Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

لبنـــــــان

تشجيع إنـهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك

الدراسة التشخيصية المنـهجية عن لبنان

(P151430)

15 يونيو/حزيران 2015

مجموعة البنك الدولي
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

شكر وتقدير

أشرف على إعداد هذه الدراسة التشخيصية المنهجية الخاصة بلبنان إيريك لو بورني (كبير الخبراء الاقتصاديين، البنك الدولي للإنشاء والتعمير)، وتوماس جاكوبز (المسؤول الرئيسي بمكتب مؤسسة التمويل الدولية)، وبول باربور (مسؤول أول في مجال إدارة المخاطر، الوكالة الدولية لضمان الاستثمار)، مع فريق رئيسي يتألَف من مديري البرامج بمكتب بيروت (حنين سيد، وحسام بيديس، وبيتر موسلي)، وليا حكيم (خبيرة اقتصادية، البنك الدولي للإنشاء والتعمير)، ومنى كوزي (مسؤولة العمليات القُطرية)، ورابتي غونيسكيري (خبير اقتصادي رئيسي، مؤسسة التمويل الدولية)، وكارول خزامي (مسؤولة العمليات، مؤسسة التمويل الدولية) ومارسيل راشد (مسؤولة الاستثمار، مؤسسة التمويل الدولية). ويتضمَّن الجدول التالي تحديد أعضاء الفريق بحسب قطاعات الممارسات العالمية/مجالات الحلول المشتركة. وسيُؤدِّي هؤلاء الأعضاء دورا مهما في تقديم آراء الخبراء والمراجعة الدقيقة طوال عملية إعداد الدراسة التشخيصية المنهجية.

وقد اعتمد الفريق الرئيسي اعتمادا كبيرا على الخبرات المتصلة بقطاعات مُحدَّدة من شتى وحدات وقطاعات الممارسات العالمية (GPs) ومجالات الحلول المشتركة (CCSAs) التابعة لمجموعة البنك الدولي. ويُحدِّد الجدول التالي أعضاء الفريق الذين يُمثِّلون كلا من هذه الوحدات، وقطاعات الممارسات العالمية، ومجالات الحلول المشتركة ولديهم معرفة خاصة وخبرة في لبنان وقاموا بدور مهم في تقديم آراء متبصرة طوال عملية إعداد هذه الدراسة التشخيصية.

قطاع الممارسات العالمية / مجالات الحلول المشتركة / الوحدة	أعضاء الفِرق
الزراعة	ستيفن شونبرجر، وجوزيف لودغر لونينغ
التعليم	نواه يارو
الطاقة	سيمون ستولب، ودانييل دوريلا
البيئة والموارد الطبيعية	ماريا صراف، ومايكل فيسليتش
التمويل والأسواق	بيتر موسلي، وغابرييل سنسنبرينر، وبيترو كاليس.
الهشاشة والصراع والعنف	سبايريدون ديمتريو، وماسيمليانو كالي
الحكم الرشيد	جوي غالب (خبير الاقتصاد السياسي)، وفرانسيسكا ريكاناتيني، وليديا هبهب، وستيفاني ترابنيل (الحكم الرشيد)، ولينا فارس وسيبهر فوتوفات (إدارة الشؤون المالية العامة).
الصحة	ندوة رافع، وديما كريِّم
مؤسسة التمويل الدولية	توماس جاكوبز، ورابتي غونيسكيري، وبشرى محمد، ومارسيل راشد، وكارول خزامي
الوظائف	ديفيد روباليو، وحنين سيد، وأنجيلا الزير، وفيكتوريا ستروكوفا، وعبد الله ساي

المالية العامة الكلية	وسام حركي، وإبراهيم جمالي، وسامر متّى، وليا حكيم
الوكالة الدولية لضمان الاستثمار	بيرسيفوني إكونومو
الفقر وتوزيع الدخل	تارا فيشواناث، وساروش ستار، وعزيز أتامانوف
شبكات الأمان الاجتماعي	حنين سيد وديما كريِّم
التجارة والقدرة على المنافسة	أمينة الزيات، وكارول خزامي، وعبد الله ســـاي، وماســـيميليانو كالي، وبيتر موسلي، وديفيد فرانسيس
النقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات	زياد النكات، وعمر وهاب، وســـعيد دحداح (النقل)، وفيكتور مولاس (تكنولوجيا المعلومات والاتصالات)
التنمية الحضرية، والريفية، والاجتماعية	شانتال ريليكيه، وآية محجوب، وكارولين بانسون
المياه	كلير كفوري

ويتقدَّم الفريق بخالص الشــكر لكل من جوزيف بي. ســابا (الاســتشــاري والمدير القطري الســابق للبنان)، وراجو ســينغ (مدير البرنامج، LCC8C) على ما قدَّموه من ملاحظات دقيقة وبناءة خلال مرحلة اســتعراض النظراء. وأخيرا، نود أيضــا أن نشــكر شانتيانان ديفاراجان (رئيس الخبراء الاقتصاديين بمكتب منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MNACE)، وفريد بلحاج (المدير الإقليمي لدائرة الشرق الأوسط بالبنك الدولي)، وبرنارد فونك (مدير بقطاع الممارسات العالمية)، وأوغست كوامي (مدير بقطاع الممارسات العالمية) على ما قدَّموه طوال عملية إعداد الدراسة التشخيصية المنهجية من مشورة ودعم وملاحظات مفيدة. واستفاد إعداد التقرير اســتفادة كبيرة من التعاون الوثيق والمشــاركة الفعَّالة من جانب الحكومة اللبنانية. وقدَّم ألان بيفاني (المدير العام بوزارة المالية)، وشادي كرم (مستشار رئيس الوزراء) معلومات ومساهمات قيِّمة للدراسة. ويشكُر الفريق أيضا رولا رزق عازوري وحسن كريِّم (وهما من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) على ملاحظاتهما الصائبة.

جدول المحتويات

شكر وتقدير II

موجز وافٍ XI

أولا: السياق العام للبلد **15**

أ. خلفية عامة 15

ب. المحور الأساسي للدراسة التشخيصية المنهجية: عائقان رئيسيان أمام عملية التنمية في لبنان 19

ج. نظام طائفي موضع صراع 22

1. تطوُّر نظام الحكم الطائفي والصراع في لبنان 22

2. علاقة الترابط التكافلية بين نظام الحكم الطائفي والصراع 31

ثانيا: النمو والفقر والوظائف **34**

أ. تطوُّرات النمو وتحليله 34

ب. الفقر و الوظائف 37

ثالثا. التحديات والفرص في لبنان **71**

أ. التحديات الرئيسية 71

1. نظام الحكم الطائفي في لبنان: هيمنة النخبة التي تتخفَّى خلف قناع الطائفية 71

2. الهشاشة والصراع والعنف 72

ب. التحديات والعوائق المتداخلة 73

1. مواطن الضعف في الاقتصاد الكلي 74

2. البنية التحتية: سوء الإدارة وعدم كفاية الاستثمارات 79

3. ضعف وتدهور المؤسسات ونظام إدارة الحكم 88

4. تفاوت رأس المال البشري وعدم توافق المهارات مع احتياجات السوق 93

5. تحديات مناخ الأعمال والحصول على التمويل تحد من المنافسة 99

6. التدهور البيئي 104

ج. مواطن القوة، ومصادر المرونة والصمود، والفرص 106

رابعا. المخاطر والاستدامة **113**

أ. الاستدامة على صعيد الاقتصاد الكلي والمالية العامة 113

ب. الاستدامة السياسية والاجتماعية 115

ج. المخاطر البيئية والاستدامة 116

د. استدامة البنية التحتية والخدمات العامة 118
هـ. الثروة الهيدروكربونية والمخاطر (الصراع وإدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة) 120
و. المخاطر والفرص في قطاع الزراعة 122

خامسا. تحديد أولويات التحديات وإبراز الفرص 124

أ. المنهجية 124
ب. نتائج تحديد الأولويات 126
ج. فرص للتغلب على المُعوِّقات 132
1. تخفيف آثار المُعوِّقات الرئيسية على التنمية 134
2. فرص التغلُّب على المُعوِّقات المتداخلة 138

المراجع 141

المرفق 1. النظام الإحصائي والدراسة التشخيصية المنهجية 147

المرفق 2: الأداء الاقتصادي والحرب الأهلية 150

المرفق 3: جداول ورسوم بيانية تكميلية لأوضاع الفقر وإمكانية الحصول على الخدمات العامة 153

المرفق 4: مسح مؤسسات الأعمال 2013-2014: نتائج إضافية 158

قائمة الإطارات

الإطار 1: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للصراع السوري على لبنان 28
الإطار 2: الخلفيات التعليمية والمهنية للمهاجرين اللبنانيين تكشف عن "هجرة العقول والكفاءات" على نطاق واسع 49
الإطار 3: لبنان: أداء قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات 81
الإطار 4: مؤسسة كهرباء لبنان: نموذج الهدر في الإنفاق العام الناجم عن النظام الطائفي الذي تعاني منه المالية العامة ومؤسسات الأعمال والأسر منذ 1981 83
الإطار 5: آثار الصراع السوري على البيئة في لبنان 105
الإطار 6: آثار تغيُّر المناخ على لبنان 117
الإطار أ 1. حساب مؤشر الفرص البشرية 156

الأشكال البيانية

الشكل 1. لبنان يأتي في مرتبة متقدمة على صعيد تصوُّرات الفساد وهيمنة النخبة 19

الشكل 2. الفساد في تنفيذ السياسات: لبنان يفوق البلدان المناظرة في المنطقة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تنفيذ السياسات 21

الشكل 3. مؤشرات الإدارة الرشيدة في لبنان تدهورت من مستوى ضعيف بالفعل منذ 2006/2005 21

الشكل 4. بعد طفرة الإعمار التي أذكاها الاستثمار، أصبح الاستهلاك المحرك الرئيسي للنمو في لبنان 35

الشكل 5. الخدمات هي مُحرِّك النمو لكن حساسية القطاع لأوضاع الأمن تضفي سمة التقلُّب على الاقتصاد 35

الشكل 6. الإدارة الرشيدة تخفض معدل الفقر المطلق 38

الشكل 7. الشفافية وفعالية الحكومة 38

الشكل 8. معدلات الاستجابة في مسح ميزانية الأسر حسب المناطق، 2011–2012 42

الشكل 9. التقييم الذاتي للطبقات الاقتصادية في لبنان وبلدان المقارنة (2013) 42

الشكل 10. خلق الوظائف كان في معظمه في قطاعات منخفضة الإنتاجية 46

الشكل 11. نصف الأيدي العاملة يعملون بالقطاع غير الرسمي 46

تصنيف الأيدي العاملة حسب الوضع 2010 46

الشكل 12. معدلات المشاركة في الأيدي العاملة لا تزال منخفضة في لبنان لاسيما بين النساء 47

الشكل 13. معدل الهجرة حسب مستوى التحصيل العلمي 49

الشكل 14. التخصُّص والوظيفة للمهاجرين اللبنانيين 49

الشكل 15. معدلات المشاركة في الأيدي العاملة حسب المناطق 50

الشكل 16. الحالة الوظيفية حسب المناطق 50

الشكل 17. معدلات البطالة 51

الشكل 18. ارتفاع مستوى العمل بالقطاع غير الرسمي بين الفقراء 52

الشكل 19. متوسط الأجر الشهري حسب الشرائح الخميسية والوضع الوظيفي 52

الشكل 20. مستويات التعليم حسب الوضع الوظيفي والقطاعات الرئيسية للتوظيف في القطاع الخاص 53

الشكل 21. الشركات الأحدث عهدا تخلق مزيدا من الوظائف 54

الشكل 22. الشركات حديثة العهد تنمو بسرعة أكبر لكن دون إمكانياتها 56

الشكل 23. دخول الشركات إلى السوق في لبنان منخفض مقارنة ببلدان أخرى بالمنطقة 56
الشكل 24. المُعوِّقات القائمة أمام عمليات الشركات ونموها 57
الشكل 25. تنفيذ السياسات يفتقر إلى الاتساق وإمكانية التنبؤ به المنطقة 57
الشكل 26. مستوى تقديم خدمة الكهرباء ضعيف ويُقوِّض أداء الشركات 58
الشكل 27. الاختلافات المكانية في تقديم خدمة الكهرباء..... 58
عدد الساعات يوميا..... 58
الشكل 28. الحصول على التمويل ومنشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة والشركات الكبيرة 58
الشكل 29. لبنان: مُعوِّقات تمويل الشركات..... 60
الشكل 30. حجم المنشآت غير الرسمية..... 61
الشكل 31. أكبر العوائق أمام عمليات المنشآت غير الرسمية..... 61
الشكل 32. الاستعداد لتوفيق الأوضاع رسميا ومعوقاته 62
الشكل 33. المنافع الرئيسية المتصورة للتسجيل الرسمي 62
الشكل 34. تدفق اللاجئين السوريين وإنشاء شركات غير رسمية..... 63
الشكل 35. تحويلات المهاجرين اللبنانيين في أنحاء العالم 64
الشكل 36. تكرار التحويلات 65
الشكل 37. لبنان: استخدام التحويلات 65
الشكل 38. معدل هجرة حسب المستوى التعليمي 66
الشكل 39. تصوُّرات عن دخل الأسر في لبنان (%، 2010)..... 67
الشكل 40. فجوة كبيرة بين العائد على رأس المال والنمو الاقتصادي والتفاوت زاد بسرعة على الأرجح 67
الشكل 41. المصادر العامة والخاصة للحصول على المياه في جبل لبنان بين شرائح الدخل..... 68
الشكل 42. مياه الشبكة العامة مالحة في مختلف طبقات الدخل..... 68
% من السكان 68
الشكل 43. درجات الاختبار في الرياضيات والعلوم بين المدارس..... 69
الشكل 44. تصنيف الطلاب حسب الخلفية الاقتصادية بين المدارس (%)..... 69
الشكل 45. الظروف التي تسهم في تفاوت الفرص في درجات الاختبارات الدولية في الرياضيات في لبنان..... 70

الشكل 46. وضع السياسات وتقديم الخدمات: أداء لبنان ضعيف على المستويين الإقليمي والدولي 70
الشكل 47. الدور المتنامي بسرعة للواسطة والطائفية..... 72
الشكل 48. التدخل السياسي في الوظيفة العامة في لبنان أسوأ ما يكون في المنطقة 72
الشكل 49. الإنفاق الحكومي تغلب عليه مدفوعات الفوائد الكبيرة والتحويلات إلى شركة كهرباء لبنان والنفقات الشخصية .. 76
الشكل 50. تكلفة موظفي القطاع العام في لبنان بالمقارنة مع بلدان أخرى..... 76
الشكل 51. تدفق الأموال من القطاع العام 78
الشكل 52. بعد عقد من فوائض الميزان الأولي للمالية العامة، لبنان يعود لتسجيل عجوزات، وعجوزات عامة كبيرة..... 79
الشكل 53. بعد خفض ملحوظ للدين وإن كان يقوم على الدورات الاقتصادية، النسبة المرتفعة للديْن آخذة في الزيادة مرة أخرى 79
الشكل 54. التنافسية النسبية للبنان تكشف عن مواطن ضعف في الاقتصاد الكلي والمؤسسات والبنية التحتية..... 80
الشكل 55. يكشف مؤشر التنافسية العالمية في لبنان عن أوجه نقص في المتطلبات الأساسية 80
الشكل 56. أسعار خدمات الإنترنت الثابتة والمحمولة ذات النطاق العريض في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 82
الشكل 57. التكلفة التراكمية للتحويلات إلى شركة كهرباء لبنان منذ 1992 تصل إلى 55% من إجمالي الناتج المحلي 2013..... 84
الشكل 58. جودة مؤسسات المالية العامة اللبنانية ضعيفة وتزداد ضعفا وسوءا 89
الشكل 59. الثقة في المؤسسات 90
الشكل 60. الوعي باحتياجات المواطنين 90
الشكل 61. تدنِّي جودة الخدمات العامة والتفاوتات المكانية في تقديم الخدمات تُميِّز لبنان..... 91
الشكل 62. جودة وضع السياسات العامة وتقديم الخدمات تدهورت بشدة منذ 2006 91
الشكل 63. نواتج القضاء اللبناني يُنظَر إليها على أنها معيبة بشدة 91
الشكل 64. اللبنانيون يكشفون عن افتقار شديد للثقة في المؤسسات العامة الرئيسية للبلاد..... 91
الشكل 65. أداء ضعيف للبنان مقارنة ببلدان أخرى في كل مؤشرات ممارسة أنشطة الأعمال 92
الشكل 66. العوائق الرئيسية أمام ممارسة أنشطة الأعمال في لبنان تشتمل على البنية التحتية وقضايا نظام الحكم المتصلة بالطائفية 92
الشكل 67. لبنان يسجل أسوأ أداء بين بلدان المقارنة في نوعية المؤسسات..... 92

الشكل 68. لبنان يُعد الأكثر فسادا بين بلدان المقارنة 92
مؤشِّر تصوُّرات الفساد 92
الشكل 69. التغطية الجغرافية 96
الشكل 70. تكافؤ فرص الحصول على الخدمات 96
الشكل 71. التفاوت بين الجنسين في لبنان زاد زيادة ملحوظة في السنوات القليلة الماضية 98
الشكل 72. لبنان يسجل أداء ضعيفا بشأن المساواة بين الجنسين في المنطقة 98
الشكل 73. إنفاذ اللوائح التنظيمية 102
الشكل 74. نوعية بيئة ممارسة أنشطة الأعمال حسب المناطق 102
الشكل 75. لبنان: الحصول على التمويل حسب حجم الشركة ومكانها ووضعها الرسمي مقارنةً بالوضع غير الرسمي 103
الشكل 76. لبنان: التعليم وتوزيع الأيدي العاملة 104
الشكل 77. تدهور البيئة كبير ومتعدد الأبعاد في لبنان (2005) 104
الشكل 78. الالتزامات الأجنبية قصيرة الأجل تفوق مجموع الأصول الأجنبية 109
الشكل 79. إجمالي الدين العام مرتفع وفي مسار غير مستدام وآخذ في الزيادة 115
الشكل 80. إجمالي احتياجات التمويل للقطاع العام كبيرة للغاية ولذا تخلق مخاطر إعادة تمويل كبيرة 115
الشكل 81. أثر اكتشاف حقل نفط عملاق على الصراعات المسلحة الداخلية (1946–2008) 121
الشكل 82. سحابة الكلمات لأشد العوائق المتداخلة انتشارا حسب محور التركيز في الثلث الأعلى 132
الشكل 83. عدد مسوح البيانات الجزئية المُودَعة في الدليل المركزي للبيانات الجزئية بالبنك الدولي 149
الشكل 84. معدلات الفقر الوطنية كما وردت في مؤشرات التنمية العالمية للبنان وبلدان مختارة للمقارنة 149
الشكل 85. نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في لبنان تخلَّف عن مجموعة البلدان النظيرة في 1974 حتى لحق بهم في العقد الأول من القرن الحالي 151
الشكل 86. عاد الاقتصاد اللبناني إلى حجمه البالغ 41% في 1974 من الاقتصاد الأمريكي في 2009 فحسب 151
الشكل 87. الحرب الأهلية أدَّت إلى انخفاض إجمالي الناتج المحلي للبنان بمقدار النصف، ومضى جيل قبل أن يعود لمستواه قبل الحرب 152
الشكل 88. أداء قوي نسبيا للاقتصاد اللبناني عند تعافيه بعد الحرب 152
الشكل 89. نسبة الطبقات المختلفة بين المُجيبين في لبنان وبلدان المقارنة من مسح القيم العالمية، حوالي 2013 153

الشكل 90. نسبة مختلف الطبقات بين المجيبين في لبنان وبلدان المقارنة حسب الوضع الوظيفي من مسح القيم العالمية، حوالي 2013 153

الشكل 91. فئات دخل الأسرة بين المجيبين على اختلاف وضعهم في الأيدي العاملة من المقياس العربي في %، 2010 154

الشكل 92. معدلات الفقر بين الأسر على اختلاف حجمها في 2012 154

الشكل 93. معدلات الفقر بين الأسر على اختلاف عدد أطفالها في 2012 154

الشكل 94. التغطية ومؤشر تساوي الفرص البشرية ومؤشر التباين لمجموعة مختارة من البلدان على أساس درجات اختبار الرياضيات في دراسة الاتجاهات الدولية 155

الشكل 95. معدلات الفقر في 2012، مسح القدرات المالية 156

الشكل 96. أكبر العوائق أمام عمل الشركات في لبنان 158

الجداول

الجدول 1. قياس أوضاع الفقر وعدم المساواة في لبنان 1961–2014 39

الجدول 2. الشركات الأكثر إنتاجية تخلق عددا أكبر من الوظائف 55

الجدول 3. لبنان: الإنفاق العام والفقر والاحتياجات الأساسية 94

الجدول 4. لبنان يواجه خطر وقوع صراع بسبب صادرات المحروقات أكبر من البلد العادي 122

الجدول 5. لبنان: مخطط بالألوان لمجالات الأولوية المُحدَّدة 129

الجدول 6. آثار هامشية من نموذج بروبيت تُفسِّر كون المرء في شريحة الأربعين بالمائة الدنيا من المجيبين على أساس التقييم الذاتي للتصنيف على سلم الدخل في لبنان في 2013، مسح القيم العالمية 154

الجدول 7. انحدار بطريقة المربعات الصغرى يُفسِّر درجات اختبار الرياضيات في دراسة الاتجاهات الدولية 155

موجز وافٍ

1. لطالما تأثَّر لبنان، منذ أن نال استقلاله، بنظام الطائفية السياسية الذي رسم خارطة الدولة على مر العقود. وكان الهدف، في الأصل، من إنشاء نظام سياسي بطابعه الطائفي هو تحقيق التوازن بين المصالح المتنافسة للمجتمعات المذهبية المحلية، ولكن ما لبث أنْ تحوَّل هذا النظام في نظر الكثيرين إلى عائق أمام تطور نظم حكم رشيد أكثر فعَّالية، إذ أدَّى إلى شلل بيِّن في عملية اتخاذ القرارات ووضع السياسات، ومن ثمَّ إلى اضمحلال مؤسسات الدولة. وتبيَّن أيضا أن نظام المحاصصة الطائفية في لبنان جعل البلد عرضة بدرجة كبيرة للتدخلات الخارجية التي أسهمت في إذكاء الخلافات والصراعات بين الفرقاء المحليين.

2. لقد شهد الاقتصاد اللبناني نمواً معتدلاً عبر العقود الماضية، لكن تفاوتت نسبة النمو من عام إلى آخر بسبب الصدمات الكبيرة والمتكررة والتي كانت في معظمها ذات طابع سياسي، وأبدى الاقتصاد مرونة وقدرة على مجابهة تلك الصدمات. وبلغ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في المتوسط ما يُقدَّر بنسبة 4.4% في الفترة من عام 1992 إلى عام 2014، لكن هذا الأداء أخفى تأثير الكثير من الصدمات (المحلية والدولية، والسياسية و/أو الطائفية) التي تعرَّض لها لبنان خلال هذه الفترة. ويتمثل أحدث هذه الصدمات في الصراع المحتدم في سوريا المجاورة والذي كانت له –بالنظر إلى الصلات القوية بين البلدين– آثار غير مباشرة سلبية وكبيرة في لبنان. ومع ذلك، فقد أبدى إطار الاقتصاد الكلي للبنان مرونة وقدرة على مجابهة كل هذه الصدمات الكبيرة التي تعرَّض لها حتى الآن.

3. عمل لبنان جاهدا للحد من الفقر المتفشِّي على نطاق واسع، وتحقيق نمو شامل للجميع، وذلك في ظل ضعف فرص العمل والتوظيف وتدنِّي نوعية النمو. وكان معدل انتشار الفقر مرتفعا، ولم يتغيَّر بوجه عام على مدى الخمسة والعشرين عاما الماضية. ومنذ نهاية الحرب الأهلية، تراوحت معدلات الفقر المدقع بين 7.5% و10%، وباستخدام الخط الأعلى للفقر أظهرت البيانات أن نحو 28% من السكان كانوا يعتبرون ضمن الفئات الفقيرة. ولم يكن التوزيع المناطقي لنسبة الفقر متساويا، إذ بلغ أقصاه في شمال البلاد وجنوبها، وبعض البؤر الصغيرة والمكتظة في ضواحي المدن الكبيرة، وهو ما يدل على عدم التكافؤ في نمط النمو الاقتصادي والتنمية. ويكمن أحد العوامل الأساسية في غياب النمو الاقتصادي الشامل في ضعف المرونة اللازمة بين عملية التوظيف والنمو. وقد تزامنت جهود خلق فرص العمل في لبنان مع ارتفاع كبير في أعداد السكان في سن العمل، وكانت فرص العمل تفتقر في العادة إلى النوعية المطلوبة. وفي الآونة الأخيرة، تأثَّرت على الأغلب أوضاع الفقر والوظائف بشكل سلبي من جراء تداعيات الصراع السوري، وعلى الأخص، تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين على البلاد. ولا يزال جزء كبير من اللبنانيين، ولاسيما الشباب المُتعلِّمين، يلجأ إلى الهجرة خارج البلاد طلبا لفرص عمل ذات جودة يفتقر إليها لبنان.

4. **في هذا السياق، أعدت مجموعة البنك الدولي دراسة تشخيصية منهجية خاصة بلبنان بهدف تحديد العوائق والقيود الرئيسية التي يواجهها في مجال خلق فرص العمل** (من حيث النوعية والكمية)، وهو العامل الذي يعتبر السبيل إلى الحد من الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك (وهما هدفي مجموعة البنك الدولي). وتعتمد هذه الدراسة على تحليل شامل للشواهد والحقائق المتاحة (وتجدر الإشارة هنا إلى أوجه نقص البيانات). وقد استفادت الدراسة أيضا من جولات تشاور مكثفة شارك فيها

خبراء لبنانيون وممثلون عن القطاع الخاص، وأعضاء المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية، بالإضافة إلى ممثلين عن الحكومة اللبنانية وآخرين من الجهات المعنية وأصحاب الشأن.

5. تفترض الدراسة التشخيصية أن جذور فشل لبنان في تحقيق النمو الشامل وفرص العمل المطلوبة تكمن في عائقين (أساسيين) متأصلين يعزز أحدهما الأخر. وهما *(1) هيمنة النخبة التي تتخذ ذريعة الطائفية / الحكم الطائفي قناعا لها؛ و(2) الصراع والعنف* (الناجمان جزئيا عن ديناميات صراع أوسع نطاقا في منطقة الشرق الأوسط). ويفرِض هذان العائقان أعباء ثقيلة تنهك الاقتصاد اللبناني، وتُقدَّر التكلفة السنوية للخلل الناجم عن نظام الحكم الطائفي بنسبة 9% من إجمالي الناتج المحلي سنويا. ولا تُحاسب الدولة من يرتكبون مخالفات للقانون إذا ما كانوا من المقربين من الشخصيات التي تتمتع بنفوذ سياسي/النخبة المسيطرة طائفيا و/أو أصحاب النفوذ الأثرياء، الأمر الذي يُقوِّي سلطة النخبة المسيطرة ويُغذِّي نظام المحسوبية. وغالبا ما يُؤثِّر نفوذ أصحاب الشأن والعلاقات الشخصية (ما يُعرف باسم نظام الواسطة) في تنفيذ السياسات وتطبيق القانون. وهكذا، تفشَّى الفساد وخضوع السياسات لتأثير النخب الحاكمة حتى أصبح داءً مزمنا يحول دون تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك في لبنان. وبالمثل، فإن تكلفة الصراع والعنف باهظة ومتكررة. ويشمل ذلك الحرب الأهلية (1975–1990) التي استنزفت نصف الاقتصاد اللبناني، والصراع مع إسرائيل عام 2006 الذي تسبَّب في أضرار مباشرة بلغت 2.8 مليار دولار، وخسائر غير مباشرة تُقدَّر بنحو 700 مليون دولار، وفي الآونة الأخيرة الصراع في سوريا الذي كلَّف الاقتصاد اللبناني 7.5 مليار دولار من جراء الخسائر في القطاعات المنتجة، وزيادة عجز المالية العامة نحو 2.6 مليار دولار خلال العام 2014.

6. **تُبيِّن الدراسة التشخيصية أن ثمة عوائق أخرى (أكثر تقليدية) متداخلة ضمن العائقين الأساسيين المتعلقين بخضوع السياسات لتأثير النخب التي اكتسبت صبغة مؤسسية عبر نظام المحاصصة الطائفية القائم، وبهشاشة الوضع الدقيق في البلد، وظروف المنطقة المتضررة من جراء الصراعات المسلحة بشكل عام.** وتُؤثِّر العوائق المتداخلة تأثيرا سلبيا في إمكانيات لبنان في تحقيق نمو اقتصادي مستدام يكفل العيش الكريم لمواطنيه، ومن هذه العوائق والقيود عدم استقرار الاقتصاد الكلي، وضعف مناخ أنشطة الأعمال، ونقص الاستثمارات في مرافق البنية التحتية (لاسيما في المناطق المحرومة)، وعدم التوازن بين الكفاءات المعروضة وحاجات سوق العمل، وضعف المؤسسات والإطار التنظيمي. وتفترض الدراسة التشخيصية أنه إذا لم يوجد التأثير المخل بالاستقرار لنظام الحكم الطائفي والنزاعات الداخلية والإقليمية، تنخفض تداعيات هذه العوائق المتداخلة بدرجة كبيرة مما هي عليه الآن. وبالتالي، فإن العوائق والقيود التي تتعلق بقطاع الكهرباء أو قطاع التعليم، على سبيل المثال لا الحصر، تكون "متداخلة" ضمن هذين العائقين الأساسيين، وتؤدي إلى تعطيل العمليات الإصلاحية على المستوى القطاعي وإلى تفاقم تداعياتهما السلبية على القطاعات الأخرى.

7. بهدف ترتيب أولويات معالجة العوائق التي تُعرقِل الجهود التنموية في لبنان، قام فريق البنك الدولي بتصميم منهجية تصويت للتحقق من مدى حدة تلك العوائق بشكل شفاف وسليم. وتشتمل عملية تحديد الأولويات على الخطوات التالية: (1) إعداد لائحة شاملة بالعوائق والقيود استنادا إلى العمل التحليلي الذي تقوم عليه هذه الدراسة التشخيصية؛ (2) الطلب من خبراء البنك الدولي القائمين على هذه الدراسة الخاصة بلبنان بتصنيف العوائق من الأكثر وقْعا إلى الأقل، وذلك بناءً على خمسة معايير (تداعيات تلك العوائق والقيود على الأهداف المرجوة، والمدة الزمنية للتداعيات، والشروط المسبقة، وأوجه التكامل، وقوة

الشواهد والأدلة)؛ (3) تحديد الأولويات وفقا لدرجات تصويت الخبراء سالفة الذكر على أساس متوسط درجات تقدير كل عائق على حدة حتى يتسنَّى تحديد الأولويات بحسب الهامش المُكثَّف – مما يُتيح للإصلاحيين أن يُعالجوا بشكل مباشر التحديات التي تعترض مسار التنمية في البلاد. ونتجت عن عملية تحديد قائمة العوائق والقيود وضع لائحة تشتمل على 11 قطاعا ضمن سلم الأولويات. وتشتمل هذه اللائحة على عائقين رئيسيين هما نظام الحكم الطائفي، والصراعات والعنف، وثمانية قطاعات متداخلة، وعائق أساسي يتصل بعدم توافر البيانات ونوعيتها. وأخيراً، (4) تم التحقُّق من دقة التحليلات وصِدْق الأدلة. وتمَّ التأكُّد من متانة المنهجية المُتَبعة في تحديد الأولويات.

8. مع أن جذور هذين العائقين تضرب في صميم النظام بلبنان، ثمة وسائل محتملة للتخفيف من تأثيرهما. ويُمكِن تصنيف هذه الوسائل في نوعين من الإستراتيجيات: (1) إستراتيجية تهدف بشكل مباشر إلى الحد من تفاقم هذين العائقين نفسهما؛ و(2) إستراتيجية ترمي إلى التخفيف من العوائق المتداخلة عن طريق تصميم برنامج إصلاحي تتوافق حوافزه مع القيود الرئيسية القائمة. وتنطوي الإستراتيجية الأولى على إمكانيات عديدة في مجال تحقيق الأهداف التنموية، لكنها تتطلَّب وقتا طويلا لتُؤتي ثمارها نظرا لعُمْق جذور هذين العائقين والعلاقة القائمة بينهما. أمَّا الإستراتيجية الثانية فهي مناسبة أكثر لتحقيق النتائج على المدى القريب، ولكن نظرا لعمق هذين العائقين فمن المحتمل أن تكون هذه النتائج محدودة النطاق. وتشتمل أمثلة الإستراتيجية الأولى على تطبيق بنود أساسية في اتفاق الطائف مثل اعتماد قانون اللامركزية، وإنشاء غرفة أدنى في البرلمان على أن يتم انتخابه على أساس غير طائفي، وتحسين إمكانية الحصول على المعلومات (الإحصائية)، وتعزيز الاستقرار السياسي، وإصلاح المؤسسات وتطويرها. ومن أمثلة الإستراتيجية الثانية: العمل على إجراء تحليل شامل للقطاعات المتداخلة يُبيِّن حدة التداعيات السياسية والاقتصادية ومدى تعرُّضها للصراعات، وتصميم حزمة كبيرة من الإصلاحات، وفرض نهج الاستفادة من الفرص حينما تتاح، والالتفاف على مسألة النخبة المسيطرة، والمشاركة الاجتماعية "الأفقية"، وإدارة مشكلة تدفق اللاجئين السوريين إلى لبنان وتحويلها إلى فرصة محتملة.

9. إذا تم تصميم الإصلاحات التي تفرض حافزا أقوى في وجه هذين العائقين، فسوف تتحسَّن آفاق التنمية في لبنان بشكل جوهري. وذلك من خلال ما يلي: (أ) الحد من مواطن ضعف الإطار الكلي للمالية العامة؛ (ب) تعزيز الحوكمة والفعالية في المؤسسات العامة؛ (ج) معالجة الثغرات في قطاع الطاقة بهدف زيادة إنتاجية القطاع الخاص وتقليص الأعباء الكلية للمالية العامة؛ (د) تعزيز قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لربط لبنان بالاقتصاد العالمي وجعله قادرا على خلق فرص العمل المطلوبة في القرن الحادي والعشرين؛ (هـ) تحديث قطاع التربية والتعليم والحرص على تزويد الشباب بالمهارات التي تلبي احتياجات سوق العمل؛ (و) تحسين مناخ أنشطة الأعمال وتخفيف الأعباء في مجال تأسيس الشركات وتشغيلها؛ (ز) زيادة الاستثمارات في قطاع النقل لتسهيل حركة الأفراد والبضائع،؛ و(ح) معالجة قضايا البيئة لحماية الموارد الطبيعية في لبنان، ومنها الموارد المائية. ويجب مراعاة البعد الطارئ عند تصميم البرنامج الإصلاحي للقطاعات المذكورة إذا ما أراد لبنان خلق الوظائف الكافية ذات النوعية الجيدة لإفادة المواطنين وتحقيق هدفي الحد من الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك لتجنب تدهور الأوضاع المعيشية ومعالجة الأعباء والضغوط الإضافية التي تفرضها الصراعات الإقليمية.

أولا: السياق العام للبلد

أ. خلفية عامة

1. **لبنان بلد صغير ذو اقتصاد مفتوح في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، وبلغ عدد سكانه 4.5 مليون نسمة في 2013.** وبلغ متوسط نصيب الفرد فيه من إجمالي الناتج المحلي 17390 دولارا أمريكيا على أساس تعادل القوة الشرائية و9905 دولارات بالأسعار الحالية للدولار الأمريكي في عام 2013. والخدمات والتجارة هما أهم القطاعات ويُشكِّلان مع السياحة والخدمات المالية العمود الفقري للاقتصاد الوطني. وعانى لبنان من ويلات الحرب الأهلية، والصراعات الخارجية، وعدة موجات من اللاجئين الفلسطينيين، ومؤخرا، من تدفق اللاجئين السوريين. وعلى الرغم من عدم الاستقرار السياسي في لبنان، فإنه معروف بارتفاع مستواه من التنمية البشرية وانفتاح اقتصاده، وجالياته الكبيرة المتعلمة والمتنوعة من أبنائها في المهجر (البنك الدولي 2010أ).

2. **يتسم النظام السياسي في لبنان بضعف حاد مع اشتداد مخاطر العنف والصراع بسبب تأثير نظام الحكم الطائفي الذي تسبَّب على نحو متزايد في شلل عملية اتخاذ القرارات وجعل البلاد معرضة للتدخلات الأجنبية.** ويتضح هذا بجلاء في "الآثار غير المباشرة" المستمرة لديناميات الصراعات الإقليمية ومنها الحرب الدائرة رحاها في سوريا. وهذه الهشاشة والضعف في مواجهة المخاطر هي نتاج عقود من نوبات الصراع والعنف المتكررة، وعدم الاستقرار السياسي، والتفاوتات الاجتماعية والاقتصادية العميقة. وقد أدَّى هذا إلى "تراجع دور" الدولة في وجه المصالح الطائفية/الفئوية[1]، وضرورة الحفاظ على السلام الطائفي على حساب الحكم الرشيد الفعَّال وكفاءة تقديم الخدمات. وفضلا عن التكاليف الاجتماعية المرتفعة وتدمير النسيج الاجتماعي للبلاد، تضرَّر الاقتصاد اللبناني بشدة من الحرب الأهلية التي نجمت عنها أضرار مادية مُدمِّرة لمرافق البنية التحتية وتردي الإنتاجية. وعلى الرغم من أن الاقتصاد سجَّل نموا طفيفا بعد انتهاء الحرب في عام 1990، فإن هذا النمو لم يؤدِّ إلى تنمية عادلة وتحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية، بل أسهم في اتساع الانقسامات والمظالم الطائفية. ونجح العديد من مؤتمرات المانحين في العقد الأول للقرن الحالي في تعبئة مساعدات مالية تشتد الحاجة إليها للبلاد، لكن معظمها ذهب إلى تمويل الديون المتفاقمة للبنان وتحقيق استقرار العملة المحلية. وهكذا، فإن التمويل المُقدَّم من المانحين كان له دور محدود في التوجيه الرشيد لتقديم الخدمات الاجتماعية التي تشتد الحاجة إليها، وتعزيز نمو اقتصادي مُنصِف يشمل الجميع بثماره وخلْق فرص العمل والتوظيف. وبالرغم من ذلك، استطاع لبنان تحقيق طفرة اقتصادية دون المستوى الأمثل كان مُحرِّكها الرئيسي معدل نمو مرتفع في القطاع المصرفي في بعض سنوات الاضطراب العالمي، وفترة "الفوضى" التي اتسمت بتدنِّي معدلات النمو بسبب نقص إصلاح السياسات، كما شهدنا في السنتين الأخيرتين مع اشتداد الآثار غير المباشرة للصراعات الإقليمية. وأصبح هذا الوضع الآن أكثر ضعفاً مع سعي لبنان إلى التكيُّف مع الآثار العميقة التي طال أمدها للصراع السوري من حيث مواجهة آثار التدفق الهائل للاجئين، والاضطرار

[1] في هذه الدراسة التشخيصية المنهجية، يُستخدم تعبير طائفي للإشارة إلى نظام حكم توافقي يقوم على التوزيع المتساوي للسلطات السياسية والمؤسسية فيما بين الطوائف الدينية. وفي لبنان، غالبا ما يُستخدم هذا التعريف للطائفية كمرادف للفئوية، وإن كان الأخير يشيع استخدامه للإشارة إلى أشكال الهوية السياسية والاجتماعية والتنظيم والعمل التي تستند إلى الاختلافات الدينية وفي الغالب إلى المصالح الحصرية. وفي هذه الدراسة، نستخدم تعبير طائفية للإشارة إلى النظام السياسي ووظائفه، ونستخدم تعبير "الفئات" و "الفئوية" للإشارة إلى مصالح معينة وأفعال وتنظيم جماعات دينية أو فئات ذات هوية خاصة.

إلى معالجة التوترات الناجمة عن مساندة الطوائف اللبنانية المتنافسة أطرافا مختلفة في الأزمة السورية. وجعل هذا لبنان بدون قدرات تُذكَر لاستيعاب صدمات وضغوط جديدة أو التغلُّب عليها، وأضعف بشدة آفاق البلاد في تحقيق النمو المستدام والتنمية في الأمد الطويل.

3. **لقد شهد الاقتصاد اللبناني نمواً معتدلاً عبر العقود الماضية، لكن تفاوتت نسبة النمو من عام إلى آخر بسبب الصدمات الكبيرة والمتكررة والتي كانت في معظمها "ذات طابع سياسي"، ولكن الاقتصاد أبدى مرونة وقدرة ملحوظة على مجابهة تلك الصدمات.** وبلغ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في المتوسط ما يُقدَّر بنسبة 3.6% في الفترة من عام 1965 إلى عام 2014 (4.4% في الفترة من 1992 إلى 2014)[2]، لكن هذه الأرقام تخفي آثار الكثير من الصدمات (المحلية والدولية، والسياسية و/أو الطائفية) التي تعرَّض لها لبنان خلال هذه الفترة. وكان أحدث هذه الصدمات هو الصراع المحتدم في سوريا المجاورة والذي كانت له بالنظر إلى الصلات القوية بين البلدين آثار غير مباشرة سلبية وكبيرة في لبنان. واستطاع لبنان التغلُّب على صدمات متكررة وكبيرة بشكل جيد نسبيا–على الأقل بالمقارنة بما توقَّعه الكثيرون– وفي غضون ذلك اكتسب مرونة كامنة وقدرة على مجابهة الأزمات. ويفخر لبنان على سبيل المثال بأنه أحد بلدان قليلة لم تتخلَّف قط عن الوفاء بديونها السيادية، حتى بعد أن شهد 15 عاما من الحرب الأهلية ووصلت نسبة ديونه إلى إجمالي الناتج المحلي إلى أعلى مستوى في العالم في منتصف العقد الأول من القرن الحالي.

4. **وفي ظل تدنِّي نوعية النمو، عمل لبنان جاهدا للحد من الفقر المتفشِّي على نطاق واسع الذي لا يزال عند مستويات مرتفعة ويتسم بتفاوتات مناطقية واجتماعية كبيرة.** واستنادا إلى البيانات المتاحة (وإنْ كانت غير مرضية)، كان مُعدَّل انتشار الفقر مرتفعا، ولم يتغيَّر بوجه عام على مدى الخمسة والعشرين عاما الماضية. وكان الحال كذلك، سواء كان قياس الفقر باستخدام خط الفقر الأدنى (المدقع) أو الأعلى.[3] ومنذ نهاية الحرب الأهلية، تراوحت معدلات الفقر المدقع بين 7.5% و10%، وباستخدام الخط الأعلى للفقر أظهرت البيانات أن نحو 28% من السكان كانوا يعتبرون ضمن الفئات الفقيرة.[4] وتفاوت التوزيع المناطقي لنسبة الفقر، إذ بلغ أقصاه في شمال البلاد وجنوبها، وبعض البؤر الصغيرة والمكتظة في ضواحي المدن الكبيرة، وهو ما يدل على غياب التكافؤ في النمو الاقتصادي والتنمية. واتسم الفقر باتساع نطاقه واستمراره منذ عام 1990، لكنه يتناقص بدرجة ملموسة مع التقدم الذي تحقَّق خلال العقود التي سبقت الحرب الأهلية حينما انخفض معدل الفقر بأكثر من النصف في الفترة من 1961 إلى 1974 (من 50% إلى 22%) مع أن المقارنة بين البيانات تنطوي على إشكالية كما هو مُبيَّن في الفصل الثاني).

5. **وبالإضافة إلى الفقر النقدي، فإن شريحة أوسع نطاقا من السكان تعاني من الأبعاد غير النقدية للفقر** (على سبيل المثال يعانون من تدني مستويات التعليم والرعاية الصحية وإمكانية الاستفادة من مرافق البنية التحتية الأساسية). ومع

---

[2] أرقام إجمالي الناتج المحلي بين عامي 2004 و 2011 تستند إلى الحسابات القومية اللبنانية التي نشرتها إدارة الإحصاء المركزي في يوليو/تموز 2013، أمَّا البيانات الخاصة بالأعوام 2012 و 2013 و 2014 فتستند إلى تقديرات الخبراء إلى حين ورود التقديرات النهائية لإجمالي الناتج المحلي من إدارة الإحصاء المركزي.

[3] خطوط الفقر مُعرَّفة في الفصل الثاني الفقرة 43.

[4] قُدِّر معدل الفقر المطلق بنسبة 7.5% و10% و8% و8.7% في الأعوام 1993 و1997 و2005 و2007 على الترتيب. وباستخدام خط الفقر الأعلى، قُدِّر معدل الفقر بنسبة 28% (28.5%) في 1993 (2005). وكما هو مُوضَّح في الفصل الثاني، القسم ب، تُظهر مُؤشِّرات إرشادية أن التقدم نحو الحد من الفقر كان غير محتمل منذ المسوح الاستقصائية لعام 2005.

أن لبنان يندرج في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، فإن ضعف المؤسسات العامة وتدهورها جعل الدولة عاجزة عن تقديم خدمات عامة ذات جودة مرضية على نطاق واسع للسكان. ويستطيع المواطنون الأكثر ثراء التعويض عن ذلك بشراء سلع وخدمات خاصة (مثل المدارس الخاصة، والمياه المعبأة، ومُولِّدات الكهرباء، إلخ)، لكن الفقراء والشريحة الدنيا من الطبقة المتوسطة يعجزون عن التعويض تماما عن نقص فرص الحصول على الخدمات الأساسية، وهو ما يُؤثِّر تأثيرا سلبيا في أحوالهم المعيشية ونوعية حياتهم. ويكشِف تفشِّي الفقر غير النقدي في بعض شرائح المجتمع عن انتشار التفاوتات، ومن ثمَّ غياب الرخاء المشترك والتكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية في لبنان اليوم.

6. **عجز لبنان عن تحقيق نمو شامل للجميع نظراً لضعف مستويات خلق فرص العمل وتدنِّي نوعيتها**. ويكمن العامل الأهم في غياب النمو الاقتصادي الشامل في ضعف المرونة اللازمة بين عملية التوظيف والنمو التي بلغت 0.2 وهي نسبة متدنية حتى بمقاييس المستويات السائدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي لبنان، تزامنت جهود خلق فرص العمل مع ارتفاع كبير في أعداد السكان في سن العمل،[5] وكانت فرص العمل التي تم توفيرها ذات نوعية متدنية في العادة، وأسهمت الإنتاجية في قطاعات مثل الخدمات بثلث الوظائف التي تم توفيرها في الفترة 2004–2009. وفي الآونة الأخيرة، تأثَّرت على الأغلب أوضاع الفقر والوظائف بشكل سلبي من جراء تداعيات الصراع السوري، وعلى الأخص، نتيجة لتدفق أعداد كبيرة من اللاجئين على البلاد. وفي ضوء السجل القاتم في مجال الحد من الفقر والعجز عن تحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية وتعزيز الرخاء المشترك، كشف أصحاب المصلحة الرئيسيون في لبنان في مسح استقصائي للبنك الدولي على المستوى الوطني (2014د) أنهم يرون أن الحماية الاجتماعية وخلق الوظائف يأتيان في المركزين الثاني والثالث على الترتيب على سلم أولويات التنمية (يأتي في المركز الأول حوكمة القطاع العام). والواقع أن خلق الوظائف يعد أهم عامل في جهود الحد من الفقر، والثالث في تحقيق الرخاء المشترك (بعد زيادة الطبقة المتوسطة، وتواصل النمو الاقتصادي). ويضطر نقص الوظائف الجيدة داخل البلاد نسبة كبيرة من اللبنانيين إلى السفر للخارج، لاسيما الشباب المُتعلِّم، وما لذلك من آثار سلبية على إمكانيات الاقتصاد على الأمد الأطول، والساحة السياسية اللبنانية (حيث يُمثِّل الشباب صوتا قويا محتملا من أجل التغيير الذين يُعبِّرون في الوقت الحالي عن استيائهم بالرحيل بدلا من السعي من أجل التغيير في الداخل). كما تُعد هذه الهجرة للشباب المُؤهَّل إلى الخارج خسارة للاقتصاد لأن البلاد تفقد موردا إنتاجيا وتضطر إلى التعويض عنه باستئجار عمال مغتربين.

7. **يُعتَبر التفاوت في توزيع البنية التحتية الاجتماعية والمادية في لبنان عاملا مهما في الحد من الفرص الاقتصادية وتحقيق تحسُّن في مستويات المعيشة**. ومما يُفاقِم التفاوتات بين المناطق في لبنان الاختلافات المكانية من حيث البنية التحتية وتقديم الخدمات. فالمناطق التي تشهد نقصا كبيرا في الخدمات ومرافق البنية التحتية غالبا ما تقصي شرائح السكان التي لا تتاح لها الفرص. غير أنه بخلاف التفاوتات المكانية الصارخة، فإن البلاد تعاني من الضعف النسبي لمرافق البنية التحتية الأساسية الذي يُؤثِّر في الفرص المتاحة للمواطنين للحصول على وظائف، ومستويات معيشتهم، والنمو الاقتصادي للبلاد على الأمد الطويل. وتعد البنية التحتية التي تحتاج إلى التطوير في لبنان من أهم العوامل التي تُفسِّر تدنِّي نوعية النمو وثبات مستويات الفقر.

[5] سجَّلت الأيدي العاملة نموا قويا بفضل زيادة السكان في سن العمل، والزيادة البطيئة في المشاركة في الأيدي العاملة، لاسيما فيما بين النساء (انظر الفصل الثاني أدناه).

8. **ونظراً لطبيعة عملية إعادة الإعمار بعد الحرب الأهلية في لبنان، نشأت بيئة للاقتصاد الكلي تتسم بالضعف الهيكلي للمالية العامة الذي أوجد مواطن ضعف وقصور كبيرة للاقتصاد.** ففي أعقاب انتهاء الحرب الأهلية، ونظرا لأن التمويل الذي وعد به المانحون لم يأت إلى لبنان، راح البلد يُموِّل عمليات إعادة إعماره الكبيرة من خلال الاقتراض.[6] وكانت أسعار فائدة تلك القروض التي تم التعاقد عليها مرتفعة جدا في بادئ الأمر أثناء فترة صعود معدل التضخم إلى خانة المئات، وبسبب الانخفاض الحاد في قيمة العملة في نهاية الحرب الأهلية. وفي الوقت الذي استقرت فيه معدلات التضخم وأسعار العملة، كان حجم الديون قد زاد زيادة ملحوظة، لاسيما إذا ما قورن بانتعاش النمو الاقتصادي. وأثار هذا مخاوف بشأن القدرة على تحمُّل أعباء الديون، وأدَّى إلى ارتفاع علاوة المخاطر على ديون لبنان، وهو ما أسهم بدوره في تدهور ديناميات الدين وتعثُّر إمكانيات النمو الاقتصادي للبلاد.

9. **على الرغم من أن لبنان يواجه تحديات تنموية حادة وملحة، فإن جهود الإصلاح لتحسين نوعية المؤسسات وتعزيز النمو كانت محدودة.** وبسبب صعوبة تحقيق التوافق بين الأفرقاء في لبنان (انظر أدناه)، ظل العائقان الملحان والكبيران للتنمية الاقتصادية في لبنان بدون حل، مع أنه في الكثير من الحالات (وربما معظمها) كانت الحلول معروفة وموثَّقة. وتشيع هذه الفرص الضائعة للإصلاح في قطاع البنية التحتية المتدهور (لاسيما قطاع الكهرباء، انظر أدناه)، وتدنِّي جودة المؤسسات العامة التي عجزت عن تقديم مستويات مرضية من الخدمات، وبيئة عفا عليها الزمن لممارسة أنشطة الأعمال، وبيئة غير مستدامة للاقتصاد الكلي، وذلك على سبيل المثال لا الحصر.

10. **توجد أوجه نقص كبيرة في البيانات الخاصة بالفقر وتوزيع الدخل في لبنان، وكذلك في مقاييسه للنمو الاقتصادي والحكم الرشيد.** وفضلا عن تدنِّي نوعية البيانات اللازمة لتقييم التقدُّم المحرز نحو بلوغ هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك،[7] وضعف إمكانية التعويل على هذه البيانات، ومحدودية توفرها، فإن ضعف النظام الإحصائي منتشر على نطاق واسع ويعوق التحليل الاقتصادي على مستوى الاقتصاد الكلي والمستوى القطاعي. وتشتمل أوجه النقص والقصور على ما يلي: (1) غياب معلومات دورية عن تطوُّر سوق العمل وظروف معيشة الأسر؛ (2) ضعف إحصاءات ميزان المدفوعات؛ (3) ضعف الإحصاءات الخاصة بالتضخم؛ و(4) طول فترات التأخير (التي تصل إلى ثلاثة أعوام) في إصدار الحسابات القومية السنوية. ويرجع هذا القصور الكامن في النظام الإحصائي، إلى حد كبير، إلى النظام السياسي الطائفي في لبنان وسنوات من الصراع (انظر أدناه)، وهما عاملان أسهما في الضعف الشديد لمؤسسات الدولة. وفيما تشهد البلاد تدريجيا جهودا لمعالجة مواطن ضعف النظام الإحصائي، فإن الحالة الراهنة للنظام تحد كثيرا من نطاق تحليل قيود النمو في لبنان (الدراسة التشخيصية للنمو باستخدام نهج HRV – من إعداد بيرتيليمي وآخرين 2007).[8] وتفرض هذه المعوقات قيودا على الدراسة التشخيصية المنهجية الحالية عند تحليل هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك في ضوء مواطن الضعف التي تعتري بيانات الفقر وتوزيع الدخل. وفي ظل هذه القيود المهمة وما يتصل بها من محاذير، أُجريَت الدراسة التشخيصية الحالية.

---

[6] وصل التمويل المُقدَّم من البلدان المانحة فيما بعد ابتداء من مؤتمر باريس 1 في 2001 حينما أصبح مستوى الدين العام للبنان مبعث قلق كبير.

[7] قد يُؤثِّر نقص البيانات الجزئية على نوعية الإحصاءات الأخرى أيضا، مثل الحسابات القومية (إذ إن الحسابات القومية يجب إعدادها على أساس مسوح أساسية محدودة، على النقيض من الممارسات المعتادة في معظم البلدان).

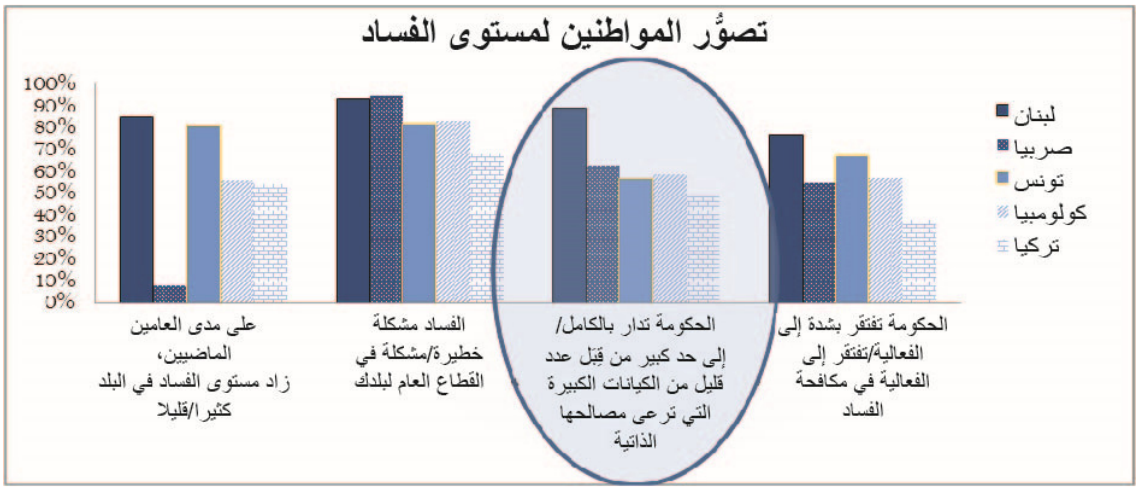
[8] تشخيص النمو منهجية ابتكرها ريكاردو هوسمان ودايني رودريك وأندريس فيلاسكو لرصد الأسباب الرئيسية في أن بعض البلدان النامية لا تنمو بنفس السرعة المتوقعة منها. ويستند النهج التشخيصي للنمو إلى فكرة أنه قد توجد أسباب كثيرة تُفسِّر لماذا لا ينمو اقتصاد معين، لكن كل سبب يُفرِز مجموعة متميزة من الأعراض. وقد تصبح هذه الأعراض أساسا تشخيصيا تفاضليا يحاول فيه المُحلِّل التمييز بين التفسيرات المحتملة لمعدل النمو الملاحظ لاقتصاد بلد ما (هوسمان وآخرون، 2008).

ب. المحور الأساسي للدراسة التشخيصية المنهجية: عائقان رئيسيان أمام عملية التنمية في لبنان

11. **تفترض هذه الدراسة التشخيصية أن جذور فشل لبنان في تحقيق النمو الشامل للجميع وفرص العمل تكمن في وجود عائقين (أساسيين) متأصلين يعزز أحدهما الآخر**. وهما (1) هيمنة النخبة التي تتخذ ذريعة الطائفية / الحكم الطائفي قناعا لها؛ و(2) الصراع والعنف (الناجمان جزئيا عن ديناميات صراع أوسع نطاقا في منطقة الشرق الأوسط). وتُؤكِّد الدراسة التشخيصية على الأثر الطاغي لهذين العائقين على التنمية في البلاد، لكن ثمة عوامل أخرى كثيرة أسهمت أيضا في فشل لبنان في الحد من الفقر وتحقيق نمو اقتصادي شامل ومستدام. ويُقدِّم الفصل 1.ج أدناه عرضا عاما لنشوء هذين العائقين المترابطين وتطورهما. ويعرض الفصل 3أ وصفا وتحليلا مُفصَّلا لهما.

12. **يَفرِض هذان العائقان أعباء ثقيلة تنهك الاقتصاد اللبناني، وتُقدَّر التكلفة السنوية للخلل الناجم عن نظام الحكم الطائفي – ممثلا في العائق الأول– بنسبة 9% من إجمالي الناتج المحلي سنويا** (شعبان، 2014). ولا تُحاسب الدولة من يرتكبون مخالفات للقانون إذا ما كانوا من المقربين من الشخصيات التي تتمتع بنفوذ سياسي/النخبة المسيطرة طائفيا و/أو أصحاب النفوذ الأثرياء، الأمر الذي يُقوّي سلطة النخبة المسيطرة ويُغذّي نظام المحسوبية (الشكل 1). وغالبا ما يُؤثِّر نفوذ أصحاب الشأن والعلاقات الشخصية (ما يُعرف باسم الواسطة) على تنفيذ السياسات وتطبيق القانون (الشكل 2). فعلى سبيل المثال، من المحتمل أن يتدفق التمويل من القطاع العام اللبناني إلى الأقارب/العائلة مثلما يتدفق على المحتاجين/الفقراء. وتصل المدفوعات المباشرة إلى الموظفين العموميين أو الرؤساء إلى 25% من الأموال بالمقارنة مع نحو 10% في البلدان الأعضاء بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الشكل 51، الصفحة 58). وهكذا، يتفشّى الفساد في أعماق الطبقة النخبوية الحاكمة ليصبح داءً مزمنا يحول دون تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك في لبنان.

الشكل 1. لبنان يأتي في مرتبة متقدمة على صعيد تصوُّرات الفساد وهيمنة النخبة



المصدر: مقياس الفساد العالمي، 2013.

13. **تتسم تكلفة الصراع وضعف المؤسسات – وهي العائق الأساسي الثاني– بأنها كبيرة ومتكررة.** وعلى مدى تاريخه كدولة، لطالما تأثَّر لبنان بشكل مباشر أو غير مباشر بصراعات محلية وإقليمية كبيرة. وكانت التكاليف الاقتصادية والاجتماعية لهذه الصراعات كبيرة، وكانت لها آثار طويلة الأمد على البلاد. ومن هذه الصراعات الحرب الأهلية (1975–1990) التي استنزفت نصف الاقتصاد اللبناني، والصراع مع إسرائيل عام 2006 الذي تسبَّب في أضرار مباشرة بلغت 2.8 مليار دولار، وخسائر غير مباشرة تُقدَّر بنحو 700 – 800 مليون دولار (البنك الدولي، 2010)، وفي الآونة الأخيرة الصراع في سوريا الذي يُقدَّر أنه كلَّف الاقتصاد اللبناني 7.5 مليار دولار من جراء الخسائر في القطاعات المنتجة، وفقدان ما قيمته 2.6 مليار دولار من إيرادات المالية العامة وزيادة الإنفاق العام بين عامي 2012 و2014 (البنك الدولي 2013د).

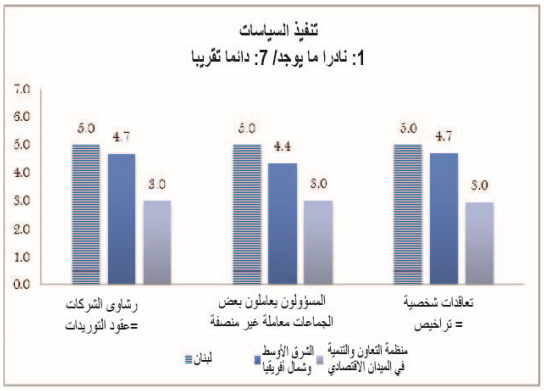
14. **تبين الدراسة التشخيصية أن ثمة عوائق أخرى (أكثر تقليدية) متداخلة ضمن هذين العائقين الأساسيين تتعلق بخضوع السياسات لتأثير النخب التي اكتسبت صبغة مؤسسية عبر النظام القائم للمحاصصة الطائفية، وبهشاشة الوضع الدقيق في البلد، وظروف المنطقة المتضررة من جراء الصراعات المسلحة بشكل عام.** وتُؤثِّر العوائق المتداخلة تأثيرا سلبيا في إمكانيات لبنان في تحقيق نمو اقتصادي مستدام يكفل العيش الكريم لمواطنيه، ومن هذه القيود عدم استقرار الاقتصاد الكلي، وضعف مناخ أنشطة الأعمال، ونقص الاستثمارات في مرافق البنية التحتية (لاسيما في المناطق المحرومة)، وعدم التناغم بين الكفاءات المعروضة وحاجات سوق العمل، وضعف المؤسسات والإطار التنظيمي. ويعرض الفصل 3ب تحليلا تفصيليا للعوائق المتداخلة المُحدَّدة في لبنان. وتفترض هذه الدراسة التشخيصية أنه إذا لم يوجد التأثير المخل بالاستقرار لنظام الحكم الطائفي والنزاعات الداخلية والإقليمية، فإن تداعيات العوائق المتداخلة ستكون أقل كثيراً مما هي عليه الآن، ويكمن خير دليل على تعظيم هذا الأثر في المثالين التاليين المتصلين بالبنية التحتية ونظام الحكم:

- *المثال الأول:* ***الآثار الضارة للعائقين الأساسيين على قطاع البنية التحتية.*** فقد حال النفوذ القوي للقطاع الخاص والمصالح الطائفية في الحكومة التي سهَّلها نظام الحكم الطائفي دون التوزيع المنصف والكفؤ للاستثمارات في البنية التحتية (في عمليات الإنشاء والصيانة)، وأعاق وضع إستراتيجية وطنية تتناول تطوير البنية التحتية بوصفه جزءا من رؤية أوسع لتنمية شاملة للبلاد (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009). ونتيجةً لذلك، كانت نفقات الميزانية والاستثمارات في البنية التحتية تسترشد في العادة باعتبارات الحصص الطائفية و "عوامل الجغرافيا الانتخابية" لا بالاحتياجات الفعلية. ومن حيث ديناميات الصراعات الإقليمية، تأثَّر قطاع البنية التحتية بدرجة كبيرة بالأضرار المادية الناجمة عن العملية العسكرية الإسرائيلية في عام 2006ـــ والضغوط التي نشأت عن الأعداد الكبيرة من اللاجئين السوريين الذين يعيشون في لبنان حاليا. وفيما يتعلَّق بالعامل الثاني، أجهد تدفق اللاجئين بشدة قدرات مرافق البنية التحتية الرئيسية، لاسيما المياه والصرف الصحي والكهرباء وإدارة النفايات الصلبة والخدمات البلدية، بما في ذلك من حيث إمكانية الوصول إليها وتوزيعها ونوعيتها (البنك الدولي 2013د).

- *المثال الثاني:* ***دفع العائقان الأساسيان لبنان تدريجيا للوقوع في "شَرَك نظام الحكم".*** وحدث هذا من خلال عدة قنوات تعزز بعضها بعضا. أولا، يُمثِّل نظام المحاصصة الطائفية للحكم وتركيزه على التوازن والسعي إلى التوافق بين جميع الطوائف (على أساس ممارسة حق النقض) توازنا غير مستقر في التطبيق العملي، يشيع فيه التنازع لكن يتم احتواؤه من خلال آليات رسمية وغير رسمية للمساومات وتحقيق التوافق. وحينما لا تتم تلبية المصالح

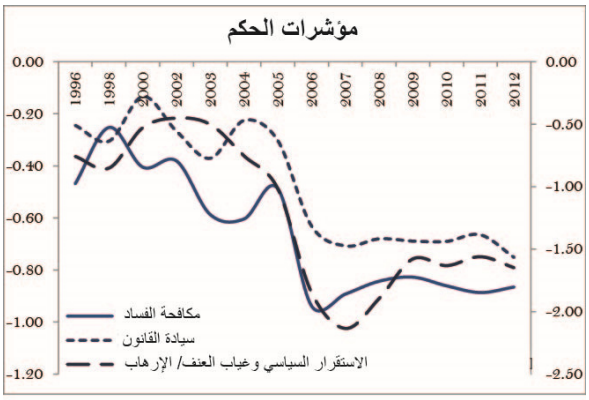
الطائفية من خلال هذا النظام، قد يفرض طرف خارجي عملية اتخاذ القرارات، أو يجري اســـتخدام العنف كملجأ أخير وإن كان متكررا نسبيا. وحينما ترك الوسيط الخارجي (وهو غالبا سوريا) البلاد، أصبحت حقوق النقض أشد قوة وتأثيرا، وضـاعف هذا من حالة الشـلل في اتخاذ القرارات في البلاد (مثال على ذلك آخر قانون للميزانية كان للعام 2005 وتم التصـويت عليه في 2006) [9]كما يتضـح في التراجع الملحوظ والمسـتمر لمجموعة متنوعة من مُؤشِّـرات الحكم الرشـيد في لبنان (الشـكل 3). وكانت الحالة الأولى تُسـتخدَم في الغالب حتى عام 2005 حين كانت سوريا لا تزال تحتفظ بوجود عسكري في لبنان. وفي الحالة الثانية على سبيل المثال، في عام 2008، مع الاستقطاب السياسي المتزايد بسبب الصراع السوري، كان خطر اتساع نطاق الصراع السياسي وخروجه عن دائرة الجهاز الحكومي إلى العنف كبيرا. والثانية –وهي مرتبطة بالأولى– أن الحكومة اللبنانية اليوم عرض للتأثر بشكل حاد بديناميات الصـــراع الإقليمية بســـبب التحالفات التي توجد بين الأطراف الإقليمية الفاعلة وتنظيمات طائفية مُعيَّنة يُشكِّل بعضها "دولة داخل الدولة" ويمتلك قدرات أقوى من قدرات الحكومة اللبنانية.

الشـكل 2. الفسـاد في تنفيذ السـياسـات: لبنان يفوق البلدان المناظرة في المنطقة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تنفيذ السياسات



المصدر: مسح جودة الإدارة العامة للحكومة، 2010.

الشـكل 3. مؤشـرات الإدارة الرشـيدة في لبنان تدهورت من مستوى ضعيف بالفعل منذ 2006/2005



المصـــدر: البنك الدولي، المؤشـــرات العالمية للحكم الرشـــيد 2013.

[9] لم يتم التصويت على أي من ميزانيات ما بعد الحرب في حدود الفترة الزمنية التي يحددها الدستور وكانت آخر حسابات ختامية مغلقة رسميا هي حسابات 2003، لكن الحسابات من الأعوام 1993 حتى عام 2003 تحتاج إلى تعديلات كبيرة.

ج. نظام طائفي موضع صراع

15. **تطوَّر نظام الحكم الطائفي في لبنان، في جانب منه من خلال النزاعات، من هدفه الأصـــلي حماية حقوق الأقليات إلى نظام قائم على سـيطرة النخبة وعاجز عن أداء وظائفه.** ولتحديد إطار تحليل التحديات الإنمائية الراهنة التي يواجهها لبنان، فإن هذا القسم (1) يُقدِّم عرضا تاريخيا مختصرا لمنشأ العائقين الأساسيين (القسم ج.1) و(2) يُبرِز علاقة الترابط التكافلي الحاسمة بين هذين العائقين وآثار ذلك على مسار التنمية في البلاد (القسم ج.2).

1. تطوُّر نظام الحكم الطائفي والصراع في لبنان

فترة ما بعد الاستقلال (1943–1975)

16. **إقراراً بالهيكل الطائفي للمجتمع في لبنان تأسَّسـت الدولة اللبنانية كنظام ديمقراطي توافقي يرتكز على أسـس طائفية.**[10] وعلى الرغم من أن لبنان حظي بالاعتراف كدولة في عام 1920، فإنه لم يحصـل على الاسـتقلال الرسـمي إلا في عام 1943 مع انتهاء الانتداب الفرنسـي. ونظرا للهيكل الطائفي للمجتمع، تأسَّسـت الدولة اللبنانية من خلال دسـتورها وميثاقها الوطني غير المكتوب كنظام ديمقراطي "توافقي" يقوم على المسـاواة بين الجماعات الطائفية. وكان الهدف من هذا النظام هو الحيلولة دون هيمنة إحدى المجموعات الطائفية على المجموعات الأخرى. وفي الواقع، أن تعداد السـكان لعام 1932 الذي أظهر أن المسيحيين يؤلِّفون 54% من مجموع السكان استُخدِم كأساس لتوزيع المقاعد في البرلمان بنسبة 6 إلى 5 وهي نسبة المسيحيين إلى المسلمين (وفي وقت لاحق استخدم هذا الأساس في توزيع المناصب العامة الأخرى). وهكذا، مع قيام الجمهورية، كان هيكل السلطة يسيطر عليه المسيحيون الموارنة الذين يشغلون منصب رئاسة الجمهورية، ويسـيطرون على الوظائف الرئيسـية في جهاز الخدمة المدنية، ويمتلكون معظم ثروات البلاد. وكان لبنان في ذلك الوقت يتبع نظام الديمقراطية الرئاسية على غرار النموذج الفرنسي. وأتاح هذا قيام سلطة تنفيذية فعَّالة تدير شؤون الدولة، وتكفل اتخاذ القرارات. ونتيجةً لذلك، كان النظام مستقرا نسبيا، وساعد على تطوير المؤسسات،[11] وحقَّق البلد درجة مرتفعة نسبيا من النمو الاقتصادي. ومع ذلك لم يكن لبنان منيعا في مواجهة الصدمات الخارجية في هذه الفترة– لاسيما الحرب العربية الإسرائيلية في 1948 و1967 (المقدسي، 2007).

17. **شـجّعَ نموذج الحكم الذي كان قائما قبل الحرب على الليبرالية السياسية، وساعد على إجراء انتخابات رئاسية ونيابية منتظمة، وكذلك على التطوير المرحلي للدولة من خلال الإصـلاحات الاقتصـادية والإدارية** (المقدسـي، 2007). وتميّزت ولاية الرئيس فؤاد شـهاب (1958–1964) ببناء الدولة والإدارة العامة في لبنان. وأثناء رئاسـته التي يُطلق عليها الحقبة الشـهابية شـرع لبنان في تنفيذ برنامج إصـلاحات لتقوية الدولة اللبنانية، وتوسـيع دور الدولة في تقديم الخدمات الاجتماعية للتخفيف من بعض الاختلالات الاجتماعية والاقتصـادية. وأُنشِـئت خلال هذه الفترة وكالات تديرها الدولة مثل

[10] الديمقراطية التوافقية شكل من أشكال الحكم يضمن للجماعات الرئيسية التمثيل والمشاركة في اتخاذ القرار، وهي نموذج غالبا ما يُقترح لإدارة الصراع في المجتمعات التي تتسم بانقسامات عميقة بين قطاعات السكان. ويُنظَر إليها في الغالب على أنها مرادف لتقاسم السلطة لكنها من الناحية الشكلية ليست سوى شكل واحد لتقاسم السلطة. وحينما تُقام الديمقراطية التوافقية على أسس دينية طائفية تُعرَف باسم الطائفية كما هو الحال في لبنان.

[11] على سبيل المثال إنشاء مجلس الخدمة المدنية ومصرف لبنان (المركزي).

المصـــلحة الوطنية لنهر الليطاني، ومنظومة التعليم الحكومي بما فيها الجامعة اللبنانية، والصـــندوق الوطني للضـــمان الاجتماعي. غير أنه بعد ذلك شـهدت الدولة من خلال النخبة الحاكمة ممارسـات المحاباة والمحسـوبية والعلاقات الزبونية، وتدخَّلت على نحو متزايد في الأسواق[12] مما أدَّى إلى تشويهها من أجل تحصيل منافع الريع وتقسيمها بين زبائنها وأنصارها (الجمعية اللبنانية لتعزيز الشـفافية، 2007). ونتيجةً لذلك، ضـعفت السـلطة المركزية للدولة والمؤسـسـات السـياسـية بمرور الوقت مع خضـوعها للسيطرة المتزايدة للنخبة على امتيازات الدولة. وهكذا تحوَّل ما كان بادئ الأمر نظاما طائفيا يُقصد به توفير الضوابط والموازين لحماية الأقليات الطائفية إلى نظام لعلاقات الزبونية بات سائدا اليوم.

الحرب الأهلية والتدخُّل الخارجي (1975 –1990)

18. **بحلول عام 1975، كان النظام الطائفي قد بلغ أقصـى مداه.** وأدَّى طرد منظمة التحرير الفلسـطينية من الأردن إلى لبنان في عام 1971 واستمرار نضالها ضد دولة إسرائيل[13] (الذي باتت تقوده آنذاك من الأراضي اللبنانية) إلى توترات متزايدة بين الفلسـطينيين وأنصـارهم[14] والفئات المسـيحية اللبنانية وعلى رأسـها الموارنة. وبحلول عام 1975، لم يعد النظام الطائفي قادرا على احتواء التوترات المتزايدة، واندلعت الحرب الأهلية، مُخلِّفة آثارا مُدمِّرة. وخلال سـنواتها الخمسـة عشـر، تحوَّر الصراع عدة مرات، وأدَّى إلى تقسيم البلاد بحكم الأمر الواقع إلى "إقطاعيات" طائفية ومذهبية. وأسـهم تغيُّر تحالفات المتحاربين ودوافعهم وظهور مجموعات محلية جديدة ذات نفوذ (لاســـيما حزب الله) في تفاقم التدخلات الخارجية (ومنها الغزو الإسرائيلي عام 1982 واحتلالها الجنوب حتى عام 2000، والتدخُّل السوري الذي استمر من 1976 حتى 2005)، وشـــكَّلت هذه العوامل إلى حد كبير ديناميات الســـلطة والصـــراع في حقبة ما بعد الحرب. وبالنظر إلى طول مدة التدخُّل السـوري وتغلغله في الدولة والمجتمع اللبناني، كان له أثر بالغ على لبنان، لاسـيما من حيث الحكم الرشـيد، وهيمنة النخبة، والمُعوِّقات لبناء مؤسـسـات فعَّالة ومسـتقلة للدولة، وتحسـين مسـتوى المعيشـة. وعلى حد تعبير ريكارد ورامزبوثام (2012، ص. 72) "كان وضـع الزعماء السياسـيين اللبنانيين من كل الفئات يعتمد على إقامة علاقات طيبة مع الضـباط العسـكريين السوريين ومع دمشق."

19. **تسـبَّبت الحرب الأهلية في معاناة إنسـانية هائلة، ودمار مادي كبير، وأضـعفت أيضـا بشـدة السـلطة المركزية للدولة وشـرعيتها.** وفي نهاية الحرب، كانت مرافق البنية التحتية قد تعرَّضـت للدمار، وقتل 150 ألف شـخص (5% من السـكان)، وما يُقدَّر بنحو 17 ألف شـخص في عداد المفقودين، وبلغت خسـائر الوحدات الإنتاجية ما يُقدَّر بنحو 30 مليار دولار (بأسـعار 1974) –المقدسـي (2004). وأنتجت الحرب جيلا جديدا من الزعماء، وأوهنت السـلطة التنفيذية، وأوجدت دويلات. وفي أثناء الحرب، طوَّرت الميليشيات اقتصـاداتها، وقامت بتشـغيل الموانئ، وفرض الضـرائب، وأنشـأت مؤسـسـات خاصة بها (الطرابلسي 2007). وفي عام 1990، كانت الإدارة العامة تفتقر إلى الموظفين–إذ كان نصف مناصب الخدمة المدنية شاغرا (البنك الدولي 2016د)–وإلى البنية التحتية، وعجزت عن تقديم الخدمات الأساسية (الزين وسيمز، 2004). ولتفادي انهيار جهاز الخدمة المدنية، لجأت الحكومة إلى توظيف عمال بعقود مؤقتة. بيد أن هذا الإجراء أدَّى إلى اجتذاب

[12] مثل ترسية التعاقدات العامة، وتوفير فرص العمل، وما شابه ذلك لأبناء دوائرهم.

[13] اتفاق القاهرة لعام 1969 توسَّطت فيه مصر وأضفى شرعية على الوجود العسكري لمنظمة التحرير الفلسطينية في لبنان بهدف أساسي هو محاربة الجيش الإسرائيلي. ولم يلبث مقاتلو المنظمة أنْ بدأوا إقامة حواجز التفتيش في أنحاء البلاد، فأثاروا توترات مع مختلف الطوائف، وفي مقدمتها المسيحيون.

[14] ومن ورائهم سوريا، وهي مُورِّد رئيسي للسلاح أرسلت في يونيو/حزيران 1976 وحدات فلسطينية تحت سيطرتها.

المهرة وغير المهرة من العمال، وفي نهاية المطاف خلق هيكلا موازيا حال دون ضـــخ أيد عاملة ماهرة وجديدة في الإدارة العامة. ونتيجة لذلك، كانت معظم الخدمات العامة والمرافق تفتقر إلى القدرات وفقدت وظيفتها الحقيقية، إذ أصـبحت مجرد مصادر للبحث عن الريع، والتوظيف، والرشوة، وتوزيع الأموال لمصلحة أنصار أمراء الحرب.

20. **مع انحســـار نفوذ الدولة تدريجيا أثناء الحرب الأهلية (وبعدها)، تدخلت المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص لسد هذه الفجوة بتقديم خدمات تتراوح من الكهرباء إلى الخدمات الاجتماعية.** وهذه النتيجة المهمة للحرب الأهلية مازالت قائمة اليوم، إذ إن قدرة القطاع العام على تقديم خدمات عالية الجودة في أنحاء البلاد لا تزال ضـعيفة. ولذلك، فإنه في مجال مثل تقديم الخدمات الاجتماعية،[15] يشـــهد لبنان الآن هيمنة شـــبه كاملة للمنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية. وسـاعد هذا الانخراط القوي من جانب المنظمات الحكومية والجمعيات الأهلية على اسـتمرار الخدمات الأسـاسـية التي انحسر فيها دور الدولة (وكذلك الحكومات المحلية)، لكن كان من نتيجته أيضا أن الدولة لم تستطع تأمين قاعدة كافية لتقديم الخدمات للفقراء بعد انتهاء الحرب، ولا تزال الدولة تجد نفسـها اليوم في وضـع تقل فيه ضـغوط السـكان عليها لزيادة نطاق ونوعية تقديم الخدمات العامة بالنظر إلى المدى الذي وصـــلت إليه المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في توفير مثل هذه الخدمات.[16] غير أنه على الرغم من أن المسـتوى المرتفع لتقديم الخدمات من جانب القطاع الخاص سـاعد في سـد بعض الفجوة التي خلَّفتها الدولة، فإن الكثير من الفقراء مازالوا خارج المنظومة، وهو ما يزيد من التفاوت في نوعية وكمية الخدمات المتاحة، لاسيما أن بعض هذه الجهات من غير الدولة تعمل على أساس طائفي.

إعادة الإعمار بعد الحرب (1990–2005)

21. **انتهت الحرب رســـميا من خلال اتفاق الطائف 1990/1989 الذي كان يهدف إلى جعل النظام الطائفي أكثر إنصـــافا، لكن تنفيذه الجزئي مكَّن، في الواقع، النخبة (التي كانت قائمة وقت الحرب) من توطيد نفوذها خلف ســـتار الطائفية.** ومع أن اتفاق الطائف أنهى الحرب، فإن الأجزاء التي تم تنفيذها منه لم تنجح في بناء المؤسـســات وإقامة نظام سياسي يؤدِّي وظائفه. بل على العكس من ذلك، فإنه أضعف رئيس الجمهورية، وفشل في تقديم بديل فعَّال وكرَّس الطائفية، التي تحوَّلت إلى هيكل حكم مواز خارج المؤسـســات الدسـتورية يشـار إليه بنظام الترويكا.[17] وتقلَّص تمثيل المسـيحيين وسلطاتهم، بينما حقَّق السُنَّة والشيعة وطوائف أخرى مثل الدروز والعلويين مكاسب بالمقارنة بأوضاع ما قبل الحرب، حيث انتقل توزيع المقاعد في البرلمان من نسبة ستة إلى خمسة بين المسيحيين والمسلمين إلى التعادل، وهو ما زال قائما اليوم. ومن الجدير بالذكر، أن أجزاء مهمة من اتفاق الطائف لم يتم قط تنفيذها (مثل إنشاء غرفة أدنى للبرلمان على أساس غير طائفي، إلى جانب غرفة أعلى تقوم على أساس طائفي، وبسـط اللامركزية التي تؤدي إلى نقل عملية اتخاذ القرارات بشـأن تقديم الخدمات العامة قريبا من المستهلك). ولو تم تنفيذها لكانت على الأرجح قد قلَّصت كثيرا من أثر الطائفية في وضـع السياسات.

---

[15] المنظمات غير الحكومية مثل الجمعيات الأهلية ذات الانتماء الديني كانت تُقدِّم خدمات مثل المنح التعليمية، والحصص الغذائية، والخدمات للنساء اللاتي يتعرضن للضرب، والأيتام.

[16] القطاع الخاص أو حتى أفراد كانوا يُقدِّمون الكهرباء والمياه، إلخ، (واستمروا في ذلك).

[17] الترويكا يضم رئيس الجمهورية ورئيسي الحكومة والبرلمان، ويُمثِّل كل منهما إحدى الطوائف الدينية الثلاث: الموارنة والسنة والشيعة.

22. **مع انتهاء الحرب، شهد لبنان فترة استقرار نسبي بين عامي 1990 و2005**. واتسمت هذه الفترة بازدهار الاستثمارات بعد الحرب في بعض قطاعات البنية التحتية،[18] وتجديد النظام السياسي الذي حافظ على الاستقرار –وإنْ كان على حساب الفعالية والكفاءة– ومناخ من الأمن النسبي الذي ضمِنه وجود القوات السورية. وكان النمو الاقتصادي معتدلا، وتركَّز في معظمه على قطاعات البنية التحتية والسياحة، ولكنه في نهاية المطاف فقد الاستمرارية لأن عمليات إعادة الإعمار التي موَّلها القطاع العام إلى حد كبير وضمنتها أسعار فائدة حقيقية مرتفعة في ظل بيئة من نمو معتدل لإجمالي الناتج المحلي الحقيقي أفضت إلى عجز متزايد للمالية العامة، وفي نهاية المطاف إلى ارتفاع شديد للديْن العام. وكان النمو الاقتصادي في هذه الفترة أيضا غير متكافئ في ثماره، إذ عاد بالنفع بشكل غير متناسب على بعض المناطق وشرائح السكان، وهو ما أذكى تصوُّرات التفرقة في المعاملة والتهميش، وأبقى على التوترات الطائفية (انظر القسم الخاص بالفقر في الفصل الثاني).

23. **تمخَّض النظام السياسي المستمد من اتفاق الطائف عن هيمنة النخبة القائمة على أساس طائفي، لكن كان يمكن ضبطه والتحكُّم فيه وكان يؤدِّي وظائفه (وإنْ لم يكن بكفاءة) مادام يوجد وسيط ذو نفوذ قادر على فرض القرارات.** وأفرزت معادلة النظام السياسي التي وضعها اتفاق الطائف حكومة ودولة تعملان على مستوى "القاسم المشترك الأدنى" من حيث كفاءة تقديم الخدمات ونوعيتها. وجعل هذا النظام عملية اتخاذ القرارات شبه مستحيلة (بالنظر إلى حق النقض الفعلي على القرارات الذي تتمتع به الطوائف المذهبية الرئيسية)، الأمر الذي تطلَّب إيجاد حلول من خارج المؤسسات و/أو تدخُّل وسيط خارجي (في ذلك الوقت سوريا) له نفوذ كاف لحمل التجمُّعات الطائفية على التوافق. وفي مواجهة ضعف الحكومة والمؤسسات العامة، وطَّدت المؤسسات الطائفية وضْع "الدولة داخل الدولة" بفضل دمج أفراد الميليشيات في جهاز الإدارة العامة. **وفي الوقت نفسه، أصبح أمراء الحرب سياسيين** ووزراء، بل ورؤساء للسلطتين التنفيذية والتشريعية للحكومة.[19] وهكذا، تم في نهاية المطاف دمج أمراء الحرب في النظام، وأصبحوا ممثلين لطوائفهم، وهو نظام قائم حتى اليوم. ووضعت الطبقة السياسية الجديدة آليات للدعم والتحويلات النقدية، واستخدمت القطاع العام مصدرا لمغانم سياسية لضمان ولاء مختلف الدوائر التابعة لهم. وأدَّى هذا إلى إطالة أمد ممارسات المحسوبية والزبونية كأشكال مهيمنة للتنظيم الاقتصادي والاجتماعي. ولم يتم اعتماد إصلاحات إلا إذا كانت لا تُؤثِّر في رفاهة الترويكا، ووافق عليها الوسيط ذو النفوذ، وهو ما قصر مجموعة الإصلاحات القابلة للتنفيذ على عدد صغير جدا.[20] وبمرور الوقت، تضرَّرت من هذا الوضْع نوعية وكفاءة تقديم القطاع العام للسلع والخدمات.

مأزق الاقتصاد السياسي (2006– الوقت الحاضر)

24. **خلق اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري وما تبعه من انسحاب القوات السورية (التي كانت حتى ذلك الحين الوسيط الفعلي بين مختلف الأطراف) في عام 2005 دينامية جديدة على الساحة السياسية.** ووصلت "ثورة الأرز" التي أعقبت الاغتيال ذروتها في حدثين كبيرين نتج عنهما انسحاب القوات السورية واستقطاب القوى السياسية في تحالفات متنافسة. وكان التحالف الأول في شكله الحالي بقيادة حزب الله الموالي لسوريا وتجمُّع 8 آذار الذي يُمثِّل التيار الرئيسي

[18] كان معظم الاستثمارات في شبكة الطرق والمطار وقطاع الاتصالات وشبكة الصرف الصحي.

[19] وجد ليندرز (2003) أن 39 منصبا وزاريا شغلها زعماء ميليشيا سابقون بين عامي 1989 و2003.

[20] مثال لهذا الإصلاح هو استحداث الضريبة على القيمة المضافة في عام 2002 في وقت ضائقة مالية شديدة كان من الواضح أن التقاعس عن مواجهتها سيُؤثِّر تأثيرا سلبيا على كل الطوائف وقادتها.

للمسيحيين الموارنة، والآخر بقيادة تحالف 14 آذار الذي يضم جماعات سنية وجماعات مسيحية مارونية أخرى. وبسبب اغتيال الحريري وفي غياب وسيط ذي نفوذ بين الأطراف اللبنانية، سرعان ما اتسع نطاق الاستقطاب السياسي بين تحالفي 8 آذار و14 آذار واستمر حتى اليوم. ويُهيمِن المعسكران على الساحة السياسية وبالنظر إلى الاختلافات الحادة بينهما والشكوك المتبادلة، أدَّى المأزق الذي تلا ذلك إلى إصابة البلاد بالشلل. وظل منصب رئاسة الجمهورية شاغرا مرتين، واستغرق تشكيل حكومة عدة أشهر في كل مرة، وتطلَّب اتخاذ قرارات أو إجراءات حكومية رئيسية أشهرا من المناقشات والمساومات خارج نطاق المؤسسات.

25. **عاد العنف والصراع إلى لبنان بسبب أحداث محلية وإقليمية.** ففي عام 2006، أحدث هجوم استمر 34 يوما وحصار جوي وبحري من قِبَل إسرائيل أضرارا فادحة، وانتكاسات للانتعاش الاقتصادي للبلاد. وتسبَّب هجوم 2006 في خسائر اقتصادية كبيرة في أنحاء البلاد، من بينها ما أصاب مرافق البنية التحتية الرئيسية للنقل والخدمات، والمساكن، وأدَّى إلى ضياع بعض مكاسب إعادة إعمار لبنان منذ عام 1990 (البنك الدولي، 2007 ب). وفي الوقت نفسه، وصلت التوترات السياسية في عام 2008 بين تحالفي 8 آذار و14 آذار إلى ذروتها، وتطوَّرت إلى صراع مسلح أسفر عن سيطرة الأول على شوارع بيروت. وتمت تسوية هذا الصراع الداخلي من خلال "اتفاق الدوحة" الذي توسطت فيه قطر.

26. **أحدث الصراع السوري الذي بدأ في عام 2011 آثارا كبيرة زعزعت الأوضاع السياسية/الطائفية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية في لبنان.** فقد أدَّت الأزمة السورية إلى تصاعد التوتر بين تحالفي 8 آذار و14 آذار، وبوجه أعم بين طوائف السنة والشيعة داخل لبنان بسبب انتماءاتها إلى المتحاربين في أي من جانبي الصراع السوري. وتفاقمت التوترات من جراء الضغوط المتزايدة على الخدمات العامة، المُنهكة بالفعل، ولاسيما الخدمات الاجتماعية، وعلى المجتمعات المحلية مع عبور نحو 1.1 مليون لاجئ سوري الحدود وتسجيلهم رسميا لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (يُمثِّلون أكثر من 25% من سكان لبنان). وفضلا عن ذلك، أدَّت عدة حوادث عنف إلى تدهور الأوضاع الأمنية، وبدأت المجتمعات المحلية تشعر على نحو متزايد بأن اللاجئين خطر على الاستقرار الاجتماعي، وفرض عدد من البلديات حظرا للتجوُّل استهدف خصيصا السوريين. ويُمكِن الاطلاع على تقديرات مُفصَّلة للتكاليف الاقتصادية والاجتماعية للصراع السوري على لبنان في دراسة للبنك الدولي (2013 د)–انظر الإطار 1 أدناه لمطالعة مُلخَّص لتلك النتائج.

27. **في غياب وسيط خارجي بين الأطراف السياسية، كشفت فترة ما بعد 2006 عن مواطن الضعف في اتفاق الطائف–استقطاب حاد، وتدعيم النظام الطائفي وظاهرة الدولة داخل الدولة، مما أدَّى إلى جمود سياسي.** وفي غياب وسيط قوي، اتسعت رقعة الانقسام السياسي بين تحالفي 8 آذار و14 آذار، وتلا ذلك حالة من الجمود مع ممارسة كل طائفة مذهبية (حتى داخل التحالفين) سلطتها بحكم الأمر الواقع في النقض لعرقلة أي قرار سواء كان إداريا أم اقتصاديا أم سياسيا لا يصب في مصلحتها المباشرة أو من المحتمل أن يُعزِّز مصالح الجماعات الأخرى. وعلى الساحة السياسية، بين عام 2005 وأوائل 2015، كانت حكومات تصريف الأعمال تحكم لمدة عامين تقريبا، وتطلَّب الأمر الوصول إلى اتفاق دولي في الدوحة لانتخاب رئيس للجمهورية في عام 2008 بعد فراغ في منصب الرئاسة لمدة ستة أشهر، ومنذ مايو/أيار 2014 كان كرسي رئاسة الجمهورية شاغرا مرة أخرى. وفي الوقت نفسه، لا يعمل البرلمان في العادة بسبب غياب النصاب القانوني. وكانت نتيجة ذلك، أنه في عام 2007 على سبيل المثال، لم يصدر عن البرلمان قانون واحد. وفي عام 2013، وصل عدد القوانين التي تم سنُّها إلى اثنين، ولكن هذين القانونين كانا يتصلان بتمديد ولاية البرلمان وتأجيل الانتخابات النيابية. وسُنَّت خمسة قوانين و14 قانونا في عامي 2008 و2009 على الترتيب. وفي المجال الإداري والاقتصادي،

تعطّلت الوظائف الأساسية للسلطة التنفيذية والبرلمان مثل إقرار ميزانية عامة للدولة (آخر ميزانية تمت الموافقة عليها من عام 2005). وفضلا عن ذلك، فإن قرارات مهمة تتصل بإعادة هيكلة شركة كهرباء لبنان، أو إنشاء هيئة تنظيمية لقطاع النفط، أو إزالة هياكل بناء غير قانونية يرجع تاريخ معظمها إلى الحرب الأهلية تسببت كلها في إثارة الفوضى واعتصامات وتوترات. وتضاعفت مثل هذه الأحداث أو المحاولات الفاشلة للإصلاح في السنوات الأخيرة، وفي معظم الحالات كانت تنطوي على بعد طائفي. وخلاصة القول إن النظام القائم على القواعد والقوانين لم يعد قائما، ويسود الآن نظام قائم على التوافق والمساومات السياسية.

الإطار 1: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للصراع السوري على لبنان[21]

خلَّف الصراع في سوريا آثاراً سلبية كبيرة على اقتصاد لبنان، ونسيجه الاجتماعي، وخدماته العامة. ووصلت الخسائر التراكمية في النشاط الاقتصادي إلى ما يُقدَّر بنحو 7.5 مليار دولار بنهاية عام 2014. ويتداعى التماسك الاجتماعي فيما يُعزَى جزئيا إلى تضافر عوامل اشتداد الفقر، وتدهور سوق العمل، والانفلات الأمني المتزايد، وتدهور الخدمات العامة الرئيسية. وتتعرَّض الأخيرة لضغوط بسبب الزيادة المفاجئة والكبيرة في الطلب الناجمة عن تدفق اللاجئين السوريين. ويُقدَّر التكاليف التي تتحمَّلها المالية العامة من جراء الصراع السوري بنحو 2.6 مليار دولار حتى نهاية عام 2014. وفي كل مجالات الخدمات العامة الرئيسية، تجري تلبية الزيادة في الطلب في الوقت الحالي من خلال تراجع إمكانية الحصول على الخدمات العامة ونوعيتها. ويُقدَّر أنه سيلزم ضخ نفقات إضافية قدرها 2.5 مليار دولار لإعادة إمكانية الحصول على الخدمات العامة ونوعيتها إلى مستوياتها قبل الصراع السوري.

الأثر الاقتصادي

24. يُؤثِّر الصراع في سوريا–وهو بلد مرتبط ارتباطا وثيقا بلبنان من خلال أواصره التاريخية والاجتماعية والاقتصادية– تأثيرا سلبيا شديدا على الاقتصاد اللبناني. ويُقدَّر أن معدل نمو الاقتصاد اللبناني هبط 2.9 نقطة مئوية في كل عام من أعوام الصراع. ويؤدِّي هذا إلى خسائر تراكمية في النشاط الاقتصادي قيمتها 7.5 مليار دولار حتى عام 2014. وينشأ أكبر الأثر من خلال الانفلات الأمني والتأثيرات غير المباشرة لحالة عدم اليقين والشكوك التي تُوثِّر تأثيرا سلبيا عميقا في ثقة المستثمرين والمستهلكين. ويشكل انخفاض مستوى النشاط الاقتصادي الناجم عن ذلك ضغوطا خافضة على الإيرادات الحكومية تؤدي، مع اقترانها بارتفاع الطلب على الخدمات العامة بسبب التدفق الكبير في أعداد اللاجئين السوريين، إلى تكبيد الميزانية تكاليف كبيرة وإلحاق أضرار بالغة بالمالية العامة للبنان التي تعاني من ضعف هيكلي. وترجع هذه التكاليف في معظمها إلى تدفُّق اللاجئين على لبنان.

25. بعد التأثير السلبي الأولي للصراع السوري على قطاع التجارة، بدأت الشركات تتكيَّف تدريجيا مع الصدمة وأوجدت سبلا للتغلب على آثارها أو الاستفادة منها. ويتميَّز اقتصاد لبنان بقطاع تجاري كبير، ولذا فإنه شديد الارتباط بسوريا نظرا لدورها كشريك تجاري، ولأن نسبة كبيرة من التجارة اللبنانية تعبر من خلال الأراضي السورية، وكذلك بسبب المخاطر التي يجلبها زعزعة الاستقرار في سوريا لصادرات لبنان الكبيرة من الخدمات، لاسيما السياحة. وشهد النصف الأول من عام 2013 تراجعا حادا في تدفقات التجارة لاسيما للمنتجات الغذائية والسلع الاستهلاكية. وتكشف البيانات حتى عام 2014 أنه على الرغم من أن المُصدِّرين اللبنانيين إلى سوريا تضرروا من هبوط الطلب في السوق السورية (وإن كان بدرجة أقل من نظرائهم الأردنيين)، فإن مُصدِّرين لبنانيين آخرين بدأوا التصدير إلى سوريا لسد النقص في الإنتاج السوري. وتُظهِر البيانات أيضا أن اللاجئين السوريين في لبنان يمنحون الصادرات اللبنانية من الخدمات زخما مهما.

26. كبَّد الصراع السوري وما نجم عنه من تدفق كبير للاجئين على لبنان ميزانية الحكومة المركزية تكاليف تُقدَّر بمبلغ 2.6 مليار دولار حتى نهاية 2014. وفرضت صدمة الصراع السوري على المالية العامة للبنان ضغوطا حادة

[21] هذا القسم مقتبس في معظمه من البنك الدولي (2013 د).

يتعذَّر تحمُّلها بالنظر إلى الضعف الأولي للمالية العامة للبنان. ففي جانب الإيرادات، يُقدَّر أن الآثار غير المباشرة للصراع تسبَّبت في هبوط حصيلة الإيرادات بمقدار 1.5 مليار دولار حتى نهاية عام 2014، وذلك بسبب مجموعة من الآثار المباشرة على قطاعات رئيسية (مثل السياحة) والآثار غير المباشرة من خلال تراجع النشاط الاقتصادي. وفي جانب النفقات، يُقدَّر أن الإنفاق الكلي للحكومة في الميزانية زاد بمقدار 1.1 مليار دولار خلال الفترة نفسها، وكان معظمه بسبب الزيادة الحادة في طلب اللاجئين السوريين على الخدمات العامة. ومع اتساع عجز الميزانية العامة، وتراجع النمو الاقتصادي، وزيادة علاوة المخاطر التي تضاف إلى أسعار الفائدة بسبب الصراع السوري توقَّف التقدُّم الملحوظ الذي حقَّقه لبنان في تقليص نسبة ديونه إلى إجمالي الناتج المحلي للمرة الأولى منذ عام 2006، وارتفعت نسبة ديون لبنان مرة أخرى في عام 2012 واستمرت منذ ذلك الحين.

التنمية البشرية والآثار الاجتماعية

32. تذهب التقديرات إلى أن الصراع السوري كبَّد الميزانية العامة تكاليف قدرها 308 ملايين دولار في مجالات الصحة والتعليم وشبكات الضمان الاجتماعي حتى نهاية 2014، وأن ضبط هذه الأوضاع–أي إعادة سبل الوصول إلى هذه الخدمات ونوعيتها إلى مستويات ما قبل الصراع، **سيتطلَّب 1.4 مليار دولار (3% من إجمالي الناتج المحلي)** منها 166 مليون دولار لخلق فرص عمل قصيرة الأجل. ويُقدَّر أن الصراع أثَّر تأثيرا سلبيا وجوهريا على أوضاع الفقر وسبل كسب العيش والأحوال الصحية ورأس المال البشري للشعب اللبناني. وبنهاية عام 2014، يُقدَّر أن نحو 170 ألف لبناني آخر سقطوا في براثن الفقر (بالإضافة إلى مليون لبناني يعيشون حاليا تحت خط الفقر). والمناطق اللبنانية التي ترتفع فيها معدلات انتشار الفقر هي أيضا المناطق التي تستضيف أعدادا كبيرة من اللاجئين. ومن المتوقع أن يصبح 220 ألف لبناني آخرين، معظمهم من الشباب غير المهرة عاطلين عن العمل. وقد أنهك تدفق اللاجئين قطاع الخدمات الاجتماعية العامة الضعيف بالفعل في لبنان، واشتدت التوترات الاجتماعية، ومن ذلك قضايا المساواة بين الجنسين، فيما بين اللاجئين والمجتمعات المحلية اللبنانية. وعلى سبيل المثال:

- **زيادة الطلب على الخدمات الصحية والناجمة عن الصراع السوري تُنهِك نظام الرعاية الصحية في لبنان.** ويُؤثِّر الصراع في سوريا في نظام الرعاية الصحية في لبنان من خلال ما يلي: (1) زيادة الطلب على خدمات الرعاية الصحية؛ (2) زيادة التزامات وزارة الصحة العامة غير المدفوعة للمستشفيات المتعاقدة معها؛ (3) نقص عمال الصحة ومنهم المتخصصون وأطقم التمريض؛ (4) زيادة حادة في الأمراض المعدية وظهور أمراض جديدة لم يشهدها لبنان من قبل مثل الليشمانيا؛ و(5) زيادة مخاطر أوبئة مثل الأمراض المنقولة عن طريق المياه، والحصبة، والسل. ويُشكِّل فرط ازدحام السكان، ونقص مرافق البنية التحتية للمياه والصرف الصحي، وغيرها من الظروف البيئية السيئة مخاطر كبيرة بانتشار الإصابات بالعدوى، مثل تفشِّي حالات الإصابة بالقمل والطفح الجلدي التي ظهرت بين اللاجئين. وهكذا، زاد الطلب على خدمات الرعاية الصحية زيادة ملحوظة. وفضلا عن ذلك، فإن اشتداد الطلب على رعاية المستشفيات يُشكِّل ضغطا على المستشفيات وازدحامها، وقد يعرض للخطر إمكانية الحصول على الرعاية الصحية، ومن ثم يفرض ضغوطا مالية على المستشفيات، ويؤدي إلى زيادة التكاليف، ويتسبب في نقص خدمات العلاج. وفي الأمد المتوسط إلى الطويل، قد يؤدي أثر تأخُّر الرعاية الصحية إلى زيادة المستويات العامة للإصابة بالأمراض، لاسيما بين الضعفاء والمحرومين.

- **زيادة الطلب على الخدمات *التعليمية* الناجمة عن أطفال اللاجئين السوريين تؤدِّي إلى تكاليف متزايدة على المالية العامة، وآثار سلبية على نوعية التعليم الحكومي، وتخلق حاجة كبيرة إلى التعليم غير الرسمي.** وقبل الصراع السوري، كانت نسبة الالتحاق بالتعليم الأساسي في لبنان ثابتة عند أكثر من 90% لمدة تزيد على عشر سنوات. وعلى الرغم من أن المدارس الحكومية تستوعب 30% فحسب من مجموع الطلاب، فإنها تُقدِّم خدماتها في الغالب لأطفال ذوي وضْع اجتماعي واقتصادي أدنى. ومنذ بداية الصراع السوري، وتدفُّق اللاجئين على البلاد، تُتيح وزارة التربية والتعليم العالي للاجئين الالتحاق بمدارسها العامة. وفي عام 2012، بلغ عدد أطفال اللاجئين الملتحقين بالمدارس الحكومية 40 ألفا بتكلفة على الميزانية قدرها 29 مليون دولار. وكانت هناك تكاليف إضافية قدرها 24 مليون دولار تم تمويلها من جانب المانحين من خلال وكالات الأمم المتحدة، والتي لولا ذلك لكان لزاما على وزارة التربية والتعليم العالي تحمُّلها. واستمرت هذه التكاليف في الازدياد مع الزيادة السريعة لأعداد اللاجئين. ولا تتضمَّن هذه الأرقام نسبة 65% من اللاجئين الذين لم يلتحقوا بالمدارس الرسمية، وهو ما خلق احتياجات ملحة إلى التعليم في المدارس غير الرسمية وخارج المدارس، وهي ضرورية لاحتواء ممارسات تشغيل الأطفال التي بدأت بالظهور وغيرها من العواقب الاجتماعية السلبية.

الآثار على البنية التحتية

33. تُقدَّر التكاليف التي تتحمَّلها المالية العامة في مجال البنية التحتية بنحو 589 مليون دولار حتى عام 2014، وستكون هناك حاجة إلى 1.1 مليار دولار لضبط الأوضاع، منها 258 مليون دولار للنفقات الجارية. ولم يكن قطاع البنية الأساسية في لبنان (لاسيما المياه والصرف الصحي والخدمات البلدية، والكهرباء والنقل) مؤهلا كما يجب لمواكبة الضغط المتزايد على استخدامه بسبب هذه الزيادة الكبيرة في أعداد اللاجئين. وتأثَّرت بشدة الأجهزة والمؤسسات الحكومية المحلية والبلدية، التي تعاني بالفعل من ضائقة مالية وضعف القدرات، بالأزمة حيث تقوم الآن بتوفير الخدمات الأساسية وتهتم بالاحتياجات الملحة لكل من اللاجئين والمجتمعات المحلية المضيفة لهم. وعلى وجه التحديد:

- **اضطرت شبكات إمدادات المياه والصرف الصحي التي كانت تواجه بالفعل تحديات جسيمة قبل الأزمة إلى تلبية طلب إضافي على المياه يُقدَّر بنسبة 7% من مستواه قبل الأزمة.** وأدَّت هذه الزيادة في الطلب على المياه إلى نقص حاد في المياه في عام 2014، لأنها تزامنت مع عام جفاف نجم عنه ضعف معدلات تراكم المياه في مستجمعات المياه بالبلاد. وتشتمل الإجراءات التدخُّلية لإعادة الخدمات إلى مستويات ما قبل الأزمة للاجئين والمجتمعات المضيفة لهم على ما يلي: (1) تدابير إغاثة إنسانية مثل توزيع المياه المُعبَّأة والمنقولة بشاحنات صهريجية، ومعدات تنقية المياه وصهاريج التخزين على أشد فئات السكان حرمانا؛ (2) نفقات إضافية رأسمالية وللتشغيل والصيانة، وتوفير المعدات الضرورية، وبنية تحتية قصيرة الأجل إضافية لاستعادة إمدادات المياه؛ و(3) التعجيل بالاستثمارات في البنية التحتية والإصلاحات المؤسسية مثل مرافق البنية التحتية للتخزين والنقل، وإعادة تأهيل وإحلال شبكات التوزيع، ومعالجة مياه الشرب ومياه الصرف، وتوسيع وتحسين شبكات الري.

- **نتج تدهور ملموس بدرجة ملحوظة في مستوى ونوعية إدارة النفايات الصلبة والخدمات البلدية عن الزيادة الحادة والمفاجئة في الطلب من جانب اللاجئين السوريين.** فقد تضاعفت عمليات توليد النفايات الصلبة في عدة مناطق من البلاد، وهو ما يسهم في تلوُّث المياه الجوفية، وتلوُّث موارد المياه، وانتشار الأمراض التي تنقلها المياه. وتشتمل الإجراءات التدخُّلية لإعادة الخدمات إلى مستويات ما قبل الأزمة للاجئين والمجتمعات المضيفة لهم على ما يلي: (1)

إغلاق وإعادة تأهيل مطامر النفايات الصلبة البلدية المكشوفة والعشوائية؛ (2) إقامة منشآت لكمر وفرز ودفن النفايات؛ و(3) تقديم الدعم المالي للبلديات المضيفة لتغطية النفقات التشغيلية والرأسمالية الإضافية المتوقعة.

- **تُقدَّر الزيادة في الطلب على الكهرباء الناجمة عن وجود اللاجئين السوريين بنحو 251 ميجاوات بحلول نهاية 2014.** وأدَّت الأزمة السورية من خلال الزيادة الحادة في الطلب على الكهرباء إلى تفاقم جوانب النقص الهيكلية في القطاع، ولاسيما نقص طاقة التوليد المُركَّبة، وتدنِّي مستويات الكفاءة، وارتفاع نسبة الفاقد من الكهرباء، ونقص مرافق البنية التحتية، الأمر الذي أفضى إلي محدودية انتظام التيار الكهربائي، ونقص مستويات الإمدادات، والتخفيضات الواسعة للأحمال. وتشتمل الإجراءات التدخلية اللازمة لإعادة خدمات الكهرباء للسكان اللبنانيين إلى مستويات ما قبل الأزمة وتلبية احتياجات اللاجئين على ما يلي: (1) استثمارات رأسمالية في طاقة التوليد وما يتصل بها من شبكات النقل والتوزيع؛ و(2) القدرات المؤسسية والمساعدة الفنية لإعداد المشاريع وتنفيذها.

- **شهدت المناطق التي تستضيف أعدادا كبيرة من اللاجئين زيادة حادة في حركة المرور على بعض الطرق، وهو ما تسبَّب في وقوع حوادث وتدهور سريع لشبكة النقل.** وأثَّرت الأزمة السورية على قطاع النقل في لبنان في الأشكال التالية: (1) زيادة معدل التآكل والتلف في شبكة الطرق والنقل؛ (2) زيادة كبيرة في أحجام حركة المرور تسببت في الاختناق المروري؛ و(3) شبه توقف لحركة النقل العابر المزدهرة في لبنان، لاسيما لشحن البضائع. ولإعادة أداء قطاع النقل إلى سابق عهده قبل الأزمة، يلزم القيام باستثمارات في المجالات التالية: (1) الحفاظ على الموجودات، لاسيما من خلال تعزيز صيانة الطرق؛ (2) زيادة القدرات، ومن ذلك من خلال إعادة بناء الشبكات، وتوسعتها؛ و(3) حلول النقل العام مثل النقل الجماعي.

2. علاقة الترابط التكافلية بين نظام الحكم الطائفي والصراع

28. **يُطيل الاضمحلال المتزايد لمؤسسات الدولة والبيئة المضطربة أمد الديناميات المتكررة والمتعاضدة للصراع وهيمنة النخبة** (التي تختفي وراء قناع الطائفية. ويُوافق الوضع في لبنان نموذج الصراع والعنف والهشاشة الذي وصفت مطبوعة البنك الدولي المعنونة "تقرير عن التنمية في العالم 2011" (2011 م)، والتي ذُكر فيها أنَّ غياب مؤسسات تتمتَّع بالمرونة ووجود بيئة إقليمية ودولية مضطربة يطيلان أمد الديناميات المتكررة والمتعاضدة للصراع والهشاشة. ومن هذا المنظور، يؤدِّي العائقان الأساسيان–نظام الحكم الطائفي وتأثُّر البلد بديناميات الصراع في الشرق الأوسط– إلى مجموعة من الضغوط الداخلية والخارجية التي تسهم معا في إطالة أمد عدم الاستقرار وتفرض في الوقت الحالي عوائق خطيرة في وجه آفاق التنمية في لبنان. وعلى وجه التحديد، خلَّفت الأزمات والصراعات المختلفة على مر السنين التي ترجع في جانب منها إلى هذه الضغوط الهيكلية عواقب وتداعيات أطالت أمد الهشاشة في لبنان واستمرت في تصعيد الانقسامات الاجتماعية والسياسية. وأفضى هذا إلى ضغوط وصراعات جديدة، وفي الوقت نفسه أحدث تحوُّلات في الضغوط والصراعات القديمة، وأوجد سياقا يصعب فيه تمييز أنماط واضحة لعلاقة السببية. وتشتمل العواقب على ما يلي:

- **نظام سياسي ضعيف اختل أداء وظائفه وعاجز عن إدارة الصراع وممارسة السلطة السيادية.** يأتي في صميم النظام السياسي الطائفي في لبنان التوتر والتنازع بين أهداف النهج التوافقي في التخفيف من الصراع والآثار التي تنطوي في

نهاية المطاف على تفرقة وتمييز في المعاملة لعقد اجتماعي يجري فيه التفاعل في العلاقة بين الدولة ومواطنيها من خلال الانتماءات والمصالح الطائفية والفئوية. وللحيلولة دون وقوع صراعات طائفية في المستقبل بعد الحرب الأهلية، وطَّد اتفاق الطائف النظام الطائفي من خلال "نشر" أوسع للسلطة السياسية ومسؤوليات المؤسسات. وكان أثَر هذا إصابة عملية اتخاذ القرارات بالشلل (بالنظر إلى ضرورة توفر توافق واسع على كل قرار)، وترسيخ المصالح الطائفية في صميم مؤسسات الدولة، وإضعاف استقلالية الدولة وفعاليتها. وقد "اضمحلت" الدولة، في الواقع، مع نقل السلطة السيادية فعليا إلى فاعلين وتنظيمات طائفية، وأصبحت المؤسسات عاجزة عن التنفيذ الفعَّال لوظائف الدولة الأساسية في العديد من القطاعات. وفي الوقت نفسه، ظل التنازع راسخا في صميم النظام من خلال إرساء تنافس "دائم" على السلطة السياسية، والموارد، وامتيازات الدولة التي يُقصد بها خدمة المصالح الطائفية والفاعلين السياسيين وأتباعهم وأنصارهم. ويرى البعض أنه لم يُمكِن تفادي العودة إلى صراع طائفي عنيف إلا من خلال تنظيم "طني" للتنافس السياسي في وجود التواجد السوري في لبنان حتى عام 2005، والذي ضمن درجة معينة من الاستقرار واتخاذ القرارات. وقد تجلَّى ضعف الدولة في أعقاب الانسحاب السوري، إذ أدَّى التنافس بين القوى السياسية الذي كان الوجود السوري يُخفِّف منه إلى جمود سياسي وأزمة، وعودة الصراع فترة قصيرة في عام 2008.

- **ترسيخ الطائفية كنظام مواز وبديل لتنظيم مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.** خلال الحرب الأهلية، كانت الميليشيات والجماعات الدينية والمذهبية تُشكِّل "دولا داخل الدولة"، وكانت في الواقع تقوم بمهام الحكم والإدارة والدفاع عن السكان. وبعد الحرب الأهلية، طرأ تحوُّل على هذا البعد من أبعاد الطائفية، وازداد رسوخا، وأصبحت الحدود الإدارية للمناطق بين الجماعات ذات طبيعة مؤسسية. وكان من السمات الرئيسية للتنظيم الطائفي دورها في توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية مثل التعليم والرعاية الصحية، وتقديم خدمات الدعم الاجتماعي إلى أشد الفئات حرمانا. ومع أنه يمكن القول إن هذا كان مفيدا في غياب مؤسسات فعالة للدولة، فإنه عمَّق الانقسامات المجتمعية، وأضفى صبغة مؤسسية على نظام غير منصف ينطوي على تفرقة في المعاملة لتنظيم الحياة الاجتماعية والاقتصادية بالنظر إلى أن تقديم وتوجيه الخدمات غالبا ما كان يرتبط بالحملات الانتخابية. وأدَّى هذا مع اقترانه بخصخصة تقديم الخدمات العامة والتمويل المباشر من جانب الدولة، إلى تفاوتات حادة من حيث إمكانية الحصول على الخدمات، وذلك بسبب التكاليف المغالي فيها لتقديم الخدمات التي يُحدِّدها فاعلون من القطاع الخاص.[22]

- **تأثَّر اقتصاد لبنان بعد الحرب الأهلية بشدة بالنظام السياسي الطائفي والعلاقات الاجتماعية التي تطوَّرت أثناء الحرب الأهلية وأدَّت إلى نمو غير متكافئ، وإدارة يكتنفها الغموض للموارد العامة، وانتشار الفساد على نطاق واسع، الأمر الذي أسهم في توطيد هيمنة النخبة والانقسامات الطائفية.** وأدَّت هذه العوامل إلى ظهور حكومة واقتصاد يُهيمِن عليهما عدد صغير من الأفراد الذين سيطروا على سبل الوصول إلى قطاعات منفردة، وكان لهم من خلال ممارسات الزبونية تأثير قوي على توزيع الموارد. وتُوجَّه انتقادات إلى حملة إعادة إعمار لبنان وما نجم عنها من ازدهار النمو الاقتصادي في التسعينيات بأنها عادت بالنفع على قطاع صغير من السكان، وأن معظم الاستثمارات تركَّزت في بيروت، وتراكمت الأرباح في معظمها في أيدي نخبة من الأثرياء. وخلال هذه الفترة، لم يكن الإنفاق الاجتماعي يحظى بأولوية على أساس المكاسب المتوقعة أن تصل المستويات الدنيا نتيجةً للاستثمارات في إعادة الإعمار، ولكنها لم تحدث في مختلف أنحاء البلاد (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2009). وكما أبرز الفصل السابق عن الفقر، فإن التفاوتات بين المناطق صارخة في لبنان، إذ يعيش أغلب الفقراء في مناطق هامشية في

[22] لتحليل أثر خصخصة الخدمات والطائفية في سياق قطاع الصحة، راجع كاستوري وميهيو سيباي (2004).

الأطراف النائية (لاسيما في الشمال والجنوب). وجاء أداء لبنان دون المتوسط للعالم ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مجموعة متنوعة من مُؤشِّرات وضع السياسات وتقديم الخدمات (انظر القسم ب.3 أدناه). وتُميِّز درجات التصنيف (ضعيف للغاية) العقبات أمام العمل العام، وجودة الخدمات المُقدَّمة، والتغطية القائمة على أساس الاحتياجات للخدمات العامة في مختلف المناطق. وقد أدَّى هذا التفاوت، مع غياب حكومات قادرة على تنفيذ خطة تنمية وطنية إلى نشوء تصوُّرات عن التمييز في المعاملة على أساس الانتماء الطائفي في المجال الاقتصادي (الذي غالبا ما استغلته المجموعات السياسية في حشد التأييد والتحرُّك)، وقوَّى المنافسة والمنازعات السياسية بين المجموعات الطائفية بشأن السيطرة على محاور السلطة الاقتصادية في الحكومة (كرافت وآخرون، 2008).

- **وأدَّى اندماج الديناميات الخارجية مع الداخلية في لبنان إلى إطالة أمد ضعف البلاد وشدة تأثُّرها بالصراعات الإقليمية وعدم الاستقرار في المنطقة.** لطالما تأثَّر لبنان بديناميات خارجية (أي إقليمية ودولية) بطُرُق مختلفة، منها (1) كونه مسرحا لصراعات إقليمية والسعي وراء أهداف خارجية (سياسية وعسكرية)، ومن ذلك الصراع الإسرائيلي الفلسطيني والتدخل السوري؛ (2) من خلال استخدام جهات لبنانية فاعلة لتحالفات سياسية إقليمية لتقوية مكانتها السياسية في الداخل؛ و(3) من خلال الآثار غير المباشرة للصراع الإقليمي وآثاره (السياسية والأمنية والاقتصادية) المزعزعة للاستقرار –وعلى الأخص الصراع الحالي في سوريا. وعلى مر السنين، أصبحت بعض هذه العوامل الخارجية جزءا لا يتجزأ من المشهد السياسي المحلي، من حيث الهويات والأجندات السياسية لبعض المجموعات (سواء كانت وطنية أو عابرة للحدود في طبيعتها) ومن حيث الدور الذي تلعبه المجموعات اللبنانية في ديناميات الصراع في مكان آخر بالمنطقة. وعلى سبيل المثال، الصراع الإقليمي الحالي بين الجماعات الشيعية والسنية في العراق وسوريا يترك أثرا سلبيا قويا في لبنان، ويؤدِّي إلى استقطاب المجتمعات المحلية، وتحوُّل التوترات والانقسامات الطائفية من صراع بين المسلمين والمسيحيين إلى صراع بين السنة والشيعة. ويُحدِث هذا أثرا سلبيا قويا على النمو والفقر والمساواة.

29. بعد عرض الخلفية المرجعية والمحور الأساسي للتحديات الإنمائية التي يواجهها لبنان، ينقسم هذا التقرير كما يلي: يُقدِّم الفصل الثاني عرضا عاما لأوضاع لبنان فيما يتصل بالنمو والفقر وخلق الوظائف. وبالنظر إلى أوجه النقص المتصلة بالبيانات، فإنه حيثما أمكن، يعتمد العرض العام نهجا طويل الأجل بشأن أداء تلك القطاعات، بهدف إبراز الاتجاهات والعوامل الهيكلية بدلا من الظواهر القصيرة الأجل أو الدورية. ويعرض تحليل هذا الفصل تشخيصا لأداء لبنان في خلق وظائف مستدامة ذات جودة من أجل الوصول إلى الهدفين التوأمين المذكورين أعلاه. ويُورِد الفصل الثالث تفاصيل التحديات والفرص المتاحة للبنان فيما يتصل بتحقيق هذين الهدفين. ويشرح الفصل في البداية التحديين الأساسيين، ويلي ذلك التحديات/العوائق المتداخلة. ويختم الفصل بعوامل القوة، ومصادر المرونة والفرص المتاحة للبنان. ويتناول الفصل الرابع بمزيد من التعمُّق المخاطر ومواطن الضعف الرئيسية التي تحيط بنموذج التنمية في لبنان. وأخيرا، وعلى أساس تحليل الفصول السابقة، يعرض الفصل الخامس قائمة مُرتَّبة من حيث الأولوية للتحديات، ويُبرِز بعض الفرص المتاحة للبلاد.

ثانيا: النمو والفقر والوظائف

أ. تطوُّرات النمو وتحليله

30. **منذ نهاية الحرب الأهلية، نما الاقتصاد اللبناني بوتيرة معتدلة، لكنه تعرَّض لصدمات متكررة** (الشكل 4).[23] ويُقدَّر أنَّ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بلغ 4.4% في المتوسط في الفترة من 1993 إلى 2014،[24] لكن التقلُّب حول ذلك المتوسط كان كبيرا، إذ بلغ 3.2% (الانحراف المعياري 1). ويُمكِن ملاحظة ست فترات منفصلة للنمو خلال حقبة ما بعد الحرب الأهلية (الشكل 4):

أ. *انتعاش ما بعد الحرب وطفرة إعادة الإعمار (1991–1995).* بلغ معدل النمو في المتوسط 12.9% بين عامي 1991 و1995 وذلك بفضل الاستثمارات العامة الكبيرة التي استهدفت إعادة إعمار مرافق البنية التحتية للبلاد ووسط بيروت، ويرجع أيضا إلى الاستهلاك العام الكبير.

ب. الشواغل المتصلة بالدين العام أثَّرت على النمو (1996–2000): تراجعت وتيرة النمو بدرجة ملموسة بين عامي 1996 و2000 لتصل في المتوسط إلى 2.4% بسبب الصدمات (الصراع مع إسرائيل في أبريل/نيسان 1996) والمخاوف المتزايدة فيما يتعلق بالزيادة السريعة للدَيْن العام الذي تخطَّى 100% من إجمالي الناتج المحلي (الشكل 53). وانحسر الاستهلاك الخاص والاستثمار، وأصبح صافي الصادرات هو المُحرِّك الوحيد للنمو (الشكل 4).

ج. عاود الاقتصاد النمو، إذ إن المساعدات الخارجية أسهمت في تحسين مشاعر الثقة (2001–2004). ومع أن عجز المالية العامة زاد زيادة كبيرة ودفع البلاد نحو أعلى نسبة ديون إلى إجمالي الناتج المحلي في العالم، فإن الثقة تحسَّنت بفضل مؤتمري باريس 1 وباريس 2 للمانحين الدوليين في عامي 2001 و2002. ومع تحسُّن مستوى الثقة، عزز الاستهلاك الخاص النمو، وبلغ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في المتوسط 4.1%.

د. *الصدمات السياسية الداخلية والخارجية تؤثر في النمو (2005–2006).* أثَّر اغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري في فبراير/شباط 2005 والصراع مع إسرائيل في صيف عام 2006 على الاقتصاد، وبلغ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في المتوسط 2.2% فحسب.[25]

ه. *التعافي والازدهار الاقتصادي بفضل الباحثين عن ملاذ آمن (2007–2010).* لقى النمو الاقتصادي دعما من مؤتمر باريس 3 للمانحين الدوليين في يناير/كانون الثاني 2007، وبلغ في المتوسط 9.2% وهو

---

[23] المرفق 2 يُقدِّم عرضا لأداء الاقتصاد قبل الحرب الأهلية وأثناءها. وهذا المنظور الطويل الأجل بشأن النمو يُفسِّر الآثار الدائمة التي خلَّفها الصراع على مُحرِّكات النمو الرئيسية في لبنان (رأس المال البشري والمادي والاجتماعي).

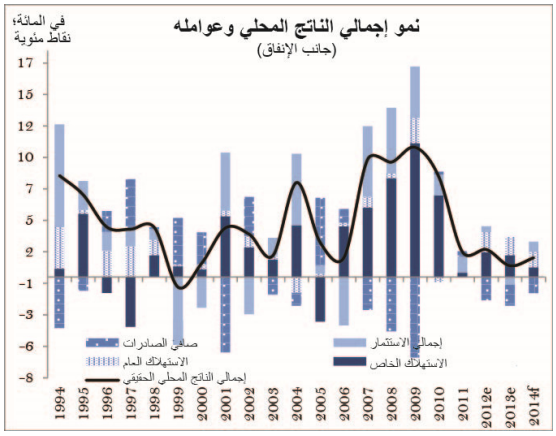
[24] أرقام إجمالي الناتج المحلي من الأعوام 2004–2011 تستند إلى الحسابات القومية اللبنانية التي نشرتها إدارة الإحصاء المركزي في يوليو/تموز 2013، أمَّا البيانات عن الأعوام 2012 و2013 و2014 فتستند إلى تقديرات الخبراء، وذلك رهنا بالتقديرات النهائية لإجمالي الناتج المحلي الصادرة عن إدارة الإحصاء المركزي.

[25] تسبَّب الصراع مع إسرائيل في خسائر بشرية كبيرة، وأضرار في مرافق البنية التحتية، وخسائر اقتصادية. وتُقدَّر الأضرار المباشرة بمبلغ 2.8 مليار دولار والأضرار غير المباشرة بنحو 700–800 مليون دولار (البنك الدولي، 2010).

متوسط قياسي على الرغم من الحوادث الأمنية المتكررة والأزمة المالية العالمية/الكساد العالمي.[26] ويرجع جانب من انتعاش النمو الاقتصادي إلى "أثر التغير في معدل التضخم" بعد أن تضرر الاقتصاد من عامين ضعيفين (2005 و2006). ونظرا لوضع الملاذ الآمن نسبيا في نظر لبنانيي المهجر، وفائض السيولة من بلدان الخليج (بفضل أسعار النفط القياسية المرتفعة)، تدفَّقت الودائع على البنوك اللبنانية وأذكت طفرة في الاستثمارات العقارية. وفي حين امتدت الأزمة المالية العالمية إلى معظم البلدان، وجد لبنان نفسه مستفيدا منها، إذ اجتذب جهازه المصرفي المودعين الذين يساورهم القلق على سلامة مؤسساتهم المصرفية في البلدان المتقدمة. وكانت ثقة المودعين نتيجة للوائح المتشددة في تنظيم الجهاز المصرفي، وما يتمتع به من سيولة وفيرة، مع التركيز على الأعمال المصرفية التجارية التقليدية (ولذلك كان يتميَّز بتدنِّي مستوى تعرُّضه للأصول الشديدة الخطورة مثل الأوراق المالية المضمونة برهون عقارية التي كانت جوهر الأزمة المالية). وكانت القواعد الصارمة للسرية المصرفية في لبنان وهيكل أسعار الفائدة المرتفعة نسبيا عوامل جذب إضافية لبعض المودعين. وأسهم انتعاش الاستهلاك الخاص أيضا في تعزيز النمو في هذه الفترة الزمنية.

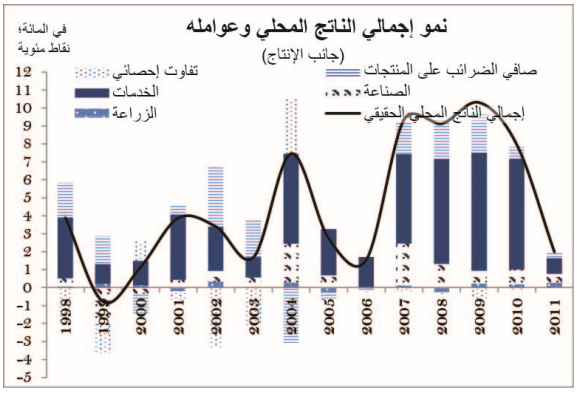
و. *اقتصاد مُنهَك تعرَّض لصدمات سياسية داخلية وخارجية (2011–2014).* بعد أن بلغت الطفرة العقارية منتهاها (ووصلت الأسعار مستويات مرتفعة للغاية)، بدأت تنحسر الاستثمارات. وفي الوقت ذاته، تأثر الاستهلاك الشخصي –وهو المحرك الرئيسي الآخر للنمو في السنوات 2007– 2010) بشكل سلبي وبدرجة كبيرة بالفراغ السياسي في أوائل عام 2011 في أعقاب سقوط حكومة الوحدة الوطنية لسعد الحريري ثم نشوب الصراع السوري الذي أثار العديد من القضايا الأمنية وتدفق اللاجئين. ومع تراجع الثقة، هوى متوسط نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي إلى 1.7% خلال السنوات الثلاث الماضية.

الشكل 4. بعد طفرة الإعمار التي أذكاها الاستثمار، أصبح الاستهلاك المحرك الرئيسي للنمو في لبنان



المصدر: إدارة الإحصاء المركزي، وحسابات خبراء البنك الدولي.

الشكل 5. الخدمات هي مُحرِّك النمو لكن حساسية القطاع لأوضاع الأمن تضفي سمة التقلُّب على الاقتصاد



المصدر: إدارة الإحصاء المركزي وحسابات خبراء البنك الدولي.

[26] اشتملت الحوادث الأمنية الكبرى على معارك نهر البارد في صيف عام 2007 ومصادمات مسلحة بين فئات سياسية متنافسة في مايو/أيار 2008.

31. **قطاع الخدمات الذي طالما كان مُحرّكا رئيسيا للنمو تأثَّر بشدة بالأحداث منذ عام 2011، وقد أسهم بدرجة ملموسة في انخفاض معدل النمو في لبنان في السنوات الأخيرة (الشكل 5).** وبين عامي 1997 و2011، بلغ نصيب قطاع الخدمات في المتوسط 74% من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بالمقارنة مع 49% في مجموعة بلدان المقارنة.[27] وعلى النقيض من ذلك، أسهم قطاع الزراعة في المتوسط بنسبة 5.6% من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي. ونظرا لحصته المهيمنة في الاقتصاد اللبناني، أدَّى تراجع وتيرة النمو الذي لوحظ في قطاع الخدمات منذ عام 2011 إلى هبوط كبير لمعدل النمو العام، وكان النصيب الأكبر في هذا الهبوط لقطاعات التجارة الداخلية والسياحة واستطاعت القطاعات العقارية والمالية تحمُّل جانب من الصدمة، فيما يُعزَى جزئيا إلى حزم التحفيز التي اعتمدها البنك المركزي.

32. **أضفى الاعتماد الكبير على القطاعات العقارية والسياحية التي تتسم بشدة تأثُّرها بالصدمات الأمنية قدرا قويا ومتكررا نسبيا من التقلُّب على الاقتصاد اللبناني.** وأسهم القطاع العقاري بنسبة 50% إلى 70% من إجمالي تكوين رأس المال الثابت منذ عام 1997. ولأن القطاع يجتذب في الغالب عمالا غير مهرة يتم توفيرهم في لبنان من خلال العمال الأجانب الأقل تكلفة، فإن النمو الاقتصادي الذي نجم عن القطاع لم يؤدِّ إلى زيادة كبيرة في الوظائف للمواطنين اللبنانيين. وهكذا، فإن قطاعات العقارات والإنشاءات أسهمت بحصة كبيرة في إجمالي الناتج المحلي (17.1% في المتوسط بين عامي 2004 و2011)، لكن عدد الذين حصلوا على وظائف في هذه القطاعات لم يتعد 7.8% من مجموع القوى العاملة اللبنانية بين عامي 2004 و2009. وتستخلص نتائج مماثلة في أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث تبلغ حصة القطاع العقاري نحو 46% من إجمالي الناتج المحلي لكن مساهمته في خلق الوظائف لم تتعد 19% بين عامي 2003 و2011 (البنك الدولي 2012 و).[28] وفي قطاع السياحة، والفنادق والمطاعم وكذلك قطاعات تجارة الجملة والتجزئة بلغ نصيبها 16.8% من إجمالي الناتج المحلي بين عامي 2004 و2011، لكنها شديدة التأثُّر بالصدمات السياسية والأمنية. وتبعا لذلك، أثَّر تدهور الأوضاع الأمنية والسياسية منذ عام 2011 تأثيرا سلبيا شديدا على هذه القطاعات. غير أن الأثر السلبي للصراع السوري على القطاع العقاري أمكن، إلى حد ما، التخفيف منه عن طريق حزم التحفيز المتكررة التي قدَّمها مصرف لبنان المركزي (من خلال عرض قروض مدعومة من البنوك التجارية) بهدف تحسين سبل الحصول على قروض عقارية ميسورة، وهو ما ساعد القطاع العقاري على الصمود جزئيا في فترة الأعوام 2012–2014.

33. **على جانب الطلب، كان الاستهلاك الخاص المُحرّك المُهيمن للنمو في لبنان في القرن الحادي والعشرين، لكنه شديد التأثُّر بحالة الثقة والصدمات الأمنية.** وبلغ نصيب الاستهلاك الخاص 75% من نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بين عامي 1998 و2010 (الشكل 4). وتقلَّصت هذه المساهمة إلى 17% في عام 2011، ولا تزال منخفضة منذ ذلك الحين بسبب ضعف الأوضاع الأمنية وتراجع ثقة المستثمرين. وأدَّى انخفاض مستويات الصادرات وفرط الاعتماد على الواردات لتلبية الطلب المحلي إلى عجز متواصل في الميزان التجاري تراوح بين 22% و33% من إجمالي الناتج المحلي في فترة الأعوام 1997–2011 (على أساس نشرة الحسابات القومية لإدارة الإحصاء المركزي في يوليو/تموز 2013). ومع ضيق حيز الإنفاق المتاح في المالية العامة، وعدم وجود ميزانية معتمدة منذ عام 2006، تقلَّصت الاستثمارات العامة من 6.3% إلى 1.4% من إجمالي الناتج المحلي بين عامي 1997 و2011، وهي أقل كثيرا من المتوسط البالغ 3.6% في مجموعة البلدان المقارنة. وتُبيِّن المؤشِّرات المتاحة أن ركود النشاط الاقتصادي منذ عام 2011 كان نتيجة لهبوط حاد

[27] سجَّلت هذه المجموعة نفس متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الذي حقَّقه لبنان في 2013 (على أساس تبادل القوة الشرائية). وتضم المجموعة أذربيجان وبيلاروس وكوبا وغابون وموريشيوس والمكسيك ورومانيا وسورينام وتركيا وأوروغواي وفنزويلا.

[28] تشير بيانات الحسابات القومية في هذه الفقرة إلى بيانات تتسق مع نشرة الحسابات القومية لإدارة الإحصاء المركزي في يوليو/تموز 2013.

في الاستهلاك الخاص، إذ إن تدهور الأوضاع الأمنية والسياسية أثَّر في ثقة المستهلكين تأثيرا سلبيا.[29] غير أن الطلب من الأعداد الكبيرة من اللاجئين السوريين الذين تدفقوا على لبنان عوَّض جزئيا عن هبوط الاستهلاك الخاص.

ب. الفقر و الوظائف

34. **في مسح استقصائي للمواطنين اللبنانيين أجراه البنك الدولي (2014 د)، جاء ترتيب إصلاح حوكمة القطاع العام في المركز الأول بين الأولويات الإنمائية في لبنان.** وتشتمل الجوانب الرئيسية لهذا التحدِّي على هيمنة النخبة على أنشطة الأعمال، والتطبيق الانتسابي للوائح التنظيمية، وتفشِّي الفساد، وهي جميعا تُؤثِّر على تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك. وفي الواقع، تُظهر الشواهد الدولية أن زيادة جودة نظام الإدارة الرشيدة والحوكمة يمكن أن يساعد على خفض معدل الفقر المطلق بما يصل إلى 20% (الشكل 6). وتبيَّن أيضا أن الشفافية ضرورية لفعالية الحكومة (الشكل 7).

35. **يعتبر اللبنانيون خلق الوظائف والحماية الاجتماعية من أهم أولويات التنمية والرخاء المشترك في بلادهم.**[30] وفي مسح استقصائي أجراه البنك الدولي (2014د) لأصحاب المصالح، كشف اللبنانيون أن الحماية الاجتماعية وخلق الوظائف/التوظيف يأتيان في المركزين الثاني والثالث على الترتيب بين أولويات التنمية بعد حوكمة القطاع العام كما أشرنا من قبل. وفي هذا الاستقصاء نفسه، يرى 66% من اللبنانيين أن بلادهم تسير في الاتجاه الخطأ (8% فحسب قالوا إنها تسير في الاتجاه الصحيح)، وهو ما يكشف عن عُمْق مشاعر الاستياء من السياسات الحالية. وتتوافق هذه الآراء مع كون النمو غير شامل للجميع، إذ إن مرونة نمو الوظائف ضعيفة حتى بالمقارنة ببلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

36. **على الرغم من نقص البيانات، فإن عدم كفاية جهود خلق وظائف منتجة أعاق على الأرجح إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك بمعدلات أسرع في لبنان.** وكما هو مُوضَّح أدناه، فإننا لا نعرف إلا النذر القليل عن اتجاهات الفقر على المدى المتوسط إلى الطويل في لبنان. لكن الشواهد الدولية تُظهِر أن الأجور والوظائف هما العاملان الرئيسيان لتقليص الفقر (إنشوست وآخرون، 2014). وفي لبنان، تخلَّف خلق الوظائف عن معدلات نمو القوى العاملة. ويشير تحليل البيانات إلى أن التحسينات في سوق العمل لم تساعد على خلق مزيد من فرص العمل والتوظيف المحلية، لاسيما الوظائف الرسمية في القطاع الخاص. وتركَّز معظم خلق الوظائف في قطاعات منخفضة الإنتاجية، لاسيما التجارة. وتبيَّن أن واحدا فحسب من كل ثلاثة مشاركين في القوى العاملة لديه وظيفة في القطاع الرسمي. ومن ثمَّ، فإنه بدون زيادة فرص كسب الدخل وتحسين نوعيتها، تجد الأسر في لبنان صعوبة في تحقيق تحسينات ملموسة في مستويات رفاهيتها.

37. **فضلا عن ذلك، فإن الافتقار إلى فعالية الحكومة، ونقص حيز الإنفاق المتاح في المالية العامة يحدان من نطاق تغطية شبكة الأمان العامة التي كان من الممكن أن تساعد على زيادة دخول الفقراء.** وفي لبنان، تتألَّف الإجراءات

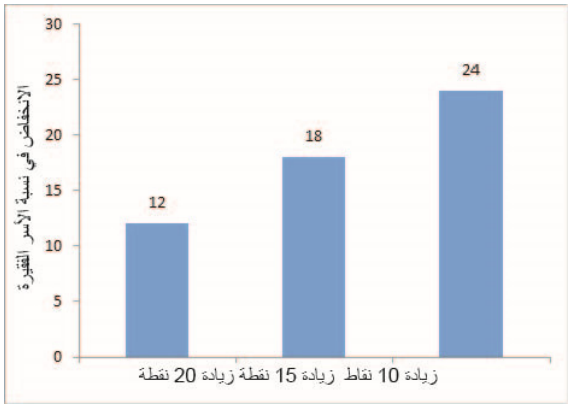
[29] انخفض مؤشر ثقة المستهلك الصادر عن الجامعة الأمريكية ببيروت وبنك بيبلوس 33.9% و9.9% (بمعدل سنوي) في 2012 و2013 على الترتيب. (أحدث الأرقام السنوية المتاحة).

[30] تتألَّف الحماية الاجتماعية من سياسات وبرامج مُصمَّمة للحد من الفقر والضعف عن طريق التشجيع على كفاءة أسواق العمل، وتقليص تعرُّض الناس للمخاطر، وتعزيز قدراتهم على إدارة المخاطر الاقتصادية والاجتماعية مثل البطالة والإقصاء والمرض والعجز والشيخوخة (البنك الدولي، 2011).

التدخُّلية للحماية الاجتماعية من التأمينات الاجتماعية والإجراءات التدخلية في سـوق العمل (التي غالبا ما تشـتمل على أنظمة قائمة على الاشـتراكات مثل معاشـات التقاعد) والخدمات الاجتماعية (توفر خدمات كالصـحة والتعليم) وبرامج للمساعدات الاجتماعية مُوجَّهة على نطاق ضيق. بيد أن هذه البرامج لا تصل إلا إلى نسبة صغيرة من السكان، ولا تكفي لتلبية احتياجات الفقراء. وهكذا، يظل السـكان معتمدين اعتمادا كبيرا على دخولهم للخروج من دائرة الفقر، وربما على شـبكات الأمان الخاصـة (مثل تحويلات المغتربين)، ولكن ليس هناك سـوى القليل من المعلومات عن هذا المصـدر من مصادر الدخل في جهود الحد من الفقر.

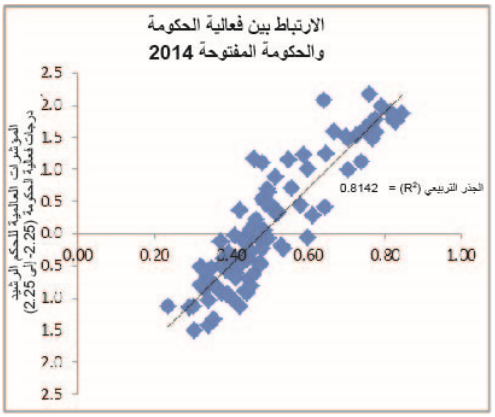
38. **في السـنوات الأخيرة، يبدو أن المعروض من العمال ذوي المهارات المحدودة زاد زيادة سـريعة بسـبب الأزمة السورية، وهو ما أثَّر بشكل سلبي في دخول اللبنانيين محدودي الدخل والفقراء.** وكانت الوظائف التي تمت تهيئتها ذات نوعية متدنية (مثلا تتطلَّب مهارات محدودة، وغير رسـمية في الغالب) وتذهب إلى غير اللبنانيين (مثل العمال بأجر في قطاع الإنشاءات). وتأثَّرت أوضاع الفقر والوظائف بشدة وبشكل سلبي بالصراع السوري، ولاسيما تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين إلى لبنان. وهكذا، تبدو احتمالات الحد من الفقر في الأجل القريب قاتمة في لبنان، لكن الإصـلاحات الحكومية في الأجل المتوسط قد يكون لها أثر ملموس على تحسين رفاهة الفقراء.

الشكل 6. الإدارة الرشيدة تخفض معدل الفقر المطلق



المصدر: ستيف ناك (2002).

الشكل 7. الشفافية وفعالية الحكومة



المصدر: مشروع العدالة العالمية، درجات الحكومة المفتوحة (1.0 – 0.0).

ج.1. قياس الفقر النقدي وعدم المساواة (1961–2012)

39. **على الرغم من نقص البيانات الجزئية، جرت محاولات متفرقة لقياس أحوال المعيشـة في لبنان منذ السـتينيات. ويُلخِّص الجدول 1 أدناه النتائج الرئيسـية التي تمخضـت عنها تقارير مختلفة بين عامي 1961 و1997. ويجدر ملاحظة أنه لا يوجد أساس يذكر للمقارنة بين هذه التقديرات بمرور الزمن، لأن كل المسوح الاستقصائية التي أُجريت يبدو أنها مختلفة من حيث المنهجية وحجم العينة. وفضلا عن ذلك، يوجد قدر ضئيل جدا من الوثائق بشأن كيفية إعداد مجاميع الرفاهة وخطوط الفقر عبر الزمن. ولذلك، يجب فهم الاتجاهات المعروضة أدناه في ضوء هذا التنبيه.**

الجدول 1. قياس أوضاع الفقر وعدم المساواة في لبنان 1961–2014

المُؤلِّف	سنة المسح	النتائج الرئيسية
مؤسسة إرفد (1961)	1960	50% من السكان دون خط الفقر
شيميل (1976)	1975-1973	22% من السكان دون خط الفقر
لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (1995)	1993	28% من السكان فقراء و7.5% فقراء فقرا مدقعا. وتركُّز الفقر في البقاع ومناطق شمال لبنان. ارتفاع معدلات الفقر بين العمال الزراعيين.
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2004)	مُلخَّص	انخفضت نسبة السكان محدودي الدخل من 50% في 1959-1960 إلى 22% في 1973-1974 لتزيد ثانية إلى 52% في 1994-1995.
غاسبارد (2004)	مُلخَّص	انخفض معامل جيني على أساس الدخل من 0.5 في 1960 إلى 0.44 في 1997. وانخفض معامل جيني على أساس الإنفاق من 0.51 في 1951 إلى 0.47 في 1997.
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2008)	2005-2004	28.5% من الفقراء و8% من الفقراء فقرا مدقعا في 2004-2005. وسجَّل معامل جيني نحو 0.361. كما وجدت تفاوتات كبيرة بين المناطق من حيث أعداد الفقراء، وكان الشمال والجنوب والبقاع أشدها فقرا. وكانت أعلى معدلات الفقر وأعمقها وأشدها بين الأميين والعاطلين. كان العمال الزراعيون وأصحاب الأعمال الحرة والوظائف بدون راتب على الأرجح فقراء. باستخدام نماذج المحاكاة للفترات السابقة واللاحقة، تبيَّن أن معدل الفقر المدقع هبط من 10% في 1997 إلى 8% في 2004-2005، لكنه ارتفع بعد ذلك إلى 8.4% في 2007.
إدارة الإحصاء المركزي	2012-2011	سيتم تحليل البيانات حالما تُعالج مسألة الانحياز الكبير لعدم الإجابة.
مسح وورلد فاليوز، والمقياس العربي، ومسح القدرات المالية	2013-2010	نحو 30-32% من السكان يُقدَّر أنهم فقراء باستخدام استبيان الرفاهة ومعلومات الدخل كما أفاد بها المجيبون (التي قيست بطرق مختلفة في مسوح مختلفة).
البنك الدولي (2013هـ)	2014-2012	يُقدَّر أن الأزمة السورية زادت عدد الفقراء بين السكان اللبنانيين بواقع 170 ألفا بحلول عام 2014، وازداد الفقراء الحاليين فقرا.

40. **اتسم الاقتصاد اللبناني قبل الحرب الأهلية بدرجة عالية من التفاوت في الدخول، وانحسار معدلات الفقر ولكنها لا تزال مرتفعة.** وبصرف النظر عن قضايا المقارنة بين الدراسات الأولية، فإن ارتفاع مستويات التفاوت في الدخول ومعدلات الفقر في الستينيات أعقبته تراجعات سريعة للفقر في السبعينيات (الجدول 1). وكانت الدراسة الأولى للفقر قد نشرتها بعثة معهد البحوث والتدريب من أجل التنمية (إرفد) عام 1961 وأظهرت أن 50% من السكان في لبنان تقل دخولهم عن خط الفقر. ووثَّق التقرير نفسه تفاوتات واسعة بين المناطق في مستويات المعيشة ودرجة عالية من عدم المساواة بين السكان. وأظهرت الدراسة الثانية لشيميل (1976) أن نسبة الفقراء في لبنان بلغت 22% من السكان فقراء في فترة 1973–1975 قبل الحرب الأهلية. وبحسب دراسة غاسبارد (2004)، فإن التفاوت في الدخول كان مرتفعا نسبيا، إذ بلغ مُؤشِّر جيني 0.51 و0.55 في عامي 1960 و1974 على الترتيب.[31]

41. **وظلت مستويات الفقر وعدم المساواة مرتفعة بعد الحرب الأهلية.** وقدَّرت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا التابعة للأمم المتحدة (الإسكوا) (1995) أن معدل الفقر على أساس الاستهلاك بعد الحرب الأهلية بلغ 28%، ومعدل الفقر المدقع كان 7.5% في عام 1993 و10% في 1997. ونظرا لأن دراسة بعثة إرفد كانت قائمة على أساس الدخل، فإنه لا يمكن المقارنة بين تقديرات الفقر في عامي 1960 و1993. غير أنه وفقا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

[31] يقيس مؤشِّر جيني مدى انحراف توزيع الدخل أو الإنفاق الاستهلاكي فيما بين الأفراد أو الأسر داخل بلد ما عن التوزيع المتساوي تماما. وإذا كانت قراءة المؤشر صفرا فهذا يعني المساواة الكاملة، أمَّا إذا كانت قراءة المؤشِّر (1) فإنه يعني عدم المساواة الكاملة.

(2004)، كان الفقر إذا تم قياسه كنسبة مئوية للسكان منخفضي الدخل على شكل حدوة الحصان (U-shaped)، إذ هوى من 50% في 1959-1960 إلى 22% في 1973-1974، وارتفع مرة أخرى إلى 52% في 1994-1995. ومن حيث التفاوت في المساواة، انخفضت مؤشرات جيني على أساس الدخل انخفاضا طفيفا من 0.5 في 1960 إلى 0.44 في 1997. وبالمثل، تراجعت أيضا مؤشِّرات جيني على أساس الإنفاق قليلا من 0.51 في 1951 إلى 0.47 في 1997 (غاسبارد، 2004).

42. **يعيش أغلب فقراء لبنان في مناطق حضرية (البنك الدولي، 2011ج).** وتشير التقديرات إلى أن 88% من سكان لبنان يعيشون في مناطق حضرية. وفي دراسة أُنجزت في 2004 لوضع خريطة توزيعات الفقر، وجد صندوق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في لبنان أن عدد الفقراء في البؤر الصغيرة والمكتظة في ضواحي المدن الكبرى أكبر من عددهم في كل المناطق الريفية بلبنان. ويُؤلِّف جميع سكان المناطق الريفية بلبنان نسبة قليلة من السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة في لبنان (30% في 2004).

43. **لم يتحقَّق تقدُّم ملموس نحو الحد من الفقر على الأرجح حتى الآن في القرن الحادي والعشرين.**[32] [33]وفيما يلي النتائج الرئيسية التي خلص إليها المسح الاستقصائي للأسر متعدد الأغراض في 2004-2005 (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2008):

- *الفقر المدقع أصاب 8% و8.4% من سكان لبنان في 2004-2005 و2007 على الترتيب.* ويشتمل هذا على نسبة الأسر التي تعيش دون خط الفقر المدقع أو التي لم تتمكن من تلبية معظم احتياجاتها الأساسية الغذائية وغير الغذائية.[34]

- *28.5% من السكان كانوا فقراء باستخدام خط الفقر الأعلى في 2004-2005.*

- رُصِدَت اختلافات وفوارق صارخة بين المناطق من حيث متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك ومعدلات الفقر بين المناطق، وكان الشمال والجنوب والبقاع أشد المناطق فقرا. وبين جميع الفقراء، تركَّز 27.3% في منطقة جبل لبنان الثرية نسبيا، وتركَّز 38% من مجموع الفقراء في الشمال، والأكثر لفتا للانتباه أن 46% من الفقراء فقرا مدقعا يوجدون في المنطقة الشمالية.

---

[32] بعد عام 2000، أجرت وزارة الشؤون الاجتماعية بمساندة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وفي شراكة مع إدارة الإحصاء المركزي أول مسح استقصائي للأسر متعدد الأغراض (مسح ظروف المعيشة وميزانية الأسرة). وأجري المسح في الفترة من فبراير/شباط 2004 إلى أبريل/نيسان 2005 وشارك فيه نحو 13 ألف أسرة مُوزَّعة على عموم البلاد. وغطَّت العينة كل السكان الفعليين ماعدا الفلسطينيين الذين يعيشون في مخيمات اللاجئين. وأُنشئت خطوط للفقر المدقع والأدنى والأعلى بين الأسر على أساس نهج تكاليف الاحتياجات الأساسية (وحيث أنَّ خط الفقر الأدنى يُستخدم كمعيار للتأهُّل في برنامج الاستهداف الوطني للفقر، فقد تم تحديثه باستخدام مؤشر أسعار المستهلك من 2.4 دولار للفرد يوميا إلى 3.84 دولار في عام 2013 – البنك الدولي 2014).

[33] متوسط خطوط الفقر السنوية للفرد الواحد بالليرة كانت كما يلي: 844 (خط فقر الغذاء)، و1332 (خط الفقر الأدنى)؛ و2172 (خط الفقر الأعلى). وأي أسرة تنفق أقل من خط الفقر الأعلى تعتبر فقيرة.

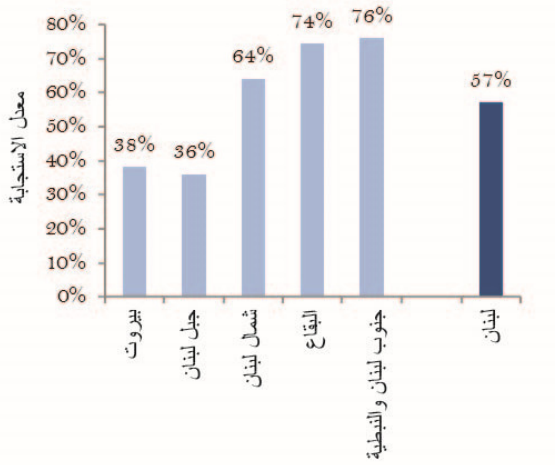
[34] تقديرات الفقر لعامي 1997 و2007 تم الحصول عليها باستخدام نماذج محاكاة خلفية وأمامية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2008).

- *تبيَّن أن التفاوت داخل المناطق يُمثِّل معظم التفاوت في لبنان.* ويُقدَّر أن مُؤشِّـــر جيني للبنان بلغ 0.361 في 2004–2005 باستخدام متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك. ويعادل هذا المتوسط في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويقل كثيرا عن معدل التفاوت في بلدان أمريكا اللاتينية. وبلغ مستوى التفاوت أشده في الشمال التي وجد فيها أدنى معدل لمتوسط نصيب الفرد من الاستهلاك. وكان الشمال وجبل لبنان أدنى منطقتين من حيث نمو الاستهلاك بين عام 1997 و2005/2004. وكانت المنطقة الشمالية متميزة أيضا بسبب التدنِّي الشديد لمرونة الفقر إلى نمو الاستهلاك الذي قد يكون مرتبطا بالتفاوت الكبير في توزيع الدخل في هذه المنطقة.

- *الفقر على أشده في المناطق الريفية والأسر الزراعية.* وبالمقارنة بمعدل الفقر العام في لبنان والبالغ 8%، كان أكثر من 20% من الأسر التي تشتغل بالزراعة يعيشون تحت خط الفقر. ويُعزَى ارتفاع إنتاجية القطاع[35] وارتفاع معدلات الفقر إلى أنَّ حيازات الأرض صغيرة جدا، إذ إن مساحة 90% من كل المزارع تتراوح بين 0.1 هكتار و4 هكتارات، ومتوسط حجم المزرعة أقل من 1.5 هكتار، الأمر الذي يحد من إمكانية التفرغ الكامل في العمل. وفضلا عن ذلك، فإن قطاع الزراعة في لبنان يشهد في الوقت الحالي ضغوطا خافضة على العمل بأجر. وأسهم وصول أكثر من مليون لاجئ سوري يبحثون عن وظائف في المناطق الريفية في انخفاض الأجور في القطاع الزراعي. وفضلا عن ذلك، فإنه بخلاف القطاعات الأخرى، لا يوجد قيد قانوني فيما يتعلق بالعمال الزراعيين، أو شروط للحد الأدنى للأجور للاجئين السوريين. وتُثير ضخامة حجم الفائض من الأيدي العاملة احتمال إثارة التوترات الاجتماعية.

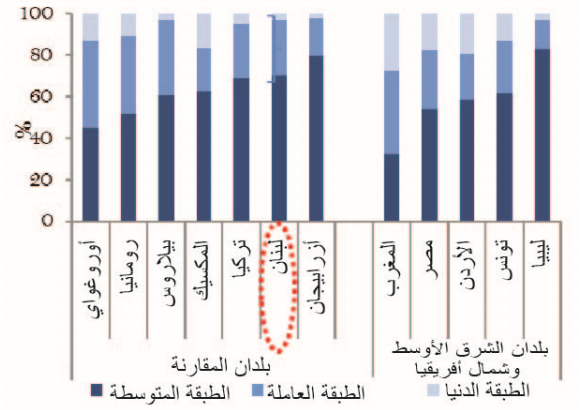
[35] ارتفاع معدل الإنتاجية فيما بين الشركات الصغيرة شائع نسبيا في الأسواق النامية والصاعدة. ومع أن الشركات الصغيرة أكثر إنتاجية من الشركات الكبيرة، فإنها لا تستطيع الابتعاد عن أساليب زراعة الكفاف بسبب القيد على حجم حيازتها من الأراضي والافتقار إلى الخدمات الاستشارية الريفية وأوجه قصور السوق (وذلك بين أشياء أخرى).

الشكل 8. معدلات الاستجابة في مسح ميزانية الأسر حسب المناطق، 2011-2012



المصدر: إدارة الإحصاء المركزي.

الشـــكل 9. التقييم الذاتي للطبقات الاقتصـــادية في لبنان وبلدان المقارنة (2013)[36]



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي على أساس مسح القيم العالمية (WVS)، الموجة السادسة.

ملاحظة: أجريت المسـوح في سـنوات مختلفة وبلدان مختلفة. واسـتبعد من الحسـابات الإجابات ب"لا أدرى" و "لا إجابة". وتشـتمل الطبقة المتوسـطة على الشـريحة الدنيا من الطبقة المتوسـطة والشـريحة الطبقة المتوسـطة والطبقة العليا. ولم يتم تقديم تعريف للطبقات إلى المجيبين.

44. **أُجرِي بحث استقصائي لميزانية الأسر 2012/2011، لكن ظهرت عدة مشكلات أثناء جمع البيانات، وإمكانية التعويل على الاسـتبيان، وتمثيل البيانات التي تم الحصـول عليها للواقع.** ويعمل فريق من البنك الدولي حاليا مع إدارة الإحصاء المركزي لاستكشاف سبل التغلُّب على المعدلات المرتفعة من عدم الاستجابة.

ج.2. آراء مُتبصِّرة بناء على مسوحات غير تقليدية (2010-2014)

(على أساس الدخل والرفاهة الشخصية كما أفاد بهما المجيبون)[37]

45. **على الرغم من أنَّ الافتقار إلى بيانات جزئية يُعوَّل عليها يحول دون إجراء تحليل تقليدي لأوضـاع الفقر، فإنه يمكن الحصول على معلومات قيِّمة من مسوح أخرى.**[38] فعلي سبيل المثال، المسوح التي ترصد الرفاهة الشخصية تُتيح

[36] اختيرت مجموعتان للمقارنة. تشمل الأولى بلدانا ذات مستويات متماثلة من التنمية الاقتصادية-إذ إن الفرق بين متوسط نصيب الفرد فيها من إجمالي الناتج المحلي في عام 2010 بأسعار تعادل القوة الشرائية ونظيره في لبنان لا يتجاوز 10% زيادةً أو نقصا- (وهي أذربيجان وبيلاروس ورومانيا وتركيا والمكسيك وأوروغواي). وتشمل الثانية بلدانا من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي مصر وتونس والأردن والمغرب وليبيا.

[37] يمكن الاطلاع على نتائج تفصيلية للتحليل مع وصف للبيانات في مذكرة المعلومات الأساسية (فيشواناث وعتمانوف (2014) "البيانات الجزئية وقياس الفقر في لبنان" البنك الدولي.

[38] في غياب بيانات جزئية حديثة العهد، قد يكون مفيدا الحصول على معلومات من مسوح استقصائية أخرى تتضمن معلومات قدَّمها المجيبون عن أنفسهم بشأن دخل الأسرة و/أو تصوُّرات الناس لرفاهتهم. وعلى وجه الخصوص، استخدمت ثلاثة مصادر مختلفة تغطي تقريبا الفترة الزمنية بين 2010 و2014: مسح القيم العالمية، والمقياس العربي، ومسح القدرات المالية. وتحتوي المسوح الثلاثة جميعا على معلومات غنية عن الرفاهية

فهم تقييم الناس أنفسهم لرفاهتهم. ويُقدِّم أيضا مزيدا من التحليل لخصائص المجيبين من حيث التعليم أو الوظيفة معلومات مفيدة عما يرى اللبنانيون أنه خصائص الأسر التي تعتبر نفسها فقيرة ومن لا تعتبر ذلك.

46. **كان هناك استنتاج لافت للنظر ومطرد في كل المسوح وهو أنه على الرغم من معدل النمو القياسي للنمو في 2007–2010، فإن معدل الفقر ظل مرتفعا في لبنان في العقد الثاني من القرن الحالي.** وثمة استنتاج لافت للنظر يتمثل في أن كل المسوح الثلاثة تمخَّضت عن تقديرات لمعدل الفقر متقاربة جدا (مع أنه تم قياسها بطرق مختلفة في مسوح مختلفة) وهي نحو 30% من السكان. وعلى وجه الخصوص، اعتبر نحو 30% من المجيبين في مسح مؤسسة وورلد فاليوز (القيم العالمية) أنفسهم منتمين إلى الطبقة العاملة أو الدنيا في عام 2013 (الشكل 9)، ورأى نحو 29% من الأفراد في مسح البارومتر العربي في عام 2010 أن أسرهم تنتمي للفئة منخفضة الدخل وتجد صعوبات كبيرة في تلبية احتياجاتها (الشكل 39)، وأخيرا، وجد مسح وطني للتوعية والقدرات المالية أن 31.7% من الأسر يقل نصيب الفرد فيها من الدخل عن خط الفقر المأخوذ من المسح المتعدد الأغراض لعام 2004 والذي أضيف إليه معامل التضخم ليعادل أسعار 2012.[39]

47. **يتيح استخدام الخصائص الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية الفردية إلى جانب وضع الرفاهة رسم صورة عامة لمعاملات ارتباط الفقر.** وعلى وجه الخصوص، فإنه وفقا لنتائج مسح مؤسسة وورلد فاليوز يرتبط كون المرء في الطبقة المتوسطة (حسب البيانات المستقاة من التصورات الشخصية) في لبنان بالحصول على تعليم عال ووظيفة بدوام كامل أو كونه من أرباب الأعمال الحرة). ويرتبط أقل الاحتمالات لكون المرء في الطبقة المتوسطة بكونه عاطلا أو ربة بيت أو لم يتلق تعليما رسميا (الجدول 6، الصفحة 129). وبالمثل، فإن الحصول على مستوى تعليمي أفضل ووظيفة يرتبط ارتباطا سلبيا كبيرا بكون المرء في فئة الأربعين بالمائة الدنيا من السكان على أساس بيانات الدخل المستقاة حسب التقييم الذاتي للمجيبين (انظر النتائج في الجدول 7، الصفحة 130) ووفقا لمسح البارومتر العربي، لوحظت الشريحة العليا من الأسر متوسطة الدخل (حسب البيانات التي أفادوا هم بها) بين المشاركين في المسح الذين هم أرباب عمل في الشركات أو مهنيين مثل المحامين والمدرسين والأطباء. وكانت مجموعات المجيبين (حسب الوضع الوظيفي) التي أفادت بشكل غير متناسب بأنهم أسر منخفضة الدخل أفرادا يعملون كعمال زراعيين وربات بيوت ومن ليست لديهم وظيفة (الشكل 90، الصفحة 129).

48. **يُظهر المسح الاستقصائي للقدرات المالية أن فقر الدخل يرتبط ارتباطا وثيقا بمتغيرات ديموغرافية، وبالمستوى التعليمي لرب الأسرة، ووضعه في القوى العاملة.** ولذلك، يكون الفقر أكثر وضوحا بين الأسر التي لديها عدد كبير من الأطفال. ويزداد معدل الفقر من 24% في الأسر التي ليس لديها أطفال إلى 88% في الأسر التي لديها أكثر من أربعة أطفال (الشكل أ6). ويقل احتمال الفقر إذا كان المرء موظفا في القطاع الرسمي أو من أرباب الأعمال. وأخيرا، فإن الأسر التي حصل أربابها على مستوى تعليمي جيد (تعليم عال) تقل كثيرا احتمالات سقوطها في براثن الفقر (الشكل 95أ، الصفحة 131).

الشخصية للمجيبين وخصائص الفرد/الأسرة. وبيانات الدخل التي قدَّمها المجيبون أنفسهم جُمِعت في بعض المسوح. ويساعد ربط المعلومات النقدية مع الرفاهة الشخصية في جدولة النتائج باستخدام بدائل غير كاملة لقياس الفقر في السنوات الأخيرة .

[39] متوسط خط الفقر في 2005/2004 بلغ 2172 ألف ليرة. وبلغ معدل التضخم التراكمي 51.1% بين 2005/2004 و2012.

ج 3. الآثار التقديرية للأزمة السورية على أوضاع الفقر (2012-2014)

49. **يُعزَى جانب من عدم إحراز تقدُّم في الحد من الفقر في العقد الثاني من القرن الحالي إلى الصراع السوري الذي تشـــير تقديرات إلى أنه هوى بآلاف من اللبنانيين في براثن الفقر في الفترة من 2012 إلى 2014.** وفي غياب بيانات حديثة يُعوَّل عليها عن أوضـاع الفقر لتقييم أثر الصـراع السـوري على الفقر، اسـتُخدِم نموذج التوازن العام القابل للحسـاب الذي يطلق عليه مشـروع تحليل التجارة العالمية (GTAP)[40] لمحاكاة أثر الصـراع السـوري على أوضـاع الفقر في لبنان (البنك الدولي 2013هـ). وتنطوي هذه النماذج على أوجه قصـــور مهمة لتقييم معدلات الفقر،[41] ولذ يجب فهم تقديرات النقاط التي يتم الحصـول عليها على أنها مؤشّرات إرشـادية. وتشـتمل المتغيرات الخاصـة بالصـدمات على أعداد اللاجئين، وأعداد القوى العاملة، والدخل المتاح للإنفاق، وإجمالي الناتج المحلي الحقيقي. وكان من المتوقع أن تؤدي الأزمة الســورية إلى زيادة أعداد الفقراء بين اللبنانيين بواقع 170 ألف شـــخص بحلول عام 2014 وأن يزداد الفقراء القائمون بالفعل فقرا. وتتمثل القنوات التي تنتقل من خلالها آثار الأزمة الســـورية في ارتفاع معدل التضـــخم (زيادة الدخول المحلية والطلب المحلي)، وانحســـار فرص العمل والتوظيف بســـبب تراجع النشـــاط الاقتصـــادي، وانخفاض الأجور (ماعدا دخول العمل للمهاجرين الوافدين) الذي يرجع في معظمه إلى تباطؤ النشـاط الاقتصـادي وزيادة حادة في أعداد الأيدي العاملة من جراء تدفق اللاجئين.

ج 4. خلق الوظائف وهدفا إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك

ج . 4-1 . النمو والوظائف والإنتاجية

50. **يعتبر اللبنانيون خلق الوظائف عاملا ضـروريا للحد من الفقر وثالث أهم العوامل –لاسـيما للشـباب– من أجل تعزيز الرخاء المشترك.** ويتطلَّب الخروج من دائرة الفقر وتحسين رفاهة العمال وأسرهم على نحو مستدام تعزيز الفرص في سـوق العمل. ويصـدق هذا بوجه خاص على لبنان حيث يرى أصـحاب المصـالح اللبنانيون أن خلق الوظائف هو العامل الأكثر فعالية في الحد من الفقر (البنك الدولي 2014د).[42] والوظائف هي مُحرِّك التنمية و"ليســـت نتيجة فرعية للنمو الاقتصـادي". (تقرير عن التنمية في العالم 2013)، وللوظائف آثار تحويلية من النواحي التالية: (1) مسـتويات المعيشـة: فالأفراد في شـتَّى أنحاء العالم يعملون من أجل الخروج من براثن الفقر عن طريق تحسـين معايشـهم باكتسـاب القدرة على كسـب مورد دخل لائق ومنتظم؛ و(2) الإنتاجية: فكُلَّما حسَّـن العمال الطريقة التي يعملون بها وزادت كفاءتهم، أمكن خلق وظائف أكثر إنتاجية وإزالة الوظائف الأقل إنتاجية؛ و(3) التماســـك الاجتماعي: فالوظائف تجمع أناســـا ذوي خلفيات اجتماعية وعرقية مختلفة، ومن ثم تؤدِّي إلى تحسين التماسك الاجتماعي. وأظهر تقرير عن التنمية في العالم 2013 أيضا أن التحديات والمشكلات الهيكلية التي تعوق خلق وظائف لائقة تختلف من بلد لآخر.

---

[40] من أجل التوثيق الأولي لنموذج مشروع تحليل التجارة العالمية، راجع كتاب هيرتل (1997)، وللمزيد من الكتابات في الآونة الأخيرة وأحدث نسخة من النموذج، راجع الموقع الإلكتروني: https://www.gtap.agecon.purdue.edu/models/current.asp.

[41] على سبيل المثال، لا يتضمَّن مشروع تحليل التجارة العالمية النموذج التفصيلي للاقتصاد المطلوب لإعداد تقدير دقيق للغاية. وأيضا، عندما أُجريَت دراسة البنك الدولي في أغسطس/آب 2013، فإن البيانات المتاحة لم تشتمل في الغالب على أكثر من بضعة أشهر حينما كان عدد كبير من اللاجئين في لبنان، ولذلك قد لا يتسنَّى الفهم الكامل للقنوات التي سيُؤثِّر من خلالها الصراع السوري على الفقراء.

[42] العوامل الأخرى المهمة مُرتَّبة ترتيبا تنازليا هي النمو الاقتصادي والحماية الاجتماعية والتنمية الريفية وحوكمة القطاع العام وتكافؤ الفرص والتعليم ومكافحة الفساد والتنمية المناطقية المتوازنة.

51. **في لبنان، ثمة ارتباط قوي بين البطالة والقطاع غير الرسمي والفقر، وهو دليل على الدور الحيوي الذي يمكن أن تقوم به الوظائف في إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك.** وكما هو مُبيَّن أعلاه، كون المرء فقيرا في لبنان يرتبط بكونه عاطلا بلا عمل أو ذا وظيفة منخفضة الإنتاجية/في القطاع غير الرسمي. ولا عجب أن معدلات الفقر أعلى كثيرا بين العاطلين. غير أن معدلات انتشار الفقر وعمقه وشدته تبلغ أعلى مستوياتها بين الموظفين الذين لا يحصلون على رواتب ثابتة (الليثي وآخرون، 2008).[43] ويؤلِّف هؤلاء الموظفون أكثر من ثلث الفقراء العاملين، وثلث آخر من الفقراء العاملين هم من أرباب الأعمال الحرة. وعلى النقيض من ذلك، تصل معدلات انتشار الفقر أدنى مستوياتها بين الموظفين ذوي الرواتب وأرباب الأعمال. ويشير هذا إلى اتساع نطاق الفقر بين اللبنانيين غير المهرة في الوظائف غير الرسمية ومنخفضة الإنتاجية، وإلى الفوارق الكبيرة في الدخول بين الوظائف الرسمية/التي تتطلَّب مهارات وغير الرسمية/التي لا تتطلب مهارات. وقد يسهم توسيع إمكانية الحصول على وظائف أفضل، وتحسين الإنتاجية، وزيادة دخول فئة الأربعين في المائة الدنيا من السكان مساهمة كبيرة في إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك في لبنان.

52. **يواجه لبنان تحديا جسيما يتصل بالتوظيف، إذ إن النمو الاقتصادي لم يتمخَّض عنه خلق وظائف كافية.** وحتى خلال فترات النمو الاقتصادي السريع نسبيا، شهد لبنان تدنِّي مستويات خلق الوظائف في القطاع الخاص بسبب عوامل مثل سوء نظم الحكم الرشيد والحوكمة وضعف البنية التحتية. وبين عامي 1997 و2009، نما إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في المتوسط بمعدل 4.4% سنويا، ومع ذلك بلغ معدل نمو الوظائف 1.1% فحسب (البنك الدولي 2012أ). ويشير هذا إلى أنَّ مرونة نمو الوظائف بلغت 0.2 فحسب، وهي تقل كثيرا عن نظيرتها في بلدان أخرى في المنطقة. ونقص الوظائف من الأسباب الرئيسية لاستمرار ارتفاع معدلات البطالة.

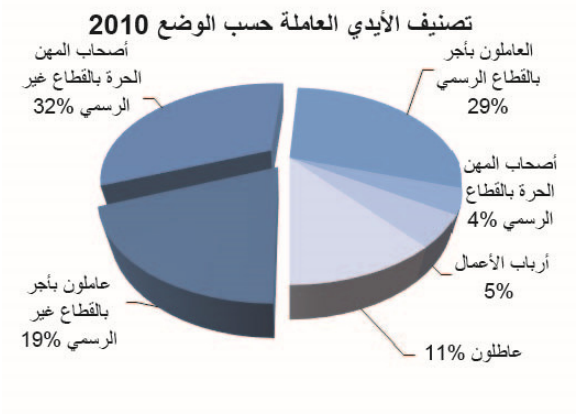
53. **وتركَّزت الوظائف التي تم توفيرها في قطاعات منخفضة الإنتاجية تحتاج إلى عمال ذوي مهارات قليلة.** وتوجد أغلبية الوظائف التي تمت تهيئتها في لبنان في قطاعات منخفضة الإنتاجية (الشكل 10). وبين عامي 2004 و2009، كانت العوامل الرئيسية التي أسهمت في صافي خلق الوظائف هي التجارة (61%) وقطاعات خدمات منخفضة الإنتاجية (33%) تلتها الإنشاءات (10%). وشهدت قطاعات الزراعة والصناعة إلغاء وظائف، وسجَّلت خدمات مرتفعة الإنتاجية مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتمويل نموا هزيلا للغاية (5% فحسب من صافي إجمالي خلق الوظائف). ويعمل ثلثا الموظفين في التجارة والخدمات، وظل نصف القوى العاملة في القطاع غير الرسمي (الشكل 11). وثلث العاملين بأجر، ونحو ثلثي أصحاب الأعمال الحرة يعملون في خدمات منخفضة الإنتاجية (مثل تجارة الجملة والتجزئة، وإصلاح السيارات، والنقل، والتخزين). ويعمل في الخدمات مرتفعة الإنتاجية (مثل المعلومات والاتصالات، والخدمات المالية، وأنشطة التأمين) 14% فحسب من العاملين بأجر و3% من المشتغلين بالأعمال الحرة.

[43] موظف يعمل على أساس أسبوعي ويأخذ أجره بالساعة أو على أساس العمل بالقطعة .

الشـــكل 10. خلق الوظائف كان في معظمه في قطاعات منخفضة الإنتاجية

الشـــكل 11. نصـــف الأيدي العاملة يعملون بالقطاع غير الرسمي

تصنيف الأيدي العاملة حسب الوضع 2010



المصـدر: حسـابات خبراء البنك الدولي على أسـاس بيانات من إدارة الإحصـاء المركزي (الأيسـر)؛ وحسـابات الخبراء على أساس مسح العلاقة بين العمال وأرباب العمل في لبنان (الأيمن).

ج. 4-2. الجوانب الديموغرافية والقوى العاملة والهجرة

54. **على الرغم من أن معدلات المشـاركة في القوى العاملة لا تزال منخفضـة لاسـيما للنسـاء فإن أعداد الأيدي العاملة آخذة في الزيادة في لبنان بسبب عوامل ديموغرافية وزيادة المشاركة.** وسجَّلت القوى العاملة نموا قويا، فيما يُعزَى جزئيا إلى زيادة في عدد السكان في سن العمل، والزيادة البطيئة للمشاركة في القوى العاملة، لاسيما للنساء.[44] ومازال معدل المشـاركة في القوى العاملة منخفضـا في لبنان، إذ يشـارك أقل من نصـف السـكان في سـن العمل في سـوق العمل. ومازال معدل مشـاركة الذكور في القوى العاملة (70%) منخفضـا بالمقارنة بالبلدان الأخرى في منطقة الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا، لكنه يشبه إلى حد كبير بلدانا من خارج المنطقة لها مستويات التنمية نفسها (الشكل 12أ). ومن ناحية أخرى، يتسق معدل مشـاركة الإناث مع المتوسـطات في الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا، لكنه يتخلف كثيرا عن بلدان المقارنة من خارج المنطقة ماعدا تركيا (الشكل 12ب). وعلى الرغم من أن معدلات المشـاركة الحالية منخفضـة، لاسـيما للنسـاء، فإنها تسـير في اتجاه صـعودي.[45] وإذا لم نأخذ في الحسـبان تدفق اللاجئين في الآونة الأخيرة، فإن 23 ألف فرد في المتوسـط يدخلون سوق العمل كل عام. ولاستيعابهم سيحتاج الاقتصاد إلى خلق أكثر من ستة أمثال عدد الوظائف التي يخلقها (في المتوسط 3400 وظيفة فحسب سنويا بين عامي 2004 و2007).

55. **خلَّف تدفق اللاجئين من الصـراع السـوري المحتدم أثرا عميقا على الوضـع الاجتماعي والاقتصـادي في لبنان، وأدَّى إلى تدهور أحوال سوق العمل (البنك الدولي، 2013 د).** ووصلت الأعداد (الرسمية) لتدفق اللاجئين إلى ربع سكان

[44] بين عامي 2004 و 2010، نمت الأيدي العاملة بمعدل سنوي 2.2% في المتوسط. ويُعزَى نصف هذا النمو إلى زيادة السكان في سن العمل.

[45] على مدى السنوات العشر الماضية، زاد معدل المشاركة الكلية زيادة متوسطة فيما يرجع إلى حد كبير إلى زيادة مشاركة النساء لاسيما الشابات المتعلمات (فقد زادت معدلات مشاركة النساء من 22% إلى 26% بين عامي 2004 و 2013).

لبنان، وتسـببت في زيادة معدلات البطالة والفقر المرتفعة بالفعل. وبسـبب ذلك التدفق، من المتوقع أن تزداد القوى العاملة بما يصل إلى 35%، وأن تحدث تغيُّرات كبيرة بين النساء والشباب. وبسبب انخفاض المستوى التعليمي للاجئين السوريين، سـينضـم معظمهم إلى المعروض من العمال ذوي المهارات المحدودة، ومن المرجح أن يتسـع القطاع غير الرسـمي نتيجة لذلك. ويشـتغل نحو نصـف العمال اللاجئين السـوريين بالزراعة أو الخدمات المنزلية تليها 12% يعملون في قطاع البناء. ولذلك، فإن المنافسـة بين العمال اللبنانيين والسـوريين على وظائف منخفضـة النوعية وتتطلب مهارات محدودة سـتزداد على الأرجح وتؤدي إلى مزيد من البطالة وتراجع الدخول من الأجور في هذا القطاع من سوق العمل.

الشكل 12. معدلات المشاركة في الأيدي العاملة لا تزال منخفضة في لبنان لاسيما بين النساء

أ) الذكور (نسبة الذكور فوق 15 عاما) **ب) الإناث (في المائة من الإناث فوق 15 عاما)**

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، مسح العلاقة بين العمال وأرباب العمل 2010 للبنان. ملاحظة: أحدث سنة متاحة في العقد الأول للقرن الحالي.

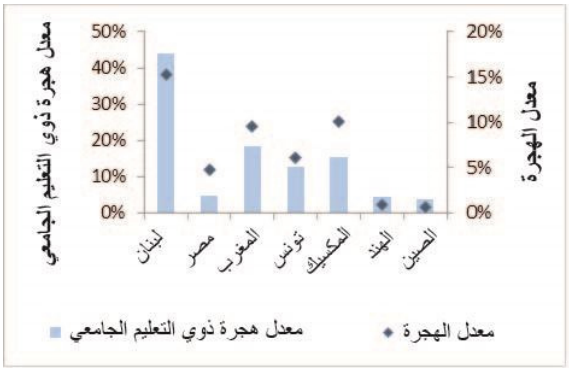
56. **الهجرة سبيل رئيسي للحصول على الوظائف والفرص الاقتصادية للبنانيين.** ويُقدَّر أن نحو 15% من السكان اللبنانيين قد هاجروا (2010)، وفي الأغلب بسبب عدم الاستقرار السياسي في لبنان وبحثا عن فرص اقتصادية أفضل في بلدان أجنبية. وتعد الدراسات الشاملة عن وضع المهاجرين اللبنانيين نادرة، وتشير الشواهد والدلائل المتاحة إلى أنَّ فرص توظيفهم تحسَّنت تحسُّنا ملحوظا بفضل الهجرة، لكنه لا تزال توجد بعض التباينات بين الجنسين. ووجد كاسباريان (2009) في تحليله لوضع اللبنانيين في الشريحة العمرية 18–35 عاما الذين هاجروا بين عامي 1992 و2007 أن 61% من المهاجرين الرجال كانت لديهم وظائف في لبنان قبل هجرتهم، ولكن بعد هجرتهم وصلت نسبة توظيفهم إلى 91%. ولكن بالنسبة للنساء، زادت نسبة التوظيف من 32% إلى 36% فحسب، وارتفعت نسبة عدم النشاط وعدم العمل تسع نقاط إلى 59%. ويبدو أن المهاجرين اللبنانيين يندمجون بشكل جيد في سوق العمل بالبلدان المستقبلة حتى عند مقارنتهم بالبلدان التي تتسم تاريخيا بارتفاع معدلات هجرة مواطنيها إلى الخارج ويعيش عدد كبير من أبنائها في المهجر.

57. **قد يُؤدِّي ارتفاع معدل هجرة السكان الحاصلين على تعليم عال مع تدفُّق العمال السوريين غير المهرة إلى زيادة ندرة الأيدي العاملة الماهرة.** ومع الافتقار إلى وظائف عالية الإنتاجية/الأجر في الداخل، والفرص المربحة التي يتيحها العمل في الخارج، هاجر ما يصل إلى 44% من اللبنانيين الحاصلين على تعليم عال إلى الخارج (الشكل 12أ). ومع أنه لا يوجد تقييم للآثار الكمية لهذا التدفق للأيدي العاملة إلى الخارج على الاقتصاد اللبناني، فإنه من المُرجَّح أن تكون لهذه الصدمات الكبيرة للهجرة آثار ملموسة على المعروض من الأيدي العاملة والأجور. وتُظهِر الشواهد المستقاة من المكسيك أن زيادة معدل الهجرة إلى الخارج بنسبة 10% في مجموعة مُعيَّنة من المهارات ترفع أجور العمال في تلك المجموعة نحو 4% (براتشي، 2007). وبالنظر إلى الاختلافات في معدل الهجرة بين المستويات التعليمية والجنسين، فإن الهجرة قد تسهم في اتساع فجوة الأجور بين الجنسين وفئات المهارات وزيادة التفاوت في الأجور بوجه عام في لبنان (الشكل 12ب). وقد يزيد ارتفاع مستويات هجرة اللبنانيين الحاصلين على تعليم عال من ندرة مهارات أساسية، ويخلق في نهاية المطاف عبئا ثقيلا على الإنتاجية والنمو.[46] وتشير الدراسات إلى أن الهجرة تفضي إلى قدر كبير من نزوح ذوي الكفاءات أو ما يُسمَّى "نزيف العقول" (انظر الإطار 2).

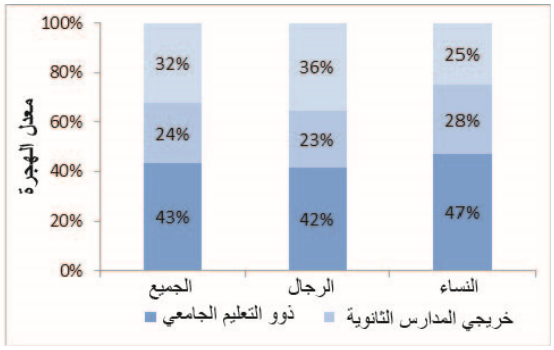
[46] مع أن تدفُّق الأيدي العاملة على لبنان (مثل العمال المهاجرين واللاجئين) قد يُعوِّض عن الهجرة الواسعة إلى الخارج بين العمال المهرة، فليس هناك سبب قوي يدعم الرأي بأن الوضع كذلك. أولا، خصائص العمال المهاجرين الوافدين واللاجئين في لبنان تشبه عموما فيما يبدو خصائص السكان اللبنانيين المقيمين (البنك الدولي، 2013د)، وهو ما يُنبئ بأن مثل هذا التدفُّق الوافد للعمال عاجز في الوقت الحالي عن سد فجوة المعروض من الأيدي العاملة الماهرة الناجمة عن الهجرة إلى الخارج. وثانيا، قوانين العمل، لاسيما تلك المُصمَّمة من أجل إدارة الآثار السياسية والاجتماعية للاجئين من بلدان معينة تحد من اندماج اللاجئين في سوق العمل اللبنانية، على سبيل المثال في المجالات المهنية ذات المهارات العالية.

الشكل 13. معدل الهجرة حسب مستوى التحصيل العلمي

أ) معدل الهجرة في 2010



ب) معدل الهجرة بين 1999–2007



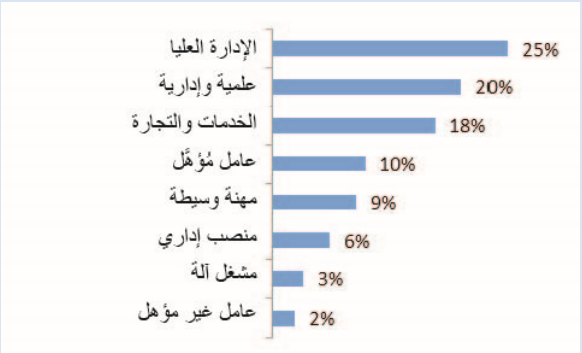
المصـــدر: الجانب الأيســـر مأخوذ من مؤشـــرات التنمية العالمية. والجانب الأيمن مقتبس من كاســـباريان (2009) ويُظهِر معدل الهجرة بين عامي 1999 و2007 حسب النوع وفئة المهارات.

الإطار 2: الخلفيات التعليمية والمهنية للمهاجرين اللبنانيين تكشف عن "هجرة العقول والكفاءات" على نطاق واسع

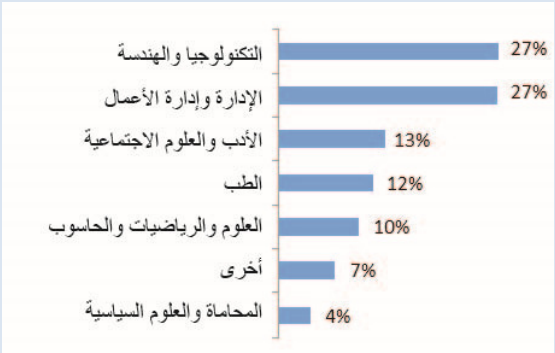
وجد كاســباريان (2014) أنه بين المهاجرين اللبنانيين الذين حصــلوا على دراســات جامعية (25% من المهاجرين في عينة الدراســة) كان حوالي 26.6% في مجالات الهندســة والتكنولوجيا، و9.8% درســوا العلوم والرياضــيات وعلوم الحاســوب. وتخصَّـــص نحو 26.5% من المهاجرين ذوي التعليم الجامعي في الإدارة وخدمات الأعمال، و13% في الأدب والعلوم الاجتماعية، وأكثر من 11% في الطب (الشكل 14أ). ويشغل الكثير منهم وظائف إدارية في المستويات المتوسطة والعليا ذات أهمية حاسمة لكفاءة التشغيل والإنتاجية (الشكل 14ب). ويشغل ربع المهاجرين وظائف في مستويات الإدارة العليا، و20% في المهن العلمية وغيرها من المهن الإدارية، و17% في مجال الخدمات، أغلبهم تجار.

الشكل 14. التخصُّص والوظيفة للمهاجرين اللبنانيين

أ) التخصص لخريجي الجامعات



ب) الوظيفة

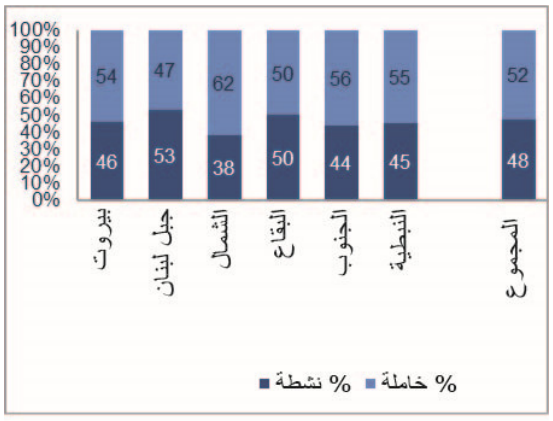


المصدر: بيانات من كاسباريان (2014).

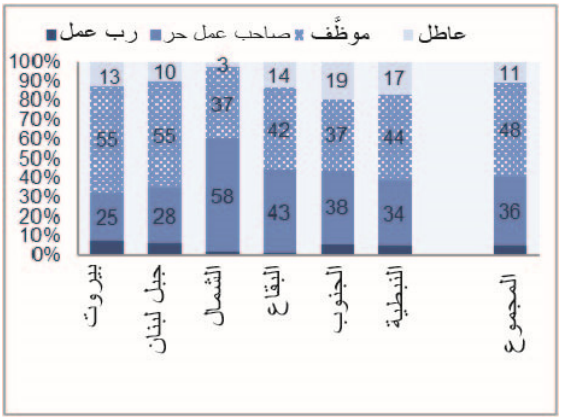
ج. 4-3. توفر الوظائف

58. **تتفاوت نواتج سوق العمل وإمكانية الحصول على وظائف جيدة بين فئات السكان أو المناطق.** وتختلف معدلات المشاركة في القوى العاملة، والبطالة، ونوع الوظيفة (ذات أجر/أعمال حرة، قطاع رسمي/غير رسمي) اختلافا ملحوظا بين فئات السكان (الشباب والنساء) والمناطق. فالمناطق الأكثر حرمانا تقل فيها في العادة معدلات المشاركة في القوى العاملة، وترتفع معدلات البطالة، وهو ما قد يرجع في جانب منه إلى التفاوتات المكانية في مرافق البنية التحتية وتقديم الخدمات التي تم تحديدها آنفا (الشكل 15 والشكل 16 أدناه). وتقل معدلات المشاركة في القوى العاملة بصورة ملحوظ في الشمال، حيث تبلغ أدناها عند 38%، وتنخفض إلى حد ما في الجنوب والنبطية. وتبلغ معدلات البطالة أعلى مستوياتها في جنوب البلاد (الجنوب والنبطية). وفي الشمال، يشتغل أغلب القوى العاملة بالأعمال والمهن الحرة، أمّا في بيروت وجبل لبنان فإن أكثر من النصف عاملون بأجر.

الشكل 15. معدلات المشاركة في الأيدي العاملة حسب المناطق



الشكل 16. الحالة الوظيفية حسب المناطق



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي على أساس بيانات من إدارة الإحصاء المركزي (الجانب الأيسر)؛ وحسابات الخبراء على أساس بيانات مسح العلاقة بين العمال وأرباب العمل 2010 للبنان (الجانب الأيمن).

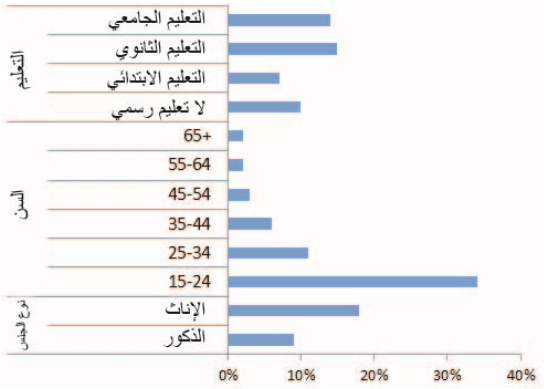
59. **البطالة مرتفعة، لاسيما بين النساء والشباب، وغالبا ما تكون لمدة طويلة** (الشكل 17). وقبل أن تتكشَّف الأزمة السورية، كان نحو 11% من القوى العاملة عاطلين. وتُعزَى هذه المعدلات المرتفعة جزئيا إلى طول متوسط مدة البطالة (ما يقرب من 13 شهرا للرجال و10 أشهر للنساء). ويبلغ معدل البطالة بين النساء مثلي نظيره بين الرجال. ومعدل البطالة في صفوف الشباب (34%) مرتفع بدرجة تبعث على القلق حتى بالمعايير الإقليمية، لاسيما إذا ما قورن ببلدان أخرى خارج منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومن المحتمل أن ترتفع معدلات البطالة الحالية بدرجة كبيرة بسبب تراجع النمو الاقتصادي وأثر الصراع السوري.

60. **مازال النشاط غير الرسمي من السمات البارزة للاقتصاد اللبناني وأسواق العمل، لاسيما للفقراء.** فنصف القوى العاملة في لبنان يعملون في القطاع غير الرسمي: 20% في وظائف غير رسمية ذات أجر، و30% أخرى يشتغلون بالأعمال الحرة ويفتقرون إلى إمكانية الحصول على الضمان الاجتماعي (البنك الدولي، 2012أ). ومعدل العمل في القطاع غير الرسمي أقل كثيرا في الشريحة الأكثر ثراء من السكان اللبنانيين، إذ إن 74% من الأفراد في أفقر ربع من حيث

الدخول هم عمال بأجر في القطاع غير الرسمي، لكن نسبة العمال غير النظاميين تبلغ 15% فحسب بين الأفراد في الربع الأغنى (غاتي وآخرون، 2013، الشكل 18). ويرتبط الطابع غير الرسمي للاقتصاد بضعف ظروف العمل،[47] ويُشكِّل قيدا على إدارة مؤسسة أعمال رسمية.[48] ولذلك، فإن جودة الوظائف في لبنان لا تزال ضعيفة للغاية، لاسيما للعمال الأكثر حرمانا، ولا تزال بيئة ممارسة أنشطة الأعمال حافلة بالتحديات في ضوء ارتفاع مستويات النشاط غير الرسمي. ومعظم العمال غير النظاميين يشتغلون في مجالات تجارة التجزئة الصغيرة، والخدمات الشخصية، وإصلاح المركبات. وينشط نحو 66% من الشركات في القطاع غير الرسمي في بيع الأغذية والملابس والأجهزة المنزلية والإلكترونيات وسلع أخرى.

الشكل 17. معدلات البطالة

ا) معدل البطالة في لبنان حسب نوع الجنس والسن والتعليم (%)



ب) البطالة بين الشباب (% من الأيدي العاملة في أعمار 15–24 عاما)

المصادر: مؤشرات التنمية العالمية، مسح العلاقة بين العمال وأرباب العمل 2010 للبنان. ملاحظة: أحدث سنة متاحة في العقد الأول للقرن الحالي.

61. **ارتفاع التفاوت في الأجور في لبنان وتدني قدرة الأيدي العاملة على الانتقال.** ويشتد التفاوت في الأجور في لبنان بسبب الاختلافات في إمكانية الحصول على فرص العمل، وفي علاوات الأجور المرتبطة بالمستوى التعليمي والمهارات،[49] ويوجد تباين ملموس في الأجور بين الأوضاع الوظيفية، وداخل كل وضع وظيفي (الشكل 19). فالعاملون في القطاع غير الرسمي يحصلون على أدنى الأجور وثمة انخفاض في مستوياتها. فأفراد الخميس الأغنى يحصلون في المتوسط على أجور تعادل تقريبا 3.3 مثل الخميس الأفقر. والعاملون في القطاع الرسمي يكسبون دخولا أعلى بدرجة ملموسة من العاملين في القطاع غير الرسمي، وأفراد الخميس الأغنى تزيد أجورهم في المتوسط 3.6 مرة عن أفراد الخميس

[47] من حيث ظروف العمل، تُنبِئ الشواهد بان العمال الرسميين يتاح لهم الحصول على مزايا أفضل (مثل العطلة السنوية، وعطلات الوضع والعطلات المرضية)، ونوعية أفضل من الوظائف (مثلا ذات أجور أعلى، وعقد مكتوب، ومدة عمل أطول).

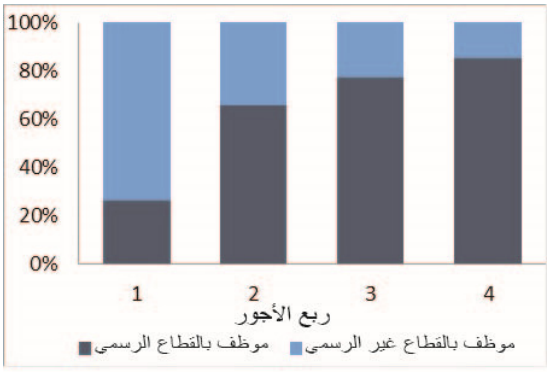
[48] ثلاثة وخمسون في المائة من أصحاب مؤسسات الأعمال وكبار المديرين يعتبرون المنافسة التي تتعرض لها الشركات غير المُسجَّلة / غير الرسمية مُعوِّقا كبيرا في لبنان، بالمقارنة مع 28% في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي تحليل أكثر تفصيلا، يبدو أن هذا أكبر مُعوِّق في المناطق الأكثر ريفية (وعلى وجه التحديد في شمال لبنان حيث ترتفع معدلات العمل في القطاع غير الرسمي. (بيانات مسح مؤسسات الأعمال، 2014/2013).

[49] إذا تساوت العوامل الأخرى، فإن الحصول على تعليم جامعي أعلى يؤدِّي إلى زيادة الأجر في الساعة 32% للرجال و52% للنساء بالمقارنة بالحاصلين على تعليم ابتدائي فحسب. وللمهارات المعرفية أثر إيجابي بالإضافة إلى أثر التعليم (البنك الدولي، 2012أ).

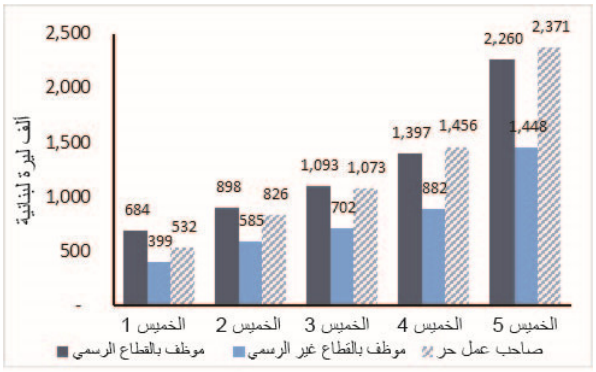
الأفقر. وأجور المشتغلين بالأعمال الحرة هي الأكثر تفاوتا (نسبة متوسط الأجور في الخميس الأغنى إلى الخميس الأفقر 4.5) بالنظر إلى التنوُّع في الأعمال الحرة. واتساقا مع هذا، تقل أجور أصحاب الأعمال والمهن الحرة في الشرائح الخميسية الأدنى دخلا بوجه عام عن أجور الموظفين في القطاع الرسمي، لكن الوضع معكوس بالنسبة للخُميسين الأعلى دخلا في توزيعات الدخول. وتتسم إمكانية انتقال الأيدي العاملة بأنها محدودة، إذ تبلغ معدلات الانتقال من وضع وظيفي إلى آخر (على سبيل المثال من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي، أو من صاحب عمل حر إلى وظيفة ذات أجر) أقل من 10%.[50]

62. **ترتبط مستويات التعليم ارتباطا قويا بالحصول على وظائف أفضل في القطاع الخاص، لكن مُعوِّقات البحث عن وظيفة وممارسات المحسوبية والواسطة قد تحول دون انتقال الأيدي العاملة والحصول على وظيفة** (الشكل 20). وبوجه عام، لا تزال مستويات التعليم في القوى العاملة متدنية (42% حاصلون على تعليم ابتدائي أو مستوى أقل)، ويوجد تفاوت كبير في الوضع الوظيفي أو قطاع العمل. وأكثر من نصف أصحاب الأعمال والمهن الحرة حاصلون على تعليم ابتدائي أو مستوى أقل بالمقارنة مع 27% فحسب بين العاملين بأجر. وليس هذا مُستغرَبا بالنظر إلى أن الأغلبية الساحقة من أصحاب الأعمال والمهن الحرة يعملون في وظائف منخفضة الإنتاجية/منخفضة الأجر. وعلى النقيض من ذلك، فإن أكثر من 40% من العاملين بأجر حاصلون على تعليم جامعي، وتصل هذه النسبة إلى نحو 75% بين العاملين بأجر في خدمات مرتفعة الإنتاجية في القطاع الخاص.[51] ويبدو أنه يوجد ارتباط قوي بين مستوى التحصيل العلمي، وإمكانية الحصول على وظائف عالية الإنتاجية/مرتفعة الأجور في القطاع الخاص، لكن حواجز وعوائق إضافية تتصل بالبحث عن وظيفة وممارسات المحسوبية والواسطة قد تحول دون انتقال الأيدي العاملة من وضع وظيفي إلى آخر. فعلي سبيل المثال، في لبنان لا تزال العلاقات والمعارف الشخصية هي الآلية الأكثر انتشارا للبحث عن وظيفة. وفضلا عن ذلك، فإن هذه العلاقات قد تلعب أيضا دورا مهما في التوظيف، لاسيما في القطاع العام.

الشكل 18. ارتفاع مستوى العمل بالقطاع غير الرسمي بين الفقراء



الشكل 19. متوسط الأجر الشهري حسب الشرائح الخميسية والوضع الوظيفي



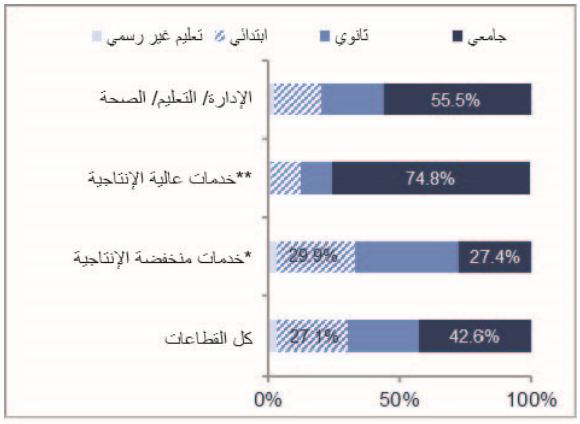
المصدر: حسابات الخبراء على أساس مسح العلاقة بين العمال وأرباب العمل 2010.

[50] على أساس شهري في ديسمبر/كانون الأول 2007–2010 (البنك الدولي، 2012أ).

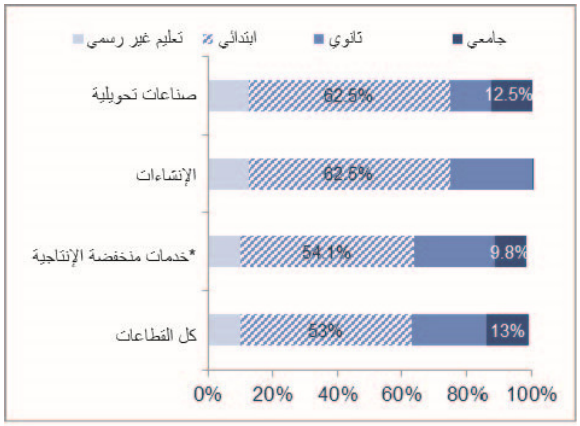
[51] فضلا عن التعليم الرسمي، يبدو أن للمهارات المعرفية آثارا إيجابية إضافية على الأجر للموظفين العاملين بأجر، أمَّا غياب المهارات المعرفية فيُؤثِّر على احتمال العمل في القطاع غير الرسمي (البنك الدولي، 2012أ).

الشكل 20. مستويات التعليم حسب الوضع الوظيفي والقطاعات الرئيسية للتوظيف في القطاع الخاص

أ) عامل بأجر



ب) صاحب عمل حر



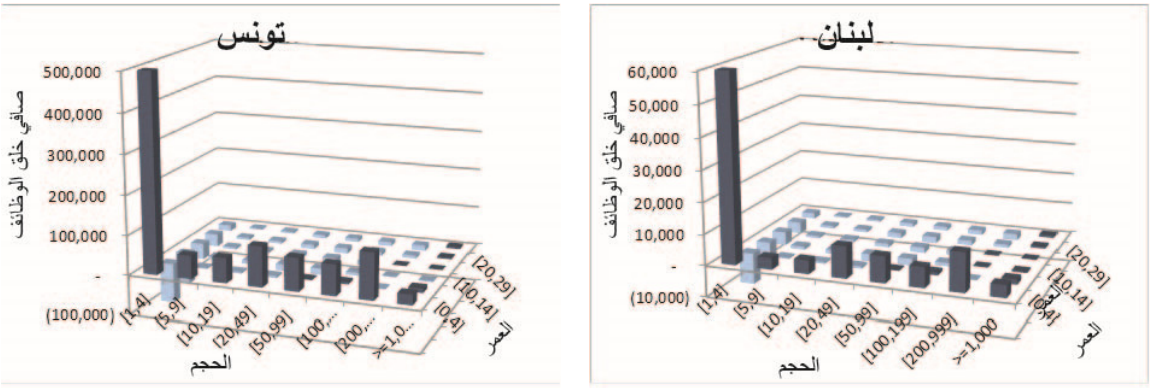
ملاحظة: * تجارة الجملة والتجزئة، وإصلاح المركبات، والنقل والتخزين، وأنشطة الإيواء والخدمات الغذائية، والأنشطة العقارية؛ و ** الإعلام والاتصالات، والخدمات المالية والتأمين، والأنشطة المهنية والعلمية والفنية.

المصدر: مسح العلاقة بين العامل ورب العمل 2010 للبنان.

ج.4-4. ديناميات الوظائف على مستوى الشركات

63. **الشـــركات الأحدث عهدا والأكثر إنتاجية هي المُحرِّكات الرئيســـية لخلق الوظائف في لبنان.** وتُظهِر الشـــواهد الحديثة عن مُحدِّدات خلق الوظائف على مســـتوى الشـــركات أنَّه في لبنان–كما هو الحال في معظم بلدان المنطقة، وكذلك البلدان ذات النمو المرتفع– الشـــركات حديثة العهد والأكثر إنتاجية هي التي تخلق مزيدا من الوظائف (البنك الدولي، 2014ي). ويُبيِّن الشكل 21 أدناه هذه النتيجة في حالة عمر الشركة. وهي تُظهِر أن الشركات الأقدم عهدا تتجه في العادة إلى التخلُّص من العمال في لبنان وتونس، لكن صـــافي خلق الوظائف كان إيجابيا للشـــركات في المرحلة الأولى لتشـــغيلها (سنواتها الأربع الأولى). وساهمت الشركات الناشئة الصغرى –التي يتراوح عمر تشغيلها من صفر إلى 4 سنوات ويقل عدد عمالها عن أربعة– بتوفير نحو 66 ألف وظيفة في لبنان بين عامي 2005 و2010، أي ما يعادل 177% من الصـــافي الإجمالي لخلق الوظائف. وجاءت الشـــركات حديثة العهد الكبيرة التي يتراوح عدد موظفيها بين 200 و999 في المرتبة الثانية في خلق الوظائف (12 ألفا).

الشكل 21. الشركات الأحدث عهدا تخلق مزيدا من الوظائف



المصـدر: البنك الدولي (2014). تظهر الرسـوم البيانية صـافي خلق الوظائف في لبنان بين عامي 2005 و2010 وفي تونس بين عامي 1996 و2010. فئات الشـركات من حيث الحجم والعمر التي خلقت وظائف باللون الغامق، أمَّا الفئات التي قلَّصت الوظائف فباللون الفاتح.

64. **تنمو الشركات الناشئة بسرعة أكبر في السنوات الأولى لتشغيلها، لكنها أقل من إمكانياتها، وهو ما يشير إلى وجود مُعوِّقات كبيرة لنمو هذه الشركات في لبنان.** فالشركات حديثة العهد تنمو وتتسع أنشطتها لخلق وظائف بسرعة أكبر من الشـركات الأقدم عهدا. وفي لبنان، زادت الشـركات التي يتراوح عمرها من عامين إلى 4 أعوام عدد موظفيها 19% سـنويا خلال السـنتين الأوليين لتشـغيلها، أمَّا الشـركات التي يبلغ عمرها 25 عاما فأكثر فقد زاد عدد الوظائف فيها 12% (الشـكل 22). ومع ذلك، فإن نمو الوظائف في الشـركات حديثة العهد في لبنان أقل من إمكانياتها عند مقارنتها بالبلدان الأخرى في المنطقة. ففي المغرب، على سـبيل المثال، زادت الشـركات التي يبلغ عمرها عامين إلى أربعة أعوام عدد موظفيها 25% في السـنتين الأوليين لتشـغيلها، أمَّا الشـركات التي يبلغ عمرها 25 عاما فأكثر فكان نمو الوظائف فيها مماثلا تقريبا للوضـع في لبنان. ويعد مُعدَّل فقدان الوظائف كبيرا، مع افتراض أن ألف شركة عمرها أقل من سنتين تبدأ في المتوسـط بأربعة عمال وتعمل لمدة عامين، سـيَقِل عدد الوظائف التي تخلقها سـنويا في لبنان بمقدار 293 وظيفة عن المغرب. [52]

[52] في هذا السيناريو، ستخلق الشركات المذكورة آنفا 760 وظيفة في لبنان وألف وظيفة في المغرب خلال العام الأول (الفرق بينهما 240 وظيفة). وخلال العام الثاني، ستخلق 904.4 وظيفة إضافية في لبنان و1250 وظيفة في المغرب (الفرق بينهما 345.6 وظيفة). ومتوسط الفرق في عدد الوظائف التي تتم تهيئتها في السنتين الأوليين 292.8 وظيفة.

الجدول 2. الشركات الأكثر إنتاجية تخلق عددا أكبر من الوظائف

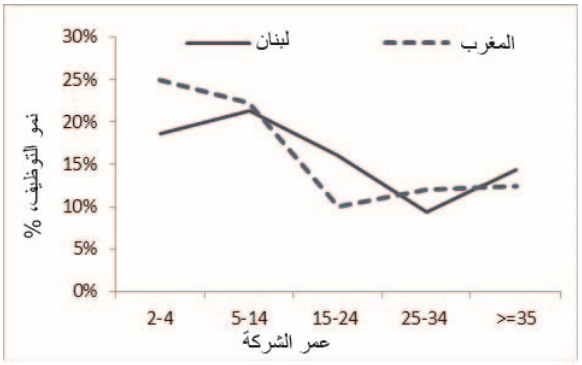
(المُتغيِّر التابع هو نمو الوظائف لدى الشركات)

	لبنان (كل القطاعات)	تونس (كل القطاعات)	تركيا (كل القطاعات، +20)	مصر (صناعات تحويلية +10)	الضفة الغربية وغزة (كل القطاعات)
إنتاجية العمل	0.039***	0.029***	0.007***	0.007	0.022
مع ثبات حجم الشركة وعمرها	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
عدد الملاحظات	141,061	129,516	176,665	7,925	3,075
الجذر التربيعي	0.4	0.34	0.03	0.1	0.41

المصـــدر: من البنك الدولي (2014 د). ملاحظات: المتغير التابع هو نمو الوظائف لدى الشـــركات الذي يُعرَّف باســـتخدام معدل النمو وفق منهجية (ديفيس–هالتيوانجر–شـوه). وعلاقات الانحدرا مُرجَّحة بمتوسـط حجم الشـركات خلال فترة النمو. *** تشـير إلى دلالة إحصـائية عند 1%. ويقاس نمو الوظائف سـنويا، وتقاس الإنتاجية في بداية الفترة الزمنية. وفي مصـر، تشـتمل البيانات على منشـآت الصـناعات التحويلية والتعدين التي يبلغ عدد موظفيها 10 على الأقل، وفي تركيا تتضـمَّن البيانات الشـركات التي يبلغ عدد موظفيها 20 على الأقل. وفترات التقدير هي 2005 إلى 2010 في لبنان وتركيا، و2007 إلى 2011 في مصـر. ولإنتاجية الأيدي العاملة في مصـر مغزى إحصـائي عند مستوى 1% حينما ينحدر معدل خلق الوظائف الذي يقاس خلال فترة الأربع سنوات على الإنتاجية الأولية للأيدي العاملة في عام 2007.

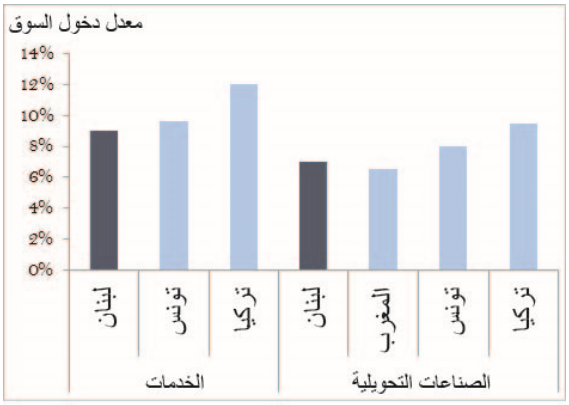
65. **غير أن ضـعف معدل دخول الشـركات إلى السـوق ونمو الإنتاجية مازال يعوق خلق الوظائف.** وبالإضـافة إلى عمر الشـركة، تُعتبَر إنتاجية الشـركة عاملا رئيسـيا من العوامل المؤثِّرة في خلق الوظائف (البنك الدولي، 2014د). وفي لبنان، تؤدِّي زيادة نسبتها 1% في إنتاجية الشركات إلى رفع معدل خلق الوظائف 3.9% وهو من أعلى نسب مرونة خلق الوظائف إلى الإنتاجية في المنطقة (الجدول 2). واتساقا مع هذه النتائج، تبيَّن أن الشركات سريعة النمو تكون أكثر إنتاجية وأحدث عهدا من الشركات التي لا تتسم بسرعة النمو. لكن دخول الشركات إلى السوق ونمو الإنتاجية كانا ضـعيفين إلى درجة حالت دون تســريع وتيرة خلق الوظائف فيما يُعزَى جزئيا إلى عوائق في طريق الدخول. كما أن معدلات الدخول إلى السـوق في قطاعات الصـناعات التحويلية والخدمات في لبنان منخفضـة بالمقارنة مع بلدان المقارنة في المنطقة (الشـكل 23). وعلى سـبيل المثال، فإن معدل دخول شـركات خدمات جديدة إلى السـوق يبلغ 9% فحسـب في لبنان بالمقارنة مع 9.6% في تونس وما يصل إلى 12% في اقتصاد سريع النمو مثل تركيا.

الشكل 22. الشركات حديثة العهد تنمو بسرعة أكبر لكن دون إمكانياتها



المصـــدر: حســـابات خبراء البنك الدولي من بيانات مســـح مؤســـســـات الأعمال، ومســـح 2013 للبنان ومســـح 2007 للمغرب. حُســـبت معدلات نمو الوظائف الســـنوية باســـتخدام مستوى التوظيف بالشركات خلال سنة المسح وسنتين سابقتين للمسح.

الشكل 23. دخول الشركات إلى السوق في لبنان منخفض مقارنة ببلدان أخرى بالمنطقة



المصـــدر: مقتبس بتصـــرف من البنك الدولي (2014ي). معدل دخول الســوق هو نســبة الشــركات الجديدة في ســنة معينة إلى عدد الشركات في السنة السابقة. والتغطية الزمنية للبيـانـات هي الفترة 2005–2010 في لبنـان، و2005–2010 في تركيا، و2007–2011 في مصر.

ج. 4–5. عوائق أمام دخول الشركات إلى السوق، والنمو، والتسجيل الرسمي للأنشطة

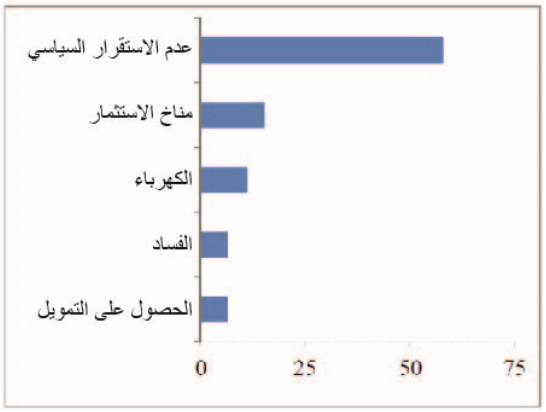
66. **ترى مؤســســات الأعمال أن عدم الاســتقرار الســياســي، ومناخ الاســتثمار، والكهرباء، والفســاد هي المعوقات الرئيسية لتشغيلها ونموها.** ويحتل عدم الاستقرار السياسي المركز الأول بفارق كبير عن العوامل الأخرى بين أشد معوقات قدرة الشركات على إدارة عملياتها والنمو (بلغت نسبة الشركات التي رأت هذا الرأي 58%). وثاني مُعوِّق رئيسي هو ضعف "مناخ الاستثمار"[53] واعتبره 15% من الشركات مُعوِّقا رئيسيا أو شديدا تلاه الكهرباء (11%)، والفساد (17%) والحصول على التمويل (7%)– الشـكل 24. ومازال هذا الترتيب للمعوقات الرئيسـية كما هو بين مختلف تقسـيمات البيانات (عمر الشركة، وحجمها، والقطاع، والمكان)، لكن النسب المئوية تتباين، إذ إن نسبا أكبر من الشركات الأحدث عهدا ومؤسسات الأعمال متوسـطة الحجم وتلك التي تعمل في شـمال لبنان وفي قطاع الخدمات في بيروت الكبرى وجنوب لبنان تعتبر عدم الأمن السياسي هو المُعوِّق الرئيسي. ويجدر أيضا ملاحظة أن بعض هذه المعوقات ليست متنافرة يستبعد بعضها بعضا. فعلى سـبيل المثال، يُضـعِف عدم الاسـتقرار السـياسـي المؤسـسـات، وقد يُقوِّض الشـفافية والمسـاءلة، ومن ثم يذكي الفسـاد وضعف مستويات تقديم الخدمات.

67. **تضطر كثير من الشركات لدفع رشا للحصول على خدمات مثل تراخيص التشغيل أو تراخيص البناء أو تراخيص الاستيراد.** وتتلقَّى الشركات في لبنان طلبات بدفع رشا أو تشعر أن دفعها مطلوب حينما تنخرط في معظم أنشطة التشغيل

[53] تشتمل هذه الفئة المُركَّبة التي تُسمَّى "مناخ الاستثمار" معدلات الضرائب وإدارتها، وتنظيم الجمارك والتجارة، واللوائح التنظيمية لسوق العمل، والتراخيص والرخص، والحصول على الأراضي، والمحاكم والممارسات غير الرسمية.

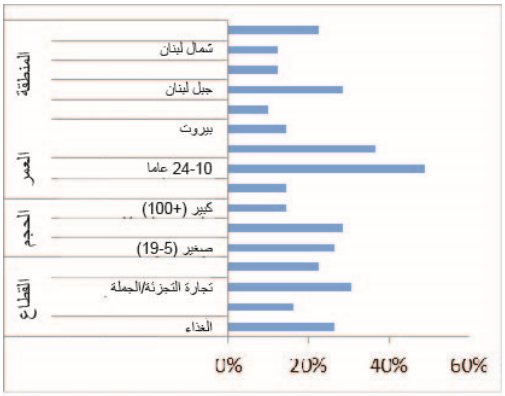
مثل البناء (42% من الشركات أفادت بأنها تتوقع تقديم رشا)، أو الحصول على توصيلة كهرباء (17%)، أو ترخيص تشغيل (12%). ويسهم هذا في إضعاف المنافسة، والحيلولة دون دخول وتوسعة الشركات التي تعجز عن التغلُّب على مثل هذه الحواجز. ويرتبط ارتفاع معدلات انتشار دفع الرشا والفساد ارتباطا قويا بتعدُّد التراخيص واشتراطات الترخيص، وكذلك غموض القوانين واللوائح التنظيمية الذي غالبا ما يؤدي إلى التنفيذ الاستنسابي للسياسات. وفي نهاية المطاف، يفاقم هذا من الحواجز أمام إنشاء مؤسسات الأعمال ونموها، التي تخلقها مثل هذه التراخيص واشتراطات الترخيص وتؤدي إلى إضعاف المنافسة ونمو القطاع الخاص.

الشكل 24. المُعوِّقات القائمة أمام عمليات الشركات ونموها



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي من مسح مؤسسات الأعمال في لبنان 2014/2013. والأرقام مُرجَّحة حسب بيانات المسح. ويعرض الشكل أبرز خمسة مُعوِّقات على المستوى الوطني. يجمع مؤشر مناخ الاستثمار ثمانية مؤشرات ذات صلة (معدلات الضريبة وإدارتها، واللوائح التنظيمية للجمارك، والتجارة، والتراخيص والرخص، واللوائح التنظيمية للعمل، والمحاكم، والحصول على أراض، والممارسات غير الرسمية).

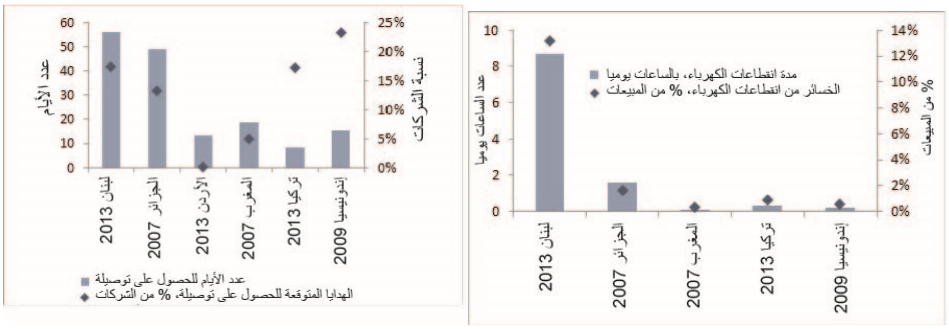
الشكل 25. تنفيذ السياسات يفتقر إلى الاتساق وإمكانية التنبؤ به المنطقة



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي من بيانات مسح مؤسسات الأعمال للبنان 2014/2013. الأرقام مُرجَّحة حسب بيانات المسح.

68. **يعتبر رواد العمل الحر في لبنان الغموض بشأن تنفيذ اللوائح التنظيمية والسياسات معوقا رئيسيا في طريق عمليات مؤسسات الأعمال.** وتتأثر الشركات متوسطة العمر والحجم بشكل سلبي ملموس مثل الشركات التي توجد في جبل لبنان وفي أنشطة تجارة التجزئة والجملة (الشكل 25). ولكن يبدو أن هذا يُؤثِّر بدرجة أكبر في الشركات الأصغر وتلك التي توجد خارج العاصمة. ولذلك، ينفق مديرو الشركات في المتوسط أكثر من 12% من وقتهم في التعامل مع مختلف الكيانات الحكومية. ويفتح غياب الوضوح في القوانين واللوائح الباب أمام التنفيذ الاستنسابي ويؤدي إلى العوائق البيروقراطية والفساد، ويحد من إمكانيات نمو الشركات واستثماراتها.

الشكل 26. مستوى تقديم خدمة الكهرباء ضعيف ويُقوِّض أداء الشركات

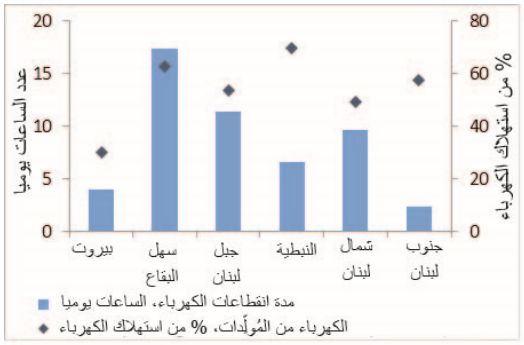


ملاحظات: حسابات المُؤلِّفين من مسح مؤسسات الأعمال للبنان 2013

69. **تواجه الشركات عائق ضعف تقديم خدمات الكهرباء، مع تباين في ذلك بين المناطق وتتكبَّد خسائر كبيرة نتيجةً لذلك.** وتضطر الشركات للانتظار 56 يوما للحصول على توصيلة كهرباء عند تقديم طلبها بالمقارنة مع 13 يوما في الأردن و19 يوما في المغرب (الشكل 26). وبعد أن تحصل الشركات على التوصيلة، فإنها تتلقَّى خدمة سيئة للغاية. وتتعرَّض لأكثر من 50 انقطاعا للكهرباء في الشهر مدته 5.2 ساعة في المتوسط أي نحو 8.7 ساعة يوميا. وأثَّر ذلك على مؤسسات الأعمال كبير، وتخسر الشركة في المتوسط 6% من مبيعاتها بسبب انقطاعات الكهرباء. وينطوي سوء تقديم خدمات الكهرباء على فروقات من حيث نوعية الخدمة فيما بين المناطق. فالشركات في بيروت وجنوب لبنان تشهد في المتوسط ساعتين إلى 4 ساعات من انقطاعات الكهرباء يوميا بالمقارنة مع 11 ساعة يوميا في جبل لبنان وما يصل إلى 17 ساعة في سهل البقاع (الشكل 27).[54]

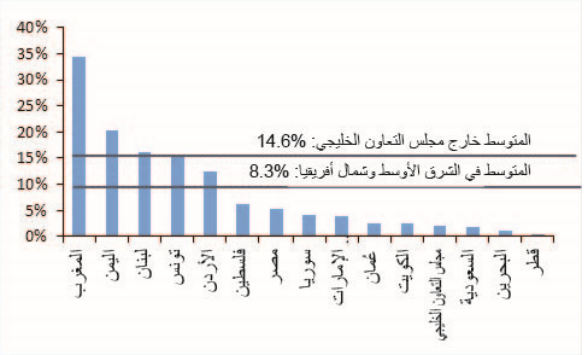
الشكل 27. الاختلافات المكانية في تقديم خدمة الكهرباء

عدد الساعات يوميا



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي من مسح مؤسسات الأعمال في لبنان 2014/2013.

الشكل 28. الحصول على التمويل ومنشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة والشركات الكبيرة



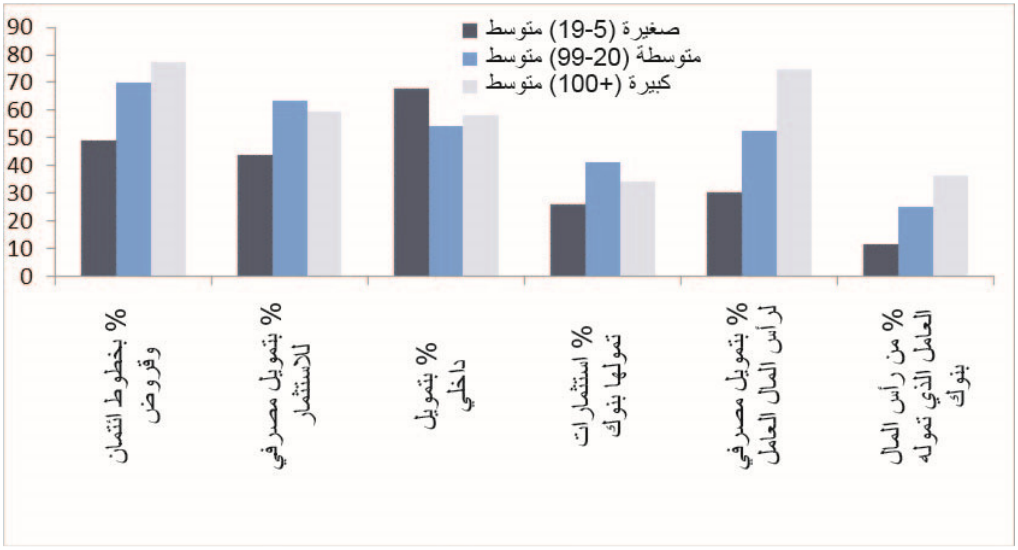
المصادر: البنك الدولي واتحاد البنوك العربية (2010).

[54] تتخذ الشركات إستراتيجيات مختلفة مُكلِّفة للتكيُّف مثل إنتاج الكهرباء باستخدام المُولِّدات، وأكثر من 91% من الشركات تمتلك مُولِّد كهرباء أو تتشارك فيه. وخارج بيروت، تساهم مُولِّدات الطاقة في توفير ما يربو على 50% من استهلاك الشركات من الكهرباء. وفي سهل البقاع والنبطية، تحصل الشركات على 62% و69% على الترتيب من احتياجاتها من الكهرباء من المُولِّدات.

70. **على الرغم من أنَّ لبنان سجَّل أداء جيدا إقليميا في إقراض مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة، فإن سياسة الإقراض المتحفظة لبنوكه تحد من إمكانية الحصـــول على الائتمان، لكن يتم تخفيف هذا الأثر جزئيا ببرامج الحكومة ومصرف لبنان (المركزي) للتحفيز**. ويبلغ نصيب مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة من القروض كنسبة مئوية من مجموع قروض البنوك نحو 16% في لبنان، وهي أعلى نسبة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعد المغرب (34%) واليمن (20%) (الشـــكل 28؛ البنك الدولي واتحاد البنوك العربية 2010). وتعتمد الشـــركات اللبنانية اعتمادا كبيرا على القطاع المصرفي في تمويلها، إذ إن 53% من كل الشركات، و50% من الشركات الصغيرة و63% من الشركات متوسطة الحجم أفادت بأنها تعاقدت للحصول على قرض مصرفي. وبوجه عام، يساهم التمويل الممنوح من البنوك التجارية المحلية بنسبة 24% من تمويل رأس المال العامل للشركات و39% من تمويل استثماراتها. وترجع هذه النتائج إلى مختلف برامج الحكومة اللبنانية ومصرف لبنان المركزي للتحفيز والدعم لإقراض مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة منذ عام 2000، منها على سبيل المثال دعم مدفوعات الفائدة للمقترضين من مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة، وتقديم ضمانات خاصة لهذه المؤسسات، ومنح إعفاءات بشأن الاحتياطي الإلزامي المفروض على مؤسسات الإقراض.[55] ولم يتضح مقدار ما ستُفضِّله البنوك التجارية من هذا النشاط إذا لم توجد هذه البرامج التحفيزية. وفي الكثير من الأسواق على المستوى الدولي، على الرغم من غياب برامج تحفيز واسعة، تبيَّن أن تمويل مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة نشاط مربح لتلك البنوك التي اكتســـبت خبرة في معالجة المخاطر المرتبطة بذلك القطاع. وعلى الرغم من برامج الدعم الكبيرة من جانب الحكومة ومصـرف لبنان، فإن إمكانية الحصـول على الائتمان لا تزال من بين أبرز مُعوِّقات أنشـطة الأعمال والنمو التي حدَّدتها الشـركات اللبنانية. وفضـلا عن ذلك، فإن الحصـول على الائتمان مازال يُشـكِّل تحديا جسـيما لاسـيما أن قيمة الضمانات المطلوبة لا تزال مرتفعة جدا، إذ تبلغ 166% من قيمة القرض في المتوسط، ونحو ثلثي مؤسسات الأعمال في عينة تقييم مناخ الاستثمار التي أفادت بأن أحدث قروضها تطلَّب تقديم ضمانات (البنك الدولي، 2010د).

[55] مثال لواحد من أنجح برامج ضمانات الائتمان في المنطقة هو برنامج كفالات، وهو برنامج مدعوم من الحكومة (والمانحين) لضمان القروض بهدف تحسين الحصول على التمويل بين مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة. وأظهرت نتائج تقييم مناخ الاستثمار أن برنامج كفالات وصل إلى نسبة مئوية مرتفعة بدرجة ملموسة من الشركات التي شملها المسح (38%). ولا تزال أغلبية الشركات في استقصاء تقييم مناخ الاستثمار التي حصلت على ضمان من برنامج كفالات يطلب منها تقديم ضمانة كبيرة للاقتراض. وهذا تحدٍ مهم وعقبة تواجهها الشركات الصغيرة والمبتدئة. والميزة الرئيسية لضمان كفالات لكل الشركات في تقييم مناخ الاستثمار هو النوع الأطول أجلا من القروض التي يمكنها الحصول عليها. وفضلا عن ذلك، دفعت الشركات الصغيرة أسعار فائدة أقل، ومن ثم انخفضت تكلفة تمويلها (البنك الدولي، 2012 ز).

الشكل 29. لبنان: مُعوِّقات تمويل الشركات



المصادر: حسابات خبراء البنك الدولي من مسح مؤسسات الأعمال للبنان 2014/2013.

71. **على الرغم من الوضع المواتي نسبيا للحصول على التمويل، فإنه لا تزال توجد فجوات لا يستهان بها.** فالشركات الأصغر حجما على وجه الخصوص يقل اعتمادها على البنوك في تمويل احتياجات عملياتها. وينجم عن هذا انحسار اعتمادها على خطوط الائتمان والقروض المصرفية، ونسبة أصغر من الاستثمار وحصة التمويل المصرفي في الاستثمار ورأس المال العامل، بالإضافة إلى زيادة مصادر التمويل الداخلي (الشكل 29). وبقدر ما تكون الشركات الأصغر في العادة أيضا أحدث عهدا، وقد تكون لديها ضمانات أضعف وسجل أداء مالي محدود، فإن إمكانية حصولها على التمويل قد تنطوي على صعوبات. وكما لوحظ آنفا وورد بالتفصيل في دراسة البنك الدولي (2014ي)، فإن الشركات الأحدث عهدا هي المُحرِّك الرئيسي لنمو الوظائف في لبنان، ومن ثمَّ فإن تخفيف عوائق تمويلها ذو أهمية كبيرة لتحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك. وفي هذا الصدد، تبرز الأهمية البالغة لإطلاق مصرف لبنان مبادرة التعميم 331 الذي يهدف إلى تخصيص ما يصل إلى 400 مليون دولار من المنتجات المالية غير المصرفية، منها دعم الاستثمار في رؤوس أموال الشركات الناشئة، بالإضافة إلى مبادرة تكميلية لمؤسسة كفالات يساندها البنك الدولي للإنشاء والتعمير لتوفير رأس مال أولي مرتفع المخاطر لبدء تشغيل الشركات الناشئة.

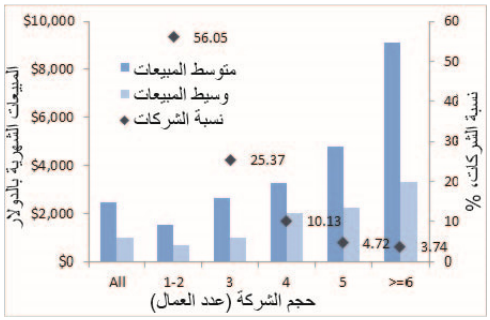
72. **أغلبية الشركات غير الرسمية صغيرة، ومملوكة للبنانيين، ويديرها أناس حاصلون على مستوى تعليمي منخفض نسبيا.** ويبلغ حجم مبيعات الشركة غير الرسمية في المتوسط 2455 دولارا شهريا. ويبلغ متوسط المبيعات الشهرية 995 دولارا، وهو ما يشير إلى وجود اختلافات كبيرة فيما بين الشركات.[56] فالشركات التي يقل عدد موظفيها عن أربعة تهيمن على القطاع غير الرسمي، وتُمثِّل زهاء 91% من كل الشركات (الشكل 30). وأغلبية الشركات غير الرسمية يديرها لبنانيون (نحو 87%) يليهم سوريون (8%) وفلسطينيون (4%). ومستوى التحصيل العلمي بين أصحاب الشركات

[56] الشركات التي تضم موظفا واحدا أو اثنين وتؤلِّف نسبة 56% من الشركات غير الرسمية يبلغ متوسط مبيعاتها الشهرية نحو 1500 دولار. ويصل متوسط المبيعات الشهرية أكثر من 9000 دولار للشركات غير الرسمية التي يبلغ عدد موظفيها ستة أو أكثر لكن هذه الشركات تؤلِّف نسبة 3.74%.

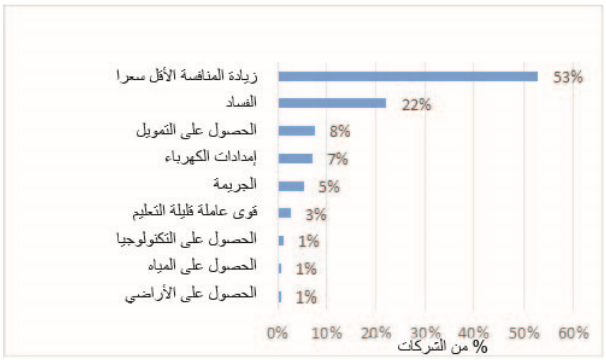
غير الرسمية منخفض نسبيا بدرجة تثير الدهشة: 46% حصلوا على تعليم ابتدائي فحسب، و9% لم يحصلوا على أي قدر من التعليم، و16% فقط حاصلون على تعليم جامعي.

73. **تعتبر الشركات غير الرسمية زيادة المنافسة من المنتجات الأقل سعرا والفساد أشد المعوقات لتشغيلها ونموها.** وأفاد 53% من الشركات غير الرسمية التي شملها مسح استقصائي بأن منافسيها الأقل سعرا هم أكبر عقبة في طريق قدرتها على إدارة عملياتها ونموها (الشكل 31). وثاني أبرز العقبات هو الفساد، إذ اعتبره 22% من الشركات مُعوِّقا رئيسيا أو شديدا يليه إمكانية الحصول على التمويل (8%). ويثير نقص إمدادات الكهرباء قدرا كبيرا من المشكلات للشركات غير الرسمية التي لها أنشطة صغيرة في الصناعات التحويلية. وعلى سبيل المثال، يرى نحو 76% من المخابز أن الكهرباء مُعوِّق رئيسي أو شديد. ولا يبدو أن المُعوِّقات الأخرى تُؤثِّر بشكل غير متناسب في بعض القطاعات بالمقارنة بغيرها من القطاعات.

الشكل 30. حجم المنشآت غير الرسمية



الشكل 31. أكبر العوائق أمام عمليات المنشآت غير الرسمية

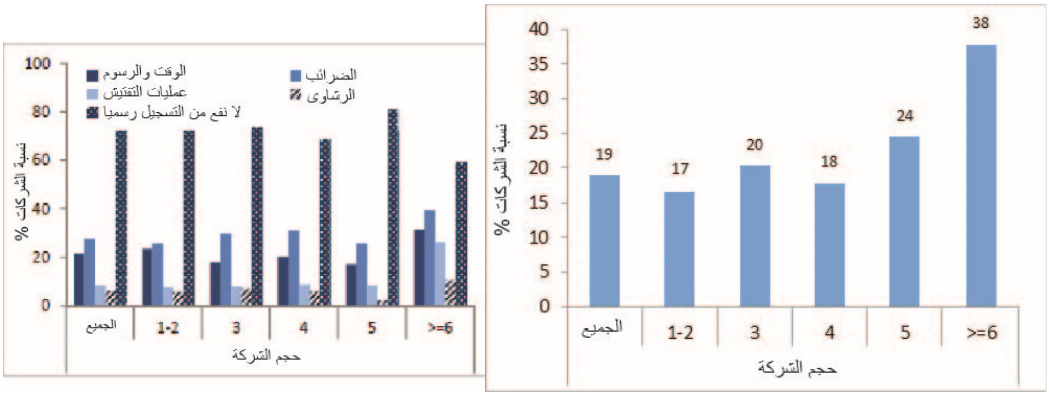


المصادر: حسابات خبراء البنك الدولي من مسح مؤسسات الأعمال للبنان – القطاع غير الرسمي 2014/2013.

74. **الاستعداد لتسجيل الأنشطة وتوفيق وضعها حسب اللوائح الرسمية متدن لاسيما بين الشركات الصغيرة بسبب المنافع المحدودة المتصورة لهذا التسجيل** (الشكل 32أ). وبين الشركات غير الرسمية الأكبر، يعتبر الوقت والرسوم والضرائب وعمليات التفتيش التي يتطلَّبها التسجيل من العوامل المهمة أيضا في قرار الشركات بالبقاء في وضعها غير الرسمي، وهو ما يشير إلى ميل للبقاء بعيدا عن القطاع الرسمي كوسيلة لتفادي تطبيق السياسات. وأفاد نحو 72% من الشركات غير الرسمية أنها لا تُسجِّل أنشطتها لأن التسجيل لا يعود بمنفعة حقيقية (الشكل 32ب). والأسباب الأخرى لعدم التسجيل هي الوقت والرسوم التي تتضمَّنها هذه العملية (21.6%) وزيادة الضرائب (27.7%). ويبدو أن مُعوِّقات التسجيل المتصلة بالوقت والرسوم وزيادة الضرائب وعمليات التفتيش والاجتماعات مع موظفين حكوميين أكثر أهمية لدى الشركات الأكبر. وفيما بين الشركات التي لديها 6 عمال فأكثر، يرى 59.5% أنه لا نفع من تسجيل شركاتهم، ولا يريد 39.5% تسجيل شركاتهم بسبب زيادة الضرائب، و32% بسبب الوقت والرسوم التي يتطلَّبها التسجيل، و26% بسبب زيادة عمليات التفتيش والمعاينة والاجتماعات مع موظفين حكوميين. وتشير هذه النتائج إلى أن الشركات غير الرسمية في لبنان تختار البقاء بعيدا عن الاقتصاد الرسمي حتى تبتعد عن رقابة سلطات إنفاذ القوانين بالنظر إلى انخفاض تكلفة الفرصة البديلة للعمل في القطاع غير الرسمي.

الشكل 32. الاستعداد لتوفيق الأوضاع رسميا ومعوقاته

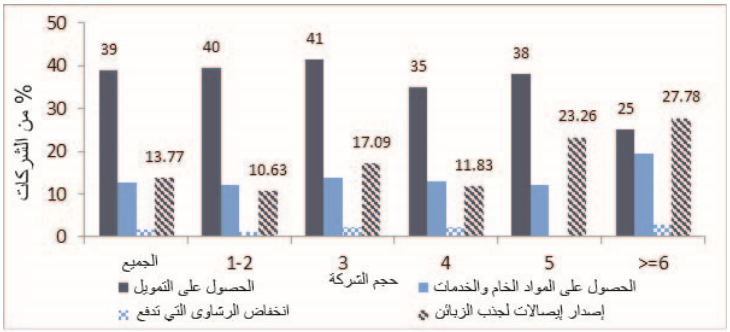
أ) الاستعداد لتوفيق الأوضاع رسميا ب) المعوقات الرئيسية أمام توفيق أوضاع الشركات رسميا



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي من مسح مؤسسات الأعمال للبنان – القطاع غير الرسمي 2014/2013.

75. **سيكون اعتماد برامج لزيادة التسجيل الرسمي للشركات أكثر تأثيرا إذا اقترن بسياسات لتحسين إمكانية الحصول على التمويل، وخفض الضرائب، وتبسيط الإجراءات الضريبية للشركات الصغيرة.** وتتمثَّل المنافع الرئيسية للتسجيل الرسمي كما يراها رواد الأعمال في القطاع غير الرسمي في تحسين إمكانية الحصول على التمويل (39% من الشركات)، وفي القدرة على إصدار إيصالات واجتذاب العملاء (13.8% من الشركات)، وفي تحسين إمكانية الحصول على المواد الخام والخدمات الحكومية (12.8 من الشركات)– الشكل 33. ويتوقَّع عدد قليل من رواد الأعمال أن يؤدي التسجيل الرسمي إلى تقليص مدفوعات الرشاوى. وترى الشركات الأصغر منافع أكبر للتسجيل الرسمي تتمثَّل في تحسين الحصول على التمويل. وبين الشركات الأكبر، تجلب القدرة على توسيع قاعدة العملاء من خلال إصدار الإيصالات الذي يأتي مع التسجيل الرسمي منفعة كبيرة متوقعة. وتشير هذه النتائج إلى أن السياسات التي تهدف إلى زيادة عمليات التسجيل الرسمي للشركات سيكون لها أثر أكبر إذا اقترنت ببرامج لتحسين الحصول على التمويل بين مؤسسات الأعمال المُسجَّلة حديثا، وبإجراءات لخفض الضرائب وتبسيط الإجراءات الضريبية للشركات الصغيرة.

الشكل 33. المنافع الرئيسية المتصورة للتسجيل الرسمي



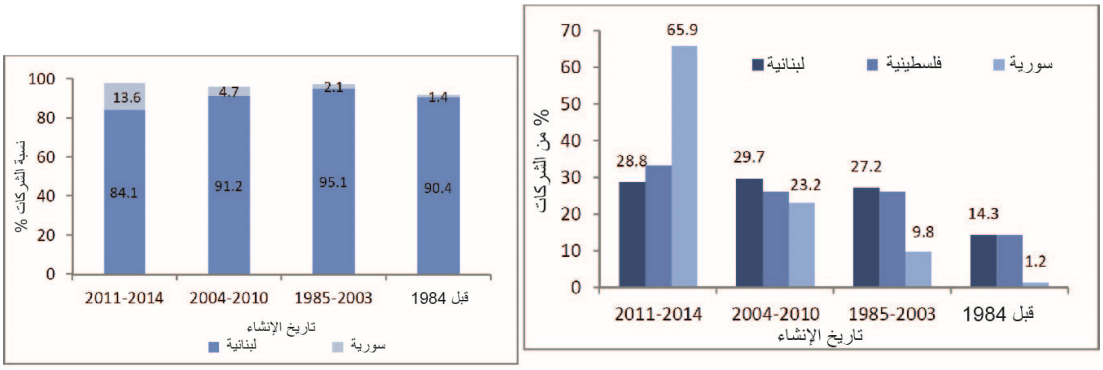
المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي من مسح مؤسسات الأعمال للبنان – القطاع غير الرسمي 2014/2013.

76. **أدَّى تدفُّق اللاجئين السوريين إلى زيادة الشركات غير الرسمية المملوكة لسوريين، لكن لا توجد أدلة على أنها تسببت في إزاحة الشركات اللبنانية.** فنحو 66% من كل مؤسسات الأعمال غير الرسمية التي يديرها سوريون فُتِحت بعد

عام 2011 بالمقارنة مع 29% من مؤسسات الأعمال التي يديرها لبنانيون، وهو ما يشير إلى أن نشوب الصراع في سوريا وما نتج عنه من تدفُّق اللاجئين أدَّى إلى إنشاء الكثير من الشركات غير الرسمية في لبنان. بيد أنه لا يوجد دليل على أنَّ مؤسسات الأعمال التي يديرها سوريون تسبَّبت في إزاحة شركات لبنانية. ونِسَب مؤسسات الأعمال غير الرسمية التي يديرها لبنانيون وأُنشـــئت في فترة الأعوام 2004–2010 والأعوام 2011–2014 متســـاوية تقريبا. وفي الأماكن القريبة من مستوطنات اللاجئين السوريين غير الرسمية، تُؤلِّف مؤسسات الأعمال التي يديرها سوريون 13.6% من المؤسسات التي فُتِحت بين 2011 و2014 بالمقارنة مع 4.7% للمؤسسات التي فتحت بين 2004 و2010، لكن المؤسسات اللبنانية لا تزال تُؤلِّف أكثر من 84% من المؤسسات الجديدة بالقرب من مستوطنات السوريين (الشكل 34ب).

الشكل 34. تدفق اللاجئين السوريين وإنشاء شركات غير رسمية

أ) كل المواقع ب) قرب مستوطنات اللاجئين السوريين غير الرسمية



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي من مسح مؤسسات الأعمال للبنان – القطاع غير الرسمي 2014/2013.

المهجر وتحويلات المغتربين

77. **يساند المهاجرون بفضل مركزهم الاقتصادي القوي في الخارج وروابطهم العميقة في الوطن أقاربهم من خلال تحويلات كبيرة مستقرة ومتكررة نسبيا.** ويتلقَّى لبنان تحويلات من المغتربين أكبر من أي بلد آخر ذي حجم مماثل (الشكل 35أ).[57] وتلعب تحويلات المغتربين المقيمين في بلدان عربية دورا مهما، تليها أمريكا الشـــمالية، وغرب أوروبا، وأفريقيا (الشكل 35ب).[58] وتتسم التحويلات بأنها متكررة ومستقرة، لاسيما للمهاجرين الذين لهم أطفال أو آباء في لبنان. ويقوم مهاجر واحد من كل أربعة مهاجرين تقريبا بإرسال تحويلات منتظمة، ويرسل نحو 96% من المهاجرين الذين يعولون أسرا ولهم زوجات وأطفال في لبنان تحويلات بشـــكل منتظم. ويُرسِـــل نحو 44% من المهاجرين الذين لهم آباء في الوطن تحويلات بانتظام. والتحويلات الأقل تكرارا أكثر شـيوعا بين المهاجرين الذين لهم أشـقاء أو أخوات فحســب في لبنان أو صلات دم أقل (الشكل 36أ). ومع أن تكرار التحويلات أقل بالنسبة للبنانيي المهجر الذين غادروا لبنان قبل عقود وترسَّخت

[57] بلغ متوسط تحويلات المغتربين للفرد الواحد 1600 دولار أو 16% من إجمالي الناتج المحلي في 2012 تليها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مصر (نصيب الفرد يبلغ 238 دولارا أو 7.5% من إجمالي الناتج المحلي)، والمغرب (200 دولار للفرد أو 6.8% من إجمالي الناتج المحلي).

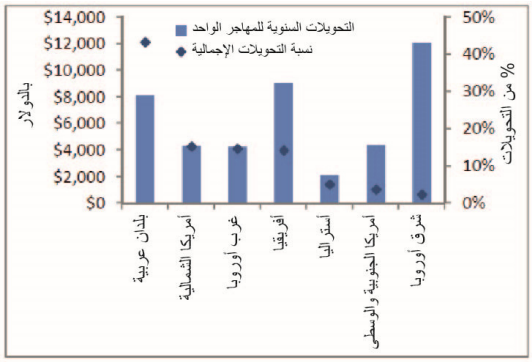
[58] وجد كاسباريان (2014) أن المهاجرين إلى الخارج في بلدان عربية هم المصدر الرئيسي لتحويلات المغتربين يليهم المهاجرون في أمريكا الشمالية وغرب أوروبا وأفريقيا.

أقدامهم في الخارج، فإن تكرارها مازال كبيرا (كاســـباريان، 2014). ويقوم نحو ثلث المهاجرين الذين غادروا قبل أقل من عشرة أعوام بإرسال تحويلات بانتظام بالمقارنة مع نحو 17% لمن غادروا قبل أكثر من 25 عاما (الشكل 36ب).

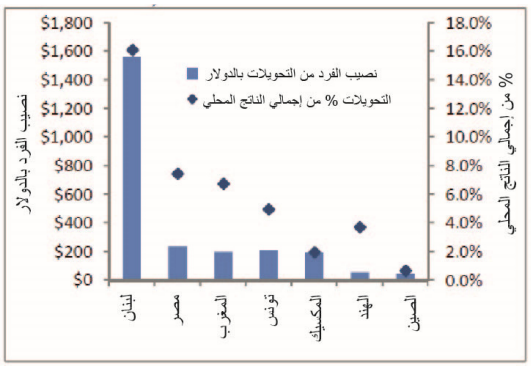
78. **تسهم التحويلات مساهمة كبيرة في الاستثمارات في مجالات التعليم والرعاية الصحية للأسر اللبنانية، ومن ثمَّ تساند التنمية البشرية ومهارات الجيل القادم.** وتساعد تحويلات المغتربين الأسر على الاستثمار في التعليم، ويكون أثرها كبيرا على كافة المستويات من المدرسة الابتدائية إلى الجامعة. ويعتمد نحو 39% من الأسر التي تتلقَّى تحويلات اعتمادا جزئيا أو كليا على هذه التحويلات في تمويل تعليم أبنائهم في المدارس الابتدائية. ويزيد هذا الرقم إلى 46% للتعليم الجامعي (الشكل 37أ). ومساهمة التحويلات في الرعاية الصحية كبيرة أيضا. وبين الأسر التي تتلقَّى تحويلات، يعتمد 24% على التحويلات من الخارج في دفع نفقات العلاج بالمقارنة مع 4% يعتمدون على التحويلات من داخل لبنان (الشكل 37ب).

الشكل 35. تحويلات المهاجرين اللبنانيين في أنحاء العالم

أ) حجم التحويلات



ب) حجم ومنشأ التحويلات إلى لبنان



المصادر: الجانب الأيمن من مؤشرات التنمية العالمية. والجانب الأيسر مقتبس من كاسباريان (2014).

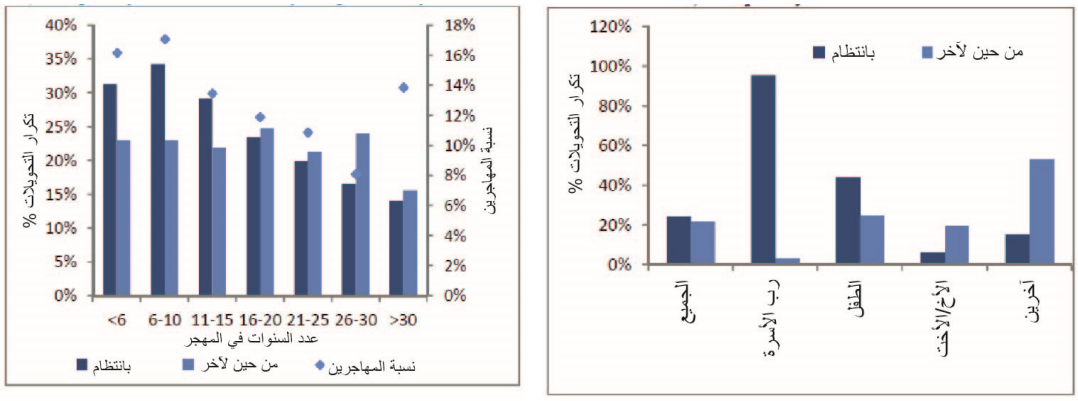
79. **يحافظ لبنانيو المهجر على روابط قوية مع لبنان، لكن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية لا تزال محدودة.** ويُرسِل المهاجرون اللبنانيون تحويلات مالية، ويزورون بلدهم، ويسهمون في إنشاء مؤسسات الأعمال والتجارة، ويساندون الأنشطة الخيرية ويساعدون المجتمعات المحلية في أوقات الصراع والكوارث الطبيعية (حوراني، 2007). وعلى سبيل المثال، على مستوى الاقتصاد الكلي، أسهم لبنانيو المهجر في تلبية احتياجات التمويل الحكومية بشراء سندات الخزانة الموجَّهة خصيصا إلى المهاجرين. وأُنشِئت جمعية صندوق إنقاذ الطفل في لبنان بادئ الأمر في قبرص عام 1995 وفتحت بعد ذلك عدة مكاتب لها في البلاد لجمع التبرعات الخيرية وساندت أكثر من 24 منظمة في لبنان (رحمي، 2007). وحاولت الحكومات المتعاقبة بدرجات متفاوتة ربط المهجر ولبنان من خلال جهود مثل إنشاء وتوسيع البعثات الدبلوماسية والقنصلية للبنان والسماح بإنشاء منظمات متصلة بمصالح المهاجرين على أرض لبنان.[59] ولم تتحقَّق بشكل

[59] بيد أن لبنانيي المهجر مازالوا يريدون من الحكومة تلبية طلبهم في مسألتين رئيسيتين: هما إعادة حق المواطنة لأحفاد المهاجرين اللبنانيين وسن قانون يجيز الحق في التصويت غيابيا لمن يقيمون في الخارج .

كامل الإمكانيات الكبيرة للاستثمار في أنشطة الأعمال من جانب مواطني المهجر لأن رواد الأعمال اللبنانيين في الخارج يرون أن بيئة السياسات في الداخل يشوبها الكثير من الغموض والضبابية، فضلا عن تفشّي الفساد.

الشكل 36. تكرار التحويلات

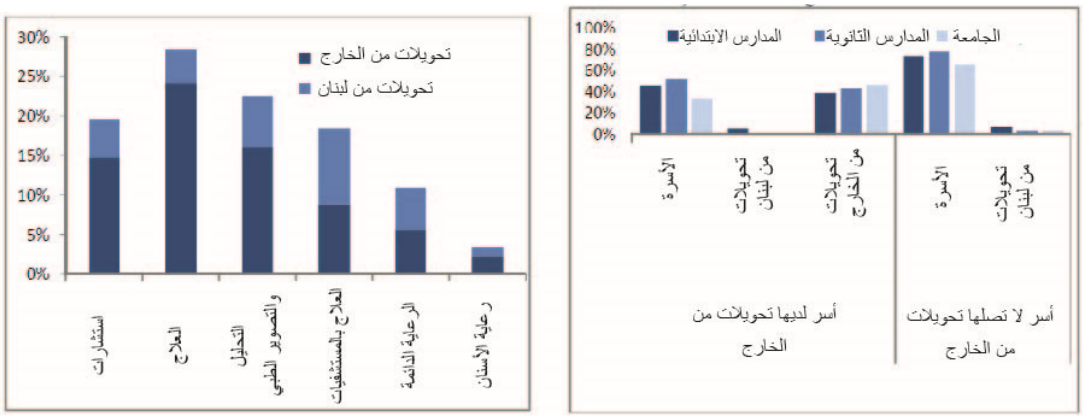
أ) تكرار التحويلات ب) تكرار التحويلات حسب طول مدة الإقامة بالخارج



المصدر: خبراء البنك الدولي باستخدام بيانات من كاسباريان (2014).

الشكل 37. لبنان: استخدام التحويلات

أ) للاستثمار في التعليم ب) من أجل الإنفاق على الرعاية الصحية



المصدر: خبراء البنك الدولي باستخدام بيانات من كاسباريان (2014).

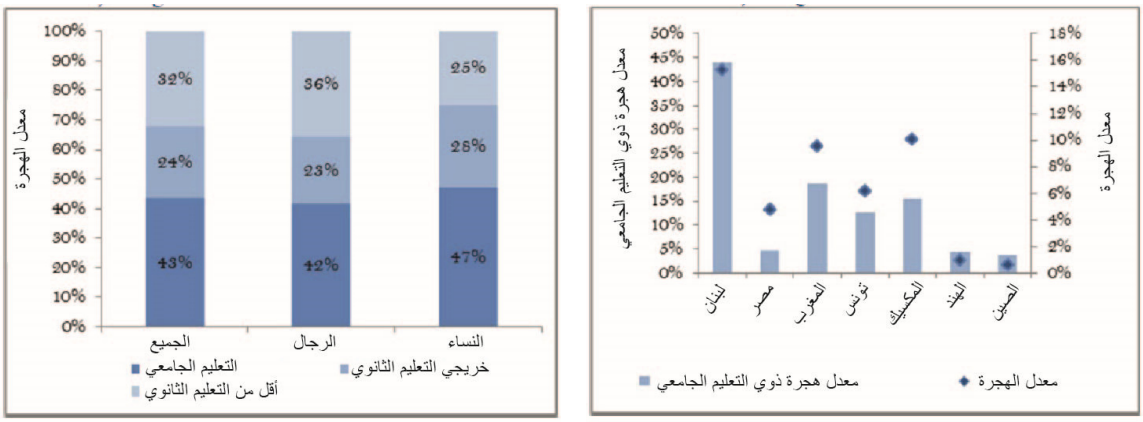
80. **الأهم من ذلك، أن العدد الكبير من اللبنانيين في الخارج يتيح فرصة للاستفادة من مجموعة من الأشخاص الموسرين الذين يتمتعون بقدر جيد من التعليم وعلى صلة بوطنهم الأم.** وساعدت المستويات المرتفعة من تحويلات اللبنانيين في المهجر أيضا على حماية الاقتصاد اللبناني من الانهيار إلى جانب الجهاز المصرفي القوي.[60] ويُشكِّل اللبنانيون في المهجر وشبكات المغتربين في الخارج مستودعات بالغة الأهمية من المعارف بشأن فرص التجارة والاستثمار، والخبرات الفنية والعلمية. ووفقا لتقديرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن لبنانيي المهجر المقيمين في

[60] في عام 2013 (أحدث بيانات متاحة)، ساهمت تحويلات المغتربين بنسبة 6.8% من إجمالي الناتج المحلي .

بلدان المنظمة بارزون من حيث حجم الفئة التي تتمتع بمهارات عالية منهم، والذين يُؤلِّفون نحو 3.4% من سكان لبنان. وكشفت مشاورات أجراها البنك الدولي في الآونة الأخيرة مع لبنانيي المهجر عن رغبة قوية في رد الجميل والبقاء على اتصال بلبنان وفي الخارج. وأشار كثيرون من الذين تم التشاور معهم إلى خلفياتهم وتجربة تربيتهم وسط الحرب وامتلاكهم القدرة الطبيعية على التكيُّف والمخاطرة. وعبَّروا في الغالب عن استعدادهم لتقديم المزيد إذا توفَّرت سبل صحيحة أكثر شفافية للتخفيف من الشكوك ومشاعر عدم الثقة الحالية بين المغتربين في مؤسسات الوطن الأم. وعلى الرغم من البيئة القاتمة لممارسة أنشطة الأعمال في لبنان، فإن المغتربين يعتقدون في العادة أن لهم دورا مهما يجب أن يضطلعوا به. وقد تلعب الجهود الفردية مثل التواصل والاستثمار وإسداء النصح والإرشاد دورا حيويا في قطاعات مُعيَّنة (مثل التكنولوجيا رفيعة المستوى، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والطاقة الشمسية) وفي مشاريع إنمائية في المناطق النائية والريفية. وغالبا ما يكون المغتربون مرتبطين بالمدينة التي ينحدرون منها ويريدون المساهمة لتحسين البنية التحتية المحلية فيها.

الشكل 38. معدل هجرة حسب المستوى التعليمي

أ) الهجرة في 2010 ب) معدل الهجرة بين 1999–2007



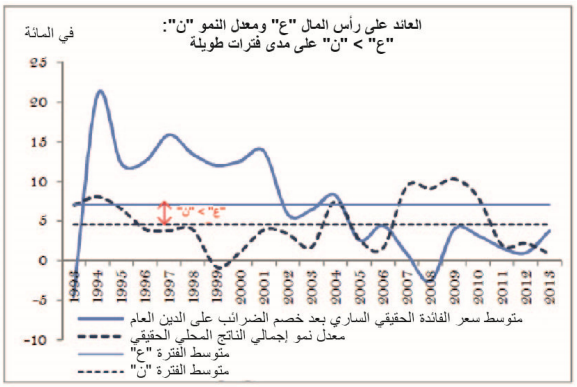
المصدر: الجانب الأيسر من مؤشرات التنمية العالمية. والجانب الأيمن مقتبس من كاسباريان (2009) ويظهر معدل الهجرة بين 1999 و2007 حسب نوع الجنس وفئة المهارات.

81. **على الرغم من نقص البيانات الجزئية، فإن البيانات الكلية تكشف أن إستراتيجية التمويل لإعادة الإعمار وخدمة أعباء الديون تؤدِّي إلى اتساع التفاوت في مستويات الدخول في لبنان.** فمن الواضح أنَّ إستراتيجية تمويل عمليات إعادة الإعمار والتعافي من خلال الاقتراض بدلا من فرض الضرائب (على الأقل في المدى المتوسط) عادت بالنفع على المواطنين اللبنانيين الأكثر ثراء: فلم تزد أعباؤهم الضريبية (الضرائب في لبنان منخفضة نسبيا إذا ما قورنت ببلدان المقارنة)، واستفادوا أيضا من عائد حقيقي مرتفع نسبيا على رأس المال (مُعبَّرا عنه –نظرا للافتقار إلى بيانات أفضل– بمتوسط سعر الفائدة الحقيقي بعد حساب الضريبة على الدين العام). وكما يتضح في الشكل 40، فإن معدل العائد هذا (r) على رأس المال كان أعلى بدرجة كبيرة من معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (g) في فترة ما بعد الحرب (أي فترة الأعوام 1993–2013: (r)= 7.1% أكبر من (g) = 4.6%). وكما لاحظ بيكيتي (2013)، فإن هذه الفجوة الكبيرة (2.5%) بين (r) و (g) تخلق تفاوتا كبيرا ومزمنا في الدخول حيث يعد (g) مؤشرات بديلة على الحد الأعلى لنمو الأجور الحقيقي على المدى الطويل.

الشـــكل 39. تصـــوُّرات عن دخل الأســـر في لبنان (%، 2010)

المصدر: حسابات البنك الدولي على أساس المقياس العربي.
ملاحظة: مُرجَّح.

الشـــكل 40. فجوة كبيرة بين العائد على رأس المال والنمو الاقتصادي والتفاوت زاد بسرعة على الأرجح



المصـدر: حسـابات خبراء البنك الدولي. متوسـط سـعر الفائدة الحقيقي بعد الضـــريبة في الأعوام 1993–2013 على الدين العام 7.1% بينما بلغ متوســـط معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في الفترة 4.6%. الفجوة البالغة 2.5 نقطة مئوية بين "ع" و "ن" كبيرة.

ج.5 الفقر متعدد الأبعاد والتفاوت في الحصول على الخدمات العامة وجودتها

82. **تُعد الأبعاد غير النقدية للفقر في لبنان شديدة، وذلك بسبب نقص الخدمات الاجتماعية وخدمات البنية التحتية ذات النوعية الجيدة.** ويصعب تحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية من دون تهيئة بيئة مواتية وملائمة لنمو منصف ومستدام. وتلعب الحكومة دورا حيويا في إيجاد هذه البيئة عن طريق تعظيم الإمكانيات البشرية والإنتاجية للمجتمع بصرف النظر عن الظروف الخارجية مثل نوع الجنس، أو محل الميلاد، أو ثروة الأبوين، أو الدين، أو العرقية. وتتمثل إحدى القنوات التي يمكن للحكومة من خلالها تعظيم القدرات البشـــرية والإنتاجية في توفير المنافع العامة مثل التعليم والمياه والطرق والكهرباء على نحو فعال. ويناقش هذا القســم بإيجاز التفاوت في إمكانية الحصـــول على خدمات عامة أســاســية مختارة –المياه والتعليم– ونوعيتها في لبنان.

المياه

83. **أظهر مسـح استقصـائي في محافظة[61] بيروت الكبرى وجبل لبنان الثرية نسـبيا في الآونة الأخيرة ارتفاع درجة التفاوت في إمكانية الحصـــول على المياه ونوعيتها.[62]** ووفقا للبيانات التي جُمِعت، فإن حصـــول الجمهور على المياه لا يشمل الجميع في منطقة بيروت الكبرى وجبل لبنان ويختلف فيما بين المساكن والأسر باختلاف وضعهم من حيث الثروة. وعلى وجه الخصـوص، يمكن لنسـبة 70% من السـكان من شـريحة السـتين بالمائة العليا في توزيع الدخل الحصـول على

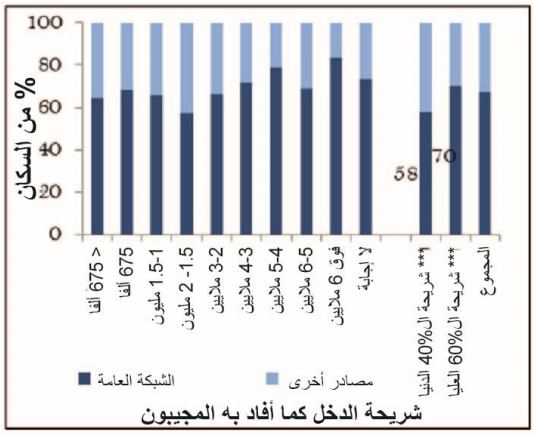
[61] المحافظة هي إحدى تقسيمات النظام الإداري. ويوجد في لبنان ست محافظات.

[62] يناقش هذا القسم نتائج مسح أجرته مؤسسة البحوث والاستشارات لتقييم أثر مشروع سد بسري. وكان عدد الملاحظات 1200 ورُصِدت في بيروت الكبرى وجبل لبنان. ولا يُوجد مسح وطني حديث العهد بشأن الوصول إلى مياه شرب آمنة في لبنان .

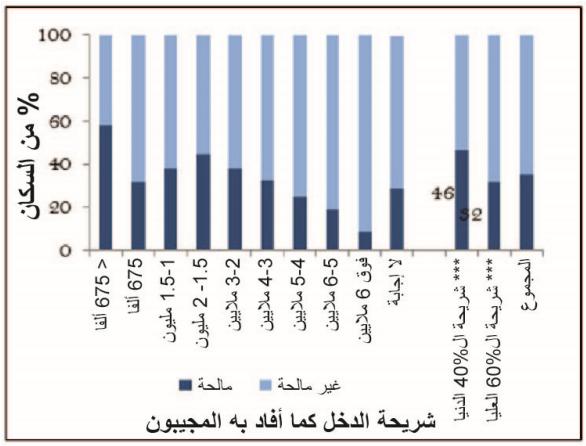
المياه من الشبكة العامة بالمقارنة مع نسبة 58% بين شريحة الأربعين بالمائة الدنيا من السكان. ويوجد أيضا تفاوت كبير في إمكانية الوصول إلى شبكة المياه العامة بين البلديات. فعلي سبيل المثال، يحصل جميع سكان بلدية المتن تقريبا على المياه من الشبكة العامة، وتقل هذه النسبة عن 10% في عالية. وفضلا عن ذلك، فإن نوعية المياه العامة أسوأ بين أشد الأسر حرمانا من شريحة الأربعين بالمائة الدنيا بالمقارنة مع الأسر الأكثر ثراء. وعلى سبيل المثال، فإن المياه التي يتم تقديمها مالحة لنسبة 46% من الأسر في شريحة الأربعين بالمائة الدنيا بالمقارنة مع 32% في شريحة الستين بالمائة العليا من السكان.

84. **تتصف شبكة المياه العامة بسوء خدماتها، ويتعرَّض أغلبية المشتركين لانقطاعات متكررة لإمدادات المياه.** كما أن متوسط توفر إمدادات المياه في الشبكة العامة أقصر كثيرا من المصادر غير العامة: 6 ساعات مقابل 13 ساعة يوميا على الترتيب، ولا يتاح سوى لنسبة 20% فحسب من الأسر التي تمتلك توصيلة بالشبكة العامة الحصول على المياه كل يوم في موسم الجفاف (ديسمبر/كانون الأول حتى مايو/أيار) بالمقارنة مع 90% بين الأسر التي تستخدم المياه من مصادر أخرى. ويُقدَّر أن 82% من المشتركين غير راضين عن الخدمة المُقدَّمة من خلال الشبكة العامة.[63]

الشكل 41. المصادر العامة والخاصة للحصول على المياه في جبل لبنان بين شرائح الدخل



الشكل 42. مياه الشبكة العامة مالحة في مختلف طبقات الدخل % من السكان



المصدر: مؤسسة البحوث والاستشارات. ومشروع زيادة إمدادات المياه. ومسح الأسر. حسابات خبراء البنك الدولي.

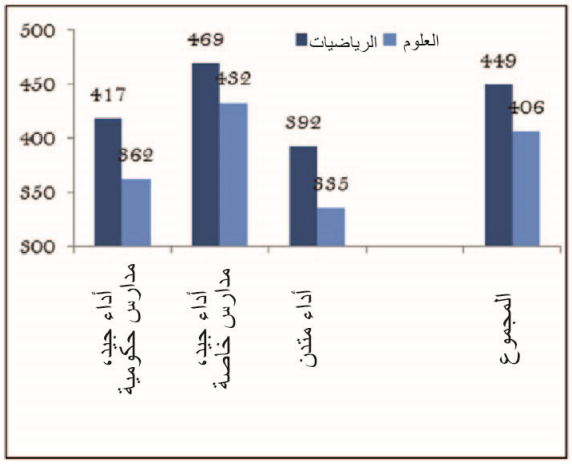
ملاحظات: *** متوسط الوصول إلى الشبكة العامة أقل بين شريحة ال40% الدنيا من السكان مما هي عليه في شريحة ال60% العليا عند مستوى 1% ذي الدلالة الإحصائية. وليس متاحا الحصول على بيانات دخل دقيقة من المسح، ولذلك تم حساب الحد الأعلى للدخل لكل أسرة من شريحة دخل معينة لتقدير نصيب الفرد من الدخل. ونتيجة لذلك يعكس نصيب الفرد من الدخل التقدير التقريبي للحد الأعلى.

النواتج التعليمية

[63] نتيجة لذلك، أبدى 43% من الأسر التي لديها توصيلات بالشبكة استعدادهم لاختيار خطة من بين خطط افتراضية تتسم بأجود خدمة مياه وأعلى رسوم استهلاك مياه (إمدادات مستمرة دونما انقطاع وجودة مياه عالية).

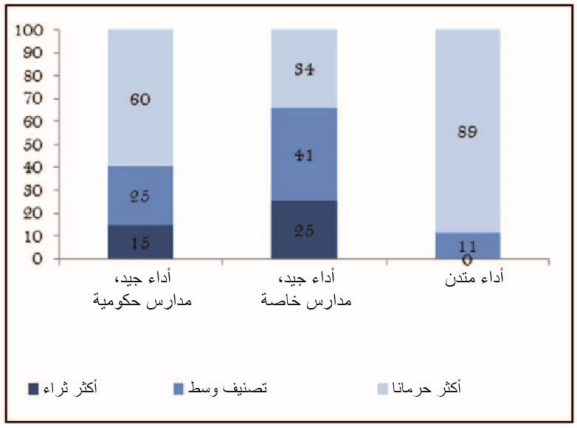
85. **يوجد تفاوت واسع في لبنان من حيث التحصيل العلمي بين التعليم الحكومي والخاص، وهو ما يضعف المساواة في الفرص بين الأطفال** (الشكل 43). ويتركَّز أطفال الأسر الأكثر ثراء والطبقة المتوسطة في المدارس الخاصة ذات الأداء المرتفع، أمَّا النسبة الأكبر من الأطفال المحرومين فيلتحقون بمدارس ذات أداء متدن (الشكل 44). ولخصائص الأسرة، ومحل الإقامة، وإمكانية الحصول على الخدمات أثر كبير على التحصيل العلمي في مجالات الرياضيات والعلوم. وتُظهِر جداول بسيطة متعددة المداخل تفاوتا كبيرا في درجات الاختبار في الرياضيات والعلوم بين المناطق، وحسب محل الإقامة، والمستوى التعليمي للأبوين، ومدى توفر وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والسلع المعمرة في لبنان. وترتبط الإقامة في مناطق ريفية نائية أيضا بتسجيل أدنى درجات الاختبار في لبنان. ويعد المستوى التعليمي للأبوين مؤشِّرا قويا لأداء الأطفال في درجات الاختبارات أيضا، ويرتبط العيش في أسرة لم يحصل فيها الأبوان على تعليم ثانوي بتسجيل أدنى الدرجات في الاختبارات. وتظهِر البيانات أيضا أن المستوى التعليمي للأب ومقر الإقامة (المنطقة ومكان المدرسة) هما أكبر عاملين من عوامل التفاوت في الفرص، ويبلغ نصيبهما 44% و23% من إجمالي التفاوت على الترتيب (الشكل 45).

الشكل 43. درجات الاختبار في الرياضيات والعلوم بين المدارس



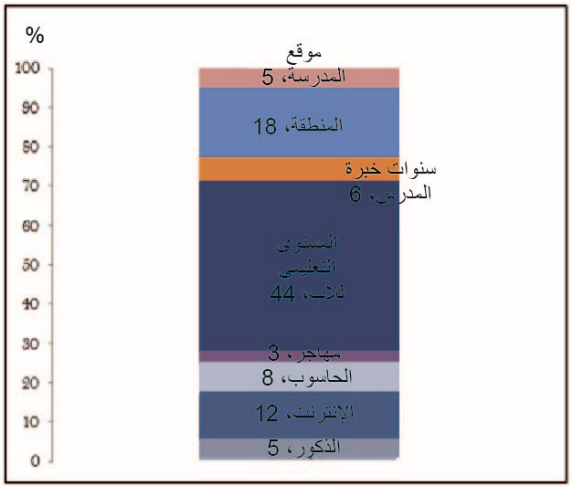
المصدر: دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم، 2011، وبول كاهو. استُخدِمت أوزان ترجيحية للطلاب.

الشكل 44. تصنيف الطلاب حسب الخلفية الاقتصادية بين المدارس (%)



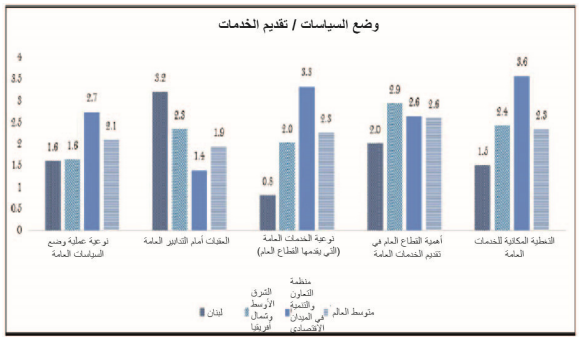
المصدر: دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم، 2011، وبول كاهو. ملاحظة: استُخدِمت أوزان ترجيحية للطلاب.

الشـــكل 45. الظروف التي تســـهم في تفاوت الفرص في درجات الاختبارات الدولية في الرياضيات في لبنان



المصـدر: دراسـة الاتجاهات الدولية في الرياضـيات والعلوم، 2011، حسابات خبراء البنك الدولي.

الشـكل 46. وضـع السـياسـات وتقديم الخدمات: أداء لبنان ضعيف على المستويين الإقليمي والدولي



المصدر: قاعدة بيانات الأوضاع المؤسسية، 2012.

ثالثا. التحديات والفرص في لبنان

أ. التحديات الرئيسية

86. **يُشكِّل نظام الحكم الطائفي–في شكله الحالي الذي تُهيمن عليه النخبة–وديناميات الصراع الوطنية والإقليمية عائقين رئيسيين أوجدا تفاوتات واختلالات هيكلية عميقة، وعرقلا النمو الاقتصادي والتنمية الشاملة، وهما في صميم الوضع الهش الحالي للبلاد وضعفها في مواجهة الصدمات الوطنية والإقليمية التي تزعزع الاستقرار.** ويُؤثِّر هذان العائقان على النمو والتنمية في كل القطاعات ويجب أن يُؤخذا في الحسبان عند تحليل التحديات والأولويات الخاصة بقطاعات مُعيَّنة. ونناقش فيما يلي السبل الرئيسية التي يتجلَّى فيها هذان العائقان التوأمان.

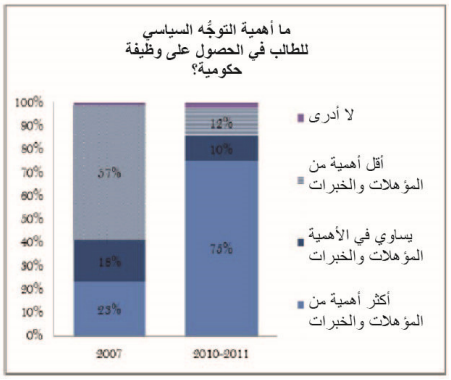
1. نظام الحكم الطائفي في لبنان: هيمنة النخبة التي تتخفَّى خلف قناع الطائفية

87. **لا يمكن دراسة مسار النمو الاقتصادي والتنمية في لبنان منذ الاستقلال بمعزل عن نظام الحكم الطائفي للبلاد الذي تطوَّر على مر العقود.** ويرجع هذا إلى دور الطائفية في توفير الأساس الذي يقوم عليه النظام السياسي للبنان، وفي تحديد العلاقات الاقتصادية والاجتماعية وأشكال التنظيم. وفي هذا الصدد، يمكن القول بأن النظام الطائفي مارس تأثيرا تأسيسيا –وليس خارجيا –في تحديد هيكل مسارات النمو الاقتصادي والتنمية. وتشتمل المظاهر الرئيسية لهذا العائق على ما يلي:

- *يُضعِف غياب توافق سياسي على الأولويات الوطنية بين الأطراف الفاعلة على الساحة السياسية من قدرة الحكومة على وضع وتنفيذ سياسات إنمائية طويلة الأجل ذات رؤية مُتبصِّرة.* وخلق استمرار التوترات بين الأطراف السياسية الداخلية والتي غالبا ما تظهر في أشكال طائفية حالة من الجمود في السلطتين التشريعية والتنفيذية لنظام الحكم. ونتيجة لذلك، لم تتم المصادقة على خطط وسياسات التنمية الرئيسية أو تنفيذها. ويستمد هذا "العائق" جذوره من طبيعة النظام الطائفي نفسه (وبعبارة أكثر تحديدا التنفيذ الجزئي لاتفاق الطائف).

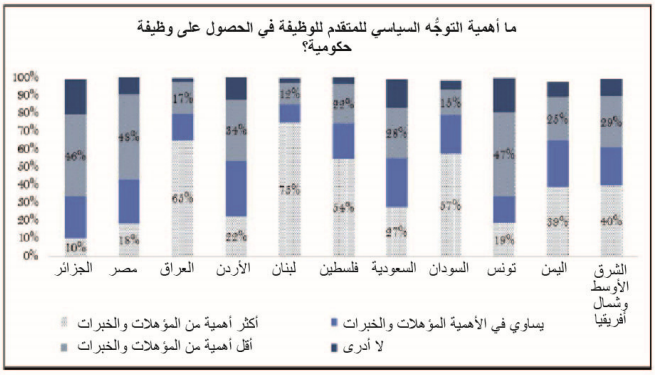
- *تُضعِف التعيينات الإدارية القائمة على المحاصصة الطائفية في المؤسسات العامة على حساب معايير الجدارة والاستحقاق من قدرة الدولة على تقديم خدمات عامة جيدة بكفاءة، وتحقيق نمو شامل مستدام (الشكل 46).* وتُؤدِّي الحاجة إلى الحفاظ على "توازن القوى" الطائفي داخل المؤسسات سواء في التعيينات أو في تقسيم المسؤوليات عن تخصيص الموارد إلى إعطاء المصالح الطائفية أولوية على الحاجة إلى تقديم الخدمات بإنصاف وكفاية، والافتقار بوجه عام إلى الشفافية والمساءلة. وقد تفاقمت هذه المشكلة بشكل ملحوظ في لبنان في السنوات العشر الماضية (الشكل 47)، إلى درجة أن البلد أصبح الآن أسوأ البلدان أداء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الشكل 48).

الشكل 47. الدور المتنامي بسرعة للواسطة والطائفية



المصدر: المقياس العربي (سنوات مختلفة).

الشكل 48. التدخل السياسي في الوظيفة العامة في لبنان أسوأ ما يكون في المنطقة



المصدر: مسح المقياس العربي، 2013.

- *التنظيم الطائفي لهيكل العلاقات الاجتماعية والاقتصادية.* كما هو مُوضَّح في الفصل الأول، خرجت الدولة اللبنانية من الحرب الأهلية ضعيفةً واهنة، وقد أزاحت دورها السيادي وقدراتها منظمات ومصالح طائفية اضطلعت في حالات مُعيَّنة بحكم الأمر الواقع بمسؤوليات عن الإدارة المناطقية ونظام الحكم. وفي هذا السياق، تتحدَّد الحقوق والفرص الاجتماعية والاقتصادية الفردية من خلال الانتماءات الطائفية وعلاقات المحسوبية/الزبونية مع القيادات الطائفية. وزوَّد هذا أطرافا فاعلة طائفية ومنظمات طائفية بقدر كبير من السلطة، وفي بعض الحالات ، بالاستقلال السياسي. وبالنظر إلى نظام تقاسم السلطة على أساس طائفي في لبنان، أفرز ذلك أيضا انتماءات طائفية أصبحت مبادئ تنظيمية رئيسية في تقديم الخدمات العامة، وتخصيص الموارد المالية، وهي أمور تساعد كلها على إطالة أمد التفاوتات المناطقية الحادة في الدخول مع تباين إمكانية الحصول على خدمات عامة ذات جودة.

- *ضعف المساءلة أمام الناخبين.* في ظل قانون الانتخابات النيابية لعام 1960 والدور الذي يعطيه للطوائف، أصبحت برامج الأحزاب السياسية ذات محتوى اقتصادي واجتماعي محدود وتتركَّز على حماية حصة الطائفة فيما تستأثر به من موارد عامة. ومع ضعف احتمالات تحسُّن نوعية الخدمات والمؤسسات العامة وأثرها على النمو يختار كثير من اللبنانيين الهجرة إلى خارج البلاد.

2. الهشاشة والصراع والعنف

88. **طوال معظم تاريخ لبنان، كان الاستقرار الداخلي والديناميات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للبلاد تتأثَّر بشكل مباشر بديناميات الصراع الإقليمية.** ولغرض هذه الدراسة التشخيصية المنهجية، تبرز أهمية بُعدين نظرا للمعوِّقات التي يخلقانها في طريق نظام الحكم والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وهما:

- *التحالفات الإقليمية وضعف سلطة الدولة، ونظام الحكم والقدرات المؤسساتية.* ومن السمات الرئيسية للحياة السياسية في لبنان إقامة تحالفات بين أطراف سياسية داخلية فاعلة (أي التجمعات الطائفية/المذهبية) وأطراف فاعلة إقليمية، ويكون ذلك في العادة في شكل ما لعلاقة الزبونية التي تتم فيها مبادلة الدعم العابر للحدود بالمساندة الخارجية

لأجندات داخلية (حوراني، 2013). وفي الوقت الحالي، يُنْذِر تحالف جماعات لبنانية مع أطراف متخاصمة في الصراع السوري–تحالف 8 آذار وعلى رأسه حزب الله مع النظام السوري وتحالف 14 آذار مع المعارضة السورية– بتقويض التوازن الطائفي الدقيق مع تزايد احتمالات زعزعة الاستقرار والصراع. ويُؤثِّر هذا تأثيرا مباشرا على نظام الحكم وقدرات مؤسسات الدولة، ويصيب بالشلل الجهاز الحكومي لاتخاذ القرارات الذي يعاني بالفعل من مشكلات عويصة، ويُقوِّض قدرة مؤسسات الدولة على احتواء الانفلات الأمني والعنف (بارنيس–ساي، 2014).

- *تدفُّق اللاجئين وزعزعة الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.* حتى يناير/كانون الثاني 2015، كان أكثر من 1.1 مليون لاجئ سوري قد طلبوا رسميا اللجوء في لبنان، وتمخَّض عن هذا التدفُّق ضغوط هائلة وتنافس على الخدمات الاجتماعية والوظائف. وفضلا عن الأعباء على المالية العامة وقدرات الاستيعاب المحدودة للخدمات الحكومية والمجتمعات المحلية (البنك الدولي، 2013 د)، تزايدت المخاوف أن يُؤدِّي اشتداد مواطن الضعف واحتدام التوترات إلى انهيار العلاقات بين المجتمعات المضيفة واللاجئين، وأن يُفسِد التوازن الطائفي الدقيق داخل المجتمع، مُسبِّبا مزيدا من الاستقطاب للتوترات الطائفية على المستوى السياسي.

ب. التحديات والعوائق المتداخلة

89. **كانت العوائق الرئيسية المذكورة أعلاه السبب الرئيسي الذي أدَّى إلى تفاقم التحديات الإنمائية وتلك التي يواجهها القطاع الخاص في لبنان منذ وقت طويل.** وفي الواقع، قامت دراستان في الآونة الأخيرة بتحليل عوائق النمو وعوامله في لبنان: الدراسة الأولى لبيرثيليمي وآخرين (2007)، وسيراً على منهجية هاوسمان رودريك وفيلاسكو في تشخيص النمو، حدَّد بيرثيليمي وآخرون (2007) عوائق مترابطة (متداخلة) للنمو في لبنان. ومن أهم هذه العوائق اختلالات المالية العامة للدولة وما ينجم عنها من مخاطر متصلة بالاقتصاد الكلي. وتشتمل هذه المخاطر على خطر وقوع أزمة الذي يُؤثِّر على طبيعة الاستثمارات ونوعيتها. ولكفاءة النفقات والخدمات العامة أيضا أثر كبير على النشاط الاقتصادي، إذ أنَّه يُكمِّل بشكل سيء الاستثمارات الخاصة (مثل ضعف البنية التحتية، لاسيما الكهرباء)، ويؤدي إلى اتساع فجوة عدم المساواة والتباينات بين المناطق. أمَّا الدراسة الثانية فهي **للبنك الدولي (2012 هـ)، وتُركِّز على مُحرِّكات النمو المستدام وعوامله على الأمد الطويل في لبنان،** وقد خلصت إلى أن المعوِّقات الرئيسية للنمو تشتمل على: (1) تقلُّب الاقتصاد الكلي، ولاسيما خطر استمرار اختلالات المالية العامة، وصدمات حادة على صعيد الاقتصاد الكلي قد تنشأ عن هذه الاختلالات؛ (2) فجوات البنية التحتية، لاسيما في قطاعات الكهرباء والمياه والنقل والصرف الصحي والاتصالات السلكية واللاسلكية. و(3) أوجه النقص في أنشطة الوساطة في القطاع المصرفي بسبب هيمنة المالية العامة: فالصناعات عالية الإنتاجية والأنشطة المُبتكِرة لا يبدو أنها تستفيد من التدفقات المالية الوافدة التي يكون مآلها في الغالب ودائع قصيرة الأجل في البنوك أو في عمليات استحواذ عقارية. وفضلا عن ذلك، فإنه على الرغم من قوة القطاع المصرفي في لبنان، يبدو أن وصول المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة إلى التمويل مازال عائقا.[64]

[64] يكشف مسح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال أن قرابة 42% من الشركات تعتبر الحصول على التمويل مُعوِّقا رئيسيا يزيد على المتوسط الإقليمي البالغ 38.5% وأعلى بدرجة كبيرة عن المتوسط العالمي البالغ 29%. وفضلا عن ذلك، على الرغم من الجهود التي بدأها البنك المركزي وهيئات حكومية وشبه حكومية أخرى (مثل مؤسسة كفالات) لمساندة مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة وتحسين وصولها إلى التمويل، فإن دراسة مؤسسة التمويل الدولية حول الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة خلصت إلى أن رواد الأعمال والمنشآت الصغيرة يعتبرون الحصول على الائتمان مُعوِّقا بسبب ضعف سجل الأداء، ومتطلبات الضمانات الكبيرة، والافتقار إلى علاقة راسخة مع مؤسسة الوساطة المالية. ومازال الضعف هو سمة

90. تتناول الأقسام التالية ببعض التفصيل العوائق الرئيسية المتداخلة التي يواجهها لبنان. وهي بيئة الاقتصاد الكلي، والبنية التحتية، والمؤسسات ونظام الحكم، ورأس المال البشري، ومناخ الاستثمار، وإمكانية الحصول على التمويل، والبيئة.

1. مواطن الضعف في الاقتصاد الكلي

91. **تنطوي بيئة الاقتصاد الكلي على مواطن ضعف كبيرة بسبب تقلُّب أوضاع المالية العامة وأعباء الديون التي يتحملها لبنان وتعرُّضه لمخاطر عدم الاستقرار والصراعات الإقليمية.** ويُظهِر مؤشِّر التنافسية العالمية التابع للمنتدى الاقتصادي العالمي أن ضعْف بيئة الاقتصاد الكلي هو أكبر العوائق التي يواجهها لبنان على الإطلاق، وأيضا بالمقارنة ببلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أو بلدان المقارنة على أساس تعادل القوة الشرائية، أو من حيث مرحلة التنمية (الشكل 54). ووفقا لتصنيف 144 بلدا على مؤشر التنافسية العالمية، يأتي ترتيب لبنان كثاني أسوأ بلدان العالم بالنسبة ببيئة الاقتصاد الكلي (الشكل 55). وينشأ هذا الضعف من الاختلال الهيكلي للمالية العامة للبلاد، الذي تتجلَّى فيه شدة تأثير العائقين التوأمين الرئيسيين المشار إليهما آنفا. وقد حالت هيمنة المصالح الطائفية في المؤسسات الحكومية وما تثيره من تحديات في طريق فعالية اتخاذ القرارات دون إرساء الضوابط والموازين المناسبة والتنسيق السليم للسياسات الاقتصادية والمالية (مقدسي، 2007). وفضلا عن ذلك، كان موقع لبنان في نقطة تقاطع عدة صراعات في المنطقة مَبْعث صدمات متواصلة لاستقرار اقتصاده الكلي، بما في ذلك الآثار الشديدة لتدفُّق اللاجئين السوريين على المالية العامة (البنك الدولي 2013د)، وكذلك الصدمات المتصلة بالأوضاع الأمنية والتي أفضت إلى تدهور شديد في قطاعات إنتاجية رئيسية، لاسيما السياحة والتجارة (مؤشِّر مؤسسة برتلسمان شتيفتونغ للتحوُّل "Bertelsmann Stiftung BTI" 2014). وقبل سنوات قليلة، كان لبنان صاحب أعلى نسبة دَيْن إلى إجمالي الناتج المحلي في العالم. وبفضل فترة من النمو القوي من 2007 إلى 2010، تقلَّصت هذه النسبة بدرجة ملحوظة فيما يُعزَى غالبا إلى تحسُّن متصل بالدورة الاقتصادية، وإنْ كان قد حدث أيضا بعض الترشيد للإنفاق. غير أن العجز الهيكلي الكبير للمالية العامة لم تتم معالجته بشكل جذري، بل على النقيض من ذلك اتسع، وكان من أسباب هذا الاتساع تطبيق إجراءات دائمة تسبَّبت في تآكل الإيرادات (مثل الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة على الديزل). ومع تراجع النمو منذ عام 2011، والأعباء الكبيرة على المالية العامة المرتبطة بالأزمة السورية والناجمة عن انخفاض الإيرادات وزيادة النفقات التي تتصل في معظمها بتكاليف توفير الخدمات العامة للاجئين السوريين، عاودت نسبة الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي الصعود (الشكل 53) وحدث تدهور ملحوظ في بيئة الاقتصاد الكلي للبلاد–الشكل 52). واستنادا إلى السياسات والتوقعات الحالية، فإن ديناميات الدَيْن لا يمكن الاستمرار في تحمُّلها (صندوق النقد الدولي، 2014).

92. **في ظل نظام يخضع لتوجُّهات طائفية، تفتقر سياسة المالية العامة إلى الشفافية، والمبادئ الأساسية للمساءلة، ولذا تُهيمِن عليها المصالح المكتسبة، وتتسم بتدنِّي الكفاءة وبكونها غير مثمرة.** وتتسم إجراءات وضع الميزانية بالفوضى والتشوش. ولم تتم الموافقة على موازنة عامة للدولة منذ عام 2005 لأسباب متنوعة، منها الاستقطاب

حوافز القطاع المالي لتوجيه نسبة كبيرة من مطلوباته نحو استثمارات إنتاجية، ومتطلبات الضمان بالنسبة لحجم القروض كبيرة. وتُفضِّل اللوائح التنظيمية في العادة انحياز القرارات الاستثمارية في لبنان إلى الاستثمارات السائلة أو العقارات .

السياسي في البرلمان والنزاع المتصل بالنفقات خارج إطار الموازنة.[65] وكانت آخر حسابات مغلقة رسميا للمالية العامة هي حسابات عام 2003. وتجري عمليات الإنفاق في معظمها من خلال إصدار التشريعات اللازمة، والقروض من الخزانة، والتدابير الخاصة. وحتى قبل عام 2005، كانت سياسة المالية العامة تفتقر إلى الشفافية بسبب مُعوِّقات أساسية مثل الاختلاف في تبويب الموازنة بين قانون الموازنة المصادق عليها والموازنة التي يجري تنفيذها. وترسَّخت ثقافة غياب الشفافية والهيمنة على سياسة المالية العامة لأغراض طائفية من جراء نقص الإشراف السليم، بما في ذلك على كيانات خارج إطار الموازنة تتلقى تمويلا حكوميا كبيرا ولا تخضع للمساءلة إلا أمام طوائف/شخصيات سياسية مُعيَّنة. ويُتيح هذا النقص في الشفافية والمساءلة المجال لتسرُّب موارد المالية العامة، ومواطن الضعف وعدم الكفاءة، والفساد. وفضلا عن ذلك، فإن الوثائق الرئيسية الخاصة بالموازنة العامة للحكومة وأنشطتها المالية تظل غير منشورة أو لا يتم إصدارها. ويعوق ضعف إمكانية الحصول على المعلومات الآليات المحتملة للمساءلة أمام الغير (مثل حقوق التصويت لمواطنين مستنيرين، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام)، ويجعل إدارة الموارد العامة أمرا استنسابيا على أساس كل حالة على حدة. وقد تفاقمت المُعوِّقات الناجمة عن النظام الطائفي لاتخاذ القرارات السياسية والإدارية في الآونة الأخيرة بسبب زيادة الاستقطاب المتصل بالصراعات في سوريا والعراق، وأدَّت إلى الجمود والشلل في وضع السياسات وتنفيذها (مؤشر مؤسسة برتلسمان شتيفتونغ للتحوُّل، 2014).

93. **يعاني نظام إدارة الشؤون المالية العامة من عدة مُعوِّقات تحول دون أدائه وظائفه على الوجه السليم، وتُضعِف من شفافيته، وتُؤدِّي إلى عدم كفاءة استخدام الموارد العامة.** ومع أنه تم تنفيذ بعض الإصلاحات،[66] فإن نظام إدارة الشؤون المالية العامة في لبنان عفا عليه الزمن ويخلق أوجه نقص وقصور داخل دورة الميزانية ويعكس التجزؤ في وظائف الموازنة والخزانة. وتتمثَّل أسباب عدم كفاءة النفقات العامة في فاتورة الأجور ونظام غير مستدام لمعاشات تقاعد موظفي جهاز الخدمة المدنية.[67] ويفتقر سلم الأجور والرواتب لموظفي جهاز الخدمة المدنية إلى الشفافية، ويكشف عن فجوات وتشوهات كبيرة داخل منظومة الخدمة العامة نفسها، وكذلك عن حزمة كبيرة من المزايا والمنافع التي تُشوِّه التوازن العام لسوق العمل. وعلى مستوى الموارد البشرية، من الممكن تعزيز تنفيذ إجراءات التعيين على أساس الجدارة والاستحقاق والكفاءة. وتوجد أيضا فجوة كبيرة في القدرات في جهاز الخدمة المدنية، وتصل الوظائف الشاغرة إلى 41% من المناصب الرئيسية و70% في جهاز الخدمة المدنية (المبيض بساط، 2013). وفضلا عن ذلك، يعوق غياب توجُّه للسياسات فيما يتعلق بإصلاح جهاز الخدمة المدنية مع جوانب النقص والقصور في إدارة الموارد البشرية والتدريب تكوين رأس المال البشري، وحراك الأيدي العاملة، وإدارة التنوُّع. وتثير هذه التحديات مزيدا من الضغط على "قدرات الدولة للحكم"، فضلا عن

---

[65] وفقا لما نصت عليه المادة 86 من الدستور وقانون المحاسبة العمومية رقم 1963/14969، فإنه في غياب ميزانيات معتمدة للسنوات 2006–2013، تتم النفقات الحكومية على أساس "قاعدة 12/1" التي تُفوِّض الحكومة أن تنفق شهريا واحد على 12 من مُخصَّصات آخر ميزانية معتمدة (أيْ ميزانية 2005) وتشريعات مواتية أخرى. وفي أكتوبر/تشرين الأول 2012، وافق البرلمان على زيادة حد الإنفاق القانوني من آخر ميزانية معتمدة. وخلال فترة السنوات 2006–2012، تحملت الحكومات المتعاقبة مصروفات خارج إطار الميزانية. وثار جدل فيما يتصل بالنفقات خارج إطار الميزانية التي تمت في السنوات 2006–2010 مع مطالبة بعض أعضاء تحالف 8 آذار بأن يقوم ديوان المحاسبة بمراجعة هذه النفقات. واقترح وزير المالية وأعضاء آخرون في البرلمان مشاريع قوانين تسعى إلى إجازة النفقات خارج الميزانية التي لم تتم بعد الموافقة عليها. وأسهم هذا الجدل في عدم موافقة البرلمان على ميزانيات للسنوات 2006–2012، وهو ما يحد من قدرة الحكومة على اعتماد ميزانية لعام 2013. (الحكومة اللبنانية، 2014).

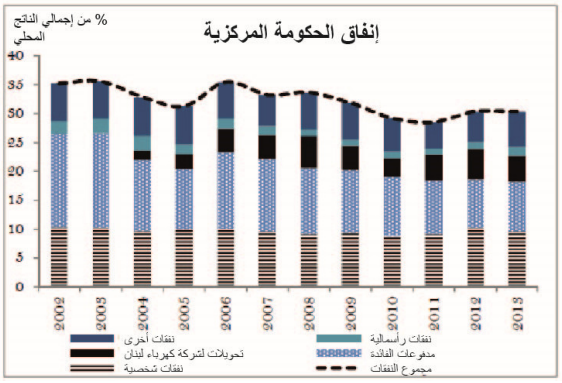
[66] في الآونة الأخيرة، تشمل هذه إصلاحات إعداد الميزانية مثل اعتماد تبويب جديد للميزانية وفقا لإحصائيات المالية الحكومية 2001 في الميزانية المقترحة لعام 2014 .

[67] يرجع هذا إلى ارتفاع معدل العائد الضمني الحقيقي على الاشتراكات يصل إلى 12% للمدنيين و13% للعسكريين بالمقارنة مع المعدل المستدام البالغ 3% (السادسة، 2013).

أن خطر زيادة العنف والصراع في البلدان المجاورة يؤدي إلى مزيد من التدهور لبيئة الرقابة الضعيفة بالفعل فيما يتصل بتنفيذ القواعد والإرشادات التوجيهية. وقد تآكلت الثقة في الحكومة مع اشتداد الفساد، والمصالح المكتسبة، وخيارات السياسات المثيرة للبلبلة والحيرة (مسوح المقياس العربي). وأخيرا، تثور عقبات في طريق المساءلة بالنظر إلى ضآلة المعلومات المتاحة التي تحد من الشفافية والمشاركة.

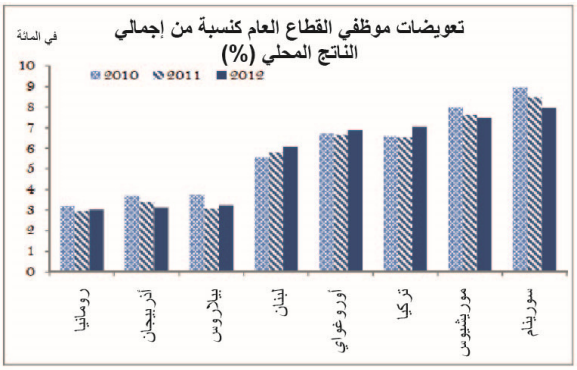
94. **يشوب عمليات الإنفاق في لبنان أوجه جمود شديد في الميزانية تضعف الحيز المتاح للتحرك في إطار المالية العامة والمرونة اللازمة للصمود في وجه الصدمات.** وتتركَّز هذه النفقات على تكاليف الموظفين، وخدمة أعباء الدين، والتحويلات إلى شركة كهرباء لبنان (الشكل 49)، والتي يبلغ نصيبها معا في المتوسط 81.6% من مجموع الإنفاق خلال فترة الأعوام 2006–2013. وفاتورة الأجور (كنسبة من إجمالي الناتج المحلي) لموظفي القطاع العام في لبنان ليست كبيرة إذا ما قورنت بمجموعة بلدان المقارنة، ولكن المزايا سخية، لاسيما معاشات التقاعد (التي تتميَّز بأنها متباينة بين موظفي القطاع العام حتى أن البعض مثل العسكريين والقضاة يتمتعون بنظام مزايا شديد السخاء بالمقارنة بغيرهم) –الشكل 50. وتتصل المسألة بدرجة أكبر بنوعية الخدمات العامة التي يستطيع هؤلاء الموظفون في القطاع العام تقديمها. ونظرا لضخامة الدَيْن العام، كانت مدفوعات أقساط الفائدة كبيرة، وتعادل ثلث مجموع النفقات ونحو 60% من مجموع الإيرادات والمِنَح.

الشكل 49. الإنفاق الحكومي تغلب عليه مدفوعات الفوائد الكبيرة والتحويلات إلى شركة كهرباء لبنان والنفقات الشخصية



المصدر: وزارة المالية وحسابات خبراء البنك الدولي.

الشكل 50. تكلفة موظفي القطاع العام في لبنان بالمقارنة مع بلدان أخرى



المصدر: وزارة المالية وحسابات خبراء البنك الدولي.

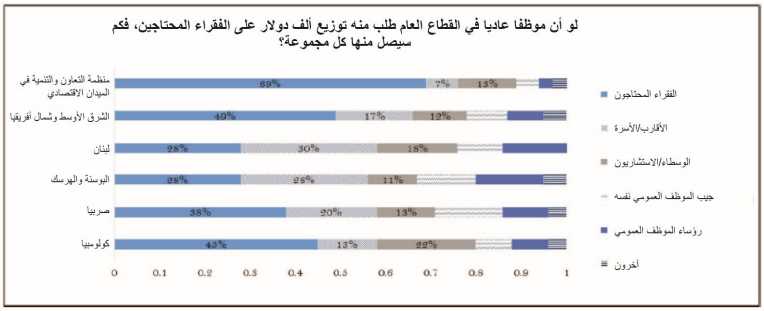
95. **النفقات غير المنتجة وتسرُّبات موارد المالية العامة كبيرة وتنتشر على نطاق واسع، وتزاحم برامج فعَّالة لشبكات الأمان الاجتماعي، وتحد من تحسين ظروف المعيشة للسكان (من خلال تقديم خدمات أفضل).** وكما هو مُبيَّن أدناه، فإن قطاع الطاقة يُشكِّل عبئا كبيرا على المالية العامة. وبين عامي 2006 و2014، حولت الحكومة في المتوسط ما نسبته 4.3% من إجمالي الناتج المحلي إلى شركة كهرباء لبنان سنويا. ويفتقر إنتاج الشركة إلى الكفاءة والفعالية، إذ تبلغ طاقتها لتوليد الكهرباء 2019 ميجاوات بالمقارنة مع طلب الذروة البالغ 3195 ميجاوات. ويُؤدِّي هذا إلى انقطاعات يومية منتظمة وطويلة للتيار الكهربائي، والاستخدام الواسع النطاق للمولِّدات الخاصة الاحتياطية بتكلفة تعادل ثلاثة أمثال مستوى رسوم شركة كهرباء لبنان (صندوق النقد الدولي، 2014). وفي حين لا تسترد شركة لبنان سوى نحو نصف تكاليف إنتاج الكهرباء الكلية، فإنها لم تغير رسوم الكهرباء منذ عام 1996 (حينما كان سعر النفط 23 دولارا للبرميل)–(البنك الدولي، 2008ب). وبالإضافة إلى إهدار موارد شركة كهرباء لبنان، ثمة مصادر أخرى للإهدار في جانبي النفقات والإيرادات، مثل

الإنفاق على موظفي الخدمة المدنية ومعاشات التقاعد للعسكريين أو الإعفاءات الضريبية (انظر البنك الدولي، استعراض الإنفاق العام (2005ب) للاطلاع على التفاصيل). ومن المُتصوَّر أن الفساد منتشر على نطاق واسع. وبالنظر إلى هذه البنود الكبيرة التي تفتقر إلى الكفاءة وغير الاستنسابية –في الأجل القصير– لا يتبقَّى في ميزانية لبنان سوى قدر محدود من الموارد لتنفيذ برامج جدية لمكافحة الفقر، وشبكات الأمان الاجتماعي، والاستثمار في البنية التحتية الأساسية.

96. **أدى نقْص النفقات الرأسمالية العامة إلى تقليص إمكانيات النمو (بارثيليمي وآخرون، 2007).** وأدَّى ضيق الحيز المتاح للإنفاق في المالية العامة مع عدم الموافقة على الميزانية منذ عام 2005 إلى هبوط حاد في الإنفاق العام على المشاريع الاستثمارية التي بلغت في المتوسط نحو 1.5% من إجمالي الناتج المحلي منذ بداية الألفية الجديدة، وهو ما يقل كثيرا عن نظيره في بلدان المقارنة. ونتيجة لذلك، تدهورت شبكة مرافق البنية التحتية للبلاد ونوعيتها، لاسيما مرافق النقل وإمدادات المياه والكهرباء، وهي خدمات ضرورية لرفاهة السكان. وفضلا عن ذلك، فإنه بسبب ضعف الاستثمارات العامة في هذه القطاعات تخلَّفت القدرات المتاحة عن الاحتياجات متسببةً في تراجع النمو الاقتصادي المحتمل وتدهور عام في مستويات المعيشة.

97. **أدَّت عمليات إعادة الإعمار بعد الحرب التي تم تمويلها بالاستدانة واقترنت بعدم الكفاءة والإنفاق غير المنتج إلى وضْع أصبحت فيه الدولة مثقلة بأعباء الديون.** وعلى النقيض من فترة ما قبل الحرب الأهلية التي كان فيها القطاع العام مُقرِضا صافيا، اتسمت المالية العامة للبنان في فترة ما بعد الحرب بضعف هيكلي متواصل في السنوات 1993–2013، وبلغ عجز الموازنة العامة في المتوسط 12.4% من إجمالي الناتج المحلي (الشكل 52). ويرجع هذا إلى معدل نمو أقل من إمكانيات الاقتصاد، وارتفاع تكاليف الاقتراض (بالمقارنة بنمو الاقتصاد كما هو مُبيَّن في الشكل 40)، وضعف كفاءة الإنفاق العام فيما يُعزَى جزئيا إلى العجز عن كبح جماح الإهدار والفساد (البنك الدولي، استعراض النفقات العامة، 2005ب). وبسبب هذه العجوزات المرتفعة والمتواصلة للمالية العامة، بلغ الدين العام للبنان ذروته عند 185.2% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2006، وهي أعلى نسبة للدين إلى إجمالي الناتج المحلي في العالم في ذلك الوقت (الشكل 53). وبين عامي 2006 و2010، ساعد نمو مرتفع ومتواصل لإجمالي الناتج المحلي على تحقيق تحسن كبير في موازين المالية العامة للبنان وقلَّص نسبة الدين نحو 40 نقطة مئوية. بيد أن التوازن الهيكلي الأساسي للمالية العامة لم يتحسَّن. ونتيجةً لذلك، حينما يتراجع النمو يتوقف تحسُّن ديناميات الديْن. ومع الآثار الإضافية للأزمة السورية على المالية العامة (التي تُقدَّر بإنفاق إضافي قيمته 1.1 مليار دولار لفترة الأعوام 2012–2014 ، البنك الدولي 2013هـ) بدأت ترتفع نسبة الديْن في عام 2013، ومن المتوقع أن تواصل الارتفاع في الأمد المتوسط بالنظر إلى الفوضى الحالية للسياسات وفي أوضاع المنطقة، وأخْذ الزيادة المتوقعة في أسعار الفائدة العالمية في الحسبان.

الشكل 51. تدفق الأموال من القطاع العام



المصدر: مسح جودة الإدارة الحكومية، 2010.

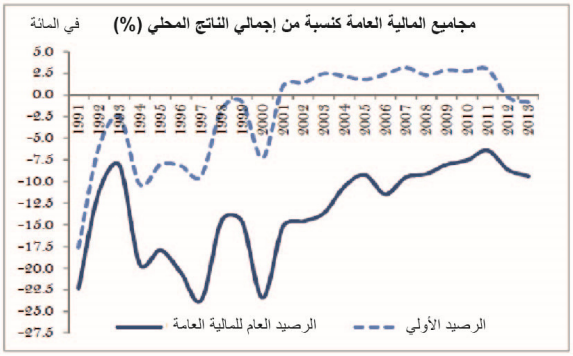
98. **كان الجهاز المصـــرفي المحلي الذي يعتمد على الأموال التي يرســـلها لبنانيو المهجر ودول الخليج مســـتعدا لتمويل التراكم الكبير للدين العام على حســـاب القطاع الخاص والتعرض لديون ســـيادية كبيرة.** وفي نهاية الحرب الأهلية، تطلب نقص المعونات الخارجية تعبئة الأموال من القطاع الخاص لتمويل احتياجات البلاد الكبيرة لإعادة الإعمار. وحفز ذلك على إحياء ثقافة مصـرفية كانت سـائدة قبل الحرب، ونجح في إعادة الارتباط بالجالية الكبيرة من اللبنانيين في المهجر التي كانت الحرب من أسباب ضـخامتها. وأدَّى النجاح في تطبيق نظام سـعر صـرف ثابت (مقابل الدولار الأمريكي) لوقف أزمة العملة التي تفجَّرت في عام 1992 إلى سـعر صـرف اسـمي مسـتقر، فلم يتغير سـعر صـرف الليرة مقابل الدولار منذ عام 1997. وبفضل هذا الارتباط وأسعار الفائدة المرتفعة على الدين الحكومي تمكَّن الجهاز المصرفي من اجتذاب الودائع الأجنبية بعرض أسـعار فائدة مرتفعة على ودائع الليرة والدولار ومن اسـتخدام هذه الودائع في تمويل الحكومة. وبالنظر إلى ضـخامة الدين العام، وصـل حجم القطاع المصـرفي إلى مسـتوى لم يشـهده إلا عدد قليل من البلدان في العالم. وفي الوقت نفسه، كان يتعيَّن أن تكون العوائد من إقراض القطاع الخاص أفضل من هوامش الأرباح الكبيرة منخفضة المخاطر والتكلفة التي تحققها البنوك من إقراض الدولة إذا أُريد تحسين تعميم الخدمات المالية. ومع أن هذا لم يكن مشكلة بالنسبة للشركات التي تتمتع بنفوذ سياسي، فإنه كان شاغلا مهما لبقية القطاع الخاص ولاسيما لمؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة (كما هو مشـار إليه في الشـكل 66 في الصـفحة 71 حيث يظهر الحصـول على التمويل في المركز السـادس بين أشـد معوقات ممارسة أنشطة الأعمال).

99. **وللحفاظ على ربط الليرة بالدولار، يجد مصـرف لبنان نفســه محصـورا في دور التابع وفقا لنموذج ســتاكلبرغ (Stackelberg)[68] في مواجهة سلطة المالية العامة؛** فهو مشتري الكميات المتبقية من سندات الدين السيادي، ويضمن في الوقت ذاته أن تعرض البنوك هوامش ربح جذابة على الدولار لتمويل المعاملات الجارية. وفي ظل الهيمنة الشـــديدة والمســـتمرة للمالية العامة، والمركز المالي للقطاع المصـــرفي التي تزيد على ثلاثة أمثال إجمالي الناتج المحلي، يضـــمن مصـرف لبنان أن تسـتمر البنوك في اجتذاب الودائع الأجنبية وأن تتم تلبية مجموع احتياجات تمويل القطاع العام. وبالنسـبة للمهمة الأولى، اسـتحدث مصـرف لبنان شـهادات إيداع أو العديد من أنظمة إعادة التمويل المدعومة. وفيما يتعلق بالمهمة الثانية، يقوم مصـــرف لبنان بشـــراء الكميات المتبقية من ســـندات الدين الحكومي في ســـوق الإصـــدار الأولي أو الســـوق الثانوية. وتُقوِّض حلقة ردود الأفعال بين الجهاز المصـرفي والديون السـيادية اسـتقلالية مصـرف لبنان، وهو ما قد يمنعه في

[68] للاطلاع على تحليل على أساس نظرية الألعاب لمسائل تنسيق السياسات النقدية والمالية باستخدام نموذج إستاكلبرغ للمنافسة، راجع على سبيل المثال لامبرتيني وروفيلي (2004).

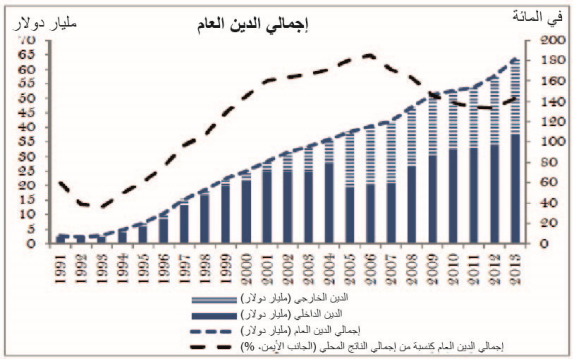
نهاية المطاف من تحقيق أهداف سياسته النقدية. والأهم من ذلك، أنَّ مصرف لبنان لا يُمكِنه التوقف عن القيام بدور التابع في مواجهة سلطة المالية العامة حتى ينكمش حجم الدين العام ومجموع احتياجات تمويل القطاع العام بدرجة كافية بحيث لا تعرض الاستقرار الكلي للخطر.

الشكل 52. بعد عقد من فوائض الميزان الأولي للمالية العامة، لبنان يعود لتسجيل عجوزات، وعجوزات عامة كبيرة



المصدر: وزارة المالية وحسابات خبراء البنك الدولي.

الشكل 53. بعد خفض ملحوظ للدين وإن كان يقوم على الدورات الاقتصادية، النسبة المرتفعة للديْن آخذة في الزيادة مرة أخرى



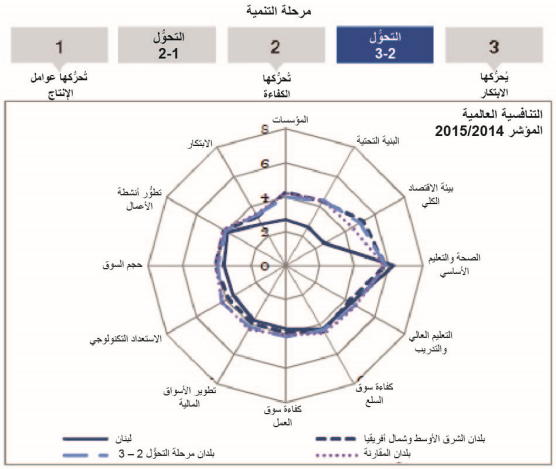
المصدر: وزارة المالية، وحسابات خبراء البنك الدولي.

100. **على الرغم من ازدهار قطاع البنوك التجارية، فإن قدرات هذا القطاع محدودة لتلبية طائفة متنوعة من احتياجات التمويل القائمة. وما زالت هناك فجوات في تلبية احتياجات تمويل مؤسسات الأعمال الصغرى والصغيرة والمتوسطة، وكذلك في آليات التمويل الأطول أجلا لمشاريع البنية التحتية والشراكات بين القطاعين العام والخاص. ويُمكِن معالجة بعض هذه الفجوات بمزيد من التطوير للمؤسسات المالية غير المصرفية**، مثل تلك التي تعرض أنظمة الإيجار التمويلي، والتخصيم (factoring)، والتمويل الأصغر، وحلول أسواق رأس المال. ومع أن المؤسسات المالية غير المصرفية يمكنها الاضطلاع بدور أكبر في تعميم الخدمات المالية، ثمة عوائق ترجع في جانب منها إلى غياب بيئة قانونية وتنظيمية ملائمة. وعلى سبيل المثال، في حالة قطاع التمويل الأصغر، حدث بعض التقدم المحمود، لكن ما زال يوجد طلب كبير لم تتم تلبيته، وهو ما يُعزَى جزئيا إلى العبء الذي يخلقه إطار تنظيمي قائم لم يتم تصميمه بحيث يتلاءم مع هذا القطاع بعينه. وللمساعدة في سد فجوة حاسمة، أطلق مصرف لبنان في الآونة الأخيرة برنامج حوافز مبتكرة (التعميم رقم 331) الذي يُشجِّع البنوك على الاستثمار في الكيانات في مراحلها الأولى، وسوف يعزز المعروض من رأس المال، لاسيما للشركات في مراحلها الأولى، والمؤسسات التي يُحتمل أن تساعد على تعزيز النمو وتتيح في الوقت نفسه أكبر الإمكانيات على الأجلين القصير والمتوسط لخلق الوظائف وفرص العمل. وبالمثل، يجب أن تعمل آليات التمويل الأطول أجلا أيضا لبناء القدرات المؤسساتية وإيجاد بيئات تنظيمية مواتية قبل أن يمكنها أداء دورها في تمويل المشاريع الواسعة النطاق للبنية التحتية والشراكات بين القطاعين العام والخاص. ومن الإجراءات التي ستساعد على تحسين إدارة المخاطر وتُشجِّع على تعميم الخدمات المالية العمل على تقوية البنية التحتية للقطاع المالي المتصلة بسجلات الضمانات، وأنظمة التسوية والحفظ، والمعلومات الائتمانية.

2. البنية التحتية: سوء الإدارة وعدم كفاية الاستثمارات

101. **أدَّى ضعف قاعدة البنية التحتية في لبنان إلى انحسار التنمية الاقتصادية ورفاهة السكان.** وتتمثل الخدمات الأساسية التي تخلَّف فيها لبنان في الاتصالات السلكية واللاسلكية، والكهرباء، والمياه المأمونة، والصرف الصحي، والنقل. وتعد هذه الخدمات ضرورية لنمو الإنتاجية والدخل الكلي، وأيضا لتحقيق قدْر أساسي من مستويات المعيشة للناس. وفضلا عن ذلك، قد تكون لتحسين البنية التحتية آثار إيجابية على تفاوت الدخول لأنه يُتيح للشرائح المحدودة الدخل الحصول على المزيد من الفرص الإنتاجية وتحسين نوعيتها، ومن ثم زيادة العوائد على مواردها وإمكانياتها. وهو يساعد أيضا على تحسين نواتج الرعاية الصحية والتعليم، ومن ثمَّ تعزيز رأس المال البشري.

الشكل 54. التنافسية النسبية للبنان تكشف عن مواطن ضعف في الاقتصاد الكلي والمؤسسات والبنية التحتية



المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، مؤشر التنافسية العالمية 2015/2014، وحسابات خبراء البنك الدولي.

الشكل 55. يكشف مؤشر التنافسية العالمية في لبنان عن أوجه نقص في المتطلبات الأساسية

	درجات	الترتيب (بين 144 بلدا)	التصنيف (7-1)
مؤشر التنافسية العالمية 2014 – 2015	**3.7**	**113**	
مؤشر التنافسية العالمية 2013 – 2014 - (من بين 148)	3.8	103	
مؤشر التنافسية العالمية 2012 – 2013 - (من بين 144)	3.9	91	
مؤشر التنافسية العالمية 2011 – 2012 - (من بين 142)	3.9	89	
المتطلبات الأساسية (37.7%)	**3.5**	**127**	
المؤسسات	2.7	139	
البنية التحتية	2.6	122	
بيئة الاقتصاد الكلي	2.6	143	
الصحة والتعليم الأساسي	6.3	30	
مُعزِّزات الكفاءة (50.0%)	**3.9**	**85**	
التعليم العالي والتدريب	4.4	67	
كفاءة أسواق السلع	4.3	71	
كفاءة أسواق العمل	3.7	123	
تطوُّر أسواق المال	3.7	102	
الاستعداد التكنولوجي	3.5	86	
حجم السوق	3.6	76	
عوامل الابتكار والتطوُّر (12.3%)	**3.3**	**101**	
تطوُّر أنشطة الأعمال	3.9	75	
الابتكار	2.8	119	

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، مؤشر التنافسية العالمية 2014-2015.

102. **تعاني مرافق البنية التحتية في لبنان من أوجه نقص وقصور بالمقارنة مع بلدان مماثلة، وتُشكِّل عائقا في طريق توسيع القطاع الخاص ونمو الوظائف.** ووفقا لمؤشِّر التنافسية التابع للمنتدى الاقتصادي العالمي، تُعد البنية التحتية في لبنان ثاني أضعف المعوقات نسبيا، وأقل كثيرا من مجموعات مختلفة في بلدان المقارنة (الشكلان 54 و 55). ومن بين القطاعات الفرعية التسعة للبنية التحتية يأتي ترتيب اثنين منها في لبنان في العشرة في المائة الدنيا من تصنيف العالم (من بين 144 بلدا) وأربعة قطاعات في فئة الخمسة والعشرين في المائة الدنيا على مستوى العالم. وعلى وجه الخصوص، يأتي ترتيب لبنان كثاني أسوأ بلد في العالم فيما يتصل بجودة إمدادات الكهرباء (144/143). وهو يحل في المركز المائة والعشرين في جودة الطرق والمركز 114 في اشتراكات الهاتف الخلوي لكل مائة من السكان. وقد تؤدِّي الاستثمارات في

البنية التحتية إلى زيادة كبيرة في خلق الوظائف، وأظهرت دراسة للبنك الدولي أنه من المحتمل أن يؤدي كل مليار دولار – في المتوسط– يُستثمَر في البنية التحتية إلى تهيئة نحو 110 آلاف وظيفة متصلة بالبنية التحتية في البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويبرز مسح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال أيضا أن الكهرباء هي ثاني أكبر عقبة أمام شركات القطاع الخاص بعد عدم الاستقرار السياسي.

103. **يعوق ضعف شبكات وخدمات النطاق العريض في لبنان النمو ونشاط القطاع الخاص.** وتذهب تقديرات حديثة إلى أن من شأن زيادة نسبتها 10% في انتشار اتصالات النطاق العريض أن تُؤدِّي إلى زيادة النمو الاقتصادي في نطاق من 0.24 نقطة مئوية إلى 1.50 نقطة مئوية، وزيادة معدل التوظيف نحو 10%.[69] وستكون الوظائف التي يتم توفيرها للعمالة الماهرة وغير الماهرة على حد سواء. وتتصل الوظائف المباشرة في معظمها بالأشغال المدنية وإنشاءات البنية التحتية لاتصالات النطاق العريض التي تُوظِّف في الغالب عمالا من غير ذوي المهارات. أمَّا الوظائف غير المباشرة فقد تكون للعمالة الماهرة وغير الماهرة. بيد أن الوظائف التي تأتي من تأثيرات شبكات النطاق العريض (أي التأثيرات غير المباشرة) غالبا ما تكون وظائف ذات مهارات عالية. ولن يكون تنوُّع الأيدي العاملة في لبنان واتساع نطاق الموارد البشرية ذات المهارات العالية عائقا لانطلاق القطاع. وتفتح إمكانيات تطوير خدمات جديدة في القطاعات الوسيطة مثل الأعمال المصرفية الإلكترونية أو الرعاية الصحية الإلكترونية، واستكمال صناعات جديدة مثل خدمات تكنولوجيا المعلومات الموجَّهة للتصدير الباب أمام العديد من فرص التوظيف الجديدة التي يقودها القطاع الخاص. ويفتح صعود شركات تطبيقات الهواتف الخلوية وعولمة أنشطة التشغيل العالمية من خلال استلهام الحلول والأفكار من الجمهور الباب أمام العديد من فرص التوظيف الجديدة لمن يمتلكون توصيلة عبر النطاق العريض بهذه المنصات الإلكترونية الجديدة. وإذا لم يتم ربط العمال اللبنانيين والاقتصاد بهذه الفرص الجديدة للتوظيف، فسوف يواجه لبنان على الأرجح مُعوِّقات شديدة في المستقبل، لاسيما أنه يتطلَّع إلى الانتقال إلى مصاف البلدان مرتفعة الدخل. ويُقدِّم الإطار 3 التالي مزيدا من التفاصيل عن الإصلاحات التي شهدها القطاع في الآونة الأخيرة ومُعوِّقاته القائمة.

الإطار 3: لبنان: أداء قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

اضطلعت الحكومة، منذ عام 2011، بدور أكثر نشاطا في تقوية البنية التحتية الداعمة لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وأدَّت التحسينات في البنية التحتية والسياسات الخاصة بالاتصالات السلكية واللاسلكية إلى اتساع نطاق تغطية خدمات الهاتف الخلوي والاتصالات ذات النطاق العريض وخفْض أسعارها. وفي عام 2014، اتسع نطاق انتشار خدمات الهاتف الخلوي ليشمل قرابة 100% من السكان، وتم تدشين خدمات الخلوي ذات النطاق العريض وأصبحت تغطي نحو 50% من السكان (معظمهم من خلال خدمات الجيل الثالث)، وانخفضت أسعار خدمات الاتصالات الثابتة ذات النطاق العريض بدرجة ملموسة، وباتت اليوم تتماشى مع المتوسط الإقليمي البالغ 28 دولارا (سعر سلة الخطوط الثابتة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)–انظر جيلفانوفسكا وآخرين. (2014).[70] بيد أن محدودية نطاق تغطية خدمات الاتصالات الثابتة ذات النطاق العريض والأسعار المرتفعة لاتصالات الخلوي ذات النطاق العريض التي تبلغ في المتوسط 55 دولارا (أو

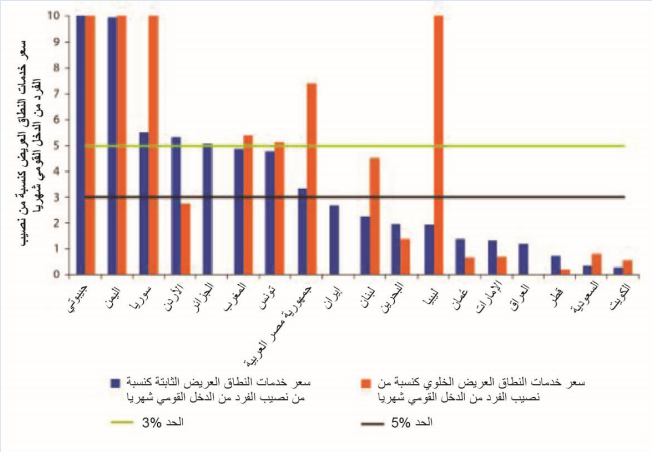
[69] انظر كاتس وآخرين (2010)، ومكينسي (2010)، وكيانغ وروسوتو (2009)/ وتشيرنيتش وآخرين (2009).

[70] بيانات الأسعار من ديسمبر/كانون الأول 2012.

نحو ضعفي المتوسط الإقليمي البالغ 25 دولارا)[71] تجعل خدمات النطاق العريض غير ميسورة لطائفة واسعة من السكان (الشكل 56). ولا تزال جودة التوصيلات وإمكانية الحصول على سرعات عالية قضية مهمة، لاسيما لقطاع الأعمال. ويقترن بهذا أن إمدادات الكهرباء لا يمكن التعويل عليها، وهو ما يجعل إمكانية الحصول على خدمات النطاق العريض ذات الجودة شاغلا مهما يتصل بالبنية التحتية لرواد الأعمال.

وقد ساعدت الإجراءات الحكومية على توسيع نطاق التغطية وخفض الأسعار. غير أن القطاع يعتمد على الإجراءات والاستثمارات الحكومية لتحسين نطاق التغطية والخدمات من أجل تلبية الطلب المتزايد من جانب المواطنين ومؤسسات الأعمال. وبدون إصلاح يُحفِّز على الاستثمار الذي يقوده القطاع الخاص والمنافسة، سيعجز القطاع عن مسايرة الطلب المتزايد للاقتصاد للاستمرار في تطوير البنية التحتية، وتوسيع نطاق التغطية، وخفض الأسعار. وفي الأمد الطويل، من المرجح أن يستمر هذا في التأثير على إنتاجية الشركات والاقتصاد. وسيكون للتكاليف المرتفعة لخدمات النطاق العريض وتدني نوعيتها أيضا أثر على ريادة الأعمال التكنولوجية، وهو مجال ينطوي على إمكانية أن يساعد على خلق فرص جديدة لريادة الأعمال والتوظيف للشباب.

الشكل 56. أسعار خدمات الإنترنت الثابتة والمحمولة ذات النطاق العريض في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: جيلفانوفسكا وآخرين (2014). ملاحظة: بالنسبة للضفة الغربية وغزة المعلومات غير متاحة. القيم الخاصة بجيبوتي: النطاق العريض الثابت: 22.1%، وليبيا الخلوي: 32.4%، وخدمات النطاق العريض الثابت: 77.2%، واليمن: 10.0%، وسوريا خدمات النطاق العريض للخلوي: 13.8%.

104. **يمثل قطاع الكهرباء مثالا صارخا على القطاعات التي تعاني قصورا في الأداء والتي تُؤثِّر تأثيرا سلبيا على وضع الاقتصاد الكلي، والنمو الاقتصادي، والأسر في لبنان.** أولا، تعد التحويلات المالية إلى *شركة كهرباء لبنان* السبب في جزء لا يُستهان به من الدَيْن العام للبلاد. وثانيا، دأبت مصادر مختلفة على أن اعتبار الكهرباء تشكل عائقا أمام القدرة على المنافسة وسهولة ممارسة أنشطة الأعمال في لبنان. وثالثا، على الرغم من استعداد المستهلكين لدفع سعر أعلى مقابل

[71] بيانات الأسعار من ديسمبر/كانون الأول 2012.

خدمة كهرباء عالية الجودة، فإن غالبيتهم يمتلكون مُولِّداتهم الخاصة بهم التي تُقدَّر نفقاتها بمبلغ 1.7 مليار دولار (أو 4% من إجمالي الناتج المحلي) للتعويض عن أوجه النقص والقصور في تقديم الخدمة العامة. كما أن الأعباء التي يتحمَّلها المستهلكون غير متساوية، فالمناطق الفقيرة تعيش بدون كهرباء عامة لمدة 12–13 ساعة كل يوم، في حين لا تتعرَّض المناطق الغنية مثل بيروت سوى لانقطاعات يومية مدتها 3 ساعات. وتحول الانقسامات السياسية والطائفية دون تنفيذ الإصلاحات المقترحة منذ أكثر من 30 عاما. وأتاح هذا لمؤسسة كهرباء لبنان أن تستمر في العمل بمستوى أداء ضعيف، وتسجيل خسائر غير تجارية كبيرة، مع تدنِّي نسب إصدار الفواتير وتحصيل قيمتها. ويُعزَى هذا في جانب منه إلى عجزها عن استرداد التكاليف بسبب تجميد رسوم الاستهلاك منذ ما يربو على 20 عاما. ويمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل عن الوضع السيئ لقطاع الكهرباء في الإطار 4 أدناه.

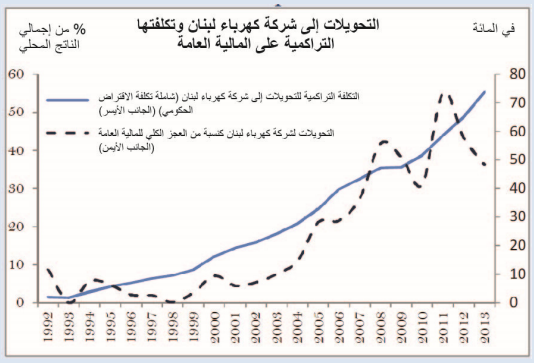
105. **يعوق ضعْف البنية التحتية للنقل والإجراءات الإدارية المُعقَّدة والمُرهِقة في لبنان التجارة والقدرة على المنافسة.** ويكشِف مؤشر البنك الدولي للخدمات اللوجستية الذي يقيس أداء البلدان في النظم اللوجستية للتجارة أن تكاليف الاستيراد والتصدير في لبنان مرتفعة نسبيا. ومع أنَّ تكلفة الصادرات المحلية للبنان عبر موانيه ومطاره رخيصة نسبيا بالمقارنة بالمتوسط الإقليمي ومتوسط الشريحة العليا للبلدان متوسطة الدخل، وذلك في الأغلب بسبب قِصَر المسافات داخل لبنان، فإنها مرتفعة بدرجة ملموسة لصادرات لبنان البرية وارداته عبْر موانيه ومطاره إلى المنطقة. ويجعل هذا لبنان في وضع غير موات بدرجة كبيرة لأنْ يكون مركزا تجاريا للمنطقة، وهو الدور الذي لعبه بنجاح في الماضي. ويُظهِر مؤشِّر الخدمات اللوجستية أنَّ المعوِّقات الرئيسية للأنظمة اللوجستية في لبنان تتمثل في ضعْف مرافق البنية التحتية والإجراءات الإدارية المُعقَّدة. ويتناقض هذا مع الدور المهم الذي يلعبه النقل في الاقتصاد، إذ يعمل في قطاع خدمات النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية نحو 7% من السكان في سن العمل بلبنان (معظمهم في مجال النقل). ومن منظور خلق الوظائف، يكتسب القطاع أهمية كبيرة للفقراء، لأنَّ مُقدِّمي الخدمات والموظفين ينحدرون في العادة من الأسر الأقل ثراء (مثل سائقي الشاحنات، وسائقي سيارات الأجرة، وأصحاب الحافلات الصغيرة، والسائقين)، ولأنَّ معظم الذين يعملون في مجال الإنشاءات كثيفة العمالة للبنية التحتية للنقل هم عمال فقراء من غير ذوي المهارات.

الإطار 4: مؤسسة كهرباء لبنان: نموذج الهدر في الإنفاق العام الناجم عن النظام الطائفي الذي تعاني منه المالية العامة ومؤسسات الأعمال والأسر منذ 1981

تُفسِّر التحويلات المالية المتكررة والهائلة إلى مؤسسة كهرباء لبنان القضايا الهيكلية الدائمة التي تتصاعد بمرور الوقت مع غياب توافق في الآراء بين الأطراف السياسية على الإصلاح. وتُهيمِن الشركة على إمدادات الكهرباء في لبنان، وهي مرفق خدمات عامة متكامل رأسيا. والشركة في حد ذاتها مصدر رئيسي لضعف الاقتصاد الكلي للبلاد بسبب ضخامة ما استنزفته من موارد المالية العامة على مر الزمن، والعبء الذي لا تزال تفرضه. ولكن بالنظر إلى أن القطاع يصطبغ بدرجة عالية من التسييس والتأثُّر بالنظام الطائفي، فإن الإصلاحات لم تخرج إلى حيز الواقع. [1/]

وتُشكِّل مؤسسة كهرباء لبنان عبئا ثقيلا على المالية العامة، إذ يبلغ نصيبها نحو 40% من الدين العام للبنان، وهو عبء يزداد بسرعة وأصبحت التحويلات المالية إلى الشركة الآن تُؤلِّف أكثر من نصف عجز المالية العامة للبنان (الشكل 57). وبلغت التحويلات المالية إلى الشركة في المتوسط 2.3% من إجمالي الناتج المحلي في الفترة من 1992 إلى 2013. وزادت هذه التكاليف باطراد بمرور الوقت. ونتيجةً لهذا، فإن التحويلات المالية إلى الشركة في السنوات 2006-2013 بلغت في المتوسط 4.4% من إجمالي الناتج المحلي سنويا، أو ما يعادل 55% من عجز المالية العامة للدولة في تلك السنوات. ومنذ عام 2012، زادت هذه التحويلات على ملياري دولار سنويا. ونظرا لأن ميزان المالية العامة سجَّل عجزا منذ عام 1992، كانت التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان تُدفَع فعليا من خلال الاقتراض. وباستخدام المتوسط المتحرك لسعر الفائدة الفعلي على الدين العام منذ عام 1992 لتقدير تكلفة ذلك الاقتراض، نجد أن التكلفة التراكمية للتحويلات إلى الشركة في الفترة من 1992 إلى 2013 وصلت إلى مستوى مذهل قدره 55.4% من إجمالي الناتج المحلي. ومع بلوغ نسبة الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي في لبنان 143.1% فإن ما يقرب من 40% من إجمالي الدين العام للبنان يُعزَى إلى مؤسسة كهرباء لبنان. وبعبارة أخرى، فإنه لو لم تكن الشركة تسجِّل خسائر، لكانت نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي للبنان قد بلغت 87.8% بدلا من 143.1%.

الشكل 57. التكلفة التراكمية للتحويلات إلى شركة كهرباء لبنان منذ 1992 تصل إلى 55% من إجمالي الناتج المحلي 2013



المصدر: وزارة المالية وحسابات خبراء البنك الدولي.

إن الخسائر المالية لمؤسسة كهرباء لبنان وأسبابها وكيفية معالجتها معروفة منذ وقت طويل (كما أشار إليها البنك الدولي، 1983)، لكن واضعي السياسات لم يتصدوا لمعالجتها حتى الآن على الرغم من مرور ثلاثة عقود. وبدأت الخسائر المالية للشركة تتضخَّم في عام 1981 بسبب "سرقة التيار الكهربائي من الشركة من خلال التوصيلات غير القانونية وعدم فوترة المستهلكين." ويعني هذا أنه مع بلوغ الخسائر المعتادة لخطوط الكهرباء نحو 12%، فإن نسبة لا تتعدى 54% فقط من الكهرباء التي تولدها وتشتريها الشركة هي التي يتم إصدار فواتير بشأنها للمستهلكين. وزادت هذه الخسائر "على الرغم من الدعم الحكومي لأسعار زيت الوقود وزيت الغاز التي دفعتها مؤسسة كهرباء لبنان في 1982 وتعادل 29% و20% من أسعار المعمل على الترتيب." وتتمثل إحدى التوصيات التي أوردها تقرير البنك الدولي في 1983 في أن "تُعجِّل الحكومة بمناقشة مشكلة التوصيلات غير المشروعة والحسابات المتأخرة بشكل مفرط مع مؤسسة كهرباء لبنان وأن تضع خطوات عملية لمساعدة المؤسسة على استعادة الأوضاع الطبيعية في بيع الكهرباء. وينبغي للحكومة أيضا أن تناقش مع مؤسسة كهرباء لبنان مستوى تكاليف التشغيل ومتطلباتها المالية وحجم زيادة رسوم الاستهلاك اللازمة لتمكين المؤسسة من دفع ثمن مشترياتها الحالية من النفط وأداء أعباء خدمة ديونها وتحقيق مستوى التعادل في حسابات التشغيل."

على الرغم من الميزانية الكبيرة والمدعومة لمؤسسة كهرباء لبنان، فإن إمدادات الكهرباء إلى 92% من الأسر لا تزال متقطعة وغير منتظمة، وتضطر هذه الأسر إلى الاعتماد على المُولِّدات الخاصة. وتُقدَّر النفقات على هذه المُولِّدات بمبلغ 1.7 مليار دولار أو 4% من إجمالي الناتج المحلي (روبرتس، 2013). ويُعزَى تدنِّي جودة الخدمات المُقدَّمة في قطاع

الكهرباء إلى الفساد، وسوء الإدارة، وإلى النظام الطائفي الذي تعمل فيه كوادر الهياكل الأساسية الداعمة (مثل العمال ومُقدِّمي الخدمات) تحت حماية زعماء طوائفها.

وإلى جانب أوجه القصور وعدم الكفاءة التشغيلية الكبيرة التي طال أمدها، أدَّت سياسة الحكومة المتصلة برسوم الاستهلاك إلى تفاقم خسائر مؤسسة كهرباء لبنان، واعتمادها على التحويلات المالية من الميزانية العامة. ويُعزَى جانب كبير من تحويلات الميزانية إلى مؤسسة كهرباء لبنان إلى تجميد التعريفة الاسمية القائمة منذ عام 1996، والذي يضع سقفا للرسوم التي تتقاضاها المؤسسة يستند إلى متوسط سعر للنفط قدره 23 دولارا للبرميل، وهو أقل كثيرا من مستويات استرداد التكاليف. وتُعزَى التحويلات أيضا إلى عوامل أخرى تسهم في انخفاض الإيرادات (مثل هيكل رسوم يفتقر للكفاءة، وانخفاض مستويات الفوترة والتحصيل) والارتفاع الشديد لتكاليف الإنتاج (مثل تكاليف التشغيل والصيانة الكبيرة لمحطات الكهرباء بسبب عدم كفاية الصيانة الدورية، وتقادم المعدات، والخسائر الفنية الكبيرة).

تؤدِّي مواطن الضعف والقصور في قطاع الكهرباء إلى اتساع التفاوت وعدم المساواة في البلاد (البنك الدولي، 2009ج). وتتبع مظاهر التفاوت من طائفة متنوعة من الأسباب: (1) المستهلكون الذين لا يدفعون فواتيرهم يدعمهم بشكل غير مباشر دافعو الضرائب وزبائن مؤسسة كهرباء لبنان الذين يدفعون فواتيرهم.؛ (2) المستهلكون الذين يتعرَّضون لانقطاعات التيار الكهربائي يتكبَّدون تكاليف أعلى للبدائل (مثل المُولِّدات الكهربائية الخاصة للأغنياء والشموع للمستهلكين الأكثر فقرا)؛ و(3) ترشيد الكهرباء مُجحِف للغاية وفي مصلحة الأغنياء. كما أن الأعباء التي يتحمَّلها المستهلكون غير متساوية، فالمناطق الفقيرة تعيش بدون كهرباء عامة لمدة 12–13 ساعة كل يوم، في حين لا تتعرَّض المناطق الغنية مثل بيروت سوى لانقطاعات يومية مدتها 3 ساعات. وعلى الرغم من هذا المُعوِّق الرئيسي للحياة اليومية وسبل كسب العيش، تُفضِّل الحكومة بذل جهود لتحقيق تعادل الفوائد التي تتلقاها كل طائفة بدلا من تقديم خدمات تقوم على أساس الحاجات وتصب في مصلحة الفقراء. ويذكر نحاس (2008) أنه تم تحديد سبعة مواقع لإنتاج الطاقة الحرارية في مطلع التسعينيات لقطاع الكهرباء، ليس بسبب مقتضيات الطلب، ولكن لأن "كل طائفة أو مجتمع يصرّ على وجود محطة للكهرباء خاصة به ... وشرعت الحكومة فيما بعد في إنشاء محطتين ليس لهما مُبرِّرات تذكر في صور وبعلبك." (نحاس، 2008).

والمستهلكون مستعدون لدفع ثمن أكبر مقابل الحصول على إمدادات كهرباء عالية الجودة، لكن واضعي السياسات لم يتصدوا لمعالجة هذه المسألة خلال أكثر من ثلاثين عاما. ويشكل العيش بدون كهرباء عبئا اجتماعيا واقتصاديا على الأسر اللبنانية. وكما اتضح من المسح الاستقصائي لتقييم الآثار الاجتماعية والاقتصادية (على مستوى الأسر) الذي يُعده البنك الدولي (2009ج)، يوجد طلب قوي على إمدادات كهرباء ذات نوعية أفضل ولو بسعر أعلى بدرجة كبيرة: فأكثر من نصف المجيبين في المسح مستعدون لدفع ضعفي إنفاقهم الحالي بشرط الحصول على الخدمة طوال ساعات اليوم. وقدَّرت الدراسة نفسها أن حصة الإنفاق على الكهرباء (من مؤسسة كهرباء لبنان ومصدر خاص) في ميزانية الأسر منخفضة نسبيا، حتى لأدنى الشرائح الخميسية للدخل. وتكشف نماذج المحاكاة أنه حتى إذا تم تطبيق زيادات كبيرة نسبيا لتعريفة استهلاك الكهرباء على جميع الفئات فإنها لا تؤدِّي إلى زيادة الإنفاق الأسري عن المعايير الدولية في أي شريحة خميسية. غير أنه يجب تقييم الأثر على المستهلكين الفقراء والأقل يسرا بعناية وتعويضهم إن لزم الأمر.

ويضر تدنِّي نوعية خدمة إمدادات الكهرباء بالنشاط الاقتصادي. وتبيَّن أنه توجد علاقة ارتباط بين التطوير والاستثمارات التي تتسم بكفاءة التكلفة في شبكات الطاقة وبين نمو إجمالي الناتج المحلي. فحينما تتعرَّض إمدادات الكهرباء لانقطاعات

متكررة أو تكون باهظة التكلفة، تتباطأ وتيرة النمو الاقتصـــادي أو حتى ينكمش. وتعتبر الكهرباء أشـــد المعوقات تقييدا لممارســة الأعمال في لبنان. وكما لوحِظ آنفا، احتل لبنان مرتبة ثاني أســوأ بلد في العالم من حيث نوعية إمدادات الكهرباء على مؤشـر المنتدى الاقتصـادي العالمي للتنافسـية العالمية 2014–2015. وبالمثل، وِفقاً لمسـح البنك الدولي لمؤسـسـات الأعمال 2014/2013، يعتبر 55.1% من الشـــركات اللبنانية الكهرباء مُعوِّقاً رئيســـيا لعمليات الشـــركات وقدرتها على المنافسة.

_____

1/على سبيل المثال، في عام 2012، اصطدمت محاولات مؤسسة كهرباء لبنان لإسناد خدمات توزيع الكهرباء بالتجزئة إلى مُقدِّمي خدمات من القطاع الخاص بمقاومة قوية، بل وعنيفة في بعض الأحيان، من القوى العاملة المنقســـمة فئويا. وكانت الانقسـامات داخل القوى العاملة في مؤسـســة كهرباء لبنان نتيجة مباشـرة للنهج الطائفي اللبناني المتبع في الحكم والوظائف العامة، وسلَّطت الضوء على القيود في وضع القرارات لإدارة رشيدة داخل النظام الطائفي.

106. **يعوق تدنِّي خدمات النقل تطوير القطاع الخاص والوصـول إلى الأسـواق في المناطق المتأخرة.** ويؤدِّي هذا إلى ارتفاع التكاليف النقدية وغير النقدية على الأسر ومؤسسات الأعمال. وكما لُوحِظ آنفا، يحتل لبنان المركز 120 بين 144 بلدا على مقياس جودة الطرق. ومع أن شبكة الطرق في لبنان كبيرة، إذ يبلغ طولها 22 ألف كيلومتر مُربَّع، فإنها بوجه عام في حالة سـيئة. [72]ويشـيع التكدُّس المروري في بيروت الكبرى، إذ إن شـبكة النقل غير متطورة بالمقارنة بمعظم المدن في المنطقة. وفضلا عن ذلك، لم تحدث توسعة كبيرة لشبكة الطرق منذ الستينيات، وكل حركة المرور من الشمال إلى الجنوب يجب أن تتم عبر شوارع وسط بيروت، ولا توجد شبكة للنقل الجماعي في بيروت، وليست هناك شبكات يُعوَّل عليها للنقل العام.[73] وتتفاقم مشكلة غياب شبكة نقل عام يُعوَّل عليها بسبب التكلفة المرتفعة نسبيا لملكية المركبات في لبنان، فضرائب الاســـتيراد على المركبات قد تتعدَّى 50% من قيمة المركبة، وهي أعلى من نظيرتها في معظم البلدان، لكن البنزين غير مدعوم كما هو الحال في معظم بلدان المنطقة الأخرى. وتُقلِّل كل هذه العوامل من مســـتويات الرفاهة، والتواصـــل، وفي الوقت نفسه تزيد معدلات الحوادث والتكاليف الاقتصادية والمالية، وما لذلك من آثار سلبية على النمو الاقتصادي واحتواء كافة فئات المجتمع. وكمُؤشِّـــر على ترتيب هذه الأعباء، يُؤلِّف الإنفاق على خدمات النقل نحو 15% من نفقات الأســـر، وهي نســـبة مرتفعة إذا ما قورنت بالبلدان الأخرى، وتُؤدِّي حالات الهدر ومظاهر عدم الكفاءة المرتبطة بتكدُّس المرور في المناطق الحضرية إلى خسائر اقتصادية لا تقل عن 4% إلى 5% من إجمالي الناتج المحلي الوطني سنويا (حكومة لبنان، 2011ب). ولهذه التكاليف المرتفعة أهمية كبيرة، إذ إن لبنان كاقتصـــاد موجَّه للتجارة والخدمات يعتمد اعتمادا كبيرا على شبكة وسائل النقل فيه لنقل الأفراد (السياحة/الطيران) والسلع (التجارة وحركة النقل العابر).

107. **تؤثِّر تكاليف النقل المرتفعة على الفقراء على نحو مُجحِف.** ويخلق قطاع النقل الذي يفتقر إلى الكفاءة ويتســـم بارتفاع تكلفة خدماته تفاوتات متزايدة بين بيروت والمناطق. فالنشـاط الاقتصـادي يتركَّز في بيروت، ويسـهم سـوء خدمات النقل في ذلك، لأن الصـناعات والخدمات تُضـطر إلى الانتقال إلى بيروت لتكون أقرب إلى الطلب والتجمعات السـكانية.

[72] تذهب تقديرات الخبراء إلى أن 15% و65% و20% فحسب من شبكة الطرق الرئيسية في لبنان في حالة جيدة، ومتوسطة، سيئة على الترتيب. وبالمقارنة، في الأردن (صاحب الاقتصاد الآخر المُوجَّه نحو الخدمات في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل في المنطقة الذي يشبه نظيره اللبناني إلى حد كبير)، كان 60% و28% و12% من شبكة الطرق في حالة جيدة، ومتوسطة، سيئة على الترتيب.

[73] كل المدن في المنطقة أقامت مثل هذه الشبكات (تونس، والرباط، ودبي، والقاهرة) أو في سبيلها إلى إقامتها (عمَّان والرياض وجدة).

وسوء نوعية الطرق سمة بارزة للمناطق المتأخرة في لبنان بسبب ضعْف نفوذها السياسي نسبيا. وأي إصلاح للامركزية الاقتصادية والسياسية يلقى ترحيبا شديدا، ولكنه يتطلب تحسين الترابط بوسائل النقل بوصفها شرطا أساسيا مسبقا. ولا يمكن لفقراء المناطق الريفية تحمُّل أعباء السكنى في بيروت، حيث تشتد تكاليف فرص التوظيف والرحلات اليومية إلى بيروت وتستغرق وقتا كبيرا على الرغم من قِصَر المسافات. وبسبب عدم وجود شبكة نقل عام يُعوَّل عليها، يُضطر فقراء الحضر إلى استخدام حافلات وشاحنات خفيفة متقادمة ومكتظة وغير آمنة لتلبية احتياجاتهم للتنقُّل. ومن الصعب تحديد مقدار تكلفة الطرق المتدهورة ولاسيما الطرق الريفية على الاقتصاد وشرائح السكان الأقل دخلا في لبنان بسبب نقص البيانات، لكن هناك شواهد واسعة النطاق من برامج إعادة تأهيل الطرق في المناطق الريفية في بلدان أخرى على أنها تؤدِّي إلى تحسُّن كبير في دخول سكان المناطق الريفية.[74]

108. **يخلق سجل لبنان في تردِّي أحوال السلامة على الطرق عبئا كبيرا آخر على الاقتصاد.** وكانت لضعْف إدارة سلامة الطرق، بما في ذلك سوء نوعية البنية التحتية للطرق، والسلوكيات السيئة، وعدم إنفاذ القوانين، آثار ضارة على سلامة الطرق في لبنان. وفي عام 2012، أحصت شرطة المرور 595 وفاة ناجمة عن حوادث المرور، وسجَّل الصليب الأحمر 6700 إصابة. ويسود الاعتقاد أن هذه الأرقام أقل من الواقع، وتشير تقديرات منظمة الصحة العالمية (2013) إلى أنَّ عدد الوفيات بلغ 950. وتُظهر دراسة للبنك الدولي (2013ي) أن التكلفة الاقتصادية للوفيات والإصابات في حوادث المرور على الطرق في لبنان تعادل 5.5% من إجمالي الناتج المحلي الوطني، متخطيةً معظم البلدان الأخرى بالمنطقة.

109. **تُعد خدمات إمدادات المياه دون المستويات المتوقعة في بلد متوسط الدخل، ولهذا تداعيات وآثار مهمة، لاسيما على الفقراء.** وعلى الرغم مما يتمتَّع به لبنان من ارتفاع نسبي في متوسط نصيب الفرد من موارد المياه، فإنه يستخدم أكثر من 66% من موارده المائية بِطُرُق لا تكفل في الغالب استدامتها. فقطاع الزراعة يستهلك ما يزيد على 60% من الموارد المائية المتاحة ويعمل فيه أكثر من 20% من الأيدي العاملة، كثير منهم فقراء، لكن مساهمته في إجمالي الناتج المحلي لا تزيد في المتوسط عن 6% سنويا .وتزداد حدة التفاوت الموسمي بين إمدادات المعروض من المياه (التي تبلغ ذروتها في الشتاء المطير) والطلب (الذي يبلغ ذروته في أشهر الصيف الحارة والجافة) بسبب الانخفاض الشديد لقدرات تخزين المياه،[75] وتدنِّي كفاءة شبكات مياه الشرب، وفي جانب الطلب، بسبب الطلب المتزايد بسرعة من البلديات والقطاعات الزراعية والصناعية. وبسبب برنامج استثمارات لم يتم تخطيط تسلسلها بشكل سليم، وغياب نموذج أعمال سليم لإدارة الصرف الصحي، يذهب 92% من مياه المجاري غير المعالجة إلى المجاري المائية والبحر. ولم تُنقَل المسؤولية عن الري إلى مؤسسات المياه في المناطق كما كان مُخططا، ولم يتم تنفيذ مقترحات تحقيق لامركزية الإدارة ونقلها إلى جمعيات مستخدمي المياه، وزيادة معدلات استرداد التكاليف. ويفتقر أكثر من نصف أنظمة الري إلى التشغيل والصيانة السليمة. وعوائد المزارع من المياه متدنية، وتضيع على البلاد فرص لزيادة الإنتاج والتجارة في محاصيل مرتفعة القيمة.

110. **يُؤثِّر الاختلال الوظيفي لقطاعي الأراضي والإسكان على الفقراء أكثر من غيرهم.** فالقدرة على تحمُّل شراء مسكن مسألة بالغة الأهمية للشرائح ذات الدخل المحدود والمتوسط في لبنان. فنسبة سعر المسكن إلى الدخل في لبنان تبلغ 9، أيْ

[74] ساهم برنامج الطرق الريفية في المغرب في السنوات الأخيرة في انخفاض نسبته 43% في تكلفة نقل البضائع وزيادة قدرها 39% في متوسط الدخل الشهري للأسرة الواحدة بين فقراء المناطق الريفية.

[75] لا يخزن لبنان سوى 6% من مجموع موارده بالمقارنة مع المتوسط البالغ 85% في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

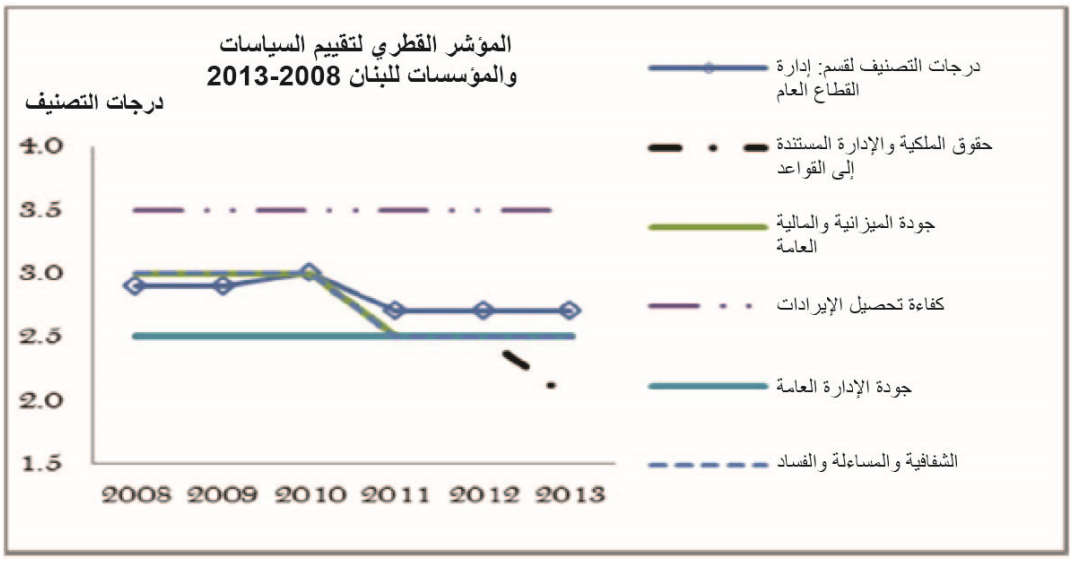
ما يقرب من ضـــعفي المتوســـط الذي يقل عن 5 في بلد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصـــادي (البنك الدولي 2011ج، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية 2011). وبلغ متوسط تكلفة المتر المربع في شقة سكنية في بيروت نحو 4200–6800 دولار في عام 2011، أو ما يعادل تقريبا المثلين إلى أربعة أمثال تكلفة الشـــقق الســـكنية في عواصم بلدان المشرق والمغرب العربي الأخرى. وهناك قدْر كبير من التفرقة الاجتماعية والاقتصادية، مع قلة مساكن ذوي الدخل المختلط. ويُؤثِّر الاختلال الوظيفي لأسواق وسياسات الأراضي على الفقراء تأثيرا مباشرا، ومن خلال المُعوِّقات التي يُسـبِّبها للشـركات. وتشـتمل التحديات المهمة المتصـلة بالأراضـي على السـبل غير الفعالة لتزويد الأراضـي بالخدمات، وممارسات ضرائب الأراضي التي تفتقر إلى الكفاءة والفعالية. ومن المتوقَّع أنْ يُؤثِّر قانون الإيجارات الجديد (المثير للجدل) الذي صـدر في أبريل/نيسـان 2014 ويهدف إلى إلغاء الإيجارات القديمة على نحو 200 ألف شـقة سـكنية معظمها في بيروت. ويثير تطبيق مثل هذا القانون عددا من المخاطر: (1) تشريد السكان ذوي الدخل المحدود والمتوسط الذين سيجدون صعوبة في العثور على مسكن ميسور التكلفة، وهي مشكلة يُفاقِم منها وجود 1.1 مليون سوري مُشرَّد في أنحاء البلاد؛ (2) تغيُّرات ديموغرافية مهمة في أجزاء مختلفة من لبنان وفي الوضـع الاجتماعي والاقتصـادي لبيروت تؤدِّي إلى زيادة عمليات تطوير المدن وطرد الفقراء منها؛ و(3) احتمال تدمير النســـيج الأثري للبلاد حيث يجري تعلية المباني المربحة ذات الكثافة السكانية العالية في قلب الأحياء التاريخية، مما ينذر بفقدان ما تبقَّى من التراث العمراني والثقافي في وسط المدن.

3. ضعف وتدهور المؤسسات ونظام إدارة الحكم[76]

111. **يخلق سوء نظام إدارة الحكم وضعف المؤسسات مُعوِّقات كبيرة تسهم في تفاقم التحديات التي يُسبِّبها النظام الطائفي القائم.** وتتسم المؤسسات في لبنان بالضعف الشديد، وعدم الكفاءة، ويتفشَّى فيها الفساد، وأصبحت تعاني من "شرك نظام الحكم" الذي يتم فيه الحفاظ على الاستقرار السياسي من خلال إخضاع الاستحقاقات الوطنية للتوافق بين المصالح الطائفية على حساب قيام مؤسسات قوية تُركِّز على المصلحة العامة. وفي هذا الوضع، يجدر ملاحظة أن مصرف لبنان المركزي يبرز كمؤسسة فعَّالة تحظى بالتقدير والاحترام لأن صلاحياته الواسعة محمية بسياج من القانون، ومن ذلك استقلاله المالي عن الحكومة.

[76] يُلخَّص هذا القسم تحليل بيانات الحوكمة الموجودة التي تم تجميعها من بوابة مؤشِّرات الحوكمة القابلة للتطبيق (www.agidata.org).

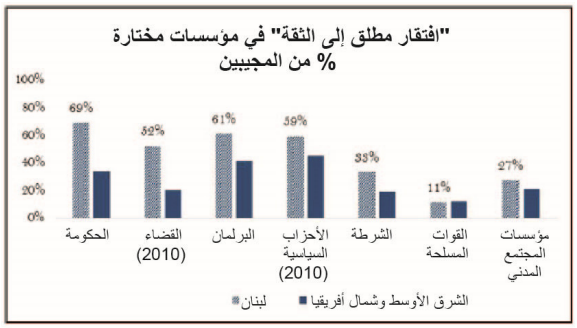
الشكل 58. جودة مؤسسات المالية العامة اللبنانية ضعيفة وتزداد ضعفا وسوءا



المصدر: المؤشر القطري لتقييم السياسات والمؤسسات للبنك الدولي، 2008 إلى 2013.

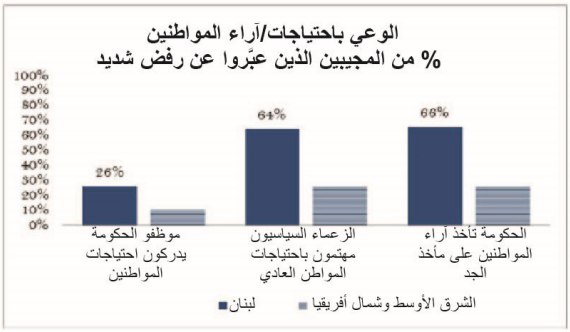
112. سجَّل لبنان أداء ضعيفا في الكثير من المؤشرات الإجمالية لنظام إدارة الحكم، ويقل هذا الأداء عن المتوسط الإقليمي، وتدهور بشكل ملحوظ خلال السنوات العشر الماضية كما هو مُبيَّن في الشكل 3 بشأن تصنيف البلدان من حيث الفساد، وسيادة القانون، والاستقرار السياسي، وفي الشكل 58 بشأن جودة المؤسسات. ووفقا لمؤشِّر التنافسية العالمية، تُشكِّل المؤسسات ثالث أضعف المعوِّقات نسبيا التي يواجهها لبنان، ومع أن الفرق بينه وبين بلدان المقارنة لا يضاهي في ضخامته الفجوة المتصلة بالبنية التحتية وبيئة الاقتصاد الكلي، فإنه مع ذلك كبير لا يستهان به. (الشكل 54). وفي الواقع، تحتل المؤسسات اللبنانية المركز 139 بين 144 بلدا. وبين المؤشرات الفرعية الأحد والعشرين للمؤسسات على مؤشِّر التنافسية العالمية وفي 15 (71%) منها، جاء ترتيب لبنان بين أسوأ 10% من البلدان في العالم. وكانت أسوأ التصنيفات للثقة في السياسيين (الأسوأ في العالم: 144/144)، والهدر في الإنفاق الحكومي (ثاني أسوأ بلد في العالم: 144/143)، والمحسوبية في قرارات المسؤولين الحكوميين (144/142)، ومدفوعات الرشاوى (144/142)؛ وتكلفة الإرهاب على ممارسة أنشطة الأعمال (144/140)؛ وكفاءة الإطار القانوني في الإجراءات المنظمة لطرق الطعن (144/139)، وحماية الملكية الفكرية (144/139)، واستقلال القضاء (144/138)، وشفافية عملية وضع السياسات الحكومية (144/138)، وتحويل الأموال العامة عن وجهتها الصحيحة (144/137). وتجلَّت مواطن الضعف هذه أيضا في استطلاعات رأي المواطنين اللبنانيين. ففي استطلاع للرأي أجرته مؤسسة غالوب عام 2013، أفاد اللبنانيون عن ضعف ثقتهم في: (أ) حكومتهم الوطنية (37%)، والقضاء، (ب) أن الانتخابات نزيهة (15%)؛ و(ج) أن حكومتهم ليست فاسدة (4%).

الشكل 59. الثقة في المؤسسات



المصدر: المقياس العربي، 2013.

الشكل 60. الوعي باحتياجات المواطنين

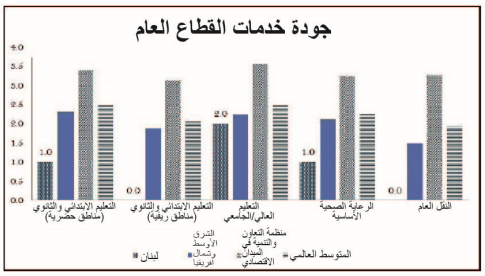


المصدر: المقياس العربي، 2013.

113. **غير أن المؤشـــرات الإجمالية لنظام إدارة الحكم تخفي تباينا كبيرا من حيث أداء المؤســـســـات داخل البلاد.** فالخدمات العامة لا تصل إلى جميع المواطنين بنفس الطريقة وبنفس الجودة، كما أظهر مسح المؤسسات في القطاع غير الرسمي وتقرير قاعدة بيانات وضع المؤسسات. ولهذه الاختلافات أهمية بين المدن وبين المناطق الحضرية والريفية (الشكل 61). ومنذ عام 2006 تدهورت بشكل ملحوظ جودة وضع السياسات العامة وتقديم الخدمات التي كان مستواها بالفعل ضعيفا (الشكل 62).

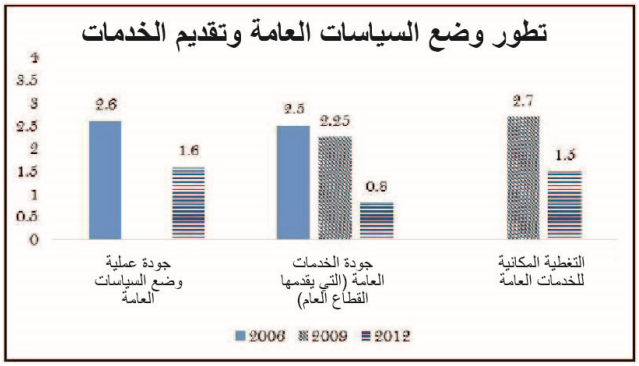
114. **يشوب الجهاز القضائي بطء الإجراءات، وارتفاع تكلفتها، ويتفشّى فيه الفساد، وهو ما يزيد تكاليف المعاملات لمؤسسات الأعمال.** وإنفاذ التعاقدات عملية بطيئة وباهظة التكلفة، مع ارتفاع التكاليف المرتبطة بأتعاب المحامين. ولبنان هو أشد البلدان بطئا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إذ يستغرق إنفاذ عقد عادي في المتوسط أكثر من 700 يوم. وإمكانية التنبؤ بالقواعد واللوائح التنظيمية معيبة بوجه عام فيما يُعزَى جزئيا إلى افتقار القضاة إلى المعلومات القانونية والتدريب، ويؤدي ذلك إلى عدم اتساق تسوية المنازعات. وعلى الرغم من اتخاذ عدد من تدابير الإصلاح، فإن الفساد مازال مشكلة خطيرة في القطاع القضائي لاسيما في التعامل مع موظفي إدارة المحاكم. وتثور شكوك حول نزاهة القضاء واستقلاله على أساس المدى الذي امتد فيه النظام الطائفي إلى التعيينات في المناصب القضائية. وتضررت أيضا القدرة على التنبؤ بتدنّي عملية وضع مسوّدات التشريعات ومراجعتها، وهو ما يرجع جزئيا على الأقل إلى نقص الموارد المتاحة لوحدة صياغة التشريعات بوزارة العدل. ولاحظ قضاة ومحامون ومسؤولون حكوميون أن التشريعات التي أُسيئت صياغتها غالبا ما تخلق حالة من عدم اليقين فيما إذا كانت القوانين الجديدة تُكمِّل القوانين القائمة أم ـــتُعدِّلها أم تحل محلها ، وهو ما يستلزم إجراء تعديلات متكررة ويثير صـــعوبة أمام الجمهور في فهم مضـــمون القانون. ويؤدِّي هذا إلى ارتفاع تكاليف المعاملات التي تتكبدها مؤسسات الأعمال. وقد ينطوي إنفاذ أحكام القضاء أيضا على صعوبات.

الشكل 61. تدنّي جودة الخدمات العامة والتفاوتات المكانية في تقديم الخدمات تُميِّز لبنان



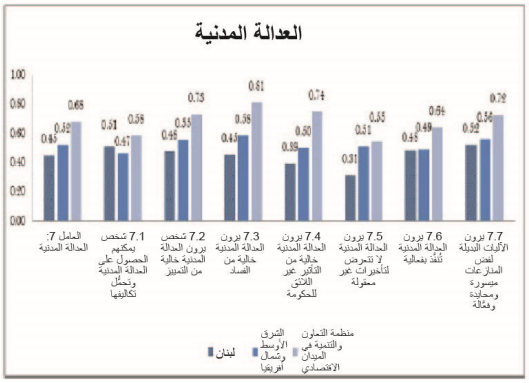
المصـــدر: قاعدة بيانات الأوضـــاع المؤســـســـية، 2012.

الشكل 62. جودة وضع السياسات العامة وتقديم الخدمات تدهورت بشدة منذ 2006



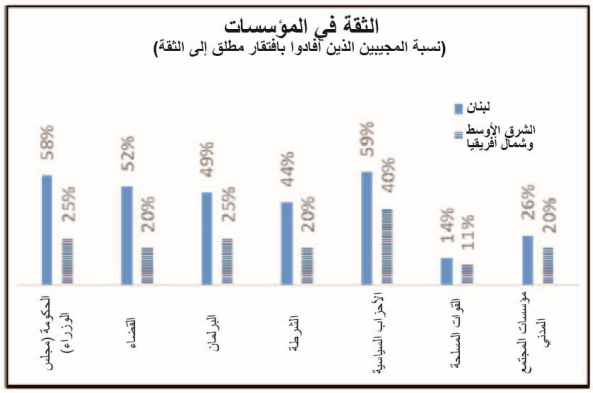
المصدر: قاعدة بيانات الأوضاع المؤسسية، 2012.

الشكل 63. نواتج القضاء اللبناني يُنظَر إليها على أنها معيبة بشدة



المصدر: مؤشر سيادة القانون لمشروع العدالة العالمية، 2014.

الشكل 64. اللبنانيون يكشفون عن افتقار شديد للثقة في المؤسسات العامة الرئيسية للبلاد



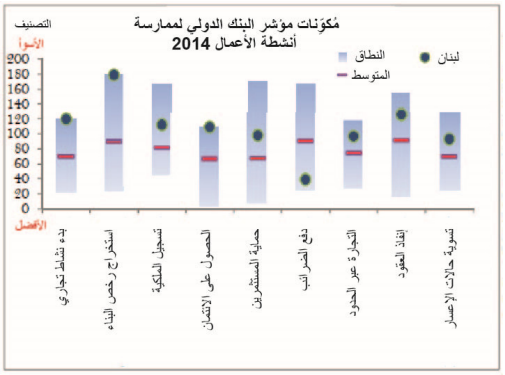
المصدر: المقياس العربي 2010–2011.

115. **ثمة فارق كبير بين الأبعاد القانونية لنظام إدارة الحكم والتنفيذ الفعلي لنفس القوانين واللوائح التنظيمية يُؤدِّي إلى ثقافة ضعف المساءلة والإفلات من العقاب.** وتداعت المساءلة من جراء الفترات الطويلة والمتكررة لحكومات تصريف الأعمال. ومازال عدد كبير ومتزايد من المناصب الرفيعة في الإدارة شاغرا بسبب حالة الجمود بشأن التعيينات التي تقوم على أساس طائفي، الأمر الذي يزيد من تعقيد مستويات المساءلة التي يشوبها الغموض بالفعل. وتتسم اللوائح التنظيمية الخاصة بالإفصاح عن الدخل والممتلكات بالضعف، وكذلك تلك التي تتصل بتضارب المصالح. ولا يوجد في لبنان إطار سليم لحرية المعلومات، بما في ذلك ما يتصل بالتشريعات واللوائح التنظيمية.[77] وتثور صعوبات في طريق حصول منظمات المجتمع المدني على المعلومات عن الشؤون العامة، ومنها المعلومات المتصلة بالميزانية. والحدود بين شخصية واضعي السياسات في القطاعين العام والخاص غير محددة بوضوح. ويرتبط معظم السياسيين/واضعي السياسات في

[77] بيد أنه يوجد مشروعا قانون، الأول عن الحق في الحصول على المعلومات والثاني عن حماية المُبلِّغين عن الفساد، وعُرِض المشروعان على البرلمان في 2009 و2010 على الترتيب.

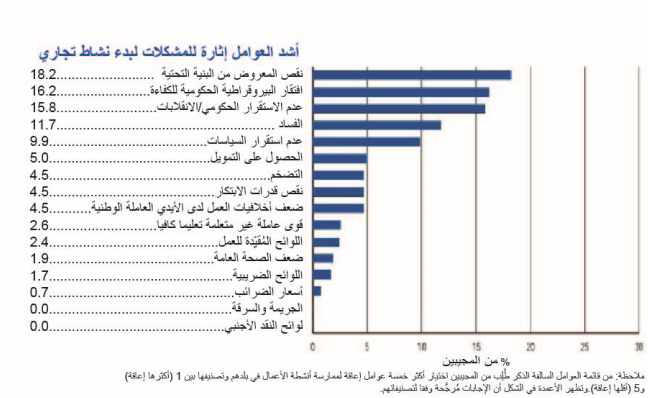
المســـتويات الرفيعة بالمصـــالح المالية والعقارية الكبيرة بشـــكل مباشـــر أو من خلال أقاربهم من الدرجة الأولى. وتعوق الاحتكارات المرتبطة بالسياسيين المنافسة وتخلق عقبات في طريق دخول شركات جديدة إلى السوق.

الشكل 65. أداء ضعيف للبنان مقارنة ببلدان أخرى في كل مؤشرات ممارسة أنشطة الأعمال



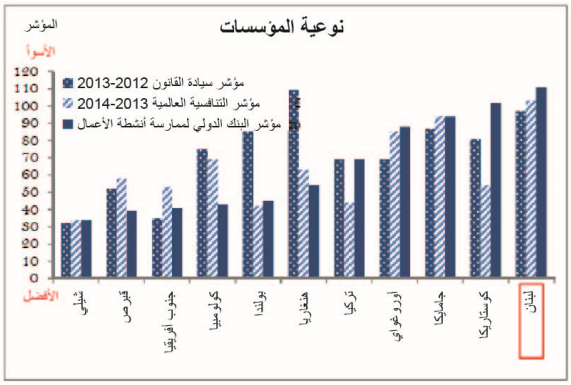
المصـــدر: البنك الدولي، ممارســـة أنشـــطة الأعمال 2014. المتوســـط لمجموعة بلدان الفرق في متوســـط نصـــيب الفرد فيها من إجمالي الناتج المحلي بأســـعار تعادل القوة الشرائية ونظيره في لبنان لا يتعدّى 10% في 2013. وهـذه البلـدان هي أذربيجـان وبيلاروس وكوبا وغابون وموريشـــيوس والمكســـيك ورومانيا وسورينام وتركيا وأوروغواي وفنزويلا.

الشكل 66. العوائق الرئيسية أمام ممارسة أنشطة الأعمال في لبنان تشتمل على البنية التحتية وقضايا نظام الحكم المتصلة بالطائفية



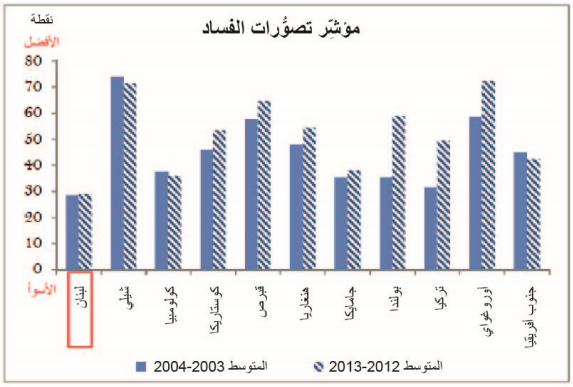
المصـــدر: المنتدى الاقتصـــادي العالمي، مؤشـــر التنافســـية العالمية 2013.

الشكل 67. لبنان يسـجل أسـوأ أداء بين بلدان المقارنة في نوعية المؤسسات



المصدر: البنك الدولي والمنتدى الاقتصادي العالمي.

الشكل 68. لبنان يُعد الأكثر فسادا بين بلدان المقارنة مؤشِّر تصوُّرات الفساد



المصدر: منظمة الشفافية الدولية.

116. **تتفشّـى المحسـوبية ومحاباة الأقارب في إدارة جهاز الخدمة المدنية.** ويبدو أن العامل الرئيسـي الذي يُؤثِّر على قرار تعيين موظف مدني هو التوجُّه السـياسـي وليس الخبرة والمهارات (الشـكل 48 في الصـفحة 53). وتلعب هذه العوامل دورا أكثر أهمية في لبنان منه في أي بلدان أخرى بالمنطقة، وزادت أهميتها زيادةً ملحوظة في السـنوات القليلة الماضـية

(الشكل 47 في الصفحة 53). وهذه الوظائف في القطاع العام مطلوبة لأنها توفر دخلا مضمونا ومزايا لمن ينجحون في الفوز بها.

117. **لطالما كانت الحكومات المحلية محرومة من أسباب التمكين، وكانت مساءلة هذه الحكومات أمام المستويات العليا والدنيا محدودة.** وتمتلك الحكومات المحلية في لبنان تفويضا محدودا، وتعاني من ضيق موارد التمويل. ويتجلَّى هذا في ضعف حصة النفقات العامة التي تُنفِّذها الحكومات المحلية اللبنانية–أو 6% في 2007 بالمقارنة مع 20% في بلدان لها حكومات مركزية موحَّدة في مختلف أنحاء العالم (البنك الدولي 2007ج). وفضلا عن ذلك، تتسم التحويلات المالية التي ترسلها الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية اللبنانية بأنها غير منتظمة وغالبا ما تتأخر، فتُضعِف قدرتها على الاستثمار في خدمات ومرافق بنية تحتية ذات نوعية جيدة والحفاظ عليها. وآليات المساءلة أمام المستويات العليا والدنيا محدودة. وعمليات القياس والشفافية فيما يتصل بأداء الحكومات المحلية محدودة.

118. **نظام المشتريات العامة يعاني من الضعف، وهو ما يؤدي إلى ضعف المساءلة العامة وتفشِّي سلوكيات التربُّح وتحقيق المكاسب الشخصية.** ويأتي تصنيف لبنان دائما في الطائفة الدنيا لمسوح مؤشِّر مؤسسة الشفافية الدولية فيما يتصل بالإدارة الرشيدة والحوكمة (سنة 2014: المركز 136 بين 175 بلدا). ويُنبِئ تحسُّن نظام الإدارة الرشيدة العامة بتحسُّن المساءلة العامة وجودة الإدارة، ومعالجة مشكلة الارتشاء والفساد. ومن المجالات الرئيسية لتحسين المشتريات العامة وضع سياسات للمشتريات الحكومية تتسم بالشفافية وتكون مفتوحة لطائفة واسعة من مُقدِّمي العروض ومنهم مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة. وهذا هو المجال الذي يُمكِن أنْ يؤدي فيه قانون عصري للمشتريات العامة بما في ذلك المشتريات الإلكترونية إلى خفض تكلفة تقديم السلع والخدمات، والمساعدة في إزالة بعض مظاهر الفساد والرشوة المتفشية في القطاعين الخاص والعام. ويؤدِّي الفساد الممنهج إلى زيادة تكلفة المشتريات العامة. ومستوى مكافحة الفساد ضعيف، إذ سجل لبنان 22% في عام 2010 على مؤشر مؤسسة الشفافية الدولية، وجاء ترتيبه في مركز رابع أضعف بلد بين 18 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (قبل العراق وليبيا واليمن وسوريا). وفضلا عن ذلك، لا تستوفي جودة السلع والخدمات المعايير المطلوبة. وتشتمل المعوقات الرئيسية للمشتريات العامة على ما يلي: (1) الافتقار إلى قانون شامل للمشتريات العامة؛ (2) ضعْف بيئة الرقابة فيما يتصل بتنفيذ القواعد والإرشادات التوجيهية؛ (3) الافتقار إلى منافسة دولية للقطاع الخاص؛ (4) نقص قدرات الموارد البشرية والتدريب، مقترنا بعدم اعتبار الشراء مهنة؛ (5) الافتقار إلى آليات مؤسسية لشكاوى المشتريات و(6) الافتقار إلى المعلومات/البيانات الخاصة بأداء المشتريات.

4. تفاوت رأس المال البشري وعدم توافق المهارات مع احتياجات السوق

119. **تفاوت تطور رأس المال البشري.** أظهر مؤشر البنك الدولي للتنمية البشرية 2013 مُعدَّلا حسب التفاوت أنه على الرغم من أن لبنان سجَّل أداء جيدا على مؤشر رأس المال البشري، فإنه يواجه تفاوتا كبيرا في الفرص والنواتج فيما بين مواطنيه.[78] وتقترن الفرص بالنظام السياسي الطائفي وممارسات الواسطة والمحسوبية أكثر من ارتباطها بالجدارة والاستحقاق. ووافق قرابة 80% من المجيبين في مسح المقياس العربي (2013) على أن الفوز بوظيفة من خلال المعارف والواسطة منتشر على نطاق واسع بالمقارنة مع المتوسط البالغ 60% في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ورأى أكثر

[78] تقل قراءة مؤشِّر التنمية البشرية معدلا حسب التفاوت في لبنان بنسبة 20.8% عن مؤشِّر التنمية البشرية، وهو من أكبر الفروق في مجموعة بلدان فئة المستويات المرتفعة من التنمية البشرية.

من 70% من المجيبين أن القبيلة و/أو التوجُّه السياسي للطالب أكثر أهمية من المؤهلات في السعي للحصول على وظيفة في القطاع العام، بالمقارنة مع 40% في المنطقة. والرقمان هما أعلى النِسَب بين كل بلدان المنطقة.

120. **تتضح الاختلالات الهيكلية التي أوجدها نظام الحكم الطائفي في الخدمات الاجتماعية أيضا.** وعلى الرغم من أن الإنفاق الاجتماعي في لبنان كان مرتفعا دائما (ويأتي أكثر من 70% منه من القطاع الخاص)، فإن الإنفاق الاستثماري لم يكن يتسق مع التوزيع الجغرافي للفقر (انظر الجدول 3 أدناه)، وأدَّت خصخصة تقديم الخدمات إلى ارتفاع هائل للتكاليف أثَّر على الفقراء أكثر من غيرهم (سي وميهيو–سيباي، 2004). وكانت الاستعاضة عن الدعم الذي تقدمه الدولة للرعاية الاجتماعية، وقيام منظمات طائفية بتقديم الخدمات الاجتماعية بشكل مباشر مفيداً في الغالب[79] لأكثر شرائح السكان حرمانا، لكنه أضعف قدرة الدولة على تقديم الخدمات الاجتماعية وتنظيمها وتحسين نوعيتها.

الجدول 3. لبنان: الإنفاق العام والفقر والاحتياجات الأساسية

المحافظة	إجمالي الإنفاق على الاستثمارات العامة (بالمليون دولار، 1995-2005)	معدل انتشار الفقر (%، 2004)	مُخصَّصات النفقات العامة للاستثمار (حصة)	توزيع المعدل المنخفض لتلبية الحاجات الأساسية (الحصة، 1995)	توزيع الفقر (الحصة، 2004)
بيروت	734	5.85	16	8	2
جبل لبنان	1,111	19.56	25	30	27
الشمال	1,415	52.57	32	26	38
البقاع	247	29.36	6	15	13
الجنوب	918	42.21	21	10	16
النبطية	42	52.57	1	11	4
المجموع	4,467	28.55	100	100	100

المصادر: وزارة الشؤون الاجتماعية، وإدارة الإحصاء المركزي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009).

121. **يعاني لبنان من تفاوت صارخ في مستويات الدخل وفي التعليم، لكن هذا التفاوت أقل وضوحا في مجال الرعاية الصحية** (إذ تبلغ نسبة الفرق 30% و24.1% و6.7% على الترتيب بالمقارنة مع مؤشر التنمية البشرية المُعدل حسب التفاوت. وينبع هذا في جانب منه من ضعْف الدولة في تقديم خدمات عامة عالية الجودة–وهي صعوبة تشتد في المناطق الأشد فقرا (انظر الشكل 69 والشكل 70). ومع انخفاض معدلات العائد على الموارد البشرية ذات المهارات في الداخل، يواجه لبنان صعوبات شديدة في اجتذاب المهارات والمواهب والاحتفاظ بها (مثلا سجل لبنان على مؤشر المنتدى الاقتصادي العالمي لرأس المال البشري 122/99 و122/97 على الترتيب، ووصل معدل هجرة الحاصلين على تعليم جامعي إلى 43.9% وفقا للمؤشر في 2013). وتُؤثِّر هذه العوامل على آفاق التنمية في البلاد، إذ يصعب العثور على عمال مهرة، ولا يُحقِّق الكثير من اللبنانيين كامل إمكانيات رأسمالهم البشري. ولذلك، يتمثَّل التحدِّي في الحد من عدم التوافق

[79] على الرغم من الدور المهم للمنظمات الطائفية في تقديم الخدمات الاجتماعية والرفاهة، ينبغي ملاحظة أن أوجه التفاوت توجد حتى في نطاق التغطية "داخل المجموعات". وفي الكثير من الحالات، يكون تقديم منظمات طائفية للخدمات انتقائيا وتُحرِّكه دوافع سياسية، أي أنه يستهدف الدوائر الانتخابية المهمة، ولذلك فإن أكثر الناس حرمانا وضعفا لا يستفيدون بالضرورة من هذه الخدمات (للاطلاع على تحليل أوفى، راجع كاميت وآخرين، 2010).

بين المهارات واحتياجات القطاع الخاص: مرحلة ما بعد التعليم الثانوي التي تهتم بالمهارات الخاصة بقطاعات التكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والسياحة، والرعاية الصحية، والتعليم. ويُقوِّض هذا أيضا جهود لبنان للحد من الفقر وتعزيز الاحتواء الاقتصادي والاجتماعي، إذ يُعد الارتقاء الاجتماعي/الاقتصادي أمرا صعبا بالنسبة للأفراد الذي يُولَدون لآباء محدودي المهارات.

122. **خلقت الأزمة السورية وما ارتبط بها من تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين ضغوطا شديدة على إمكانية الحصول على الخدمات العامة ونوعيتها في لبنان، لاسيما، تلك الخدمات المتصلة برأس المال البشري** (البنك الدولي 2013د). وتُقدَّر التكلفة على ميزانية الحكومة المركزية لتلبية الاحتياجات الإضافية لخدمات الرعاية الصحية والتعليم وشبكات الأمان الاجتماعي للسنوات 2012–2014 بمبلغ 308 ملايين–340 مليون دولار (ويستبعد هذا الطلب الذي تتم تلبيته من خلال المساعدات الإنسانية الدولية). وفي قطاع الصحة، أدَّى تدفُّق اللاجئين إلى زيادة كبيرة في الطلب على خدمات الرعاية الصحية، ومن ثمَّ إلى نقص في العاملين في القطاع الصحي وضغوط مالية على المستشفيات عجزت الحكومة عن تلبيتها. وزادت تكاليف الرعاية الصحية زيادة كبيرة، مُتسبِّبة في آثار جسيمة على رفاهة المجتمعات المضيفة الأقل قدرةً على تحمُّل تكاليف خدمات جيدة للرعاية الصحية. وفي قطاع التعليم، نجم عن تدفُّق اللاجئين أيضا تكاليف متزايد على المالية العامة، مما أفضت إلى تقلُّص جودة التعليم الحكومي، وزيادة الحاجة إلى التعليم غير الرسمي وخارج المدارس. وإذا لم تتم معالجة هذه الضغوط، فإن العبء الإضافي على النظام التعليمي قد يؤدِّي إلى تراجع التحصيل الدراسي للطلاب اللبنانيين. وفي قطاعي الصحة والتعليم، أصبحت مزاحمة المجتمعات اللبنانية المضيفة بسبب الأعداد الكبيرة من اللاجئين السوريين مصدرا للتوتر وتقوض الانسجام والاستقرار الاجتماعي.

- *التعليم: تعايش العديد من الأنظمة التي تختلف مستويات جودتها اختلافا كبيرا.* يتسم التعليم في لبنان بوجود العديد من الأنظمة المتجاورة، ومنها التعليم الحكومي والتعليم الخاص، والتي يعمل كل منها بمعزل عن الآخر. وتستوعب المدارس الحكومية نحو 31% فحسب من الطلاب في لبنان، على الرغم من كونها مجانية وأن الخيارات البديلة باهظة التكاليف في معظمها.[80] والنسبة الباقية من الطلاب في مدارس خاصة (53%)، أو في مدارس خاصة مجانية (مدعومة من الدولة) تقوم في الغالب على أسس طائفية (13%)، أو يلتحقون بمدارس الأونروا (3%) المخصصة للطلاب الفلسطينيين. ويكشف هذا التفضيل للمدارس غير الحكومية عن تدنِّي جودة المدارس الحكومية،[81] وله آثار سلبية كبيرة على الفقراء وكفاحهم للخروج من شراك الفقر. وفي الواقع، واستنادا إلى نتائج مسح استقصائي للأسر في عام 2004، يمكن القول إن هناك علاقة ارتباط قوية بين الفقر والتعليم في لبنان. وتكشف البيانات أيضا أن الفقراء يلتحقون في العادة بمدارس حكومية أقل جودة، وأن الأثرياء يلتحقون بمدارس خاصة أعلى جودة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2008). وتعني الجودة الأفضل المرتبطة بالمدارس الخاصة أن طلبة المدارس الحكومية على الأرجح يحصلون على تعليم أقل ويواجهون آفاق توظيف أكثر صعوبة عند تخرُّجهم. ويُرسِي هذا الأساس لتوارث تدنِّي

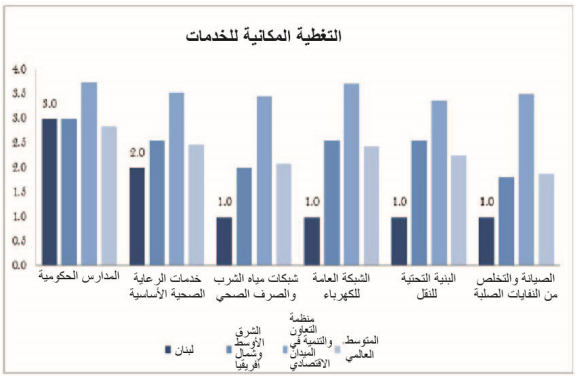
[80] النظام التعليمي الخاص في لبنان أيضا مجاني لنسبة كبيرة من الطلاب (البنك الدولي، استعراض الإنفاق العام للتعليم 1999)، لأن هؤلاء الطلاب يتلقون إعانات دعم عامة أو خاصة. وهذه الإعانات متاحة (1) لأبناء الموظفين العموميين (ونسبتهم نحو 19% من مجموع الطلاب في لبنان)؛ (2) الأسر التي يكون عضو واحد على الأقل فيها عاملا بالأجر في القطاع الخاص (5.7% من التلاميذ تلقوا منحا من أرباب أعمال القطاع الخاص – وهم نسبة صغيرة إذ كشفت مسوح استقصائية أن الكثير من أرباب الأعمال يتنصَّلون من دفع المنح)؛ و(3) الطلاب المعفيين من دفع الرسوم الدراسية (نحو 8.5% من مجموع الطلاب).

[81] تبيَّن أن المدارس الحكومية تُسجِّل نتائج أكاديمية أقل في التقييمات الدولية والوطنية، وكان مستوى طلاب المدارس الحكومية يقل 10% عن نظيره في المدارس الخاصة في نتائج دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم لعام 2011.

المستوى التعليمي والدخل الأقل من جيل إلى جيل. ويجدر أيضا ملاحظة أن النظام التعليمي في لبنان وبسبب طبيعته الطبقية القوية على أســـاس خطوط الدخل والطائفة لا يؤدِّي رســـالته المدنية الكلاســـيكية في كونه الرابط الذي يربط المواطنين بالدولة.

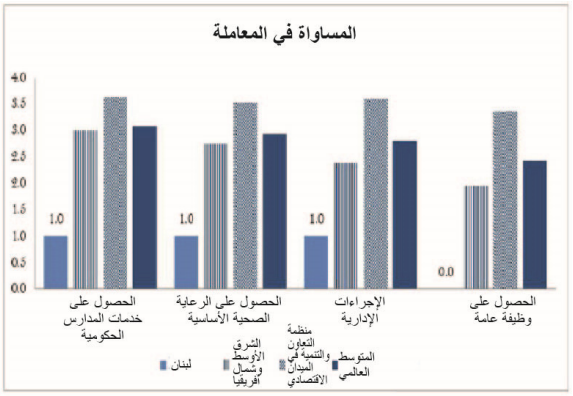
وبالمقارنة ببلدان منطقة الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا الأخرى، يزيد صـافي معدلات الالتحاق بالتعليم الابتدائي في لبنان قليلا عن المتوســـط عند 96%. غير أن صـــافي معدلات الالتحاق بالتعليم الثانوي في لبنان الذي يبلغ 67% يتأخر عن المتوسط البالغ 72% في المنطقة. وعند المقارنة ببلدان ذات مستوى مماثل من التنمية يتضـح أن صـافي معدل الالتحاق بالتعليم الثانوي في لبنان يقل كثيرا عن المتوسط البالغ 81%.

الشكل 69. التغطية الجغرافية



المصدر: قاعدة بيانات الأوضاع المؤسسية، 2012.

الشكل 70. تكافؤ فرص الحصول على الخدمات



المصدر: قاعدة بيانات الأوضاع المؤسسية.

- *الصحة: نظام ذو طبقتين إحداهما قطاع للصحة العامة يفتقر إلى الكفاءة والإنصاف، وقطاع خاص ذو جودة عالية.*

يبرز في لبنان وضـع صـحي جيد نسـبيا بين السـكان، لكنه كما هو الحال في التعليم، ينطوي على تفاوت شـديد من حيث التوزيع الجغرافي والدخل ونوع الجنس فيما يتعلق بإمكانية الحصـــول على خدمات الرعاية الصـــحية ونوعيتها. فعلى ســـبيل المثال، توجد في بعض المناطق (البقاع وشـــمال لبنان) بؤر تتســـم بمعدلات متدنية من حيث الوضـــع الاجتماعي والاقتصـادي وما يرتبط به من أحوال صـحية. وتكشـف مدخلات نظام الرعاية الصـحية عن تفاوت جغرافي صـارخ.[82] ويتسـم تقديم الخدمات بالتعقيد لدى المؤسـسـات العامة والخاصـة كمُقدِّمين للخدمات. ويفتقر نظام الرعاية الصـــحية إلى الكفاءة ويتســـم بارتفاع تكلفة إجراءاته، إذ إن الموارد العامة مُخصَّـــصـــة في أغلبها للرعاية العلاجية والمستحضرات الصيدلانية، أما الرعاية الأولية والأدوية المكافئة فتتلقَّى مخصصات محدودة. ونظراً لأن مظلة التأمين الصـــحي لا تغطي ســـوى 50.1% من الســـكان، فإن النفقات الفعلية التي يتحملها المريض من جيبه تمثل المصـــدر الأكبر لتمويل الرعاية الصـحية، وهو ما يعني شـيوع عدم المسـاواة فيما بين الأسـر.[83] وبسـبب الالتزام بالدفع بصـورة مباشـرة مقابل هذه الخدمات، تتعرض نسـبة كبيرة من السـكان لصـعوبات مالية وقد يصـل الحال إلى الإفقار. وتُظهِر البيانات أيضـا أن النفقات الصـحية الكارثية تختلف اختلافا كبيرا بين المناطق. ففي منطقة النبطية، يتكبَّد نحو 35%

[82] على سبيل المثال، منطقة جبل لبنان كانت بها أعلى كثافة من الأطباء والممرضين (42% و33%) بالمقارنة مع البقاع التي سجَّلت 7.8% فحسب من أطباء لبنان و19% من الممرضين (عمَّار، 2009).

[83] تُنفِق أفقر الأسر نحو 14% من دخلها على الرعاية الصحية، أمَّا أغنى الأسر فتُخصِّص 4.2% (البنك الدولي، 2013ط).

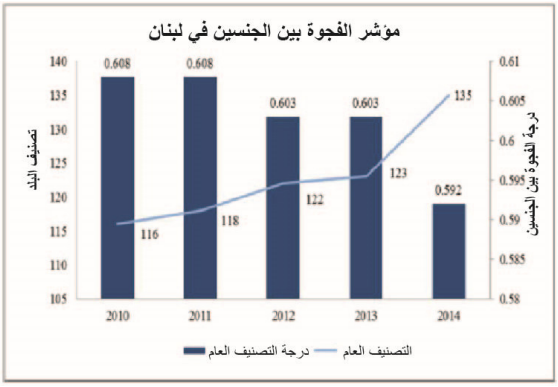
من الأسر النفقات الصحية الكارثية، أمَّا المتوسط الوطني فيبلغ 7%. ويعكِس نظام الرعاية الصحية الوضع الاقتصادي والسياسي الأوسع للبلاد من حيث إن ممولي خدمات الرعاية الصحية ومقدميها على اختلافهم (وزارة الصحة العامة، وصندوق الضمان الاجتماعي، ومختلف المؤسسات المتخصصة) يندرجون جميعا تحت إشراف وزارات أو مسؤوليات إدارية مختلفة وهو ما يجعل أي محاولة للقيام بإصلاح شامل على المستوى الوطني تنطوي على الكثير من الصعاب والتحديات. ولتحسين نظام الرعاية الصحية في لبنان، من الضروري زيادة المساءلة في نوعية الخدمات العامة وتقديمها، وتقوية الإجراءات التنظيمية. ومن بين العقبات الرئيسية التي يتعرض لها القطاع وقدرته على توسيع نطاق التغطية عدم كفاية الإنفاق العام على الصحة والإنفاق المُشوَّه على الرعاية العلاجية بالمقارنة مع الرعاية الوقائية والرعاية الصحية الأولية.

- *ضعف أداء نظام لشبكات الأمان الاجتماعي ومحدودية التغطية.* يأتي ترتيب نظام شبكات الأمان الاجتماعي في لبنان ضمن أضعف الأنظمة في العالم (المركز 117 بين 122 بلدا على مؤشر المنتدى الاقتصادي العالمي لرأس المال البشري 2013). ويعاني لبنان شأنه شأن باقي دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من عوامل رئيسية تعوق فعالية شبكات الأمان الاجتماعي: (أ) إنها تعرض العديد من البرامج الصغيرة المجزأة سيئة التوجيه التي لا تُحدِث أثرا ملموسا على الفقر أو معالجة التفاوت بسبب ضيق نطاق تغطيتها، وارتفاع مستوى تسرُّب الأموال منها، وتدنِّي مستويات ما تُقدِّمه من منافع–ضعْف قدرات المؤسسات العامة مع عدم توفر بيانات متسقة يمكن التعويل عليها يُقلِّل فعالية البرامج؛ و(ب) إنها تعتمد اعتمادا كبيرا على أنظمة الدعم الشامل التي تنقصها الكفاءة وتحابي الأغنياء، وتزاحم الإجراءات التدخُلية الأكثر فعالية. ويتسم برنامج شبكات الأمان الاجتماعي في لبنان بأنه مجزأ ويعتمد في الغالب على التوجيه الفئوي والجغرافي، ولم يتجاوز إنفاق البرنامج لغير أغراض الدعم 1% من إجمالي الناتج المحلي في 2013،[84] أمَّا دعم الأسعار (للديزل والخبز والإنتاج المحلي للتبغ) فلا يشكل سوى نسبة هزيلة 0.03% من هذا الإجمالي. ولم يساهم إنفاق 1% من إجمالي الناتج المحلي على شبكات الأمان الاجتماعي في عام 2013 في الحد من الفقر أو معالجة التفاوتات، وتبيَّن أن أثره محدود في حماية الضعفاء من اللبنانيين. وإذا تم استبعاد دعم الكهرباء، ولاسيما التحويلات المالية إلى مؤسسة كهرباء لبنان، فإن الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي يزيد زيادة حادة إلى أكثر من 5.6% من إجمالي الناتج المحلي. فدعم الكهرباء يُنظَر إليه على أنه شبكة للأمان الاجتماعي لحماية اللبنانيين الفقراء من خلال تعريفة تصاعدية للاستهلاك تم تحديدها في 1996. ونظرا لأن دعم الكهرباء يتسم بارتفاع نسبة تسرُّب الأموال منه، مع ضآلة قيمة منافعه للفقراء، فإن كفاءة البرنامج كشبكة للأمان الاجتماعي ضعيفة ويجب الاستعاضة عنه ببرامج أكثر كفاءة وأحْسن توجيها. (البنك الدولي 2009جـ). ويُضعِف عجز الحكومة عن توفير شبكات أمان اجتماعي ملائمة ثقة المواطنين في الدولة (الشكل 59). وبالمثل، يخلق غياب آليات لإبداء الملاحظات التقييمية انفصاما بين الحكومة واحتياجات المواطنين (الشكل 60).

[84] تشتمل هذه على (1) الخدمات الاجتماعية والبرامج الموجهة إلى فئات معينة من السكان (مثل المُعوَّقين والأحداث الجانحين، والمتسربين من المدارس والأيتام) التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية، وتُوزَّع غالبية ميزانيتها على المنظمات غير الحكومية وجمعيات الرعاية الاجتماعية؛ و(2) الإعفاءات من رسوم العلاج في مستشفيات حكومية وخاصة، والمُخصَّصة للاستفادة من خدمات المستشفيات من قِبَل الذين لا يُغطِّيهم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ولا يمتلكون سبل شراء التأمين الصحي. وأخيرا، أقامت الوزارة البرنامج الوطني الموجه للحد من الفقر وهو أول برنامج للمساعدات الاجتماعية لمكافحة الفقر يستهدف الأسر اللبنانية الأشد فقرا وحرمانا.

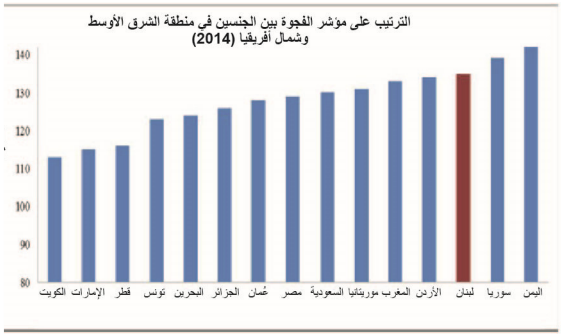
123. **يشـهد لبنان درجة صـارخة من التفاوت بين الجنسـين فيما يتعلَّق بالتمكين السـياسـي.** ووفقا لتقرير المنتدى الاقتصادي العالمي عن (الفجوة بين الجنسين في العالم لعام 2014)، يُعَد لبنان ثامن أسوأ بلد في العالم من حيث المساواة بين الجنسين، إذ جاء ترتيبه في المركز 134 بين 142 بلدا[85] شملها المسح وسجَّل على مؤشر الفجوة بين الجنسين تقدير 0.592 نقطة.[86] ويرجع هذا التقدير المتدنِّي في معظمه إلى ضـعْف أداء البلد من حيث التمكين السـياسـي (يقيس مؤشـر الفجوة بين الجنسين في العالم الفجوات النسبية بين النساء والرجال في أربعة مجالات رئيسية، وهي الصحة والبقاء على قيد الحياة، والتحصيل العلمي، والمشاركة الاقتصادية، والتمكين السياسي). وباستخدام هذا المُؤشِّر، جاء ترتيب لبنان الثالث قبل الأخير في منطقة الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا، إذ لم يكن أسـوأ منه من حيث الفجوة بين الجنسـين سـوى سـوريا واليمن اللذين كان ترتيبهما 139 و142 على التوالي (الشـكل 72). وعلى الرغم من هذا التصـنيف الضـعيف، فإن تقديرات لبنان المطلقة من حيث الفجوة بين الجنســين مماثلة إلى حد كبير نظائرها في بلدان المنطقة الأخرى (لاســيما الفرق بين تقدير لبنان في 2013 وأن خامس أعلى تقدير في المنطقة لا يتجاوز 0.01 نقطة). ومنذ عام 2010، شـــهد لبنان تدهورا متواصـلا في تصـنيفه على المؤشـر العالمي وتقديره النسـبي من حيث الفجوة بين الجنسـين وذلك نتيجة لقربه باسـتمرار من التقدير صفر في مجال التمكين السياسي (الشكل 71).

الشـكل 71. التفاوت بين الجنسـين في لبنان زاد زيادة ملحوظة في السنوات القليلة الماضية



المصـدر: التقرير العالمي للمنتدى الاقتصـادي العالمي عن الفجوة بين الجنسين 2014.

الشـكل 72. لبنان يسـجل أداء ضـعيفا بشـأن المسـاواة بين الجنسين في المنطقة



المصـدر: التقرير العالمي للمنتدى الاقتصـادي العالمي عن الفجوة بين الجنسين 2014.

124. **يحتل لبنان مرتبة متدنية للغاية على مؤشـر عدم المسـاواة بين الجنسـين في بلدان الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيا من حيث المشـاركة الاقتصـادية والتمكين السـياسـي، لكن الوضـع أفضـل بدرجة ملحوظة في مجالات التحصـيل العلمي والصـحـة.** ويأتي ترتيب مؤشِّـر التمكين السـياســي في لبنان في المرتبة قبل الأخيرة في العالم (الأخير في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، مع حصوله على تقدير 0.01 نقطة. ويُعزَى هذا الترتيب المتدنِّي إلى العدد المنخفض دائما للنسـاء المنتخبات في البرلمان أو اللاتي يتم تعيينهن وزيرات، إذ لم تُنتخب لعضـوية البرلمان سـوى ثلاث نسـاء فحسـب في 2008، ولم تُعيَّن أي امرأة في مجلس الوزراء السـابق في عام 2014. لكن هذا التصـنيف لا يعرض بشـكل صـحيح دور

[85] لم يُسجِّل أداء أقل على مُؤشِّر الفجوة بين الجنسين لعام 2014 سوى ساحل العاج وإيران ومالي وسوريا وتشاد وباكستان واليمن.

[86] = 0.00 عدم المساواة، 1.00= المساواة.

المرأة في القضايا السياسية بالمقارنة مع بلدان أخرى في العالم العربي والمنطقة. فبلدان مثل الكويت والسعودية قد تحصل على تقدير أعلى في التمكين السياسي لتعيينها مزيدا من النساء وزيرات في سنة مُعيَّنة، بيد أن النساء في لبنان يشاركن في الحياة السياسية منذ عام 1952.[87] ومن حيث المشاركة الاقتصادية، جاء ترتيب لبنان في المركز 133 بين 142 بلدا، وذلك بسبب المستويات المتدنية نسبيا لمشاركة النساء في الأيدي العاملة (نسبة الإناث إلى الذكور 0.34)، وانخفاض الدخل التقديري المكتسب للنساء (نسبة الإناث إلى الذكور 0.27). ويساوي معدل مشاركة النساء في الأيدي العاملة في لبنان المتوسط السائد في المنطقة، وآخِذ في الزيادة باطراد كما أوضحنا من قبل، وإن كان من مستوى منخفض. ومن حيث التحصيل العلمي، استطاع لبنان سد الفجوة بين الجنسين في التعليم الثانوي والجامعي، وفاقت نسبة الإناث إلى الذكور 1.0، بيد أن معدل التحاق الإناث بالتعليم الابتدائي منخفض نسبيا إذ يبلغ 90%، أمَّا معدل التحاق الذكور فيزيد على 97%. وبناء على ذلك، ظل ترتيب لبنان في المركز 106 بين 142 بلدا في التحصيل العلمي. وأخيرا، سجَّل لبنان أفضل تصنيف من حيث الصحة والبقاء بين المجالات الأربعة الرئيسية (62 بين 142)، ويتساوى تقريبا معدل نوع الجنس عند الولادة والعمر الصحي المتوقع بين الرجال والنساء.

5. تحديات مناخ الأعمال والحصول على التمويل تحد من المنافسة

125. **يواجه الاقتصاد اللبناني مُعوِّقات بسبب أوجه الجمود الهيكلي الصارمة.** وتُظهر البيانات المتاحة حديثا من استقصاءات مناخ الاستثمار أن حالة الضبابية على الساحة السياسية تهيمن على القرارات الاستثمارية للشركات، لكن مشكلات مناخ الاستثمار تحل في المركز التالي بين أهم المعوقات الرئيسية لممارسة أنشطة الأعمال. ومع أن القطاع الخاص في لبنان أظهر تمتعه بقدر كبير من المرونة والقدرة على التكيُّف في مناخ استثماري مُتقلِّب وحافل بالتحديات، فإن القُرْب من الصراع في سوريا المجاورة وزيادة عدم الاستقرار السياسي الداخلي، والبيئة الجيوسياسية التي تحيط بها الشكوك زادت بدرجة كبيرة التعرُّض للمخاطر المُتصوَّرة. وجعل هذا رواد الأعمال والشركات يُفضِّلون الاستثمارات قصيرة الأجل والسائلة التي كانت على حساب النمو الاقتصادي.[88] وتتداخل كل هذه العوامل مع المُعوِّقات "التقليدية" لمناخ الاستثمار في كل مراحل دورة حياة الشركات، وهي:

- *إنشاء مؤسسة تجارية أو تصفيتها مهمة شاقة وباهظة التكاليف.* ولذلك، جاء ترتيب لبنان في المركز 104 بين 189 بلدا على مقياس سهولة بدء النشاط التجاري (تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2015). ولا يزال الحد الأدنى المرتفع لرأس المال اللازم لتأسيس شركة ذات مسؤولية محدودة الذي يقضي به القانون التجاري، والتكاليف الإلزامية الثابتة التي يتقاضاها المحامون عن تأسيس شركة جديدة، حتى الشركات الصغيرة، تفرض حواجز وعقبات مهمة أمام دخول صغار رواد الأعمال إلى السوق. كما أن إجراءات التخارج (الإعسار والتصفية) لا تزال باهظة التكلفة وتتقصها

[87] حصلت النساء في لبنان على الحق في التصويت في عام 1952، لكن بلدانا مثل قطر والبحرين وعُمان والإمارات العربية المتحدة لم تفعل هذا إلا بعد مضي أكثر من 50 عاما على ذلك التاريخ.

[88] القطاع الخاص اللبناني شأنه شأن النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي الأوسع نطاقا أظهر تحليه بقدر ملحوظ من المرونة والصمود في وجه عدم الاستقرار والصدمات (الداخلية والإقليمية) على مر السنين، واستطاع تخفيفها أو إدارتها مع بعض النجاح "كثمن" لممارسة أنشطة الأعمال. وتعتبر المخاطر الحالية على الأمن والاستقرار السياسي (لاسيما تلك المتصلة بالصراع السوري) مجموعة مخاطر أشد وقعا وأوسع أثرا وتتجاوز قدرات آليات التكيُّف المحلية على مواجهتها.

الشفافية وتتسم بالبطء، وجاء ترتيب لبنان في المركز 136 على مُؤشِّر تسوية حالات الإعسار في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال

- *صعوبة إدارة مؤسسات الأعمال.*

  - *ضعف البيئة التنافسية والمنافسة:* البيئة التنافسية للأسواق ضعيفة بسبب الحواجز الكبيرة أمام دخول السوق، لاسيما الإجراءات القانونية والإدارية، وسياسات التسعير واسعة النطاق والممارسات التقييدية. ولا يوجد قانون مُنظِّم للمنافسة. ولذلك، فإن نصف الأسواق المحلية في لبنان يخضع لاحتكار القلة أو ذا طبيعة احتكارية، وفي ثلثها شركة مهيمنة تزيد حصتها في السوق على 40% (وزارة الاقتصاد والتجارة، 2003). وعلى وجه الخصوص، يبدو أن من الصعب تصور أي إصلاحات في هذا المجال قبل مضي بعض الوقت بسبب النفوذ السياسي لاحتكارات الاستيراد التي يسيطر عليها عدد محدود من الوكلاء الحصريين والنابعة من المرسوم الاشتراعي للتسعير ومكافحة الاحتكار والغلاء لعام 1967. ولا توجد قيود تُذكَر على تضارب المصالح تخص رئيس الدولة والوزراء وأعضاء البرلمان في الإطار التشريعي، وهو ما يحد من الجهود الوقائية لمكافحة الفساد. وهكذا، ينخرط رجال الأعمال في العمل السياسي وتذوب الفروق بينهم في أحوال كثيرة. ويعتقد أن لهذه الهيمنة للنخبة وغياب المنافسة على نطاق واسع في الاقتصاد أثارا سلبية كبيرة (أ) على كفاء الاقتصاد وفي نهاية المطاف على النمو والوظائف، وأيضا على (ب) رفاهة المستهلكين، ويضران على وجه الخصوص بالأسر الفقيرة والأسر في شريحة الأربعين بالمائة الدنيا.

  - *ضعف حوكمة الشركات:* في عام 2006، أصدرت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية أول مدونة لحوكمة الشركات في لبنان وتتركز على الشركات اللبنانية المساهمة. وتصلح هذه المدونة أن تكون نموذجا لأنواع أخرى من مؤسسات الأعمال والمنظمات غير الربحية في لبنان وفي أنحاء الشرق الأوسط. وحتى الآن، لم يُنفِّذ القطاع الخاص إلا جزءا محدودا من هذه المدونة. غير أن البنوك كانت أكثر نشاطا وتجاوبا تحت إشراف مصرف لبنان (لاسيما التعميمات التي صدرت في عام 2011 وتقضي بأن تعتمد كل البنوك مدونة لحوكمة الشركات، وتهدف هذه المدونة إلى تحسين الشفافية وتسهيل الرقابة على البنوك من جانب مختلف الهيئات المعنية وأصحاب الشأن). ومن شأن تحسين ممارسات حوكمة الشركات أن يساعد على تحسين المساءلة والشفافية واتخاذ القرارات، وأن يساعد أيضا الشركات على اجتذاب رأس المال الخارجي.

  - *تعقد الإجراءات الإدارية والتفاوت في تطبيق القوانين.* مازالت إدارة الضرائب وتنظيم ممارسة الأعمال تفتقر إلى الشفافية وتتسم بأنها مُعقَّدة وعفا عليها الزمن. وفيما يتصل باستخراج تراخيص البناء يحتل لبنان المركز 164 بين 189 بلدا وفقا لتقرير البنك الدولي عن ممارسة أنشطة الأعمال لعام 2015، ويتطلَّب إتمام هذه العملية 244 يوما كحد أدنى. وأفاد التقرير أيضا بوجود تفاوت كبير فيما بين الشركات في الحصول على رخصة، وأنه يرتبط بمدى ما يتمتع به أصحاب الشركات من علاقات سياسية. ويتسم هذا التحدِّي بأنه متشابك ويرى القطاع الخاص أنه يُؤثِّر على المستثمرين الذين يديرون مؤسسات أعمال في قطاعات مختلفة من البلاد. وهو أيضا مجال يرتفع فيه معدل انتشار الفساد في المعاملات التي تتم مع الأجهزة البلدية. ومازال إنفاذ العقود مصدرا للمشاكل، وعلى الرغم من وجود قوانين مقبولة فإن إجراءات تطبيقها بطيئة ويتعذر

التنبؤ بها وباهظة التكلفة على مؤسسات الأعمال. وما فتئ لبنان يُسجِّل أداء أدنى من المتوسط الإقليمي من حيث إنفاذ اللوائح والقوانين، وكذلك أدنى من المتوسط السائد في المنطقة وفي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفي البوسنة وصربيا وكولومبيا على مؤشرات التأثير غير اللائق في عمليات الإنفاذ وحالات نزع الملكية (الشكل 73). وتُؤثِّر المصاعب التي يلقاها المُقرِضون في حبس الرهن ونزع الملكية سلبيا على إقراض القطاع الخاص. وتكشف بيانات المسح الاستقصائي لمؤسسات الأعمال 2014/2013 أن الفساد مازال يشكل عقبة خطيرة في طريق عمليات مؤسسات الأعمال، لكنه يحتل المركز الرابع بعد عدم الاستقرار السياسي، ومناخ الاستثمار، وإمدادات الكهرباء (الحصول على التمويل في المركز الخامس). وتتسق هذه النتيجة في الشركات على اختلاف حجمها وعمرها وقطاعها ومكانها (انظر الشكل 96 في الصفحة 133 في المرفق). وتُظهِر بيانات المسح الاستقصائي لمؤسسات الأعمال أيضا أن مواطن الضعف في مناخ الاستثمار ليست مجرد عوائق قانونية ولكنها أيضا واقعية. ومع أنه حدثت تحسينات إيجابية في عدد الأيام اللازمة للتخليص الجمركي على الصادرات والواردات، فإن الحصول على توصيلات الكهرباء والمياه وتراخيص التشغيل والبناء مازال يشهد تأخيرات كبيرة. وفضلا عن ذلك، هناك تقلُّبات ملموسة في الوقت المستغرق، وبشكل أكثر وضوحا في سهولة الحصول على تراخيص البناء.

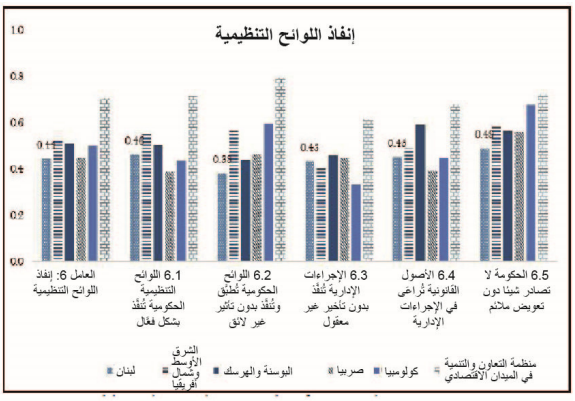
- *صعوبة الحصول على الأيدي العاملة الماهرة، كما هو مُبيَّن في الفصل الثاني.*

- *تصفية مؤسسة أعمال* من حيث التكلفة والوقت المستغرق تمثل رادعا مهما آخر للمخاطرة من جانب رواد الأعمال. ويشكل ذلك أيضا عائقا كبيرا في الكثير من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ولبنان، وقد سجَّل لبنان أداء أفضل من جيرانه في المنطقة بشأن مقاييس ممارسة أنشطة الأعمال. غير أن أنظمة لبنان للتعامل مع إعادة هيكلة الديون "خارج نطاق المحاكم"، وقضايا الإعسار والإفلاس تُعد قديمة وعفا عليها الزمن وتعوق تطوير الأعمال في لبنان.

- *القطاع غير الرسمي في لبنان كبير جدا* (يُقدَّر بنسبة 30% من إجمالي الناتج المحلي في 2011، صندوق النقد الدولي)، ونسبة أكبر من التعاملات غير الرسمية تجري في المناطق الريفية. ويكشف هذا عن احتمال سيطرة أصحاب المصالح المكتسبة على القطاع الرسمي في المراكز الحضرية، وعن عرقلة القطاع غير الرسمي للمنافسة في المناطق الريفية (الشكل 74). وقد اتسع القطاع غير الرسمي على الأرجح بدرجة كبيرة بسبب تدفق ما يربو على 1.4 مليون لاجئ سوري إلى البلاد. وقد يؤدي هذا التدفق الكبير –كما اتضح في أوضاع أخرى هشة ومتأثرة بالصراع– إلى "مزاحمة" الاقتصاد الرسمي (فيُقوِّض المنافسة، ودور/قدرات الدولة) وشركات القطاع غير الرسمي القائمة التي تعد مصدر رزق غالبية الفقراء اللبنانيين، والأسوأ من ذلك، قد تُفضِي إلى مزيد من زعزعة الاستقرار السياسي من خلال تجريم القطاع غير الرسمي من جراء عمليات التربُّح بلا ضابط، والاستغلال، وهيمنة شبكات التجارة (روسيس، 2011).

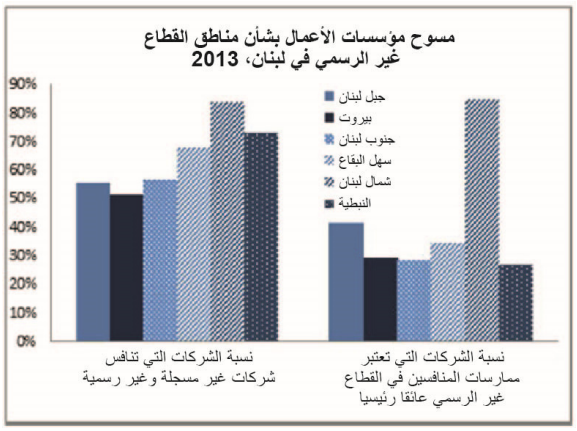
يبدو أن القطاع غير الرسمي تأثَّر بشدة بوجود اللاجئين السوريين وبالمنافسة منهم. وتُبيِّن الشواهد المستقاة من استقصاء المؤسسات غير الرسمية[89] لعام 2014 أنه في المجالات التي يتركَّز فيها اللاجئون السوريون ترى أغلبية مؤسسات الأعمال أن المنافسة من المنافسين الأقل سعرا هي المُعوِّق الرئيسي لعملياتهم. ويُلاحظ كذلك أن الفساد هو ثاني أكبر المُعوقات في تقدير مؤسسات الأعمال التي شاركت في المسح الاستقصائي. وفيما يلي بيان الصورة كاملةً.

الشكل 73. إنفاذ اللوائح التنظيمية



المصـــدر: مشـــروع العدالة العالمية – مؤشـــر ســـيادة القانون 2014.

الشـكل 74. نوعية بيئة ممارســة أنشــطة الأعمال حســب المناطق



المصدر: مسح مؤسسات الأعمال في لبنان 2014/2013.

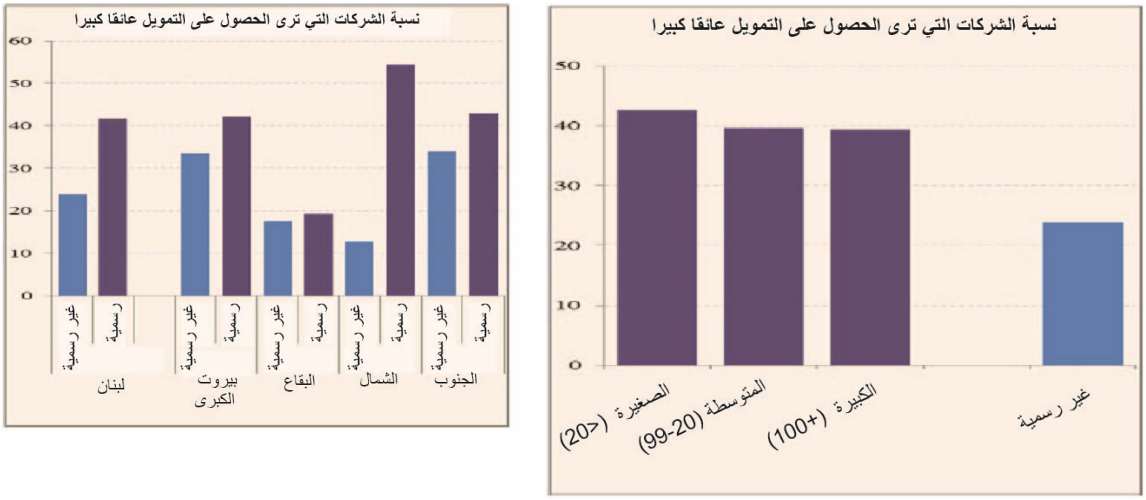
126. **كما لوحظ آنفا، لا يُعَد الحصول على التمويل المعوق الرئيسي مثلما هو الحال في بلدان أخرى بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لكنه عقبة كبيرة جدا، ومُعوِّق أمام مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة** أكثر من الشركات الكبيرة وغير الرسـمية. وهو أيضـا (في تقدير أكثر من 40% من المجيبين) عقبة في طريق الشـركات غير الرسـمية في أنحاء البلاد، ماعدا سهل البقاع (الشكل 75). وبدت علامات على أنه من المحتمل للجهود الجارية التي يبذلها البنك المركزي وغيره من المؤسسات الحكومية وشبه الحكومية (مثل كفالات) لتشجيع مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة وتحسين قدرتها على الوصول إلى التمويل أن تُحقِّق بعض النجاح، لكن مستوى الأداء الضعيف، ومتطلبات الضمان الكبيرة، وعدم وجود علاقة راسخة مع مؤسسة الوساطة المالية كلها عوامل تعوق الشركات الناشئة.[90] وبفضل التعميم رقم 331 الذي أصدره مصرف

[89] لا يُمثِّل هذا المسح البلاد إحصائيا. فالعينة مأخوذة من مسارات عشوائية للعدَّادين (القائمين على المسح) في الأماكن المستهدفة في المناطق الحضرية وفي أطراف المدن (وتم تصنيفها أيضا إلى طبقات لضمان أن تشتمل على أماكن بها تجمُّعات معروفة للاجئين السوريين وأخرى خالية منها). وكان كل من العدَّادين يعمل داخل مناطق مُحدَّدة مسبقا وفقا لترسيم معالم الأماكن المستهدفة. وكانت عينة مؤسسات الأعمال غير الرسمية تضم 1015 من هذه المؤسسات اختيرت من أربع مناطق في لبنان (البقاع وبيروت الكبرى وشمال لبنان وجنوبه) و25 منطقة من المناطق الحضرية والواقعة في أطراف المدن. وكانت المؤسسات التي تم إجراء مقابلة معها في مجالات الصناعات التحويلية الصغيرة ومُقدِّمي خدمات التجزئة وخدمات أخرى. وكان قرابة 600 مؤسسة في العينة منشآت تضم مُوظفا واحدا، و186 تضم 3–5 موظفين، و260 تضم اثنين من الموظفين.

[90] تأكَّدت هذه النتائج في دراسة أجرتها مؤسسة التمويل الدولية في الآونة الأخيرة بشأن الوظائف في مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة (مجموعة البنك الدولي، 2014و). ووجدت هذه الدراسة أن رواد الأعمال ومؤسسات الأعمال الصغيرة، لاسيما تلك التي تديرها نساء يعتبرون الحصول على الائتمان مُعوِّقا لعملياتهم.

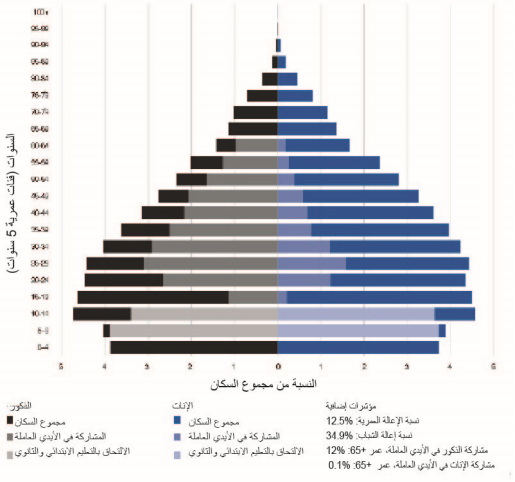
لبنان المركزي في الآونة الأخيرة، يشـهد لبنان أثرا مُحفِّزا لرأس المال المُخاطِر، ويُبشِّـر هذا بالخير فيما يتصـل بمسـتقبل الاستثمارات في أسهم رأس المال في مراحلها الأولى مع أن القطاع مازال في بداياته. كما أن المعروض من الشركات التي تمتلك مقومات البقاء والنجاح لتلبية طلب رأس المال المُخاطِر محدود، وهو ما يسـتلزم سـد الفجوة في احتياجات التمويل وغيرها من احتياجات الشـركات المُبتكِرة التي تنطوي على إمكانيات لتحقيق نمو مرتفع عند إنشـائها وفي مراحل تطوُّرها الأولى. ومن ثمَّ، فإن لإعادة توازن السـوق آثارا وتداعيات على خلق الوظائف وفرص العمل. وتكشـف بيانات اسـتقصـاء مؤسسـات الأعمال أن الشركات الصـغيرة وقطاعات "الخدمات الأخرى" (ومنها تكنولوجيا المعلومات والاتصـالات) أظهرت تحقيق أكبر نسبة من خلق الوظائف خلال فترة السنوات 2010–2013، وتُظهر شواهد من مسوح استقصـائية في بلدان أخرى أن الشـركات حديثة العهد التي تُحقِّق نموا مرتفعا في بداياتها تخلق معظم وظائف الشـركات الصـغيرة والمتوسـطة (مؤسسـة كوفمان). بيد أن الشواهد المستقاة من مجموعات التركيز –بالإضـافة إلي بيانات المسح– تُظهِر أن رواد الأعمال والشركات الناشئة لا تلقى مساندة كافية من خدمات الائتمان التقليدية في البنوك التجارية. وبالنظر إلى السلوك الإقراضـي للبنوك التجارية، يتطلَّب جزء رئيسي من الدعم لتشـجيع زيادة جهود خلق الوظائف التي يقودها القطاع الخاص التركيز على القطاع المالي غير المصـرفي والإصـلاح المؤسـساتي ذي الصـلة مثل الأعمال الجارية حاليا من حيث تطوير أنظمة المدفوعات، وهيئة أسـواق رأس المال، والإيجار التمويلي، وقطاع التمويل الأصـغر. وهو يتضـمَّن أيضـا تنويع المنتجات والخدمات المالية التي يتيحها تقوية أنظمة أسهم رأس المال، والائتمان، والتأمين، والتمويل الأصغر من أجل تسهيل التمويل للشراكات بين القطاعين العام والخاص، وخدمات التأمين، وأسـهم رأس المال للشـركات الناشـئة، ومؤسـسـات الأعمال ذات الإمكانيات الكبيرة للنمو، وكذلك تطبيق إصـلاحات بشـأن المعاملات المضـمونة سـتتيح لمؤسـسـات الأعمال الصـغيرة والمتوسـطة أو تتيح للبنوك قبول ضـمانات منقولة ومن ثم تيسـير إجراء عمليات إقراض أكبر وأضـمن وبالتالي زيادة خلق الوظائف.

الشكل 75. لبنان: الحصول على التمويل حسب حجم الشركة ومكانها ووضعها الرسمي مقارنةً بالوضع غير الرسمي



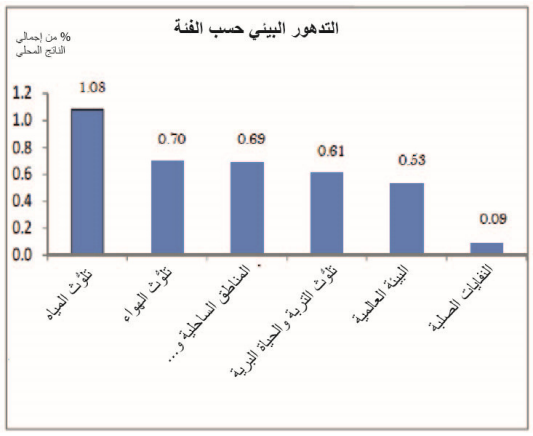
المصـدر: مسـوح مؤسـسـات الأعمال 2014/2013. المؤشِّـرات للشـركات الرسـمية مُرجَّحة ببيانات المسـوح. ومؤشَّـرات المنشآت غير الرسمية ليست مرجحة.

الشكل 76. لبنان: التعليم وتوزيع الأيدي العاملة



المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير رأس المال البشري 2013.

الشكل 77. تدهور البيئة كبير ومتعدد الأبعاد في لبنان (2005)



المصدر: البنك الدولي (2011أ).

6. التدهور البيئي

127. **يعاني لبنان من تدهور بيئي شـــديد.** وينجم هذا التدهور عن عوامل كثيرة، ويُؤثِّر على الفقراء أكثر من غيرهم (البنك الدولي 2011أ). وفي عام 2005، تم تقدير تكلفة التدهور البيئي بنسبة 3.2% من إجمالي الناتج المحلي. ويكشف الشكل 77 أن تلوُّث المياه والهواء وتآكل السواحل هي أكثر أسباب الأضرار البيئية تكلفةً في لبنان. ويُؤثِّر التدهور البيئي على المجتمعات المحلية الأفقر أكثر من غيرها لأنها تعتمد اعتمادا مباشـــرا بدرجة أكبر على خدمات المنظومة البيئية في رفاهتها. "تؤدي الأضـرار التي لحقت بالبيئة وكذلك نقص المياه النظيفة والأراضـي الصـالحة للزراعة أو إنتاج الغذاء إلى المزيد من الجوع والمرض والفقر وتقليل الفرص المتاحة لكسب العيش" (الصـندوق العالمي للطبيعة، 2014). وفضـلا عن ذلك، فإن الأسر الفقيرة أكثر عرضـة للتلوُّث البيئي بسبب الاختلافات في الوضـع الصـحي وإمكانية الحصـول على الرعاية الطبية. وفيما يلي المصادر الرئيسية للتدهور البيئي:

- *تلوُّث المياه مشـكلة آخذة في الازدياد في لبنان.* غالبا ما يجري التخلُّص من مياه الصـرف الصـحي غير المعالجة والجريان السـطحي من النفايات والنشـاط الزراعي في الأودية والأنهار والبحر المتوسـط متسـببا في التلوث تلوث كبير للموارد المائية. وتشـتمل المصـادر الرئيسـية للتلوث على (1) الأسـر، إذ تجري معالجة 8% فحسـب من مياه الصـرف (وزارة الطاقة والمياه 2012)؛[91] و(2) الصـناعات، حيث إن معظم النفايات الصـناعية يتم التخلص منها دون معالجة في المسـطحات المائية الكبيرة ومنها البحر المتوسـط ونهر الليطاني. وحتى مرافق معالجة مياه البلديات الواقعة باتجاه مصاب الأنهار تفتقر إلى القدرات التكنولوجية السليمة لمعالجة مثل هذه النفايات السمية السائلة، ولذا تُشكِّل خطرا بالغا على جودة إمدادات مياه الشـرب، والري، وخدمات المنظومة البيئية.[92] وهناك مصـدر ثالث للتلوُّث يتمثل في الزراعة،

[91] بيانات 2012. وهي لا تأخذ في الحسبان الزيادة الحادة التي أحدثها التدفق الكبير للاجئين السوريين على لبنان.

[92] وثيقة التقييم المسبق للمشروع – مشروع الحد من التلوث البيئي في لبنان، البنك الدولي، 2014.

إذ إن الجريان السطحي وتسرُّب مخلَّفات الأسمدة والمبيدات يعرض الموارد المائية في لبنان لمصادر تلوُّث إضافية. وفي عينات من مياه الشرب والمياه الجوفية جمعت في المدن الكبرى في لبنان رصدت مرارا مبيدات الكلور والفوسفات العضوية بكميات كبيرة (قزحيا وآخرون، 2013).

- ***التخلُّص من النفايات الصلبة للبلديات مشكلة دائمة.*** حتى عام 2007، كان 53% فحسب من النفايات الصلبة البلدية يتم التخلُّص منها في المطمرين الصحيين في البلاد: وهما الناعمة وزحلة. ومن المحتمل أن تكون هذه الأرقام ساءت كثيرا بسبب تدفُّق اللاجئين السوريين خلال العامين الماضيين (البنك الدولي، 2013هـ). ويجري التخلُّص من النفايات الصلبة المتبقية في مطمر مغلق و700 مكب مكشوف. ونتيجة لذلك، لا تزال المكبات المكشوفة والعشوائية التي تتسبَّب في تلوُّث الهواء ومستجمعات المياه والمناطق الساحلية منتشرة (البنك الدولي 2011أ).

الإطار 5: آثار الصراع السوري على البيئة في لبنان

يُلخِّص هذا الإطار النتائج التي خلص إليها تقييم أجرته وزارة البيئة في الآونة الأخيرة [1] بشأن آثار الصراع السوري على البيئة في لبنان. فبالإضافة إلى التحديات الاجتماعية والاقتصادية الهائلة، يفرض الصراع السوري (وما ارتبط به من تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين إلى لبنان) ضغوطا شديدة على الموارد الطبيعية والمنظومة البيئية الهشة في لبنان. وتتمثل الآثار الرئيسية فيما يلي:

- **إدارة المخلفات الصلبة:** يُقدَّر أن الكمية الإضافية من النفايات البلدية الصلبة الناجمة عن اللاجئين تبلغ 325 ألف طن سنويا، أو ما يُمثِّل زيادة نسبتها 15.7% في توليد النفايات الصلبة للبلديات. مع أن جزءا من هذه النفايات تجري إدارته في إطار مرافق النفايات الصلبة القائمة، فإن أكثر من نصف النفايات التي تتولَّد يتم التخلُّص منها في مطامر مكشوفة تؤدِّي إلى زيادة تلوث الأرض والتربة والمياه، وتخلق مخاطر صحية شديدة.

- **إمدادات المياه ونوعيتها:** تُقدَّر الزيادة في إمدادات مياه الشرب إلى المنازل بما يتراوح بين 43 و70 مليون متر مكعب، أي بنسبة 8–12% من الاستهلاك الوطني للمياه. وأفضت هذه الزيادة إلى تدهور وضْع المياه الذي يتعرَّض لضغوط بالفعل في لبنان (في 2014/2013)، وإلى تناقص في مستويات منسوب المياه الجوفية (يتراوح من متر إلى 20 مترا في عدد من الآبار في أنحاء البلاد بين أبريل/نيسان 2013 وأبريل/نيسان 2014). وتسبَّب أيضا استهلاك مياه سيئة النوعية، وعدم كفاية وسائل الصرف الصحي والنظافة العامة في مستوطنات اللاجئين في زيادة حالات الإصابة بالإسهال وأمراض معدية أخرى. وكانت الزيادة في كمية المُلوِّثات الناجمة عن التخلُّص من المياه المستعملة أيضا كبيرة.

- **جودة الهواء:** يصعُب تقدير الزيادة في تلوُّث الهواء بدقة، لكن الدراسة اعتمدت على تقدير الانبعاثات الناجمة عن الطلب الإضافي على النقل بالطرق البرية، وتدفئة المساكن، وحرق النفايات الصلبة في العراء، وإنتاج الكهرباء. وتشير النتائج إلى زيادة نسبتها 20% في انبعاث مُلوِّثات الهواء في لبنان (القياس للجسيمات التي يبلغ قطرها 2.5 ميكروجرام و10 ميكروجرام، وثاني أكسيد الكبريت، وأكاسيد أحادية النتروجين، وأول أكسيد الكربون).

– **استخدام الأراضي والمنظومة البيئية:** أدَّى تدفُّق اللاجئين إلى زيادة كثافة السكان في لبنان من 400 إلى 520 نسمة في الكيلومتر المربع. ويؤدي هذا التوسع العمراني إلى الكثير من الضغوط البيئية والاجتماعية، ومنها توليد المزيد من النفايات، ومشكلات المياه والصرف الصحي، والتلوث السمعي الناجم عن الضوضاء، والاكتظاظ. وبالنسبة للاجئين خارج المناطق الحضرية الذين استقروا في مخيمات عشوائية، أدَّى هذا إلى تعديات على الأراضي الزراعية، والتقطيع المفرط لأشجار الغابات، وتهميش المنظومات البيئية الحسَّاسة.

ويذهب تقييم مُتحفِّظ لخطة الإدارة البيئية للتخفيف من الآثار البيئية للصراع السوري إلى أنها تتكلَّف 3.5 مليار دولار (منها 300 مليون دولار سنويا لأعمال التشغيل والصيانة). وهذا التقييم مُتحفِّظ لأنه يقتصر على حساب الإجراءات التي يمكن تقديرها كميا أثناء إعداد التقرير.

_____

1/ وزارة الطاقة (2014)، "التقييم البيئي للصراع السوري في لبنان"، سبتمبر/أيلول، وهي دراسة أجرتها وزارة الطاقة اللبنانية بدعم من الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ج. مواطن القوة، ومصادر المرونة والصمود، والفرص

128. **على الرغم من البيئة الحافلة بالصعاب والتحديات، يمتلك لبنان عددا من مُحرِّكات النمو المهمة، ومصادر المرونة والصمود في مواجهة الصدمات، والفرص الكبيرة.** وقد مكَّنت هذه العوامل الاقتصاد من تحقيق أداء جيد وسط الظروف المعاكسة. فعلى سبيل المثال، سجَّل لبنان أقوى تعاف بعد الحرب بالمقارنة مع بلدان شهدت صراعات دامت أكثر من عشر سنوات (انظر المرفق 2 – الصفحة 126). وكان لبنان من أسرع البلدان نموا في العالم أثناء مرحلة الركود الاقتصادي التي ضربت العالم في عام 2008. وتمكَّن لبنان بفضل ما يتمتع به من مرونة وقدرة على الصمود في أوقات الشدة، من الحيلولة دون تكرار العنف الذي شوهد أثناء الحرب الأهلية، وإتاحة الفرص لتحقيق استقرار البلاد ومعالجة المشكلات الهيكلية الأساسية. ولاسيما ما يلي:

- **رأس مال بشري قوي نسبيا.** بالمقارنة ببلدان المنطقة أو البلدان ذات المستوى المماثل من التنمية، حقَّق لبنان أداء جيدا نسبيا، فقد كان ترتيبه في المركز 65 بين 187 بلدا على مؤشر البنك الدولي للتنمية البشرية لعام 2013، وهو ما يضع البلد في فئة "التنمية البشرية المرتفعة" (الفئة الثانية دون "التنمية البشرية المرتفعة جدا"). ولكن باستخدام مؤشر المنتدى الاقتصادي العالمي لرأس المال البشري لعام 2013، لم يكن أداء لبنان على القدر نفسه من القوة (المركز 74 بين 122 بلدا)، وذلك بسبب الضعْف الشديد لأدائه من حيث "البيئة المواتية". ومع ذلك، سجَّل لبنان أداء قويا في مجال التعليم، الذي يتفوق فيه بدرجة ملحوظة على بلدان الشريحة العليا من الفئة متوسطة الدخل وعلى البلدان المناظرة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إذ جاء ترتيبه في المركز 32 بين 122 بلدا على مؤشر المنتدى الاقتصادي العالمي لرأس المال البشري. ويستثمر لبنان بقوة في رأسماله البشري، لاسيما في مجال التعليم، وذلك أساساً من خلال الإنفاق الخاص المرتفع. وتعد جودة النظام التعليمي (الذي يهيمن عليه القطاع الخاص) مرتفعة، وحلَّ لبنان في المركز 13 بين 122 بلدا على مؤشر المنتدى الاقتصادي العالمي لرأس المال البشري لعام 2013. ومع أنَّ العائد

على رأس المال البشري منخفض في لبنان، فإن الكثير من اللبنانيين مستمرون في الاستثمار بقوة في التعليم (الخاص والمرتفع الجودة) الذي يتيح لهم المنافسة بشكل إيجابي على المستوى الدولي والفوز بوظائف ذات أجور عالية في الخارج، لاسيما في دول مجلس التعاون الخليجي (غير أن هذا النزوح للكفاءات والعقول يثير قضايا الحفاظ على المواهب في الداخل، كما سبق شرحه). وتحسَّنت أيضا النواتج الصحية في لبنان تحسُّنا ملحوظا، ويميل التصنيف في هذا المجال لصالح لبنان بالمقارنة مع بلدان المنطقة أو البلدان ذات المستوى المماثل من التنمية.[93]

- **المهجر والتدفقات الكبيرة لتحويلات المغتربين.** يشهد لبنان منذ وقت طويل ظاهرة هجرة واسعة إلى الخارج، ويعتبر اللبنانيون في المهجر من أكبر طوائف المهاجرين في العالم من حيث نسبتهم إلى عدد السكان المقيمين .وتحويلات المغتربين كبيرة ومصدر مستقر للتمويل للبلد لميزان المدفوعات ولميزان المالية العامة. وحل لبنان في مركز تاسع أكبر بلد في العالم من حيث التحويلات الشخصية[94] التي يتلقاها كنسبة من إجمالي الناتج المحلي في عام 2013 (17.7%). وتسهم تحويلات المغتربين أيضا في إنعاش القطاع العقاري، وهي عامل رئيسي – ضمن عوامل أخرى – في النمو المتواصل للقطاع المصرفي. ويتمتَّع اللبنانيون في المهجر بمهارات عالية ويقيم معظمهم في بلدان ذات اقتصادات متقدمة، ويرتبطون بوطنهم الأم بروابط وثيقة. وفضلا عن التحويلات، تستطيع الجالية اللبنانية في المهجر المساهمة في التنمية الاقتصادية للبنان من خلال الاستثمارات المنتجة والمساندة للتنمية، وتقديم النصح والمشورة، وإنشاء شبكات الأعمال.

- **المساندة القوية من المجتمع الدولي حينما تواجه البلاد أوقاتا عصيبة.** بالنظر إلى شدة الصدمات ومواطن الضعف على صعيد الاقتصاد الكلي التي تعرَّض لها لبنان، فإنه لولا المساندة التي يتلقاها في الأوقات العصيبة من أصدقاء لبنان لكانت البلاد في وضع اقتصادي بالغ السوء. ومن أمثلة هذه المساندة مؤتمرات باريس 1 و2 و4 (في السنوات 2001 و2002 و2007 على الترتيب)، واتفاق الدوحة في 2008. بيد أن المساندة الدولية التي قدَّمها المجتمع الدولي لمساعدة لبنان على التغلُّب على الآثار الحادة على التنمية من جراء الأزمة السورية، ولاسيما تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين السوريين، كانت محدودة، ولعل هذا مرجعه الأوضاع الصعبة على مسرح الحياة السياسية الداخلية، والعوامل الجيوسياسية الإقليمية والدولية.

- **قطاع خاص مفعم بالحيوية على الرغم من المعوِّقات التي تكتنفه.** لشعب لبنان تاريخ طويل ومرموق كتجار يرجع على أقل تقدير إلى عصر الفينيقيين. ولذلك تسود منذ أمد بعيد ثقافة ودور الشركات والأسواق الخاصة. وعلى مر العصور، اكتسب لبنان بفضل موقعه الجغرافي في مفترق الطرق بين الشرق والغرب هذا التقليد القوي في تقديم خدمات القطاع الخاص. وطوال تاريخه الثري، كان للقطاع الخاص دائما توجُّه دولي قوي. ويعد لبنانيو المهجر بتنوعهم وأعدادهم الكبيرة على مستوى العالم مظهرا من مظاهر رأس المال البشري القادر على المنافسة دوليا. ومازالت هذه المصادر للحيوية الاقتصادية قائمة اليوم، وتُشكِّل عند اقترانها بفرص جديدة للتجارة والاستثمار في أنحاء المنطقة مصادر مهمة للمرونة والنمو المحتمل إذا توفَّرت الظروف السياسية والمؤسساتية والأمنية الصحيحة. وبالإضافة إلى

---

[93] في الواقع، على الرغم من التحديات، استمر لبنان في الاستثمار في برامج الوقاية من الأمراض التي تستند إلى اعتبارات سكانية وساعدت على تحقيق تحسينات كبيرة في الوضع الصحي وفي تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، بل وتجاوزت البلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبالمثل، أطلقت وزارة الصحة العامة، إدراكا منها لأوجه النقص والقصور في المنظومة لاسيما في القطاع العلاجي، عدة جهود إصلاحية لتحسين القواعد التنظيمية، لاسيما وضع برنامج اعتماد للمستشفيات واستحداث آليات متطورة بدرجة معقولة للتعاقد في المستشفيات ترتبط بالأداء.

[94] التحويلات الشخصية للمغتربين يُعرِّفها البنك الدولي بأنها التحويلات الشخصية وتعويضات الموظفين. "علما بأنَّ البيانات هي مجموع البندين الواردين في الطبعة السادسة من دليل صندوق النقد الدولي لميزان المدفوعات: التحويلات الشخصية وتعويضات الموظفين" (مؤشرات التنمية العالمية، 2014).

الوضـــع الحالي الهش للبلاد والاضـــطرابات التي تعصـــف بالمنطقة، هناك تحد رئيســـي يتمثَّل في فك ارتباط القطاع الخاص بالمصـالح الطائفية، من خلال زيادة مستويات المساءلة وتحسين إدارة تضـارب المصـالح والتخفيف من فرص الفساد، وفي الوقت نفسه التشجيع على توزيع أكثر إنصافا للاستثمارات وتوجيهها إلى المناطق المتخلفة. ومع أن وضْع القطـاع الاقتصـــــاد إيجابي بوجه عام، فإنه (وإلى حد ما المجتمع المدني)–من خلال انحيازه إلى فاعلين طـائفيين ومصـالح فئوية–يُسـهِم أيضـا في تعزيز التفاوتات وعدم المسـاواة. وقد يؤدِّي إطلاق إمكانيات التنمية الشـاملة للقطاع الخاص إلى تحقيق مكاسب ملموسة، لاسيما في غياب تحسينات في الإنفاق العام الاجتماعي والسياسات في الأجل القريب. كما أن مشـــاركات القطاع الخاص "غير الطائفية" قد تســـاعد على تضـــييق الفوارق والتوترات بين التجمُّعات الطائفية من خلال بناء الثقة والتعاون.

- **يتسم القطاع المصـرفي في لبنان بمرونته وصـموده في وجه الصـدمات، وكِبَر حجمه، وربحيته، وهو عماد نموذج التنمية (غير الشـــاملة) في البلاد منذ الحرب الأهلية.** وكذلك فإن الجهاز المصـــرفي اللبناني يتســـم بارتفاع درجة سـيولته، وربحيته، وحُسْن تنظيمه من قبل مصـرف لبنان المركزي. وفي عام 2013، بلغت نسـبة الشـريحة الأولى من رأس المال إلى الموجودات المُرجَّحة بالمخاطر 12.2% أيْ ضـعفي ما تقضـي به اتفاقية بازل 3. وتُشـكِّل الشـريحة الأولى لرأس المال مصدر التمويل الرئيسي للبنوك التجارية، حيث تبلغ نسبة الودائع إلى مجموع الالتزامات 87.5%. وفي عام 2015، ألزم مصـرف لبنان المركزي البنوك باعتماد هامش حماية إضـافي نسـبته 4% بالمقارنة مع هامش الحماية الذي تقضـي به اتفاقية بازل الثالثة ومقداره 2.5%. وفضـلا عن ذلك، تتميَّز البنوك بدرجة عالية من السـيولة وانخفاض نسبة القروض غير المغلة وبلوغ العائد على حقوق الملكية خانة العشرات. غير أن البنوك تشهد ارتفاع درجة تعرضـها للديون السـيادية، إذ إن أكثر من 55% من موجودات البنوك تتركَّز لدى القطاع العام ومصـرف لبنان. وفي محاولة لتنويع محفظتها، توسَّعت البنوك إقليميا، وكانت لذلك نتائج مختلطة حتى الآن (مثلا التنويع في سوريا تبيَّن أنه باهظ التكلفة بسبب الصراع، أما التنويع في بلدان أخرى بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فكان أكثر إيجابية).

وتساعد قوة القطاع على التخفيف من بواعث القلق المتصلة بالاستدامة فيما يتعلق بمواطن الضعف السيادية والاقتصاد الكلي لعدة أسـباب. أولا، ما يُقدَّر بنسـبة 80% من الدين الحكومي تحوزه مؤسـسـات مالية محلية ومصـرف لبنان المركزي. وفضـــلا عن ذلك، يتم الوفاء باحتياجات التمويل الخارجي الكبيرة جزئيا من خلال ودائع المغتربين الذين هم على دراية بالوضـع السـياسـي والأمني في بلدهم وفي المنطقة ويكنون مشـاعر ثقة قوية في مصـرف لبنان والجهاز المصـرفي اللبناني. ونتيجة لذلك، تنمو الودائع بنسـبة 14% سـنويا في المتوسـط منذ عام 1993، تجتذبها الهوامش الكبيرة لأسعار الفائدة.[95] وبسبب أثر التغيرات في معدل التضخم، تناقص معدل نمو التدفقات الوافدة من غير المقيمين بمرور الوقت من 21.5% في السـنوات 1993–2002 إلى 16.2% في السـنوات 2003–2011 وإلى 7.4% في المتوسـط منذ عام 2011 وبداية الأزمة السـورية. ومازال هذا المعدل المنخفض للنمو كافيا لتلبية الاحتياجات التمويلية للبلاد.[96] وتشتمل العوامل المُخفِّفة الأخرى على صافي الأصول الأجنبية الكبيرة للبنوك[97] وإجمالي الاحتياطيات الدولية

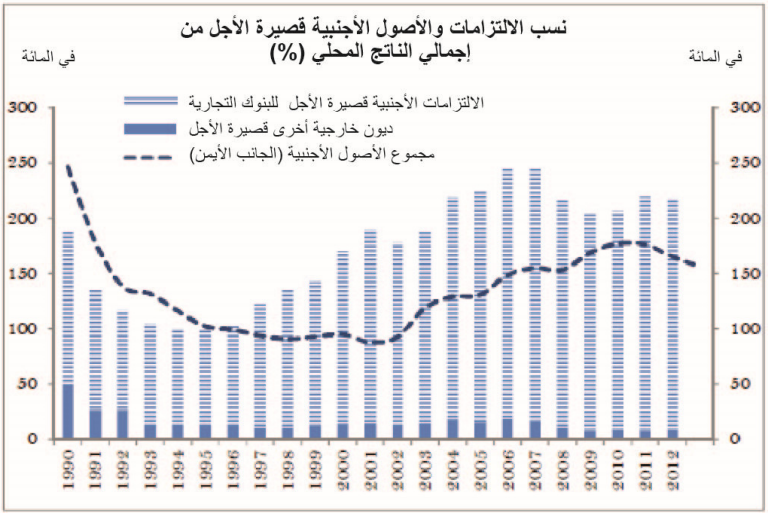
[95] أسعار الفائدة الرئيسية في هذا الترتيب هي أسعار الفائدة الدولية على الدولار، وسعر الفائدة المحلية على الودائع الدولارية، وسعر الفائدة المحلية على الودائع بالليرة. ويجتذب الفرق بين أسعار الفائدة المحلية والدولية على الدولار الودائع الدولارية، أمّا الفرق بين أسعار الفائدة على الليرة ة والفائدة المحلية على الدولار فيُشجِّع الودائع بالعملة المحلية. ومع ذلك، فإنه مثل معظم الاقتصاد، يتسم الجهاز المصرفي في لبنان بدرجة عالية من الدولرة (معدل الدولرة 64%).

[96] معدل نمو قدره 8% كاف لتغطية احتياجات البلاد التمويلية وإبقاء الاحتياطات عند مستوى مرتفع (صندوق النقد الدولي، 2014).

[97] أثبت القطاع المصرفي اللبناني تحليه بالمرونة والصمود في عدة دورات اقتصادية واضحة، إذ بلغت نسبة الشريحة الأولى من رأس ماله إلى الموجودات المرجحة بالمخاطر 12.2% في عام 2013، لكن معدل ربحيته (الذي لا يزال في خانة العشرات) وجودة الموجودات تدهورت خلال

الكبيرة من النقد الأجنبي في مصرف لبنان، والتي تُشكِّل حاجز وقاية مريحا يساعد في تعزيز ثقة المستثمرين. وفضلا عن ذلك، أظهر مصرف لبنان استعداده لأن يكون الضامن الأخير للقطاع المالي من خلال احتياطياته الكبيرة من النقد الأجنبي وإدارته المُحنَّكة للأزمات، ولاسيما تدخُّلاته في سوق الدين الحكومي.

الشكل 78. الالتزامات الأجنبية قصيرة الأجل تفوق مجموع الأصول الأجنبية



المصدر: مصرف لبنان ووزارة المالية وخبراء البنك الدولي.

على الرغم من مرونة القطاع المصرفي التي ثبتت كفاءتها في التصدِّي للصدمات الكبيرة، فإن حجم القطاع يُعرِّض البلاد لمخاطر لا يُستهان بها على صعيد الاقتصاد الكلي. فالالتزامات الخارجية القصيرة الأجل للبنان تفوق احتياطياته من الأصول الأجنبية (الشكل 78) وهو ما يجعل البلاد عرضة لسيناريو التوقُّف المفاجئ الذي سيؤدِّي فيه تغيُّر مفاجئ في ثقة المستثمرين في البلاد إلى الاضطرار على الفور إلى اتخاذ تدابير سياسات جذرية. وتتألَّف الأولى في معظمها من التزامات خارجية للبنوك التجارية وقد وصلت إلى 222% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2013. وفي الجانب الآخر، بلغ مجموع الأصول الأجنبية للبنان التي تتألف من إجمالي احتياطيات النقد الأجنبي لدى مصرف لبنان (العملة الأجنبية والذهب) والأصول الأجنبية للبنوك التجارية 157% من إجمالي الناتج المحلي في السنة نفسها.

- **الدافع القوي لحب البقاء السياسي.** على المستوى السياسي، يُفسِّر ضبط النفس الذي تحلَّت به كل التجمُّعات والطوائف فيما يتعلق بالصراع السوري الرغبة العامة في تفادي الانحدار والسقوط في هوة الصراع والاقتتال الذي

الأزمة السورية. وتعتمد السيولة في البنوك اعتمادا كاملا على استعداد مصرف لبنان المركزي لإعادة تمويل الدين الحكومي واسترداد شهادات إيداعه (يتركَّز 55% من موجودات البنوك لدى القطاع العام ومصرف لبنان). وتُعزى ربحية البنوك أيضا إلى النهج "التوسُّعي" لمصرف لبنان (أي برامج التحفيز والتمويل الرخيص) والافتقار إلى التنويع داخل القطاع المصرفي إذ إن الكثير يُقرِضون نفس العملاء المختارين، والقليل منهم لديه إيرادات/عمليات من خارج لبنان تكفل له تنويع المخاطر الكلية. ويُمثِّل تحرُّك بنك عودة لاكتساب مزيد من حقوق الامتياز الإقليمية أحد النهج التي تتبعها البنوك لتنويع هذه المخاطر.

صـــاحب الحرب الأهلية. بيد أن الوضـــع مازال مائعا، وأظهرت الأحداث التي وقعت في الآونة الأخيرة في طرابلس وعرسال – والمعارك الشرسة مع تنظيم داعش– مدى السرعة التي يمكن أن يحدث بها تصاعد الأحداث.

- **التجمُّع الذي يصـاحب إمكانيات الدخل المرتفع.** لبنان من أكثر البلدان توسُّـعاً حضـريا في منطقة الشـرق الأوسـط وشمال أفريقيا والعالم. وتُقدَّر نسبة سكان الحضر فيه بنحو 89% (مُذكِّرة رصد الاقتصاد، البنك الدولي)، ويعيش قرابة أربعة ملايين نسـمة في المدن والمناطق الحضـرية. ويُقدَّر أن 64% من سـكان لبنان يعيشـون في تجمُّعات كبيرة، معظمها في مدينة بيروت وضواحيها المجاورة، إلى جانب طرابلس وصيدا وصور وزحلة (المرجع السابق). ولكن على النقيض من الأنماط التي لُوحِظت في معظم أنحاء العالم، تقلَّصت نسبة السكان في المدينة الرئيسية –بيروت– بمرور الوقت (البنك الدولي 2011ج). وقد تســـهم التدابير التي تهدف لزيادة قدرة عوامل الإنتاج على الانتقال في زيادة الإمكانيات الإنتاجية للمدن في لبنان.
- **الزراعة.** هناك قسم صـغير ومسـتقر من الاقتصـاد ويتميَّز بإنتاجية عالية بالمعايير الإقليمية. وقد ظلَّت حصـة قطاع الزراعة من إجمالي الناتج المحلي مستقرة نسبيا عند نحو 6%، ما يعادل تقريبا المتوسط الإقليمي البالغ 8%. وتتفاوت تضاريس لبنان الجغرافية من حيث الارتفاع عن سطح البحر (الذي يصل إلى 2000 متر)، وتتباين تساقطاته المطرية (التي تتراوح من 200 إلى 1600 ملم)، مما يُؤدِّي إلى تنوُّع منتجاته الزراعية، ومنها الحبوب، وبســـاتين الفاكهة، والزيتون، والدرنات (لاسـيما البطاطا)، وكذلك الحليب ومنتجات الألبان المُصـنَّعة. ومع أنه يُقدَّر أن 3% فحسـب من الأيدي العاملة يعملون بدوام كامل في الزراعة، فإن هذا الرقم قد يصـــل إلى 20% إذا أُخِذ في الحســـبان العاملون الموسـميون ومن يشـتغلون بدوام جزئي. وهذا بالمقارنة مع المتوسـط الإقليمي البالغ 29%، الأمر الذي يؤدِّي إلى أنَّ إنتاجية الأيدي العاملة تضاهي 15 مِثْل المتوسط الإقليمي.

وسيتطلَّب نمو قطاع الزراعة في المستقبل التطوير المستمر لسلاسل التوريد للمنتجات عالية القيمة، لاسيما الفاكهة، والخضراوات، والمنتجات الحيوانية إلى الأسواق الإقليمية، والأوروبية والمحلية. وقد اشتهرت المنتجات اللبنانية بجودتها العالية، وميزتها التنافسـية في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وتركيا ومصـر، ودخولها الجزئي إلى أسـواق أوروبا. بيد أن توسيع هذه الأسواق أو حتى مجرد الحفاظ عليها سيتطلَّب استثمارات إضافية في ضبط الجودة وإجراءات الاعتماد من أجل الوفاء بالمعايير الصـارمة على نحو متزايد للصـحة النباتية وسـلامة الأغذية. وفي الوقت نفسـه، سـيسـتلزم التوسُّـع في إنتاج هذه المنتجات اسـتثمارات في أنظمة ري عالية الجودة في أراض تتركَّز في الوقت الحالي على إنتاج حبوب منخفضـة القيمة وتعتمد في الغالب على مياه الأمطار. وتسـاهم هذه الاسـتثمارات في تحسـين نواتج الزراعة، وتهيئة فرص عمل إضافية في كل مراحل سلسلة التوريد.

129. **واستشرافا لآفاق المستقبل، يُمكِّن أيضا تعزيز اقتصاد لبنان وآفاقه لتحقيق نمو أكثر شمولا من خلال اغتنام الفرص التي تنطوي على إمكانيات تحويلية.** ومن بين هذه التدابير:

- **إنعاش وإعادة إعمار البلدان المضطربة حاليا في الشرق الأوسط (سوريا والعراق).** وبوجه عام، سيعود تحقيق السلام والاستقرار في المنطقة على لبنان بنفع كبير. وقدَّر البنك الدولي (2013هـ) أن الصراع في سوريا يتسبَّب في انخفاض نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في لبنان بمقدار 2.9 نقطة مئوية سنويا. فالسلام في سوريا إذا تحقَّق فسوف يزيل هذه الآثار السلبية غير المباشرة للصراع، وتعافي سوريا وإعادة إعمارها ستكون له على الأرجح آثار إيجابية قوية على الشركات اللبنانية. وكان رواد الأعمال اللبنانيون والبنوك اللبنانية يلعبون دورا مهما ومتناميا في أوساط العقد الأول من

القرن الحالي في اقتصاد سوريا مع تحوُّله نحو انتهاج آليات تستند بدرجة أكبر إلى عوامل السوق. ونظرا لمعرفتهم بسوريا، ستكون شركات القطاع الخاص اللبناني في وضع جيد للاستفادة سريعا إذا نما الاقتصاد السوري. والعراق سوق أخرى تتمتع فيها مؤسسات الأعمال اللبنانية بمزايا نسبية يمكن استغلالها حينما تستقر الأوضاع على الأرض.

- **الثروة الهيدروكربونية**. كشفت خرائط ثلاثية الأبعاد للشواطئ اللبنانية وُضِعَت في الآونة الأخيرة من خلال المسح الزلزال عن احتمال وجود موارد هيدروكربونية كبيرة (قد تزيد على 25 تريليون قدم مكعبة معظمها غاز طبيعي)– صندوق النقد الدولي (2014). واكتشاف مثل هذه الكمية الكبيرة من الثروات الطبيعية قد يكون عامل تغيير جذريا للوضع القائم في لبنان، إذ سيتيح موارد مالية كافية لمعالجة ما ورثته البلاد من إسراف في إنفاق المالية العامة (أي الدَيْن العام الكبير)، وما صاحبه من عجز كبير في ميزان المعاملات الجارية، وكذلك للاستثمار في البنية التحتية والخدمات الاجتماعية التي تشتد الحاجة إليها. وعلى المدى المتوسط، قد يؤدِّي هذا إلى انحسار مواطن الضعف في المالية العامة للبنان (تراجع الدَيْن العام وانخفاض حجم القطاع المصرفي)، وزيادة الحيز المتاح للإنفاق في المالية العامة، وحاجة أقل إلى عرض أسعار فائدة مرتفعة على الودائع لاجتذاب الأموال إلى البلاد. ومن غير المحتمل أن تتراكم إيرادات للمالية العام لصالح الدولة قبل عام 2020، لكن الشواهد الدولية تُظهِر أن هذه الإيرادات قد تكون كبيرة، لاسيما للاقتصادات الصغيرة نسبيا. وإذا أصبح لبنان منتجا للغاز، فقد يتمكن أيضا من استخدام بعض موارده من الغاز في تشغيل قطاع توليد الطاقة (المُصمَّم لاستقبال مدخلات الغاز، لكن حتى الآن يجري تشغيله بالنفط الأقل كفاءة والأعلى تكلفة). ولذلك، تُتيح الثروة الهيدروكربونية فرصة ثمينة للاقتصاد لخلق الوظائف وتعزيز رفاهة السكان (ولكنها تجلب أيضا تحديات كما بيَّنا آنفا). وهناك أيضا احتمال أن تكون الثروة الهيدروكربونية إيذانا بانهيار لبنان إذا استمر في هذا الطريق الحالي للحكم الذي يتسم بضعف المؤسسات وتدنِّي مستويات المساءلة. ولتفادي لعنة الثروة الطبيعية (أو ما يُسمَّى "الحُمَّى الهولندية dutch disease")، يجب أن تكون الإدارة الرشيدة (في شكل مؤسسات وآليات محاسبة قوية لم يقم لبنان –للأسف– بعد بإنشائها) في صدارة هذا القطاع الجديد (جمالي ولو بورني، 2014).
- **التكامل التجاري للمشرق**. يستطيع لبنان لكونه اقتصادا صغيرا مفتوحا ذا موقع إستراتيجي على طرق التجارة الإقليمية الاستفادة من تقوية التكامل التجاري في المنطقة (في حقبة ما بعد الصراع في سوريا وإذا ما تحقَّق مزيد من الاستقرار في العراق). وكما هو مُبيَّن في تقرير للبنك الدولي صدر في الآونة الأخيرة (2014ز)، فإن أوجه التكامل الاقتصادي بين مصر وتركيا والأردن ولبنان والعراق وسوريا والأراضي الفلسطينية كبيرة، ومن المتوقَّع تحقيق مكاسب ملموسة في الرفاهة من زيادة التجارة والاستثمارات، وفي نهاية المطاف، من التكامل الاقتصادي. ولهذه البلدان التي يضمها "المشرق الجديد" وزْن اقتصادي كبير ومستقبل واعد يُبشِّر بخير، بفضل تعداد سكانها الذي يبلغ 224 مليون نسمة، ومساحة أراضيها البالغة 2.4 مليون كيلومتر مربع، وإجمالي ناتجها المحلي الاسمي وقيمته 1.4 تريليون دولار، وقرْبها من الأسواق وممرات النقل الرئيسية. وتخلق أوجه التشابه في مراحل التنمية الاقتصادية، أو الموارد الاقتصادية، أو تكاليف عوامل الإنتاج إمكانيات هائلة للاستفادة من التنافسية وعوامل التكامل. ويشير حجم وهيكل تدفقات التجارة والاستثمار بين بلدان المشرق هذه إلى وجود إمكانيات كبيرة غير مستغلة لتوطيد وتوسيع التكامل في منطقتهم الفرعية.
- **تعزيز المستوى الثالث للحكم**. قد تساعد الإصلاحات الرامية إلى تحقيق لامركزية السلطة وتمكين الحكومات المحلية من أسباب القوة في معالجة الهموم المتصلة بالتفاوتات في الإنفاق العام وتقديم الخدمات، وقد تكون وسيلة لزيادة الثقة في الدولة ومساءلتها. وعلى الرغم من المحاولات السابقة لتحقيق لامركزية السلطة، فإن تطبيق هذه الإصلاحات كان محدودا، ولا تزال الدولة اللبنانية على درجة عالية من المركزية، ومن المتصور أن تخصيص الموارد للحكومات المحلية يجري بطريقة غير منصفة. وقدَّم رئيس لبنان السابق مشروع قانون عن اللامركزية الإدارية في أبريل/نيسان 2014.

وإذا حظيت هذه الإصـــلاحات بالدعم والمســـاندة، وتم اعتمادها، فإنها قد تخلق حافزا لزيادة قدرات الحكومات المحلية، وتعزيز شفافية إجراءات الحكومات المحلية والمساءلة عنها.

رابعا. المخاطر والاستدامة

أ. الاستدامة على صعيد الاقتصاد الكلي والمالية العامة

130. **يتسم الاقتصاد السياسي للبنان بأن أصحاب المصلحة الرئيسيين ليست لديهم حوافز تذكر لتغيير التوازن المحلي غير المثالي للاقتصاد إذا لم يكن يُخشَى وقوع أزمة وشيكة.** وبسبب النهج الذي تُحرِّكه اعتبارات طائفية في وضع السياسات وما يترتب عليه من إنفاق غير منتج ويفتقر للكفاءة ويقترن بضعف جهود تعبئة الإيرادات، تنشأ لدى الدولة احتياجات تمويل هيكلية كبيرة تجد من السهل تمويلها من خلال الجهاز المصرفي. ويجد القطاع المصرفي بديلا محدودا من حيث إقراض القطاع الخاص بالنظر إلى علاوة المخاطر المطلوبة زيادةً على العمليات البسيطة "الخالية من المخاطر" لإقراض الدولة. ومن ثمَّ، فإنه بخلاف السياحة والقطاع العقاري اللذين تُحرِّكهما عوامل خارجية، يتعرَّض القطاع الخاص عند مستوى ما لأثر المزاحمة الانتقائية (البنك الدولي، 2012ه). والنتيجة هي اقتصاد أكثر اعتمادا على هجرة كفاءاته وعقوله وعلى قطاعات شديدة التأثُّر بالدورات الاقتصادية والصدمات الخارجية. والتقلُّب على صعيد الاقتصاد الكلي الذي يتمخَّض عن ذلك هو مصدر رئيسي للشكوك وحالة الضبابية في نظر المستثمرين المحليين والأجانب، فيكبح الاستثمار الخاص، وبالتالي، يخفض الإنتاج المحتمل. ويؤدِّي عدم توفر حيز متاح للإنفاق في إطار المالية العامة إلى ضغوط على الاستثمار، ومن ثمَّ تدهور البنية التحتية، لاسيما فيما يتعلق بالنقل وإمدادات المياه والكهرباء. ويُفضِي هذا أيضا إلى انخفاض الإنتاج المحتمل. ولا تجد الأطراف المعنية الرئيسية في الاقتصاد مثل واضعي السياسات ونخبة مجتمع الأعمال حوافز تذكر للسعي من أجل الإصلاحات لأن التنافسية المحدودة للأسواق (اقتصاديا وسياسيا) تكفل لهم مكاسب جيدة. وفي أوقات الشدة فحسب، أمكن اعتماد إصلاحات وتنفيذها، مثل استحداث الضريبة على القيمة المضافة في عام 2002 أثناء أزمة المالية العامة.

131. **مع أن بيئة الاقتصاد الكلي في لبنان تتسم بالضعف الشديد، فإن البلاد استطاعت الصمود في وجه الصدمات الكبيرة، لأن مواطن الضعف هذه نفسها تحُد من خيارات الخروج، والتمويل الخارجي كان يصل حتى الآن أثناء الصدمات.** ويواجه لبنان مواطن ضعف كبيرة على صعيد الاقتصاد الكلي بسبب ارتفاع مستوى مديونيته، والعجز المزدوج الكبير (في ماليته العامة وميزان معاملاته الجارية)، وكِبَر حجم الجهاز المصرفي، وارتفاع درجة دولرة الاقتصاد (صندوق النقد الدولي، 2014، بارثيليمي وآخرون). .(2007 وكانت مواطن الضعف هذه حاضرة في لبنان منذ قرابة عِقْدين. ومع ذلك، كان لبنان في أوقات الشدة يستطيع دائما، حتى الآن، تفادي الأزمة بفضل مجموعة قوية من عوامل ضبط الأوضاع وتحقيق الاستقرار:

- *قطاع مالي قوي ساعد على الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي للبنان وصموده في وجه الصدمات.* وكما أوضحنا آنفا، تتسم المؤشرات التقليدية للقطاع المصرفي والخاصة برأس المال والسيولة والقروض غير المغلة جميعا بالمتانة في لبنان، وذات أهمية حيوية للحفاظ على الثقة في أوقات الشدة.[98] وتُدرِك البنوك أيضا مخاطر الإفراط في إقراض

[98] يجعل تعرُّض القطاع المصرفي، لاسيما عدم توافق أرقام الميزانية العمومية بشأن الموجودات الأجنبية القصيرة الأجل، البلاد عرضة لصدمات مفاجئة. والأهم أن الالتزامات الخارجية القصيرة الأجل للبلاد تفوق احتياطياتها من الموجودات الأجنبية، وهو ما يجعل البلاد عرضة لتوقف مفاجئ. والالتزامات الخارجية القصيرة الأجل هي في الغالب للبنوك التجارية وقد وصلت قيمتها إلى 222% من إجمالي الناتج المحلي في 2013. ومن ناحية أخرى بلغ مجموع الموجودات الأجنبية للبنان 157% من إجمالي الناتج المحلي في العام نفسه.

الدولة، ولكنها تشعر إلى حد ما بالعجز عن تخفيفه بسبب الغياب المُتصوَّر للبدائل، وبالنسبة للودائع بالليرة اللبنانية، العجز عن الإقراض. وقد توسَّع الكثير من البنوك إقليميا لتعزيز النمو وتنويع النشاط، وتزايد اهتمامها بأفريقيا نظرا لروابطها مع لبنانيي المهجر.

- ***إحداث تغير جذري كبديل للوضع القائم.*** يُدرِك المستثمرون والمُقرِضون تمام الإدراك أنه بالنظر إلى مواطن الضعف المتعددة والمتداخلة للمالية العامة للبنان، فإن التوقُّف عن تمويل احتياجات التمويل الإجمالية الكبيرة للبلاد –إذا حدث– فسوف يُؤثِّر على ارتباط الليرة بالدولار ويؤدِّي إلى إعسار مالي مفاجئ وواسع النطاق للأجزاء الرئيسية للاقتصاد (أي الدولة والجهاز المصرفي)، وإلى إفقار جزء كبير من السكان من خلال صدمات الميزانية، وقفزة عالية للتضخم، وما قد ينجم عن ذلك من أثار اجتماعية شديدة.

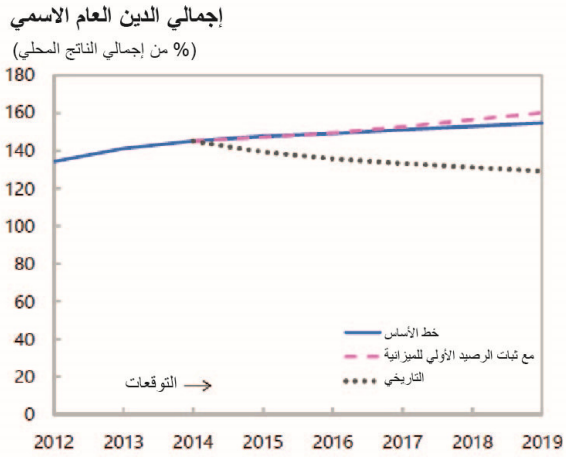
- *الوضع القائم مُجزٍ ماليا للقادرين على الاستفادة منه.* بالنظر إلى استقرار ربط العملة المحلية بالدولار الذي لم يتغيَّر بالقيمة الاسمية منذ عام 1997، كان إقراض الدولة بالليرة باستخدام الدولار عملية ترجيح مربحة جدا للاستفادة من فروق أسعار الفائدة للمودعين والمستثمرين.

- *مجموعة رئيسية من البلدان الغنية الداعمة.* لأسباب مالية و/أو جيوسياسية كان لبنان (حتى وقت قريب) يتلقَّى دائما دعما ماليا فوريا وحاسما من مجموعة بلدان رئيسية داعمة. واشتمل الدعم الذي جاء في الوقت المناسب على تحويل السعودية مليار دولار إلى مصرف لبنان المركزي في بداية الصراع مع إسرائيل عام 2006، ومليار دولار أخرى في أوائل عام 2008 أثناء مأزق سياسي داخلي لترسيخ الثقة في ربط الليرة بالدولار. وقدَّمت بلدان مجلس التعاون الخليجي وأوروبا والولايات المتحدة أيضا دعما سياسيا وماليا من خلال سلسلة من مؤتمرات المانحين (باريس 1 و2 و3 في الأعوام 2001 و2002 و2007 على الترتيب)، والتي تعهَّد فيها لبنان بإجراء إصلاحات هيكلية (لم يتم بعد تنفيذ معظمها) في مقابل الحصول على مساعدات مالية. ولأن لبنان مازال اقتصادا صغيرا نسبيا بالمقارنة بثروة البلدان الداعمة له، فإن المساعدات المالية المُقدَّمة كبيرة إلى درجة تكفل فعاليتها في تعزيز الثقة.

- *مغتربون داعمون وأثرياء تربطهم بلبنان روابط وثيقة.* حينما تأتي إشارة دعم قوية من البلدان المانحة الغنية، تتعزَّز ثقة المغتربين في ربط الليرة بالدولار إلى درجة تجعل تدفقات رأس المال الخارجة –إذا حدثت– تبقى قصيرة الأجل ويمكن التحكم فيها.

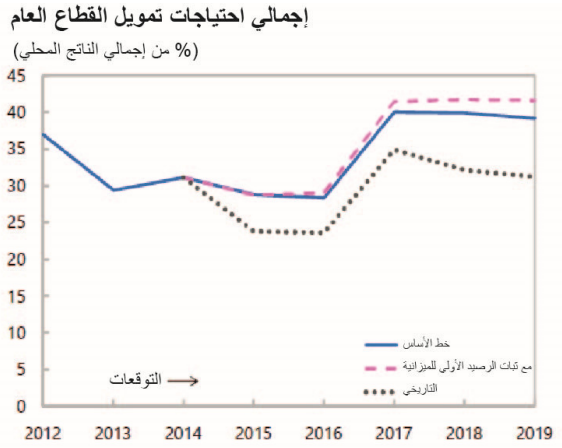
132. **على الرغم من المرونة الملحوظة للاقتصاد وصموده في وجه الصدمات على أساس السياسات والتوقعات الحالية، فإن ديناميات الدين العام ليست قابلة للاستمرار.** وأجرى صندوق النقد الدولي في مشاوراته بموجب المادة الرابعة في 2014 تحليلا مُفصَّلا لاستدامة الدَيْن على أساس ثلاثة سيناريوهات: خط الأساس (الوضع الأصلي)، وثبات الرصيد الأساسي للميزانية، والوضع التاريخي فيما مضى. وتشير النتائج إلى أنه من المتوقع أن يزداد الدين العام من أكثر من 143% من إجمالي الناتج المحلي في 2013 إلى 155% في 2019 (الشكل 79). وستزداد احتياجات التمويل الإجمالية أيضا من نحو 30% من إجمالي الناتج المحلي في 2013 إلى 40% في 2017 (الشكل 80). وتُعد احتياجات التمويل الإجمالية الكبيرة هذه موطن ضعف كبيرا في مواجهة الانقطاعات المفاجئة التي من شأنها التسبُّب في حدوث أزمة، وما لها من آثار حادة على الفقر والنمو الشامل للجميع. وفضلا عن ذلك، فإن ديناميات الدين واحتياجات التمويل شديدة التأثُّر بصدمات الاقتصاد الكلي، ولاسيما بالنمو وأسعار الفائدة وصدمات الالتزامات الطارئة.

الشـــكل 79. إجمالي الدين العام مرتفع وفي مســـار غير مستدام وآخذ في الزيادة



المصـــدر: صـــندوق النقد الدولي، مشـــاورات بموجب المادة الرابعة، 2014.

الشـــكل 80. إجمالي احتياجات التمويل للقطاع العام كبيرة للغاية ولذا تخلق مخاطر إعادة تمويل كبيرة



المصـــدر: صـــندوق النقد الدولي، مشـــاورات بموجب المادة الرابعة، 2014.

ب. الاستدامة السياسية والاجتماعية

133. **منذ عام 2005، ساءت كل مؤشرات الحوكمة والمؤسسات بدرجة ملحوظة، إذ إن عملية وضع السياسات وصلت إلى طريق مسدود، مُلقية الضوء على حدود ترتيبات نظام الحكم لحقبة ما بعد الحرب الأهلية في لبنان.** وبدا أن التوازن السياسي الذي تحقَّق مع اتفاق الطائف بلغ منتهاه بعد عام 2005، إذ لم يوجد طرف خارجي فاعل قادر على فرض اتخاذ القرارات حينما أصبحت الساحة السياسية أكثر انقساما ووصلت إلى حالة من الجمود السياسي. وكما هو مُبيَّن في الفصل الثالث (القسم ب.3 الحوكمة والمؤسسات)، ساءت مؤشِّرات الحوكمة مثل مكافحة الفساد وسيادة القانون بسرعة وبدرجة كبيرة منذ 2006/2005. وبالمثل، زادت مستويات عدم الاستقرار السياسي ومعدلات انتشار العنف والصراع منذ 2006/2005. وهذه الاتجاهات قائمة مهما كان مصدر البيانات (المؤشرات العالمية لإدارة الحكم، والمؤشر القطري لتقييم السياسات والمؤسسات، ومعهد بارتلسمان).

134. **وأثار هذا التدهور الملحوظ لمؤشرات جودة إدارة الحكم ووضع السياسات مخاوف قوية بشأن إمكانيات النمو (الشامل للجميع) في لبنان في المستقبل** بالنظر إلى الدور المحوري الذي تلعبه المؤسسات والحوكمة في عملية التنمية في البلد المعني (انظر مثلا تقرير المنتدى الاقتصادي العالمي عن التنافسية العالمية لعام 2013). ومع أن الوضع السياسي الحالي لا يتيح تنفيذ إصلاحات الحوكمة التي تشتد الحاجة إليها على المستوى القطري، فإن نهجا بديلا أكثر تدرُّجا قد يساعد في تنفيذ الإصلاحات الرامية إلى تحسين بيئة ممارسة أنشطة الأعمال وتقديم الخدمات على المستوى المحلي، وفي الوقت نفسه الانخراط في إصلاحات أكثر تعقيدا (إدارة الموارد البشرية) في مرحلة لاحقة.

135. **يخلق الصراع السوري بوجه عام ضغوطا على التوازن الدقيق بالفعل على المستوى المجتمعي وبين الطوائف في لبنان.** وتُؤدِّي سهولة اختراق الحدود والروابط الوثيقة بين الجماعات السياسية والعسكرية في لبنان وسوريا إلى تفاقم الانقسامات السياسية القائمة على أسس طائفية، وتثير حوادث عنف في أنحاء البلاد. ويُنظَر إلى الآثار غير المباشرة للصراع السوري، ومنها التدفُّق المطرد للاجئين السوريين، على أنها خطر على وجود لبنان. وكان للاجئين أكبر الأثر على

السكان المضيفين الفقراء (بسبب المنافسة على المساكن منخفضة التكلفة، والسلع الأساسية، والوظائف منخفضة الأجر)، وتؤدي موجات النزوح المتواصلة إلى زيادة معدلات الفقر بين السكان اللبنانيين. ويثير هذا احتمال وقوع ردود فعل معادية من السكان المضيفين.

ج. المخاطر البيئية والاستدامة

136. **نموذج النمو في لبنان غير قابل للاستمرار على مستوى البيئة كما يتضح في نضوب الثروة الكلية للبلاد.** ولقياس الاستدامة، يلزم أن تسهم كل أشكال رأس المال (الثروة)، ومنها الأشكال المادية والمالية والطبيعية والبشرية وأشكال رأس المال الاجتماعي (غير الملموس) في توليد دخول الآن وفي المستقبل. وتُتيح تحليلات الثروة لنا أن نسأل هل نمو إجمالي الناتج المحلي مستدام، أم أننا نعيش على رأسمالنا بما في ذلك رأس المال الطبيعي. ويُمكِن قياس إجمالي ثروة بلد ما من خلال صافي الادخار المُعدَّل. ويقيس هذا الصافي المعدل الحقيقي للادخار في اقتصاد ما، بعد أن تؤخَذ في الحسبان الاستثمارات في رأس المال البشري واستنفاد الموارد الطبيعية وما يتسبب فيه التلوث من أضرار. وفي عام 2012، بلغ صافي الادخار المعدل في لبنان −2.2% من إجمالي الدخل القومي. وهذا المُعدَّل منخفض بدرجة خطيرة ويأتي بالمقارنة مع +17.8% من إجمالي الدخل القومي في البلدان متوسطة الدخل و+7% في البلدان منخفضة الدخل 100.[99] ويعني معدل الادخار السالب أن لبنان لا يشهد أي تراكم للثروة، لكنه يستنفد ثروته (كما هو موضح أعلاه).

137. **استدامة النمو في لبنان أكثر إثارة للاهتمام عند التعبير عنها من حيث متوسط نصيب الفرد من الدخل، الذي يهتم به المواطنون.** وفي الاقتصادات، التي تشهد نمو أعداد سكانها، لاسيما في البلدان النامية التي تتطلَّع إلى تحسين مستويات المعيشة المادية لمواطنيها، تتطلب التنمية المستدامة لا مجرد زيادة الثروة، وإنما أيضا زيادة متوسط نصيب الفرد من الثروة (البنك الدولي 2014 ح، و2014ط). ومما يؤسف له، أنَّ لبنان شهد نضوبا متواصلا لنصيب الفرد من الثروة (تعرف الثروة في الفقرة السابقة) على مدى السنوات الماضية، منخفضا بمقدار 416 دولارا في 2005 و667 دولارا في 2010 (جميعا بالدولار في (2010) البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية 2014). وعلى النقيض من ذلك، خلال الفترة نفسها، زاد متوسط نصيب الفرد من الثروة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المتوسط 101 دولار، وارتفع في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل بمقدار 1039 دولارا. وجاء ترتيب لبنان في الثلث الأدنى للبلدان متوسطة الدخل التي استنفدت نصيب الفرد من الثروة في عام 2010. ويرجع استنفاد نصيب الفرد من الثروة في لبنان في معظمه إلى الانخفاض الكبير لقيمة رأس المال المُنتَج (15.5% من إجمالي الدخل القومي) وزيادة محدودة نسبيا في تكوين رأس المال البشري 1.4% من إجمالي الدخل القومي). واستنفاد رأس المال الطبيعي كما يُقدَّر في الوقت الحالي لا يستحق الذكر، لكن من المحتمل أنه تم التهوين منه بدرجة كبيرة لأن عوامل مثل تآكل السواحل، والمياه والصرف الصحي، ومصائد الأسماك، والموارد البحرية لم تُؤخذ بعد في الحسابات. غير أن بعض هذه العوامل المحذوفة ضعيفة للغاية في لبنان، وشهدت تدهورا سريعا في السنوات الماضية فيما يُعزَى جزئيا ‘إلى قفزة في أعداد السكان الذين يعيشون في لبنان بسبب التدفق الكبير للاجئين السوريين منذ عام 2012 (البنك الدولي، 2013هـ)

[99] البنك الدولي (2014)، مؤشرات التنمية العالمية، واشنطن العاصمة.

138. **قد يُؤثِّر التدهور البيئي الكبير والمتزايد بسرعة تأثيرا ملموسا على مُحرِّكات النمو الرئيسية في لبنان مثل السياحة.** فعلى سبيل المثال، تأثَّر التراث الطبيعي للبلاد بالزحف العمراني العشوائي، والمحاجر، ومكبات النفايات الصلبة، فخلق ضغوطا متصاعدة على المواقع الطبيعية البارزة مثل تضاريس الكارست اللبنانية في قضاء كسروان، والجسر الطبيعي القريب من آثار فقرا ونبع اللبن (البنك الدولي، 2011أ).

139. **أثَّر التوسُّع العمراني العشوائي على بيئة المدن، وتركيبتها المورفولوجية، وقدرتها على تسهيل النمو الاقتصادي.** وحدثت العديد من الإنشاءات وتعليات المباني غير القانونية أثناء الحرب الأهلية، ومازالت قائمة اليوم. وشهدت السنوات الأخيرة قفزة في أعداد تراخيص البناء، والمؤسسات الجديدة، والمشروعات السكنية في المدن الكبرى، وذلك غالبا في غياب تطبيق صارم لقواعد التخطيط والبناء العمراني. وكانت النتيجة هي التكدس العمراني، ونقصان المساحات الفضاء، وتدهور البيئة الحضرية، وخطرا على التراث المعماري. وتضاعفت أسعار العقارات والإيجارات، وارتبطت أسعار المساكن بالفصل بين المناطق الراقية والأحياء الفقيرة التي تعرضت فيها الخدمات (المياه والصرف الصحي وشبكات الطرق) لضغوط وتدهورت مستويات المعيشة.

140. **خلَق تدفُّق اللاجئين ضغوطا إضافية على الموارد الطبيعية. فقد** بلغ عدد اللاجئين السوريين المُسجَّلين لدى مفوضية الأمم المتحدة للاجئين الذين دخلوا سوريا منذ بداية الصراع 1.1 مليون (حتى يناير/كانون الثاني 2015)، وهم يمثلون زيادة قدرها أكثر من 25% من سكان لبنان قبل الأزمة. ويتركَّز معظم اللاجئين في مناطق فقيرة بالفعل في سهل البقاع (35%) وشمال لبنان (35%)كانت تعاني قبل ذلك نقص الخدمات العامة. وخلقت هذه الزيادة في أعداد السكان ضغوطا إضافية على الخدمات العامة والموارد الشحيحة مثل إدارة النفايات الصلبة والمياه النظيفة والصرف الصحي.

الإطار 6: آثار تغيُّر المناخ على لبنان

ينبئ نموذج توقعات تغيُّر المناخ في لبنان بارتفاع درجات الحرارة بمعدل أسرع من المتوسط العالمي، وتراجع سنوي في التساقطات المطرية. وسيُؤدِّي هذا إلى انحسار الجريان السطحي للمياه، وارتفاع معدلات التبخُّر والارتشاح، وزيادة نوبات الجفاف والقحط. وتراوح متوسط عدد أيام موجة الحرارة التي لوحظت في المدن بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من صفر إلى أسبوع. ومن المتوقع أن يزيد إلى 93 يوما عند ارتفاع حرارة العالم درجتين مئويتين وأكثر من 187 يوما عند ارتفاع حرارة العالم 4 درجات مئوية (ليليفيلد وآخرون 2013، مُستشهد به في البنك الدولي، 2014). وفضلا عن ذلك، من المتوقع بحلول عام 2040 أن تزيد الحرارة القصوى ما بين درجة مئوية واحدة حول سواحل لبنان ودرجتين مئويتين في المناطق الداخلية الجبلية، وبحلول عام 2090 ستتراوح الزيادة من 3 درجات مئوية إلى خمس درجات على الترتيب. ومن المتوقع أن يحدث نقصان ملموس في التساقطات المطرية سيكون أكثر حدة من المناطق الساحلية إلى المناطق الداخلية، ويتراوح من 10% إلى 20% لسنة 2040 ، ومن 25% إلى 45% لسنة 2090.

ومن المتوقع أيضا أن يصبح مخزون المياه في صورة ثلوج وموسم التزلج في الشتاء مبعث قلق متزايد بسبب تغيُّر المناخ. وجدير بالذكر أنَّ المناطق الجبلية في لبنان تلعب دورا مهما في إمدادات المياه، وأيضا في اجتذاب السياح في

أشهر الشتاء. ولكن في ظل تغيُّر المناخ من المتوقع أن تشهد المناطق الجبلية انحسار إجمالي التساقطات المطرية، وكذلك تراجع نسبة ما يسقط من الأمطار في صورة ثلوج، مما يُؤثِّر على الغطاء الثلجي ومخزون المياه في صورة ثلوج. ومن المتوقع أن تُؤدِّي تغيُّرات في أنظمة ذوبان مياه الثلوج إلى تحوُّل في ذروة تدفُّقات المياه في الأنهار نحو الأشهر الأولى للعام، وما لذلك من آثار سلبية على الأنظمة الواقعة باتجاه مصاب الأنهار من حيث كميات المياه المتاحة ونوبات النقص الموسمية في أشهر الصيف الحارة والجافة. وتضمَّنت الرسالة الوطنية الثانية للبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية تحليل حوض نهر الكلب في سيناريو ارتفاع حرارة الأرض درجتين مئويتين و4 درجات مئوية. ومن المتوقع حينئذ أن تتكمش الكتلة الثلجية من إجمالي 1200 مليون متر مكعب إلى 700 مليون متر مكعب و350 مليون متر مكعب على الترتيب.

وتشتمل القطاعات الأخرى المُعرَّضة للتأثُّر بتغيُّر المناخ على الزراعة، والكهرباء، والمناطق الساحلية، والغابات، والصحة العامة، والمستوطنات البشرية، والبنية التحتية، وهي تحتاج إلى تنفيذ تدابير للتكيُّف. والزراعة من أشد القطاعات ضعفا بسبب محدودية الموارد المائية المتاحة وضغوط النمو السكاني والتوسُّع العمراني، وهي عوامل تُؤثِّر على غلة المحاصيل الزراعية، لاسيما أشجار الفاكهة. وزيادة الطلب على الكهرباء بسبب احتياجات التبريد في فصل الصيف ستتطلَّب توسعة طاقة التوليد المُركَّبة ما بين 87 و438 ميجاوات لأن الزيادة في الاستهلاك الإجمالي ذي الصلة ستبلغ 1.8% إذا كان الارتفاع في الحرارة درجة مئوية واحدة و5.8% إذا كان الارتفاع 3 درجات مئوية. وبالزيادة الحالية في منسوب مياه البحر التي تبلغ تقريبا 20 ملم/سنويا في حوض المشرق، فإن زيادة تبلغ ما بين 30 و 60 سنتيمترا في 30 عاما ستُؤثِّر تأثيرا كبيرا على المناطق الساحلية والمستوطنات البشرية والبنية التحتية. وفضلا عن التغيُّرات المتوقعة في درجات الحرارة، والتساقطات المطرية، فإن التغيُّرات الأحيائية المناخية للبنان ستُؤثِّر تأثيرا سلبيا على غابات لبنان ومحمياته الطبيعية، وتواتر حوادث الحرائق وتوالي نشوبها، ومعدل التجديد للغابات، وتتناقص المساحة الكلية لأنواع مُعيَّنة من الأشجار. وسيكون للآثار المباشرة وغير المباشرة لتغيُّر المناخ تأثير على الصحة العامة في الكثير من الجبهات، ويُقدَّر أنه من المتوقع أن تحدث 2483–5254 وفاة إضافية سنويا بين عامي 2010 و2030 بسبب زيادة درجات الحرارة وتعرض الفئات الضعيفة من السكان لمزيد من الأخطار.

أ/ تُحسَب أيام موجة الحر بمؤشر دوام نوبة الدفء الذي يُعرَّف بأنه أطول نوبة سنوية من ستة أيام متعاقبة على الأقل ويتخطى فيها أقصى درجات الحرارة المئين التسعين المحلي بالمقارنة بفترة مرجعية (بالأيام).

المصادر: الرسالة الوطنية الثانية للبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية"، وزارة البيئة، 2011، والبنك الدولي (2014)؛ تقرير "اخفضوا الحرارة 3"، واشنطن العاصمة؛ وليليفيلد وآخرون (2013) "نموذج موجات الحر الشديد المتوقعة، وتلوث الهواء في شرق البحر المتوسط، والشرق الأوسط في القرن الحادي والعشرين" التغيُّر البيئي الإقليمي، إسبرنجر–فيرلاغ.

د. استدامة البنية التحتية والخدمات العامة

141. **إن الوضع المالي لقطاع الكهرباء الذي لا تتوفر له مقومات البقاء يُضعِف استدامة المالية العامة وقدرات مؤسسة كهرباء لبنان على تحسين إمدادات الكهرباء إلى الأسر والمصانع.** فموجودات مؤسسة كهرباء لبنان، ومنها

محطات الطاقة تتقادم بسرعة. وتحد مشكلاتها المالية الكبيرة أيضا من قدرتها على الاستثمار في طاقة إنتاج إضافية تشتد الحاجة إليها. وفي يونيو/حزيران وافقت الحكومة على وثيقة سياسات لقطاع الكهرباء. وتقترح هذه الوثيقة السياسات والاستثمارات التي ترمي إلى زيادة مستوى ونوعية إمدادات الكهرباء، وإدارة نمو الطلب، وخفض متوسط تكلفة إنتاج الكهرباء، وزيادة الإيرادات، وتحسين حوكمة القطاع، وفي نهاية المطاف تحسين تقديم الخدمات وتقليل العبء على المالية العامة الذي يضعه القطاع على الموارد العامة. بيد أن أغلبية الخطط التي أوردتها الوثيقة لم تخرج بعد إلى حيز التنفيذ، ومازال القطاع يُشكِّل ضغطا كبيرا على الاقتصاد اللبناني.

142. **يُسبِّب التدفق السريع والهائل للاجئين السوريين على لبنان منذ عام 2011 مزيدا من الضغوط على البنية التحتية الضعيفة بالفعل في لبنان، وعلى المجتمعات المحلية والبلديات المعرضة للمعانة بالفعل** (البنك الدولي، 2013د). ويعادل تدفُق اللاجئين السوريين صدمة مدتها 25 عاما للبنان: فقد كان مجلس الإنماء والإعمار قد تنبأ في مخططه الرئيسي للبنية التحتية في 2005 للسنوات الخمس والعشرين القادمة زيادة عدد سكان لبنان 1.5 مليون خلال هذه السنوات الخمس والعشرين. ويماثل هذا العدد عدد اللاجئين السوريين المُسجَّلين الذي يمكن الوصول إليه قريبا في لبنان. وفيما يتصل بالمجتمعات المحلية والبلديات، فإن الخدمات البلدية ليست مُهيَّأة لمواجهة مثل هذه القفزة في أعداد السكان، وهو ما أدَّى إلى انحسار جودة الخدمات (وما لذلك من آثار سلبية محتملة على الأمد الطويل). ويتعرض التماسك الاجتماعي لضغوط، والتوترات في ازدياد في المجتمعات المحلية التي يجد فيها اللاجئون صعوبة في إعالة أنفسهم، ويتأثَّر المضيفون بفرط الازدحام والتكدُّس، وبلوغ الخدمات العامة الأساسية حد التشبُّع، وارتفاع الإيجارات، والضغوط على الرواتب والتكاليف المتزايدة. وخلق وصول أعداد كبيرة من اللاجئين السوريين أيضا ضغوطا على التوازن الدقيق بالفعل على المستوى المجتمعي وفيما بين الطوائف في لبنان. وتأثَّرت النساء والفتيات اللبنانيات بدرجة كبيرة بأزمة اللاجئين السوريين، في سياق تفاقم الانفلات الأمني وزيادة ملموسة في أعمال العنف.

143. **يجري منذ وقت طويل مناقشة اللامركزية بوصفها حلا محتملا لمعالجة التدهور المتواصل في الخدمات العامة الرئيسية.** وقدَّم الرئيس ميشال سليمان خلال ولايته مشروع قانون عن اللامركزية الإدارية في أبريل/نيسان 2014. وتهدف الإصلاحات القانونية التي دعا إليها اتفاق الطائف إلى إعادة توزيع السلطات والمسؤوليات والموارد المالية اللازمة لتقديم الخدمات العامة بين مستويات الحكومة. ويحتوي مشروع القانون على 147 بندا ويتضمَّن ترتيب أولويات سلطات وحقوق البلديات لاسيما فيما يتعلق بالاستقلال المالي. والهدف هو إنشاء مجلس منتخب في كل قضاء من الأقضية الخمسة والعشرين في لبنان وتزويدها بسلطات مالية وإدارية واسعة. بيْد أن إصلاحات اللامركزية في لبنان ترتبط بالهيكل الطائفي لنظام الحكم، والطريقة التي يجري بها تقاسم السلطات بين مختلف التجمُّعات، ولذا من المتوقع أن يكون إقرار مشروع القانون صعبا.

144. **تنوء عملية تقديم الخدمات على مستوى البلديات تحت أعباء الزيادة الكبيرة في الطلب على هذه الخدمات في حين أن أوضاعها المالية لا تزال مُتقلِّبة وغير منتظمة.** وتمويل البلديات قضية دائمة أخرى في لبنان. وتُعتَبر هذه الإيرادات بوجه عام غير كافية، وتُقدَّم بطريقة تُقيِّد بشدة قدرة البلديات على تقديم الخدمات وتنفيذ مشروعات التنمية المحلية. وللبلديات مصدران رئيسيان للإيرادات: وهما التحويلات المالية من الحكومة المركزية التي تُوزَّع من خلال الصندوق البلدي المستقل (نحو 70%) والضرائب والرسوم المحلية التي تُؤلِّف نسبة الثلاثين في المائة المتبقية. ويقوم توزيع مُخصَّصات الصندوق البلدي المستقل على أساس (1) عدد الناخبين المُسجَّلين في البلدية (لا عدد السكان الفعليين)، و(2)

إجمالي الإيرادات التي تم تحصيلها في السنتين السابقتين. وتُعتبَر هذه الصيغة غير مُنصِفة لأنها لا تأخذ في الحسبان حجم كل بلدية على حدة، وتجعل من الصعب على البلديات الأصغر حجما تقديم مستوى مقبول من الخدمات. وفضلا عن ذلك، فإن المدفوعات من الصندوق البلدي المستقل غير منتظمة في العادة، وتتأخر المدفوعات في بعض الأحيان ما يصل إلى عامين.

ه. الثروة الهيدروكربونية والمخاطر (الصراع وإدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة)

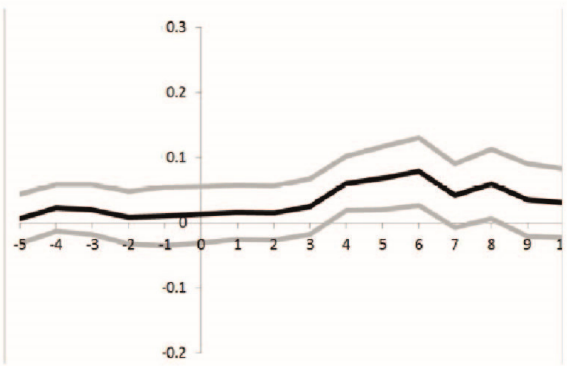
145. **تنطوي الاكتشافات الهيدروكربونية الكبيرة على احتمال إثارة توترات اجتماعية كبيرة ومخاطر صراع في لبنان.** ويرجع ذلك إلى أن الإيرادات غير المتوقعة من الاكتشافات الهيدروكربونية (أو من زيادة أسعار الهيدروكربونات) قد تحفز على العنف عند محاولة تخصيص هذه الإيرادات.[100] وكما تُنبِئ الشواهد في الآونة الأخيرة، فإن هذا الاحتمال يصدق بدرجة أكبر في البلدان التي يمكن أن يُؤدِّي فيها العنف السياسي إلى تحقيق مكاسب سياسية واقتصادية. فعلى سبيل المثال، خلصت دراسة لين ومايكلز (على وشك الصدور) إلى أنه في المتوسط، تزيد اكتشافات حقول النفط العملاقة خطر وقوع صراعات داخلية مسلحة نحو 5–8 نقاط مئوية في غضون 4–8 سنوات من الاكتشاف بالمقارنة مع احتمال خط الأساس البالغ نحو 10 نقاط مئوية. بل إن هذا الأثر يشتد في البلدان التي شهدت حربا أهلية واحدة على الأقل في السنوات العشر التي سبقت الاكتشاف (الشكل 81). وبالمثل خلصت دراسة كالي ومولابديتش (2014) إلى أن زيادة قيمة صادرات السلع الأولية الثابتة (التي تُحرِّكها الأسعار العالمية) تؤدِّي إلى زيادة مخاطر الصراع. وهما يرصدان أيضا عددا من العوامل التي تُؤثِّر على العلاقة بين قيمة إيرادات صادرات المواد الهيدروكربونية وخطر الصراع.[101] وأبرز هذه العوامل هي مستوى التفاوتات الاقتصادية، ومستوى الانقسامات العرقية والدينية، وتاريخ الصراع الحديث. وتزداد مخاطر الصراع في البلدان مع ارتفاع قِيَم الانقسامات العرقية والدينية، وزيادة مستويات التفاوت الاقتصادي، ووقوع حرب أهلية في السنوات العشر السابقة.

[100] تستطيع نماذج نظرية مختلفة تفسير هذا التأثير الذي يطلق عليه في العادة 'جائزة الدولة' أو "تأثير الجشع" (انظر مثلا بيسلي وبيرسون 2009، ودال بو ودال بو 2011).

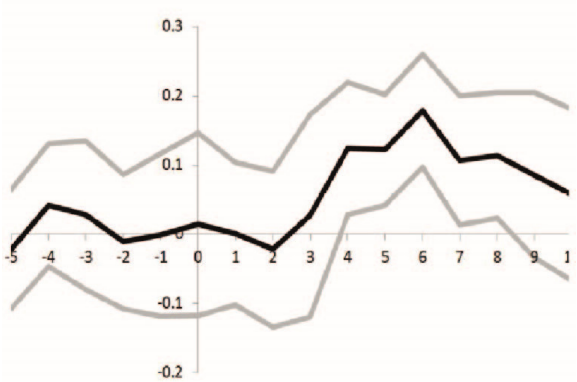
[101] تشتمل السلع الأولية الثابتة على الهيدروكربونات والمنتجات المعدنية (كالي ومولابديتش، 2014).

الشكل 81. أثر اكتشاف حقل نفط عملاق على الصراعات المسلحة الداخلية (1946–2008)

(أ) الصراع المسلح الداخلي



(ب) الصراع المسلح الداخلي في بلدان شهدت صراعا سابقا في عقد قبل التوزيع الاحتمالي "ت"



المصدر: لين ومايكلز (وشيك الصدور). يُبيِّن المحور الأفقي عدد السنوات قبل أو بعد التوزيع الاحتمالي (ت) ويتراوح من ت–5 إلى ت–10 . وتظهر الخطوط السوداء المعاملات التقديرية والخطوط الرمادية فاصل الثقة بنسبة 95% على أساس الأخطاء المعيارية المُجمَّعة على المستوى القطري.

146. **يكشِف الوضع في لبنان عن صورة بلد مُعرَّض لخطر الصراع من جراء الصادرات الهيدروكربونية تبعث على القلق.** فمستوى التفاوت الاقتصادي في لبنان مرتفع نسبيا، ويعاني البلد من الانقسامات الدينية، ويشهد صراعا أهليا على درجة منخفضة من الشدة.[102] وتزيد هذه الخصائص من خطر نشوب صراع تدفع إليه الاكتشافات الهيدروكربونية في لبنان بالمقارنة بالبلد العادي. وفي الجدول 4، نقيس كميا هذه الزيادة في الخطر بسبب كل من هذه العوامل على أساس الآثار الحدية المحسوبة في دراسة كالي ومولابديتش (2014). فعلى سبيل المثال، في بلد متوسط مستوى الانقسامات الدينية فيه (0.35)، ترفع زيادة الانحراف المعياري في صادرات المواد الهيدروكربونية والمعادن خطر الصراع بنسبة 2.5%. وعلى مستوى الانقسامات في لبنان (أيْ 0.79) يزداد خطر الصراع بأكثر من الضعفين بنسبة 5.7%. ويصدق التحليل نفسه على العاملين الرئيسيين الآخرين، التفاوت الاقتصادي والصراع في التاريخ الحديث. ومن ناحية أخرى، تُؤدِّي عوامل أخرى مثل مستوى الديمقراطية، والمساءلة، ووجود صراع في بلدان مجاورة ونسبة التجارة مع الجيران إلى اختلافات أقل بين لبنان والبلد العادي.

[102] ينبع هذا التصنيف للصراعات من بيانات الدليل الدولي للمخاطر القطرية في قاعدة بيانات الصراعات المسلحة في برنامج أوبسالا لبيانات الصراع/المعهد الدولي لبحوث السلام في أوسلو. وفي السبعة الأشهر الأولى من عام 2014، وضع الدليل الدولي للمخاطر القطرية قيمة متوسطة (2) للبنان في فئة "الحرب الأهلية" (على مقياس من 1–4)، وهو ما يجعل البلاد في الشريحة العليا من تلك الفئة. ويتوافق الصراع منخفض الشدة حاليا في لبنان أيضا مع تعريف برنامج أوبسالا لبيانات الصراع/المعهد الدولي لبحوث السلام في أوسلو "عدم التوافق محل النزاع الذي يتعلق بالحكومة و/أو أرض يؤدي فيها استخدام القوة المسلحة بين طرفين أحدهما على الأقل حكومة دولة ما إلى 25 وفاة متصلة بالمعارك على الأقل".

147. **يرتبط بالتحوُّل إلى بلد منتج لسلع أولية ومُصدِّر لها خطر رئيسي آخر هو ما يصاحبه من تحديات تتصل بالاقتصاد الكلي والمالية العامة.** ومن التحديات الاقتصادية الشائعة احتمال حدوث ما يُسمَّى "الحُمى الهولندية". ويشير تعبير الحمى الهولندية إلى احتمال أن تؤدِّي تدفقات أموال خارجية كبيرة ومتواصلة إلى تحفيز سريع للطلب المحلي الإجمالي والاقتصاد بما يتجاوز إمكانياته، فيخلق ضغوطا تضخمية ويفضي إلى ارتفاع سعر الصرف الحقيقي. وسيقلِّص هذا القدرة التنافسية للصادرات وقد يؤدي إلى عجز متواصل في الميزان التجاري. ومع أن قطاع استخراج الموارد الطبيعية قد يحقق إيرادات كبيرة، فإنه ليس كثيفا في استخدام الأيدي العاملة. ومن ثمَّ، فإن أي نقصان في القدرة التنافسية من القسم الذي لا يتعلق بالموارد من الاقتصاد قد يؤدي إلى إلغاء عدد كبير من الوظائف (البنك الدولي، 2014ه). وثمة تحد آخر هو المعدل المرتفع لتقلُّب الإيرادات والإنفاق–عادة ما يكون أكبر من نظيره في البلدان غير المنتجة للسلع الأولية– وما يصاحبه من مسايرة الدورات الاقتصادية وفضلا عن ذلك، فإن إيرادات الموارد الطبيعية مُتقلِّبة وقابلة للنفاد، وهو ما يثير قضايا الاستدامة والإنصاف فيما بين الأجيال. ويتطلَّب هذا تنظيم الاستهلاك الحكومي عبر الزمن، وتفادي الاضطرار إلى تعديل كبير للمالية العامة حينما تنضب ثروة الموارد (صندوق النقد الدولي، 2014).

الجدول 4. لبنان يواجه خطر وقوع صراع بسبب صادرات المحروقات أكبر من البلد العادي

	المتوسط	لبنان	الأثر المتوسط	الأثر في لبنان	المغزى الإحصائي
التفاوت (معامل جيني)	45.44	55.33	2.10%	4.20%	نعم
تفتت المجتمع إلى فئات دينية	0.35	0.79	2.50%	5.70%	نعم
الصراع في الآونة الأخيرة	0.28	1	2.20%	4.10%	نعم
مستوى الديمقراطية	-1.21	7	1.90%	1.90%	لا
المساءلة	3.24	5	2.40%	0.90%	لا
جيران في صراع	0.52	نعم	2.00%	2.30%	لا
التجارة مع الجيران	0.12	0.03	2.00%	2.10%	لا

المصدر: استنادا إلى كاليه ومولابديتش (2014) في عمليات الحساب؛ لقِيَم المتوسط والقيم الخاصة بلبنان: سولت (2009) لبيانات التفاوت، أليسينا وآخرين (2003) للتفتت الديني؛ الصراع في الآونة الأخيرة: برنامج أبسالا لبيانات الصراع/معهد بحوث السلام في أوسلو (للمتوسط) والدليل الدولي بشأن المخاطر القطرية على الاستثمار للبنان؛ ومؤشر نظام الحكم 2 لمستوى الديمقراطية، والدليل الدولي بشأن المخاطر القطرية للمساءلة؛ وبرنامج أبسالا لبيانات الصراع/معهد بحوث السلام في أوسلو (للمتوسط) والدليل الدولي بشأن المخاطر القطرية للصراعات لدى الجيران؛ وقاعدة بيانات الأمم المتحدة الإحصائية لتجارة السلع الأولية لحصة التجارة مع الجيران. والمتوسط هو القيمة المتوسطة للمتغير في العينة الكاملة التي تُحسَب على أساس الأثر الحدي لمؤشر أسعار الصادرات في كاليه ومولابديتش (2014)؛ والأثر المتوسط هو زيادة احتمال الصراع بسبب زيادة في الانحراف المعياري في مؤشر صادرات السلع الأولية والتي تُقاس بمتوسط قيمة المتغير؛ والأثر على لبنان هو زيادة الاحتمال التي تقاس بقيمة المتغير بالنسبة للبنان.

و. المخاطر والفرص في قطاع الزراعة

148. **بوجه عام، يُثير عدم تنويع مستويات الدخل لدى الأسر الزراعية مخاطر كبيرة فيما يتصل بتأثير القطاع على الهدفين المتلازمين: إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك.** ويتعلَّق الشاغل الرئيسي الخاص بالاستدامة والهواجس المتصلة بالنمو الزراعي والحد من الفقر بضرورة تسهيل تنويع دخول الأسر الزراعية من خلال إتاحة فرص عمل في المزارع (زيادة إنتاج المنتجات عالية القيمة والقيمة المضافة) وخارجها. وفضلا عن ذلك، ستتطلَّب بعض الاستثمارات في المزارع تجميع الحيازات الزراعية لتسهيل الاستفادة من مزايا الإنتاج ذي الحجم الكبير. وتقتصر قدرة الحكومة على التأثير في القطاع إلى حد كبير على الاستثمارات الرأسمالية بسبب ضعف مخصصات الميزانية لوزارة الزراعة ومستويات التوظيف المتدنية للغاية، وهو ما يحد من قدرة الوزارة على تقديم خدمات زراعية مناسبة.

149. **وإذا لم تُعالَج مسألة الفائض الكبير من الأيدي العاملة من اللاجئين السوريين، فإنها تثير احتمال خلق توترات اجتماعية في المناطق الريفية.** والسبب في ذلك هو أن الزيادة الهائلة في المعروض من الأيدي العاملة والتوفُّر المفاجئ لأيد عاملة رخيصة نسبيا يتسبَّبان في انخفاض الأجور الحقيقية وانحسار الفرص المتاحة للحصول على وظائف "لائقة". على سبيل المثال، أظهرت دراسة لمنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) أنه من المحتمل أن يتسبَّب تدفُّق العمال السوريين في انخفاض المعدل اليومي للأجور الزراعية ما يصل إلى 60% (الفاو، 2013). وخلص مسح استقصائي لمنظمة العمل الدولية في عام 2013 إلى أن ثلاثة من كل أربعة لاجئين سوريين يحصلون على أجر يقل عن 400 دولار شهريا. وفضلا عن ذلك، قد يُؤثِّر انخفاض الأجور على مستويات التغذية لأفقر الشرائح الخميسية للسكان، الأمر الذي قد تكون له آثار سلبية على صحة صغار الأطفال والنساء.

150. **أدَّت الأزمة السورية إلى التحوُّل من الصادرات إلى الإنتاج المحلي للأغذية.** وكان من التغيُّرات البارزة التحوُّل من الصادرات التي كانت مُوجَّهة فيما سبق إلى السوق السورية إلى الإنتاج المحلي. وفضلا عن ذلك، كانت سوريا، قبل اندلاع الحرب الأهلية، تدعم أسعار الأسمدة والمبيدات. وكان الكثير من المزارعين اللبنانيين يشترون أو يُهرِّبون المستلزمات الزراعية من سوريا. ومع نضوب هذا المصدر غير الرسمي والرخيص للمستلزمات الزراعية، يضطر المزارعون إلى الاعتماد على مستلزمات من السوق المحلية، وهو ما يرفع تكاليف الإنتاج. وأسهم أيضا الوضع الأمني المتوتر في الأراضي الزراعية على امتداد الحدود السورية اللبنانية وتحويل طرق التجارة في زيادة تكاليف الإنتاج. ومع أن قطاع التصدير تضرَّر، فإن العدد الهائل من اللاجئين الذين يُؤلِّفون نحو 25% من السكان اللبنانيين أدَّى إلى زيادة الطلب المحلي على السلع الغذائية المنتجة محليا. وهذا هو واقع الحال، إذ عادة ما يتم تقديم المعونات الغذائية التي يُوزِّعها المجتمع الدولي على اللاجئين السوريين في شكل نقدي. وفي الوقت نفسه، حدث تراجع حاد في المنتجات الزراعية السورية المستوردة. وعاد هذا بالنفع على المزارعين اللبنانيين الذين ينتجون للسوق المحلية، إذ باتوا يواجهون منافسة أقل ويستفيدون من الأيدي العاملة الرخيصة.

151. **يُتيح التغيُّر في هيكل السوق فرصا ويخلق تحديات.** ومن المُرجَّح أن يكون لهذا التحوُّل تأثير مهم في الأمد المتوسط على القطاع الزراعي في لبنان. فمن ناحية، يُمكِن اعتبار الزيادة في الطلب المحلي مع المعروض الكبير من الأيدي العاملة فرصة جيدة لمزيد من التطوير للقطاع الزراعي في لبنان. ومن ناحية أخرى، تنبئ التحوُّلات الجارية في هيكل الإنتاج بتحديات وشيكة، إذ يحتاج لبنان إلى تنويع صادراته إلى أسواق بديلة. وأحد البدائل المتاحة هو أن تعيد احتياجات قطاع التصدير توجيه الإنتاج نحو أسواق جديدة في المنطقة أو ربما في أوروبا. ولأن القطاع يُهيمِن عليه قطاع خاص مفعم بالحيوية، فإن عملية إعادة التوجيه هذه يمكن دعمها من خلال تقديم معلومات كافية عن السوق إلى رواد الأعمال.

خامسا. تحديد أولويات التحديات وإبراز الفرص

152. يعرض هذا الفصل قائمة مُرتَّبة من حيث الأولوية لأهم المُعوِّقات التي يواجهها لبنان في تسريع خطى التقدُّم نحو بلوغ هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك بما يتمشَّى مع القصد الرئيسي للدراسة التشخيصية، ويقترح الفرص الممكنة لمعالجتها. وكما هو مُبيَّن في الفصل الثالث، يواجه لبنان مُعوِّقات رئيسية ومتداخلة كبيرة تُبطئ التقدم نحو إنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك على نحو مستدام. وإذا استمر الوضع القائم، فإن لبنان يواجه خطر تدهور وضعه الهش بالفعل كما هو مُوضَّح في الفصل الرابع. قد يبدو أن هذه المُعوِّقات تستعصي على المعالجة في وقت واحد، لكن الدراسة التشخيصية تُبرِز المُعوِّقات التي تعتبر حاسمة، وقد تكون لها –إذا ما عولجت– آثار ملموسة في السعي نحو تحقيق النمو وتحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية والاستدامة للبنان.

153. **يهدف ترتيب الدراسة التشخيصية لأولويات المُعوِّقات إلى المساعدة في تحديد الإصلاحات اللازمة لدعم جهود الحكومة والمانحين من أجل النمو والحد من الفقر، وإثراء إطار الشراكة الإستراتيجية لمجموعة البنك الدولي** الذي سيتم تحديده والاتفاق عليه مع الحكومة اللبنانية. وسيُلخِّص الإطار المتفق عليه الخطوط العريضة لعمل مجموعة البنك الدولي خلال فترة السنوات الأربع إلى الخمس القادمة. ولأن الدراسة التشخيصية وثيقة عامة، فإنه يُقصَد بها أيضا أن تكون مرجعا متاحاً للجمهور العام.

أ. المنهجية

154. **مع أن أي ترتيب لأولويات التحديات الإنمائية ينطوي على عناصر ومُكوِّنات ذاتية ومعيارية كبيرة، فإن المنهجية المُصمَمة في هذه الدراسة التشخيصية يُقصد بها أن تكون تحليلية وشفافة وقائمة على المشاركة.** وتم ترتيب أولوية المُعوِّقات لخلق الوظائف وبلوغ الهدفين المتلازمين من خلال العملية التالية:

- *وضع قائمة شاملة/طويلة للمُعوِّقات.* وتم تحديد هذه المعوقات بناء على التحليلات التي أجريت في الفصول الأول إلى الرابع من هذه الدراسة التشخيصية، كما تم التأكُّد من صدقية العمل التحليلي في تحديد مجموعة شاملة من المُعوِّقات من خلال مشاورات واسعة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.[103] ولذلك، كلما رصد أصحاب المصلحة مُعوِّقات لم تظهر بشكل كاف في مُسوَّدة التحليل الأولي للدراسة التشخيصية، طُلِب من الخبراء القطاعيين بالبنك الدولي أخذ هذه المعلومات الجديدة في الحسبان مع الشواهد الداعمة المتاحة عند مراجعة الدراسة التشخيصية.

[103] ساهم فريق خبراء الدراسة التشخيصية المنهجية متعدد التخصصات في 16 قطاعا للممارسات العالمية ومجالا للحلول المشتركة من البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار في التحليل على أساس الدراسات القائمة والتحليلات الجديدة لتحديد المُعوِّقات. وبين يونيو/حزيران وديسمبر/كانون الأول 2014، عقد البنك الدولي أيضا ثماني جولات تشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين ومنهم المجتمع المدني وأكاديميون ومعاهد بحثية والقطاع الخاص وممثلون عن القطاع العام في بيروت وطرابلس وجلسات إضافية مع ممثلين عن الحكومة والأمم المتحدة والمانحين والشباب وعينة من لبنانيي المهجر في واشنطن العاصمة. وأتاحت هذه المشاورات رؤى ثاقبة إضافية ووثَّقت أو أثْرت المعلومات الخاصة بالمُعوِّقات الجديدة .

- *تصـــنيف الخبراء لكل مُعوّق في القائمة الطويلة للمُعوّقات.* قام خبراء مجموعة البنك الدولي الذين أعدوا الدراســة التشــخيصــية للبنان بتصــنيف كل مُعوّق في قائمة المُعوّقات المذكورة آنفا. ويتألّف هؤلاء الخبراء بوجه عام من نوعين من الخبراء: خبراء قطاعيين مختصــين بلبنان في إطار تغطيتهم القطرية (مثلا خبير قطاع المياه المُكلّف بالعمل بشـأن لبنان وبضـعة بلدان أخرى)، وهؤلاء الخبراء على دراية جيدة بمواطن القوة والضـعف النسـبية للبنان كلٌ في قطاع خبرته؛ و(2) خبراء قُطْريين يعملون في مجموعة واســعة من القضــايا القطاعية في لبنان (مثلا الخبير الاقتصــادي المعني بلبنان، ورؤســاء البرامج)، وهؤلاء الخبراء على دراية جيدة بمواطن القوة والضــعف النسبية للقطاعات داخل الاقتصاد. واشتمل خبراء مجموعة البنك الدولي أيضـا على خبراء للبنك مقرهم في لبنان وآخرين مقرهم خارج لبنان. وكان القصــد من هذا التنوُّع من حيث الخلفية القطاعية والقُطْرية، وكذلك المزيج المُسـتحَب من النظرات الثاقبة والدراية المحلية العميقة، هو تقديم أقوى ضـمانات ممكنة بأن تصـنيف الأولويات الذي سيسفر عنه تصويت الخبراء يُصوِّر بشكل صحيح تعقيد التحديات الإنمائية التي يواجهها لبنان. وكان تنوُّع خبراء مجموعة البنك أيضـا وسيلة مثالية للتأكُّد من صِدْق التصنيف (كما هو مُفصَّل في النقاط الفرعية أدناه). وعند الحكم على تصنيف كل مُعوِّق، طُلِب من الخبراء أن يكون تقييمهم على أساس المعايير الخمسة التالية:

i. التأثير على الأهداف: تقييم حجم الأثر المحتمل على القضـاء على الفقر وتحقيق زيادة دائمة في رفاهة الســكان الأقل ثراء. وبالمقارنة بالمعايير الأخرى، يحظى التأثير الكلي على تحقيق الهدفين المتلازمين بأعلى وزن؛

ii. الأفق الزمني للآثار: حساب المحصلة النهائية للآثار القصيرة الأجل والطويلة الأجل عند دراسة الإطار الزمني الذي من المتوقع حدوث الأثر فيه لتضــمينه الإجراءات التدخلية التي تكفل تحقيق مكاســب (ملموسة) سريعة؛

iii. الشروط المسبقة هو تحديد المُعوِّقات التي يجب معالجتها أولا من أجل إطلاق العنان لإمكانيات أوسع؛

iv. أوجه التكامل: تقدير المدى الذي سـيكون فيه لمعالجة هذه المُعوِّقات تأثير في مختلف المجالات (النمو وعدم المساواة، والاستدامة)، و/أو يؤدِّي إلى تعظيم الآثار الإيجابية لمعالجة هذه المُعوِّقات؛

v. قاعدة الشواهد: تقييم درجة الثقة في قاعدة الشواهد (الخاصة بالمشكلة والحل)؛ و

الملاءمة السياسية التي استخدمت كمعيار في دراسات تشخيصية أخرى للبنك الدولي، لم يتم إدراجها كمعيار منفصل، لأنها رُصِدت بالفعل في المُعوِّق الرئيسي (هيمنة النخبة).

- *ترتيب تصــنيفات الخبراء (تحديد الأولويات على أســاس الهامش المُكثَّف).* تم إدراج نتائج عمل خبراء مجموعة البنك الدولي في جداول، ووُضِــع تصــنيف للمُعوِّقات على أســاس متوســط درجة كل مُعوِّق على حدة. ولتقديم مفاضــلة معقولة بين وضْــع مجموعة أولويات ذات تركيز ضــيق وقائمة طويلة من الأولويات من شــأنها تخفيف عملية ترتيب الأولويات برمتها، قرر الفريق أن أولويات لبنان تتألّف من الثلث الأعلى للمُعوِّقات المُصــنَّفة. ومع بروز محاور التركيز والقطاعات المشــتركة من هذا الثلث الأعلى من المعوقات، تكوَّنت قائمة من 11 مجالا مُصــنَّفا ذا أولوية. ولكن من المهم ملاحظة أنه على الرغم من تحديد المجالات ذات الأولوية، فإن ذلك تم على

أســـاس *الهامش المُكثَّف* (مثلا مع أن قطاع التعليم أحد المجالات التي تم تحديدها، فإن المُعوِّق الذي اعتُبِر ذا أولوية قصوى لم يكن القطاع نفسه، وإنما قضايا مُعيَّنة مثل "التفاوت الصارخ في التعليم بين نظامي التعليم العام والخاص" أو "تدفق اللاجئين السوريين الذي فاقم المشكلات المتصلة بإمكانية الحصول على التعليم وجودته في المدارس الحكومية"). والقيمة المضافة للتصنيف على أساس الهامش المُكثَّف هي أنه يُقدِّم توجيهات واضحة في القضـــايا المُعيَّنة التي تُشـــكِّل صـــعوبات ومواطن ضـــعف تعوق ســـعي البلاد من أجل تطوير وخلق العديد من الوظائف ذات الجودة.

- *تحليل الحساسية/اختبارات دقة النتائج.* للتحقُّق من المتانة أو الدقة في تصنيف الأولويات الذي أسفرت عنه عملية التصـنيف، تم تحليل الأثر الذي سـتتركه معايير التصـنيف البديلة على الأولويات التي تم تحديدها.[104] وكما هو مُوضـح آنفا، سـاعدت الخلفيات المهنية والشـخصـية شـديدة التنوع لخبراء مجموعة البنك الدولي على تحليل متانة التصنيف بتقسيم نتائج التصويت على أساس هذه العوامل المختلفة. ومما يبعث على الطمأنينة، أنه تمَّ التأكُّد من متانة كل البدائل المعقولة التي استخدمت.

ب. نتائج تحديد الأولويات

155. **تم تحديد 11 مجالا ذات أولوية للإصـــلاح وتصـــنيفها.**[105] ومن هذه المجالات الأحد عشـــر، اثنان يتألَّفان من المجالات الرئيسـية التالية (أ) هيمنة النخبة خلف سـتار الطائفية / نظام الحكم الطائفي؛ و (ب) الصـراع والوضـع الهش. وتتصـل المجالات التسـعة المتداخلة –في ترتيب من حيث الأولوية للمُعوِّقات المترابطة– بالحوكمة، وتكنولوجيا المعلومات والاتصـــالات، والطاقة، وبيئة الاقتصـــاد الكلي والمالية العامة، ومناخ ممارســـة الأعمال، والتعليم، والنقل والبيئة، والمياه. وثارت أيضا مسألة توافر البيانات بوصفها مُعوِّقا أساسيا. وتُصوِّر خريطة بالألوان هذه المجالات الأحد عشر على أساس المعايير الخمسـة لإطار التصـنيف (الجدول 5). وعلى أسـاس المُعوِّقات فرادى، من بين المُعوِّقات المُصـنَّفة في فئة أكبر عشـرة، تتصـل الأربعة الأولى بالحوكمة، وتكنولوجيا المعلومات والاتصـالات، واثنان للطاقة، تليها هيمنة النخبة، والصـراع، والمعوقات المتصلة بالاقتصاد الكلي والمالية العامة.

156. **برزت الوظائف بقوة بوصفها النتيجة/الهدف الذي يرى أصحاب المصلحة أنه مطلوب للبنان ومواطنيه من أجل تحقيق إمكانياتهم الإنمائية.** ولا تبرز 'الوظائف' كمجموعة منفصـــلة بين أكبر المُعوِّقات، إذ إنها نتيجة التحديات القائمة وليست عائقا. ويحد ضعْف جهود خلق الوظائف، لاسيما للعدد المتزايد من النساء في سوق العمل وفي أماكن خارج بيروت (مثل طرابلس) من تنمية رأس المال الاقتصادي والبشري، وغالبا ما تكون البطالة المرتفعة طويلة الأمد. وأظهرت المشاورات مع أصحاب المصلحة أن نقص جهود خلق الوظائف مسألة متشابكة لاسيما للفقراء، مع التنبيه على أن للحماية الاجتماعية أيضـا دورا قويا ينبغي أن تضـطلع به من أجل أفراد المجتمع الأشـد حرمانا. وأكدت المشـاورات أيضـا أن قلة وظائف ذات

[104] تشتمل هذه على استخدام نتائج درجات التصنيف من (1) الفريق الرئيسي للدراسة التشخيصية المنهجية على الأرض الذين ستكون لديهم معرفة أشمل بالمُعوِّقات التي يواجهها لبنان؛ و(2) كل المشاركين في التصويت الذين أجابوا عما لا يقل عن 120 من بين 122 مُعوِّقا على الأرض وأن الذين أجابوا عن مجموعة فرعية صغيرة من الأسئلة لن يكون لديهم تقييم شامل للتحديات الإنمائية التي يواجهها لبنان.

[105] متوسط الدرجات في القائمة النهائية المؤلفة من 122 مُعوِّقا بلغ 3.3 مع انحراف معياري قدره 0.5. وتحدَّد الثلث الأعلى تصنيفا من المُعوِّقات بفصل المعوقات الأحد والأربعين الأعلى تصنيفا التي تتماشى مع 11 مجالا رئيسيا ذا أولوية عند تجميعها حسب القضايا ذات الصلة .

جودة وتعويضات جيدة تدفع الشباب وغيرهم من المواطنين الساخطين على الوضع القائم إلى الهجرة إلى الخارج. وتفاقمت أيضا مشكلة ضعف الاقتصاد في خلق الوظائف من جراء تدفق اللاجئين السوريين الذين ينافسون على نحو متزايد على الوظائف ويضعون ضغوطا نزولية على الأجور، لاسيما على العمال غير المهرة، والنساء، والشباب. ومن شأن التغلُّب على المُعوِّقات التي تحددت أولويتها أن يحفز جهود خلق الوظائف التي قد تكون ذات آثار تحويلية بتأثيرها على مستويات المعيشة والإنتاجية والانسجام الاجتماعي.

157. ستتناول الفقرات التالية عرض الثلث الأعلى من المُعوِّقات المُرتَّبة حسب المجموعات. فيُعرَض في البداية المجالان الرئيسيان تليهما المُعوِّقات المتداخلة المُدرجة في نسق يظهر فيه أكبر مُعوِّق مُصنَّف في نتائج التصويت. ويُبيِّن الشكل 82 مدى انتشار كل مُعوِّق من المُعوقات المتداخلة في الثلث الأعلى حسب المجموعات.

158. **ومن المعوقات الرئيسية في لبنان انتشار هيمنة النخبة وفسادها متخفيةً خلف قناع الطائفية.** وتعترض إحراز تقدم ملموس نحو خلق الوظائف/تحقيق الهدفين التوأمين عوائق شديدة بسبب النظام الطائفي للحكم الذي تُسيطِر عليه النُخَب التي تقود توزيع السلطة ولا تخضع أفعالها للمساءلة. ويُؤدِّي هذا النظام إلى التدخُّل السياسي في المؤسسات العامة ويضمن تركُّز النفوذ السياسي والثروة في عدد قليل من العائلات على حساب التنمية الاقتصادية الأوسع وبرنامج فعَّال لخلق الوظائف. ويعجَز النظام أيضا عن إدارة تضارب المصالح بين مجتمع الأعمال والنخبة السياسية، الأمر الذي يخلق ظاهرة التربُّح واكتساب المنافع على حساب الغير. وفي نهاية المطاف، فإن هذا النظام يغذيه الفساد كمُحرِّك أساسي، بما في ذلك دفع الرشاوى الذي يتفشَّى في القطاعين العام والخاص.

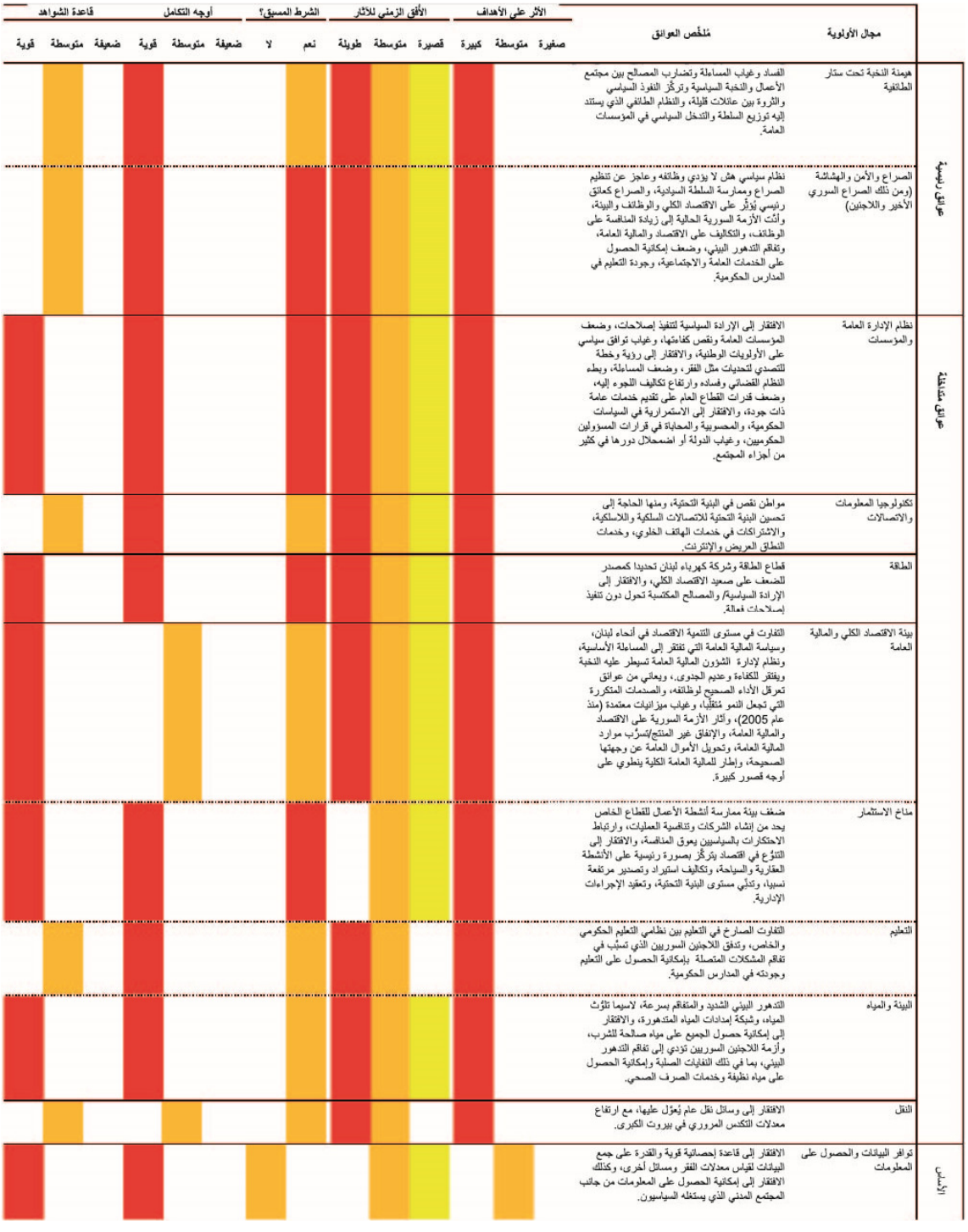
159. **وهناك مُعوِّق رئيسي آخر هو الصراع والأمن والوضع الهش بما في ذلك الأزمة السورية في الفترة الأخيرة.** ويعاني لبنان من نظام سياسي هش لا يُؤدِّي وظائفه، ويجعل الدولة مُكبَّلة بعوائق شديدة وفي بعض الأحيان عاجزة عن إدارة الصراع وممارسة سلطتها السيادية بسبب عوامل داخلية وخارجية. ولطالما تسبَّبت الصدمات الأمنية في تقلُّب النمو الاقتصادي. وأحد المظاهر لهذا الوضع الهش في الآونة الأخيرة هو الأزمة السورية وما نجم عنها من تدفق اللاجئين السوريين الذي يُؤثِّر على اقتصاد لبنان، ويُفاقِم المشكلات القائمة بالفعل في الحصول على خدمات التعليم والرعاية الصحية والخدمات العامة والاجتماعية وجودتها وفعاليتها، ويسهِم أيضا في التدهور البيئي. ومع الصراع يشتد أيضا الفساد الذي يرتبط ارتباطا مباشرا بالمُعوِّق الرئيسي الخاص بهيمنة النخبة.

160. **تبرُز الحوكمة كأكبر مُعوِّق متداخل في لبنان، لاسيما مع الافتقار إلى الإرادة السياسية والرؤية، ونقص قدرات المؤسسات الحكومية، ومنها القضاء.** والحوكمة والتحديات المتصلة بالمؤسسات هي أكثر المُعوِّقات المتداخلة عرقلة لتحقيق لبنان الهدفين المتلازمين، وتشترك أبرز المُعوِّقات في "نقص الإرادة السياسية، والقدرة، والمؤسسات اللازمة لتصميم وإنفاذ القوانين والسياسات والإستراتيجيات الجديدة وتنفيذ الإصلاحات." وأبرزت المشاورات مع أصحاب المصلحة غياب الرؤية للبنان والقيادة للبلاد سواءً تجلَّى ذلك في نقص التخطيط، أو عدم استمرارية السياسات الحكومية، أو غياب الوضوح بشأن ماهية الرؤية فيما يتصل بالتصدي للتحديات في الأمدين القصير والطويل، بما في ذلك تحدِّي الفقر. ومن المُتصوَّر أن المؤسسات العامة تتسم بالضعف الشديد، وعدم الكفاءة، والفساد، وقدراتها أضعف من أن تُقدِّم خدمات عالية الجودة، الأمر الذي يلحق ضررا بالغا بالمواطنين الضعفاء والأقل ثراء. ويعاني الجهاز القضائي من بطء الإجراءات وارتفاع تكلفة التقاضي والفساد، وكذلك ضعف القدرات ويُثقِل كاهله إطار قانوني غير فعَّال وعفا عليه الزمن. وتشتمل مُعوقات الحوكمة

السائدة الأخرى على ما يلي: (1) غياب التوافق في الآراء بين الأطراف السياسية على الأولويات الوطنية بين الأطراف السياسية الفاعلة بسبب الاستقطاب السياسي الحاد منذ عام 2006 الذي أصاب بالشلل عملية اتخاذ القرارات السياسية؛ (2) ضعف قابلية السلطة التنفيذية للمساءلة؛ (3) المحاباة والمحسوبية في قرارات الموظفين الحكوميين؛ و(4) غياب الدولة الكامل أو اضمحلال دورها في الكثير من أجزاء المجتمع.

161. **تعوق أوجه النقص والقصور في البنية التحتية بدرجة كبيرة تحقيق الهدفين التوأمين، لاسيما البنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية، وخدمات اتصالات النطاق العريض والإنترنت.** ونظرا لأوجه تكامله مع كل القطاعات، يتسبَّب قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الضعيف حاليا في عرقلة جهود خلق الوظائف والنمو وفي نهاية المطاف تنمية رأس المال البشري، وكان ثاني أكبر المعوقات المُصنَّفة، وأكبر معوق متصل بالبنية التحتية. وسيؤثر إيجاد خدمات اتصالات وإنترنت أكثر انتظاما وأقل تكلفة تأثيرا إيجابيا على المواطنين والقطاع الخاص على السواء.

الجدول 5. لبنان: مخطط بالألوان لمجالات الأولوية المُحدَّدة



المصـــــدر: خبراء البنك الدولي. ملاحظة: ترمز الألوان كما يلي: الأحمر = ملزم جدا، والبرتقالي = ملزم بدرجة معتدلة، والأصفر= ملزم قليلا.

162. **إن قطاع الطاقة في حاجة واضحة للإصلاح.** وقد احتل هذا القطاع المركزين الثالث والرابع في تصنيف أكبر المُعوِّقات. ويحول غياب الإرادة السياسية، والمصالح المكتسبة، والفساد جميعا دون تحقيق إصلاحات فعَّالة في البنية التحتية، لاسيما قطاع الطاقة الذي يتشابك مع كل مناحي الاقتصاد. وتعد مؤسسة كهرباء لبنان مصدرا رئيسيا لجوانب ضعف الاقتصاد الكلي بسبب ضخامة ما تستنزفه من موارد المالية العامة، وتأثيرها على ميزان المدفوعات، ويعاني القطاع من أوجه نقص وقصور في العمليات، وسياسة تعرفة (رسوم) عفا عليها الزمن، ومواطن نقص خطيرة في المنظومة كلها من توليد الكهرباء حتى توزيعها. وتتطلَّب الإصلاحات في هذا القطاع اهتماما بالغا بالنظر إلى تأثيرها على المالية العامة، وعلى مناخ ممارسة أنشطة الأعمال (حيث إن الكهرباء هي ثاني أكبر عقبة في طريق شركات القطاع الخاص)، وعلى جهود الحد من الفقر حيث إن الفقراء يجدون صعوبة في الحصول على الكهرباء من الشبكة العامة أو المُولِّدات الخاصة.

163. **وتَكشِف بيئة الاقتصاد الكلي والمالية العامة عن مواطن ضعف كبيرة أدَّت إلى تفاوت مستويات التنمية الاقتصادية بين أرجاء لبنان.** ويندرج العديد من المُعوِّقات المتصلة بالاقتصاد الكلي والمالية العامة في الثلث الأعلى من التصنيف، وتحتل المركز الثاني بين أكبر المُعوِّقات المتداخلة بعد الحوكمة. ويتصل أكبر هذه المعوِّقات على سلم التصنيف بالتنمية الاقتصادية المتفاوتة بين أجزاء البلاد التي عادت بالنفع على بعض المناطق وشرائح السكان أكثر من غيرها، وتجاهلت إلى حد كبير الآخرين ومنهم المناطق الحدودية. وتُهيمن المعوقات المتصلة بسياسة المالية العامة وإدارة شؤون المالية العامة على المجموعة التي يأتي على رأسها سياسة المالية العامة التي تفتقر إلى المساءلة الأساسية، وتهيمن عليها النخبة، وتفتقر إلى الكفاءة، وغير منتجة وفي حاجة إلى الإشراف وتعاني من تعثُّر وضع الميزانية. ويُعتبر غياب ميزانيات معتمدة منذ عام 2005 في حد ذاته عائقا أمام تحقيق الهدفين التوأمين، حيث إنه يقوض الكفاءة والمساءلة والبيئة التنافسية لقرارات السياسات العامة. كما أن الإنفاق الحكومي غير المنتج والذي ينطوي على إسراف، وتحويل الأموال العامة عن وجهتها الصحيحة، وعمليات تسرُّب الموارد من المالية العامة كبيرة ومنتشرة وتزاحم جهود خفض حدة الفقر وصافي برامج الأمان الاجتماعي. ويُعزَى تدنِّي كفاءة استخدام الموارد العامة إلى نظام لإدارة الشؤون المالية العامة يعاني من تحديات تعوق الأداء السليم لوظائفه وتُضعِف شفافيته. وتُؤدِّي الصدمات المتكررة لاسيما تلك المتصلة بأوضاع الأمن إلى تقلُّب النمو وتسهم في إطار كلي للمالية العامة يتسم بالضعف في معظم جوانبه ومنها ارتفاع عجز الميزانية والمديونية المفرطة للدولة. وقد أسهمت الأزمة السورية في الفترة الأخيرة في تفاقم مواطن الضعف هذه بتعريضها الاقتصاد والمالية العامة لمزيد من الضغوط.

164. **يحد ضعف مناخ ممارسة أنشطة الأعمال من إنشاء الشركات في القطاع الخاص بشكل مباشر بتأثيره على خلق الوظائف ومن ثمَّ تحقيق الهدفين التوأمين.** ويندرج في الثلث الأعلى من تصنيف المُعوِّقات أربعةُ تتصل بالتمويل والأسواق والتجارة والبيئة التنافسية. وتواجه الشركات الجديدة عقبات في الدخول إلى السوق ترجع إلى ضعف بيئة ممارسة أنشطة الأعمال الذي يُؤدِّي إلى إضعاف أوجه الكفاءة والقدرة التنافسية للعمليات، وتُعزَى أيضا إلى الاحتكارات المرتبطة بالسياسيين الذين هم أيضا رجال أعمال والتي تعوق المنافسة. ومن العوامل التي تعوق أيضا إنشاء الشركات الافتقار إلى التنوُّع في الاقتصاد الذي يتركَّز على القطاع العقاري والسياحة. ومن منظور التنافسية، لاسيما في التجارة، فإن تكاليف الاستيراد والتصدير المرتفعة نسبيا، وسوء مرافق البنية التحتية، والإجراءات البيروقراطية المرهقة والمعقدة تسهم جميعا في خلق مناخ أعمال غير جذَّاب.

165. **يُشكِّل التفاوت الصارخ في الحصول على التعليم وجودته بين نظامي التعليم العام والخاص تحديا يعوق تراكم رأس المال البشري لنسبة كبيرة من السكان.** فالتعليم عامل رئيسي في تراكم رأس المال البشري الذي يُعَد ضروريا للحصول على وظائف عالية الجودة، والنمو الاقتصادي، والرخاء المشترك. ومع أن لبنان يتسم بمتوسط قوي نسبيا من حيث رأس المال البشري، لاسيما في مجال التعليم، فإن سوء نوعية التعليم في المدارس الحكومية يخلق تفاوتا كبيرا في الفرص بين المواطنين تبعاً لثروة آبائهم وحالة دخولهم. ويُوسِّع هذا نطاق التفاوت في البلاد مكانيا بين المناطق ومن وقت لآخر. وأدَّى تدفُّق اللاجئين السوريين في الفترة الأخيرة إلى تفاقم هذه المشكلة في المدارس الحكومية، حيث أصبحت بعض المدارس المكتظة والمدرسين يديرون مناهج دراسية مختلفة لاستيعاب الاحتياجات المختلفة للأطفال اللبنانيين والسوريين، وهو ما يُؤثِّر على جودة التعليم لكل الطلاب.

166. **التدهور البيئي الكبير والمتزايد بسرعة والافتقار إلى تعميم إمكانية الحصول على مياه الشرب من المُعوِّقات الهامة المترابطة بالنظر إلى أن المخاطر البيئية تُؤثِّر على الفقراء.** وبرزت البيئة مع التركيز على قضايا المياه في أربعة مُعوِّقات، وينصرف أشد أسباب القلق إلى تدهور شبكة إمدادات مياه الشرب بسبب انخفاض النفقات الرأسمالية العامة. ويعد التدهور البيئي مُعوِّقا رئيسيا لاسيما تلوُّث المياه الناجم عن التخلُّص من مياه الصرف غير المعالجة، والنفايات الصناعية السائلة، والجريان السطحي من النفايات الزراعية في المسطحات المائية. وتؤدِّي أزمة اللاجئين السوريين إلى تفاقم سريع للتدهور البيئي بالنظر إلى محدودية نوعية وقدرات شبكة إمدادات المياه العامة، والتحديات المتصلة بالنفايات الصلبة، وإمكانية الحصول على خدمات الصرف الصحي.

167. **يعوق عدم وجود شبكة يُعتمد عليها للنقل العام مع ارتفاع معدلات الاختناق المروري في منطقة بيروت الكبرى الجهود الرامية لتحقيق الهدفين التوأمين.** ومع أن هذا آخر مُعوِّق متصل بالبنية التحتية يدخل الثلث الأعلى من تصنيف المُعوِّقات، فإن له تداعيات وآثارا على الأسر ومؤسسات الأعمال تفضي إلى تكاليف نقدية وغير نقدية. ويؤدِّي ذلك إلى إضعاف قدرات الترابط في عموم البلاد، ويؤثِّر تأثيرا سلبيا على النمو الاقتصادي وتحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية.

الشكل 82. سحابة الكلمات لأشد العوائق المتداخلة انتشارا حسب محور التركيز في الثلث الأعلى

168. **إتاحة البيانات وإمكانية الحصول على المعلومات مُعوِّق أساسي يُؤثِّر على وضع السياسات على أساس الشواهد ويحول دون توعية السكان.** وتوجد أوجه نقص كبيرة في إحكام توقيت البيانات، وإمكانية التعويل على البيانات المتاحة بسبب ضعف القدرات الإحصائية عموما، ومحدودية تغطية البيانات مع ظهور مواطن ضعف تتعلق بالبيانات عن الفقر وتوزيع الدخل والمقاييس الاقتصادية مثل ميزان المدفوعات. ومع أن بعض الوزارات عززت الإفصاح عن البيانات ونشر التقارير، فإن المواطنين العاديين ليست لديهم قدرة تذكر للوصول إلى المعلومات التي تكون في العادة متاحة علانية في البلدان الأخرى بالنظر إلى أنه لم يتم بعد سن قانون لحرية تداول المعلومات. ومثل هذه الفجوات في المعارف والوقائع قد تستغلها النخبة في الحفاظ على خطاب ذي لهجة طائفية.

ج. فرص للتغلب على المُعوِّقات

169. **لقد وضعت التحديات الداخلية والضغوط الناجمة عن الأزمة السورية لبنان في مفترق طرق، ويجب على البلاد أن تسارع إلى اغتنام الفرص المتاحة للتغلُّب على مُعوِّقاتها الإنمائية.** ومع أن لبنان أثبت مرونته وصموده في وجه طائفة متنوعة من الأزمات الداخلية والخارجية، فإنه لا يتفاعل في أحوال كثيرة إلا في مواجهة الأزمات. واليوم، يواجه لبنان ظاهرة "عاصفة حقيقية" يتعرض فيها للعديد من الصدمات الطويلة الأمد. ومن هذه الصدمات المخاطر الأمنية الداخلية والخارجية الكبيرة، وشغور منصب رئاسة الجمهورية، واتساع مواطن ضعف الاقتصاد الكلي، وقدوم أعداد لم يسبق لها مثيل من اللاجئين. وتنطوي هذه الصدمات على إمكانية إحداث تغيُّرات في لبنان في الأمد المتوسط. وطول أمد هذه الصدمات يبعث على بالغ القلق، إذ إنه يختبر حدود مرونة البلاد وصمودها. وفي مواجهة هذه الصدمة الطويلة الأمد متعددة الجوانب يجب

على الزعماء السياسيين ومتخذي القرار والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني أن يجتهدوا لإدراك حجم التحديات التي يواجهها لبنان، والاتفاق على رؤية للمستقبل، وتنفيذ إصلاحات طموحة. ويجب المسارعة إلى دراسة إيجاد حلول سريعة لخلق الوظائف، لاسيما للفئات الضعيفة والمحرومة. وعلى الرغم من الإقرار بأن اختلال عملية وضع السياسات في لبنان وصل إلى مستويات مرتفعة جديدة في السنوات الأخيرة، فإنه لا مجال للاستكانة في هذا الوقت الذي يشوبه الغموض وسط مخاطر داخلية وإقليمية متفاقمة من عدم الاستقرار.

170. **وفي الوقت نفسه، مازال الصراع السوري يُضعِف بشدة استقرار لبنان، وتنميته، في ظل المُعوِّقين الرئيسيين لهيمنة النخبة والوضع الهش.** وعند هذا المنعطف، يحيط قدر كبير من الشكوك بمسار الأزمة السورية في المستقبل. غير أنه لغرض هذه الوثيقة، يمكن تحديد ثلاثة سيناريوهات على الأمد المتوسط إلى جانب انعكاساتها المحتملة على المُعوقات الرئيسية في لبنان:

- **تسوية الصراع في سوريا (سيناريو "أفضل حالة").** سوف يؤدي التوصل إلى هدنة لوقف إطلاق النار و/أو تسوية في نهاية الأمر من خلال التفاوض للصراع في سوريا –إذا حدثت– إلى انتهاء أعمال العنف والصراع الواسعة النطاق، ومن ثم إلى تحسين الأوضاع الأمنية في أنحاء المنطقة. وقد تشتمل الانعكاسات والآثار على لبنان على انحسار التوترات السياسية الداخلية وحالة الاستقطاب، واتساع المجال المتاح للحوار والإصلاح. وقد يؤدِّي تحسين أوضاع الأمن في سوريا أيضا إلى بداية عودة اللاجئين إلى وطنهم، وإن كان من المحتمل بقاء أغلبهم في لبنان مدة طويلة بسبب ضيق الظروف الاجتماعية والاقتصادية في سوريا على الأمد القصير. وأخيرا، سيتيح بدء التعافي الاقتصادي وإعادة الإعمار في سوريا للقطاع الخاص اللبناني فرصا كبيرة للاستثمار والتجارة والخدمات.

- **استمرار الوضع الحالي (سيناريو الوضع القائم).** إذا استمر المسار الحالي للصراع في سوريا، الذي يتسم بمعارك متقطعة بين الحين والآخر (أي بدون عمليات عسكرية كبيرة أو حاسمة) ونشاط المعارضة المسلحة، وإرادة أو آفاق محدودة لمفاوضات السلام، فإن ذلك سيظل يفرض ضغوطا قوية تزعزع الاستقرار في لبنان وتُعمِّق أوضاعه الهشة. وفي هذا السيناريو، من المحتمل تفاقم المُعوِّقات الرئيسية، بما في ذلك تكريس هيمنة النخبة/الانقسامات الطائفية مما يُؤدِّي إلى اشتداد مخاطر زعزعة الاستقرار السياسي/الاجتماعي، وتدهور مطرد للوضع الاقتصادي والمالية العامة بسبب تقاعس الحكومة عن العمل، وضغوط يصعب التغلُّب عليه أوجدها وضع اللاجئين.

- **تصاعد الصراع في سوريا.** إذا تصاعد الصراع في سوريا، بما في ذلك زيادة المواجهات العسكرية وأعمال العنف على نطاق واسع، فإنه قد يؤدي إلى موجات جديدة من نزوح السكان، ومساع جديدة من جانب المتقاتلين لحشد مزيد من الدعم من خلال الشبكات والتحالفات الإقليمية. وفي هذا السيناريو، قد يؤدِّي خطر امتداد آثار الصراع إلى لبنان إلى زعزعة شديدة لاستقرار البلاد وما لذلك من انعكاسات وتداعيات محتملة منها انهيار شامل للتوازن السياسي الداخلي القائم حاليا، وتصاعد التوترات السياسية والطائفية وتحولها إلى مواجهات عنيفة، وانهيار الحكومة ومؤسسات الدولة. وقد يفضي زعزعة الاستقرار السياسي واحتمال تدفق جديد على نطاق واسع للاجئين

السوريين إلى لبنان إلى زعزعة الوضع الاجتماعي والاقتصادي بشدة، ومن ثمَّ إلى اضطرابات شعبية وتفاقم التوترات بين الطوائف في أنحاء لبنان.

1. تخفيف آثار المُعوِّقات الرئيسية على التنمية

171. **مع أن المُعوِّقات الرئيسية التي يواجهها لبنان عميقة الجذور–كونها نتاج عقود من التطور المؤسساتي والاجتماعي والسياسي– فإنه توجد وسائل محتملة للتخفيف من تأثيرها** .وبصرف النظر عن كيفية تطوُّر الوضع في سوريا، ثمة فرص مهمة للتغلُّب على المُعوِّقين المتلازمين، ومن ثم تقوية قدرة البلاد على الصمود في وجه الصدمات الخارجية وتخفيف آثارها.[106] ويمكن بوجه عام تصنيف مصادر هذه المرونة والقدرة على الصمود وخيارات الإصلاح في نوعين من إستراتيجيات التخفيف، وهما: (1) السعي بشكل مباشر إلى تخفيف المُعوقين الرئيسيين نفسهما؛ و(2) اعتبار المُعوقين الرئيسيين أمراً مُسلَّماً به والعمل لتخفيف المُعوِّقات المتداخلة بتصميم برنامج إصلاح تتوافق حوافزه مع المُعوقات الرئيسية القائمة. وبالسعي إلى تخفيف المُعوقين الرئيسيين تنطوي الإستراتيجية الأولى على إمكانيات عديدة لتحقيق الأهداف التنموية للبلاد، لكنها تتطلَّب وقتا طويلا لتُؤتي ثمارها نظرا لعُمْق جذور المعوقين التوأمين وعلاقة الترابط بينهما. أمَّا الإستراتيجية الثانية فهي مناسبة أكثر لتحقيق مكاسب على المدى القصير، ولكن نظرا لعمق المعوقات الرئيسية فمن المحتمل أن تكون هذه المكاسب ذات نطاق محدود ورهنا بظهور "فرص سانحة".

172. **وتُبيِّن البدائل التالية سبل السعي للإصلاح في بلد يعاني من مُعوِّقات عميقة الجذور وشاملة مثل لبنان اليوم.** مع التشديد على أنه بسبب الطبيعة المائعة جدا للمُعوِّقين الرئيسيين في لبنان، يجب النظر إلى هذه البدائل على أنها إرشادية إلى النُهُج العامة للإصلاح التي ينبغي اتباعها، ولا تزعم هذه البدائل أنها جامعة مانعة.

الإستراتيجية 1: تخفيف المُعوِّقات الرئيسية (المزايا: متوسطة الأمد لكن كبيرة)

- *تنفيذ العناصر البارزة الرئيسية لاتفاق الطائف* سيُؤدِّي على الأرجح إلى نتائج مهمة من حيث تخفيف هيمنة النخبة. ومن هذه العناصر قانون اللامركزية، وإنشاء مجلس أدنى للبرلمان على أن يتم انتخابه على أساس غير طائفي (مع بقاء المجلس الأعلى على أساس طائفي من أجل حماية حقوق الأقليات). وعلى وجه التحديد:

  - *اللامركزية:* في سياق هيمنة النخبة من خلال النظام السياسي الطائفي، قد تكون اللامركزية، إذا أُحْسِن تصميمها، وسيلةً لاستعادة الصلة بين واضعي السياسات المنتخبين والناخبين/مستهلكي الخدمات العامة. وقد يُقلِّل تمكين الحكومات المحلية من أسباب القوة من خلال اللامركزية الفرص المتاحة لهيمنة النخبة. وقد يخلق نقل السلطات (المالية، السياسية) إلى الحكومة المحلية، أو على الأقل السلطات التي تتصل بعدد قليل من الخدمات ذات الأولوية خطا واضحا لمساءلة الموظفين المحليين أمام المواطنين

[106] على الرغم من العوامل الداخلية والخارجية المختلفة التي تسهم في هشاشة الوضع في لبنان، فإنه يوجد أيضا عدد من المصادر المهمة للمرونة والصمود، ومنها المكاسب التي تحقَّقت خلال السنوات العشر الماضية وحالت دون تكرار أعمال العنف التي شهدتها البلاد خلال الحرب الأهلية، وتُتيح فرصا لتحقيق استقرار البلاد ومعالجة الاختلالات الهيكلية الأساسية.

الذين يُمثّلونهم، ويُسهّل الاستجابة لاحتياجات المواطنين. كما أن العمل لتنفيذ مشروع قانون اللامركزية لعام 2014 قد يسهم في تحسين سلامة هذا البديل.

- *إنشاء مجلس أدنى للبرلمان لا يقوم على أساس طائفي.* إنشاء مجلس ثان يكون من حيث تصميمه غير طائفي ويُعهَد إليه بمهام التشريع على أساس غير طائفي قد يُخفِّف بدرجة ملموسة من السلطات التي تمكنت بعض النخب من الاستئثار بها على مر السنين مستخدمة قناع الطائفية. ومع ذلك، ستتم حماية الحقوق الطائفية للأقليات من خلال مجلس أعلى في البرلمان، لكن هذا المجلس –شأنه شأن المجلس الأعلى– لن يكون له الدور الرئيسي الذي يحظى به حاليا في تحديد أجندة البرلمان.

- *تحسين سبل الحصول على المعلومات (الإحصائية).* تُعد حرية الوصول إلى المعلومات مكونا جوهريا لأي مجتمع يتسم بالانفتاح والشمول ويرفض الإقصاء، وتشكل جزءاً لا يتجزأ من أي برنامج لتحقيق تكافؤ الفرص. وهي تُتيح مزيدا من المنافسة العادلة داخل القطاع الخاص، وستساعد المجتمع المدني والمواطنين على مساءلة الحكومة. وتفيد حرية الوصول إلى المعلومات أيضا في إظهار التكاليف الحقيقية –سواء كانت اقتصادية أم اجتماعية– لنظام الحوكمة الحالي. ومن شأن زيادة شفافية القطاع العام اللبناني أن تُتيح الوصول إلى المعلومات الحكومية والبيانات والإحصاءات الاجتماعية والاقتصادية. وقد يُسهّل هذا مشاركة المواطنين ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني في حوار مستنير بشأن السياسات، لتُستخدَم كأداة لزيادة المساءلة، لأن هذه المجموعات ستصبح قادرة على فحص المعلومات وتدقيقها. قد يساعد اعتماد إجراءات إفصاح تفاعلية كخطوة أولى قبل إقرار تشريعات على تخفيف هيمنة النخبة من حيث التحرُّك نحو تكافؤ الفرص في الحصول على المعلومات، وفرص محدودة للتقدير الاستنسابي، وزيادة المساءلة (إذ إن التشريع لا يُؤدِّي بالضرورة إلى التنفيذ، فالتنفيذ في الغالب هو وظيفة الإرادة السياسية للوزارات والإدارات والمؤسسات فرادى).

- *قد يخلق التحسين بشكل إستراتيجي للخدمات التي يشتد الطلب عليها من القطاعين العام والخاص الطلب المناسب ويتيح حافزا للموظفين العموميين لتقديم المصلحة العامة على خدمة هيمنة النخبة.* وفي لبنان، تندرج المسؤولية الفعلية عن تقديم الخدمات المحلية ضمن نطاق اختصاص الإدارة المركزية التي تسيطر عليها النخبة. وعليه، فإن إنفاق القطاع العام، ورأس المال البشري، وفي نهاية المطاف تقديم الخدمات لا تحكمه بالضرورة الحاجة، إنما في جوهره نظام محسوبية يستند إلى تحالفات الطوائف الدينية والأحزاب السياسية. وفضلا عن ذلك، فإن الكثير من الموظفين المحليين تُعيِّنهم الحكومة المركزية على النقيض ممن يتم انتخابهم محليا. وتحسين الخدمات الأكثر استخداما أو التي تعتبر الأكثر أهمية من قِبَل الجمهور العام قد يؤدِّي إلى زيادة الطلب على الإصلاحات من مختلف الطوائف، الأمر الذي قد يُفضِي بدوره إلى زيادة الحوافز لدى كيانات القطاع العام لتعزيز الإصلاحات. وقد تشتمل هذه القطاعات على الصحة والتعليم وإدارة الأراضي واستخراج الوثائق الشخصية. ويمكن أن يُقال الأمر نفسه عن الإصلاحات التي ستعود بالنفع على القطاع الخاص بوجه أعم. فالإصلاحات يمكن تنفيذها من خلال حوسبة نماذج الوثائق المشتركة، والخدمات الإلكترونية، وتبسيط الإجراءات الإدارية، ومعالجة الفساد في المستويات الدنيا مثل رشوة الموظفين الإداريين. وقد تُؤدِّي تحسينات تقديم الخدمات في نهاية المطاف إلى تحوُّل في المواقف نحو خدمة المصلحة العامة بدلا من حماية هيمنة النخبة.

- *تشجيع الاستقرار السياسي.* على المستوى السياسي، يُفسِّر ضبط النفس الذي تحلّى به حزب الله والتجمعات السنية فيما يتعلق بالصراع السوري الرغبة العامة في تفادي الانحدار والسقوط في هوة الصراع والاقتتال الذي صاحب الحرب الأهلية. والمكاسب التي تحقَّقت من خلال جولات الحوار الوطني منذ عام 2006، ومن خلال أدوات مثل اتفاق الدوحة هي خطوات مهمة وإنْ كانت مُتقطعة، ويمكن البناء عليها كأساس لتوافق سياسي جديد بشأن طبيعة النظام السياسي وتعريف الأولويات الوطنية. وقد تشتمل مسارات التحرُّك في هذا الصدد على ما يلي: (1) تشجيع تجديد الحوار الوطني والمصالحة، بالبناء على سوابق ما بعد 2006؛ و(2) إتاحة مجال للحوار التشاركي والانخراط في الإصلاحات الحيوية السياسية والمتصلة بالحوكمة، مع التركيز على تعزيز عمليات اتخاذ القرارات والحوكمة التي تتسم بالإنصاف وتحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية على كل المستويات.

- *إصلاح المؤسسات والتنمية.* على الرغم من الدمار الذي خلَّفه الصراع مع إسرائيل في عام 2006، والضغوط الحالية الناجمة عن أزمة اللاجئين السوريين، كانت هناك استثمارات في تقوية المؤسسات الوطنية على مدى الأعوام الماضية، بعضها من خلال المساعدات الدولية. ومع أن هذه الاستثمارات لم تُؤدِّ دائما إلى تقديم خدمات عامة أكثر إنصافا وكفاءة، فإنها تُرسِي أساسا مهما لجهود تنمية القدرات في المستقبل من أجل زيادة الشفافية والإنصاف في تقديم الخدمات، وتُتيح منطلقا لبرامج الإصلاح الاقتصادي والتنمية في المستقبل. وقد تشتمل مسارات التحرُّك في هذا الشأن على ما يلي: (1) إصلاح المؤسسات الرئيسية، بما في ذلك الشفافية في عمليات الاستهداف واتخاذ قرارات التخصيص، ونوعية/إنصاف تقديم الخدمات (قد يشتمل التركيز الإضافي على الاستهداف المستند إلى المخاطر)؛ (2) تقوية الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الإنفاق الاجتماعي على أساس الأُطُر المشتركة للسياسات/التخطيط والقواعد الشفافة/المنصفة التي تُنظِّم التخصيص؛ و(3) وضع برامج لتطوير المؤسسات والقدرات في القطاعات الرئيسية مع التركيز على معالجة التفاوتات الديموغرافية والمناطقية وتشجيع تطوير السياسات الذي يستند إلى التفاعل مع المواطنين (تمييزا لها عن النُهُج الفئوية/الطائفية الأضيق نطاقا).

الإستراتيجية 2: معالجة المُعوِّقات المتداخلة بتصميم إصلاحات تتضمَّن المُعوِّقات الرئيسية القائمة

- *تحليل القطاعات المتداخلة من منظور الاقتصاد السياسي ومخاطر الصراع* في حالة عدم وجود المُعوِّقين الرئيسيين، فإن تصميم إصلاحات على المستوى القطاعي سيتركَّز في معظمه على القضايا الفنية التي يجب إصلاحها داخل القطاع المعني. وفي لبنان، بالنظر إلى المُعوِّقين الرئيسيين، فإن إجراء تحليل فني للإصلاحات القطاعية المطلوبة أمر ضروري لكنه ليس شرطا كافيا لحدوث الإصلاحات فعليا ونجاحها. وحتى تتحقَّق هذه الحالة الأخيرة، يلزم إجراء تحليل مسبق يشمل (1) دوافع أصحاب المصلحة الرئيسيين وسلطاتهم، و(2) حساسية القطاع الذي سيتم إصلاحه ومدى تأثُّره بالصراع والوضع الهش. وإذا كشف تحليل أصحاب المصلحة الرئيسية على سبيل المثال أن حزبا طائفيا قويا يحصل على مكاسب شخصية قوية من القطاع، وفي وضْع يمكنه فيه نقض أي محاولات إصلاح في القطاع، فإنه حتى أكثر الحلول الفنية متانة للقطاع لن يؤدي إلى النتائج المرجوة. وحينما يصل الساعون إلى إصلاح القطاع إلى الفهم السليم للأثر على القطاع من جراء نظام الحكم الطائفي

والصـــراع والهشـــاشـــة، يجب عليهم تصـــميم حزمة إصـــلاحات ذات حوافز تكفل التغلُّب على هذين المُعوِّقين الرئيسيين. وتُقدِّم النقاط الفرعية التالية أمثلة كيف يمكن تصميم مثل هذه الحزمة من الإصلاحات.

- *صـفقة كبرى: زيادة المكاسـب المتاحة للمجتمع مع ضـمان ألا تتأثَّر المكانة النسـبية (أو المطلقة) للنُخب.* وقد تسـاعد الصـفقة الكبرى على تخفيف التنافس على السـلطة (سـياسـية كانت أم اقتصـادية) بين الأحزاب الطائفية والنخب التي تُسـيطِر على الاقتصـاد اللبناني. وفي الوقت الحالي، يتمثَّل الوضـع القائم بين النخب في احترام بعضـهم مجال نفوذ بعض، وذلك على سـبيل المثال، عن طريق إيثار الطوائف الدينية بوزارات رئيسـية معينة أو خدمات تُقدَّم إلى أبناء دوائرهم ومناطقهم. ومن شأن الصفقات الكبرى أن تُشجِّع مختلف أصحاب المصلحة على "تقاسـم أوجاع" الإصـلاحات في مقابل تقاسـم المنافع والمزايا. ولكي تنجح الصـفقة الكبرى، يجب تحديد فهم للمصـالح الإسـتراتيجية المشـتركة، والدوافع، والحصـول على المعلومات، وشـروط السـلطة، ومدى الثقة المتبادلة، وإنفاذ المساءلة. وهناك خيار آخر هو أنَّ البديل لعدم التعاون (أي التصـارع) بالغ السوء ووشـيك. واعتماد صـفقة كبرى سـيتجاوز على الأرجح الأحزاب السياسـية في لبنان لإشـراك أو إدراج أطراف دولية فاعلة قادرة على التأثير على الساحة السياسية في لبنان.

- *نهج انتهازي:* الاسـتعداد لاغتنام الفرصـة حينما تسـنح، مثلا حينما تصـبح المُعوِّقات الرئيسـية بصـفة مؤقتة أقل رسوخا (مثلا لأن اتفاق سلام إقليمي يُخفِّف بدرجة كبيرة من نظام الحكم الطائفي والصراع والوضع الهش). ولعل مثل هذه الفرصـة بدأت تسنح في قطاع الحوكمة حيث طُرِحَت عدة مبادرات للإصـلاح في الآونة الأخيرة أو على وشـك أن تُطرَح. على سـبيل المثال، تدرس وزارة المالية إصـلاحات واسـعة النطاق لعملية إدارة الأراضـي واتخذت بعض الخطوات لمعالجة الفسـاد المتفشـي في إجراءات إدارة الأراضـي. واتخذت وزارة الصـحة خطوات لمعالجة الممارسات غير الآمنة المتصلة بالأغذية والأدوية. ويستطيع أصحاب المصلحة مساندة هذه الإجراءات التدخلية واسـتخدامها في خلق آثار غير مباشـرة تعود بالنفع على الحوكمة في قطاعات أخرى أيضـا. على سـبيل المثال، بتحسين آليات المساءلة العامة التي تشمل القطاع العام، أو تيسير الحصول على المعلومات والشفافية التي تُؤثِّر على عدد كبير من القطاعات المختلفة.

- *الالتفاف على هيمنة النخبة*، بمعنى العمل مع أطراف خارجية فاعلة القطاع العام يمكنهم الدفاع عن الإصـلاحات الضـرورية و/أو تقديم الخدمات الرئيسـية إلى المواطنين. وفي الوقت الحالي، تقوم أطراف فاعلة كثيرة –القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب السـياسـية والجماعات الدينية– بالتعويض عن نقص الخدمات التي يقدمها القطاع العام الذي تسـيطر عليه النخبة، ولذلك يتم تقديم الخدمات على أسـاس خدمة أغراض مُعيَّنة مع ضعف تدابير المساءلة.

- *المشـاركة الاجتماعية "الأفقية".* غالباً ما تُعتَبر منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في لبنان مُرشِّـحات طائفية، أيْ منظمات تُشكِّل جزءا من النظام الطائفي الأوسع والمؤسسات التي ينتمون إليها. ولكن تاريخ لبنان منذ الحرب الأهلية يُبرِز أيضـا دورهم الذي قد يكون إيجابيا في المسـاعدة على تشـجيع الديناميات الأفقية التي تُشـجِّع على اندماج مختلف عناصـر المجتمع فيما يتعلق بالقضـايا السياسـية والاقتصـادية. وهكذا، فإن مسـارا إسـتراتيجيا رئيســيا يتمثَّل في تقوية التنظيم المتكامل غير الطائفي للمجتمع المدني والقطاع الخاص، وبوجه خاص "جيل

الربيع العربي" ومشاركتهم، في وضع أجندات وطنية للإصلاح والتطوير المؤسسي تتسم بالشمولية وعدم الإقصاء. وعلى المستوى المحلي، قد تساعد مشاركة تلك الأطراف الفاعلة في تخفيف التوترات الاجتماعية (ومنها ما يرتبط بتدفق اللاجئين) على تقوية التماسك الاجتماعي والصمود، وتُسهِّل وضع آليات لإدارة الضغوط الاجتماعية والاقتصادية المصاحبة.

- *إدارة تدفُّق اللاجئين السوريين وتحويله إلى فرصة.* من المُرجَّح أنَّ لبنان سيحتاج إلى أن يعالج وجودا طويل الأمد للاجئين السوريين على الأمد المتوسط بصرف النظر عن كيفية تطور الأزمة السورية. ومع أن المساعدات الإنسانية كانت ضرورية في إعالة اللاجئين والتخفيف جزئيا من متطلبات المالية العامة المصاحبة، ثمة فرصة لتوطيد هذه المكاسب والحفاظ عليها في الأمد المتوسط، وفي الوقت نفسه تقوية وتحسين قدرات القطاعين العام والخاص كناتج إنمائي في حد ذاتها. وقد يشتمل دعم هذه الاستمرارية بين الأعمال الإنسانية والتنمية على ثلاثة مسارات إستراتيجية محتملة: (1) تحسين الحيز المكاني للجوء الآمن من خلال تقوية قدرات المجتمعات المحلية المضيفة على إدارة التوترات الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بوجود اللاجئين؛ (2) تقديم المساندة للحكومة لتلبية متطلبات المالية العامة وفي الوقت نفسه أيضا إرساء الأساس لتحسينات في الأمد المتوسط في مرافق البنية التحتية وتقديم الخدمات؛ و(3) التشجيع على مزيد من الاعتماد على النفس والاستقلال الاقتصادي بين اللاجئين من خلال مساعدات موجَّهة لدعم سبل كسب العيش وسياسات لاحتوائهم في الأمد المتوسط في الاقتصاد الوطني. وتعد النقطة الثانية حيوية لبلد مثل لبنان كي يُقدِّم للمجتمع الدولي منفعة عامة عالمية تتمثَّل في استضافة اللاجئين وفي الوقت نفسه الحيلولة دون انتشار مفسدة عامة عالمية مثل الإرهاب الدولي أو التخفيف من آثاره (إذا تُرِكت الإجراءات التدخلية الوقائية مثل معالجة الفقر دون تمويل كاف).

2. فرص التغلُّب على المُعوِّقات المتداخلة

173. **مع مراعاة تصميم إصلاحات ذات حافز كاف للتغلُّب على المُعوِّقيْن الرئيسيين التوأمين –كما هو مُبيَّن أعلاه– قد تساعد الفرص التالية على تحسين كبير للآفاق الإنمائية للبنان:**

- *إصلاحات البنية التحتية في مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والكهرباء وإمدادات المياه والنقل ستُحدِث تحوُّلا في نوعية الحياة للجميع، بالإضافة إلى حفز جهود خلق الوظائف.* فإصلاح قطاع الكهرباء أمر بالغ الأهمية، وسيؤدِّي إلى استرداد التكاليف لمؤسسة كهرباء لبنان، وتحسين موازين المالية العامة والمعاملات الخارجية، وتقليص انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. وسيفي وجود إمدادات كهرباء منتظمة يُعوَّل عليها بمتطلبات قطاع النقل الذي سيُطلِق هو نفسه العنان لتحسين الترابط وتحفيز النمو. وستُمهِّد هذه الإصلاحات الطريق إلى اجتذاب رأس المال الأجنبي وحفز جهود تنويع الاستثمارات للقطاع الخاص اللبناني من التنمية العقارية والسندات الحكومية، الأمر الذي سيُعزِّز البيئة التنافسية في لبنان. ويُتيح إدراج الطاقة المُتجدِّدة في مزيج مصادر الطاقة في لبنان فرصة لخلق وظائف خضراء مراعية للبيئة، لاسيما مع سعي لبنان لبلوغ هدفه المتمثل في توليد 20% من هذا المزيج من الطاقة المتجددة بحلول عام 2020. ومن شأن تحقيق تحسينات في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات خلق فرص العمل، وكذلك الحال بالنسبة للخدمات الجديدة ذات الصلة في القطاعات الوسيطة التي تتعلق باتصالات النطاق العريض التي يمكن تطويرها في مجالات الأعمال المصرفية الإلكترونية والصحة

الإلكترونية وفي الصناعات الجديدة مثل الخدمات الموجَّهة للتصدير التي تُيسِّرها تكنولوجيا المعلومات. وستُساند مثل هذه التحسينات في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أيضا منظومة بيئة التكنولوجيا المتنامية في لبنان وتُحفِّز خلق المزيد من الوظائف عالية الجودة.

- *بعض التحديات التي يواجهها سوق العمل في لبنان يُمكِن التصدِّي لها من خلال استثمارات مُوجَّهة للزراعة والمياه.* فقطاع الزراعة يشهد تحوُّلات في هيكل إنتاجه وتناقص معدلات الأجور. بيد أن الأزمة السورية تُتيح فرصة ثمينة للمنتجين المحليين. وقد يساند القيام باستثمارات ملموسة إعادة تأهيل شبكات الري من خلال استثمارات في المرافق المادية وغير المادية للبنية التحتية بما يتسق مع الإستراتيجية الزراعية للحكومة للسنوات 2015–2019 التي تهدف إلى مواصلة العمل لإنعاش هذا القطاع (تُعتبر ندرة المياه وكفاءة استخدامها عائقا رئيسيا لتوسيع الإنتاج الزراعي). فضلا عن ذلك، سيتعين أن يعيد قطاع التصدير توجيه نفسه بعيدا عن الأسواق التقليدية في سوريا وإلى مزيد من التنوُّع. وسيحتاج إلى تطوير سلاسل التوريد لمنتجات عالية القيمة في فاكهة وخضراوات مُعيَّنة. وقد تكون المجالات المحتملة للمساندة في مجال التحليل ونُظُم معلومات السوق، وبرامج مُوجَّهة لترويج الصادرات، ومساندة مؤسساتية لتعزيز كفاءة القطاعات وتنظيمها.

- *الاستثمارات في رأس المال البشري ضرورية مع وجود فرص في كل مستويات التعليم.* فقد تَحدَّد التعليم الجيد في الطفولة المبكرة بوصفه عائقا يحول دون الخلاص من الفقر وقد يكون مكسبا في الأمد المتوسط. وفي مستويات التعليم الثانوي والجامعي، تُعَد البرامج التعليمية الملائمة لتلبية متطلبات سوق العمل في لبنان ذات أهمية بالغة. ويتصل بذلك، حضور مستشارين مهنيين لتوجيه عملية اختيار الشباب للتخصُّص العلمي والمهنة، إذ إنه يتيح فرصة أخرى. وينبغي بعث الأمل في نفوس الشباب في أنه يمكنهم أن يكونوا عامل تحفيز للتغيير في لبنان وتزويدهم بالمهارات اللازمة للنجاح. والشباب في معظمهم منفصلون عن العملية السياسية ويفتقدون الحافز لإحداث أي تغيير حقيقي في لبنان في ظل الوضع الاقتصادي والسياسي السائد، ومن ثم يأتي ميلهم الشديد للهجرة إلى الخارج. ومن الضروري إجراء تعديلات في المناهج الدراسية لضمان أن يكتسب الخريجون المهارات التي يطلبها أرباب الأعمال، وكذلك الحاجة إلى دمج مهارات ريادة الأعمال في النظام التعليمي في المستويين الثانوي والجامعي لحفز أولئك الشباب الذين يبدون اهتماما ببدء شركات جديدة وخلق وظائف لأنفسهم. وقد يساعد إيجاد مُلتقَيات مشتركة للشباب من شتَّى الخلفيات مثل المراكز المجتمعية والنوادي الرياضية على تخفيف تقسيمات الحدود الجغرافية ذات الصبغة الطائفية.

174. **ومع أن الحلول الفنية معروفة من أجل تحقيق الإصلاح والتقدم في كل مجال من مجالات المُعوِّقات المُحدَّدة من حيث الأولوية، فإنه يمكن النظر في فرص إضافية "ناعمة"**. فهناك مجال أن تستعيد الدولة ثقة مواطنيها بإعادة بناء الدولة وفي صميمها سيادة القانون. والنقطة الفرعية سالفة الذكر عن "المشاركة الاجتماعية الأفقية" هي واحدة من مثل هذه الخيارات. وهناك خيار آخر هو أنه بالإضافة إلى التركيز على خلق الوظائف، تستطيع الحكومة اقتراح وتنفيذ سياسة لإشراك الشباب، وإطلاق حملات عن الحوكمة الرشيدة، وإقامة مسابقات لتعزيز الهوية اللبنانية، ونشر مواد مُلهِمة وتساعد على تحقيق التمكين الاقتصادي مثلا عن الوظائف والمنح الدراسية والهبات. ويُمكِن استلهام تغيُّرات سلوكية في الإدارة من خلال قصص إيجابية عن طريق التعرُّف على الإدارات والوكالات والقادة الذين يُؤدون واجبهم في خدمة المواطنين بشكل جيد.

175. **بوسع لبنان تحويل مجالات التركيز السلبية إلى مجالات إيجابية.** فالطائفية إذا لم تُستَغل كستار للفساد وهيمنة النخبة يمكن أن تساعد على تعزيز التنوُّع واحترامه في لبنان. ويمكن تحديد المداخل إلى النظام الطائفي من أجل حفز التغيير مثل إشراك الهيكل الطائفي في التخطيط والمناقشات بشأن المنافع العامة، وخلق الوظائف، والنمو الاقتصادي. ويستطيع لبنان أيضا إعادة تحديد نفسه وسط التغيُّرات الديموغرافية. فعلى سبيل المثال، يُمكِن لهذا البلد استغلال ميزته النسبية المتغيرة في قطاع الصناعات الغذائية. وتوجد أيضا فرص للقطاع الخاص اللبناني بالنظر إلى خبرته في مجال التعافي وإعادة الإعمار حينما تستقر البلدان المضطربة حاليا في المنطقة.

176. **للبنانيي المهجر دور مهم في مساندة الإصلاح.** وقد كان الدعم القوي من الجالية اللبنانية في المهجر بتوفير قاعدة كبيرة من تحويلات المغتربين مصدر قوة للبنان. ويمكن تعبئة لبنانيي المهجر للتأثير على صناع القرار الرئيسيين في لبنان لمساندة الإصلاحات، ويستطيعون القيام بدور في تقديم الخبرات والمواهب وتمويل الاستثمارات في الأصول الإنتاجية، والوساطة في التوترات السياسية الداخلية بالمساعدة على تركيز جهود القطاع الخاص والمجتمع المدني بعيدا عن المصالح الطائفية.

المراجع

Alesina, Alberto, Baqir, Reza, and Easterly, William (1999), "Public Goods and Ethnic Divisions," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114 (4), pp. 1243-1284.

Ammar, Walid (2009), *Health beyond Politics*, World Health Organization Eastern Mediterranean Regional Office.

Assadissa (2013), "Worrying Indicators: Pension System in Lebanon," *Assadissa* 4, pp. 133-134.

Barnes-Dcey, Julien (2014), "Lebanon: Containing Spillover from Syria," European Council on Foreign Affairs.

Bertelsmann Stiftung, BTI (2014), "Lebanon Country Report," Gutersloh: Bertelsmann Stiftung.

Berthélemy, J.C., S. Dessus, and C. Nahas (2007), "Exploring Lebanon's Growth Prospects," *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4332, Washington DC.

Besley, Tim and Torsten Persson (2009), "Repression or Civil War?" *American Economic Review*, vol. 99(2), pp. 292-97

Calì, M. and A. Mulabdic (2014) "Trade shocks and conflict: Revisiting the cross-country evidence," mimeo, The World Bank, Washington DC.

Cammet, Melani and Issar, Sukriti (2010), "Bricks and Mortar Clientalism: Sectarianism and the Logics of Welfare Allocation in Lebanon," *World Politics*, July.

Chaaban, Jad (2014), "The Costs of the Lebanese Sectarian System," mimeo, American University of Beirut.

Czernich et al. (2009) "Broadband Infrastructure and Economic Growth".

Dal Bó, E. and P. Dal Bó (2011), "Workers, Warriors and Criminals: Social Conflict in General Equilibrium," *Journal of the European Economic Association*.

Eken, S., P. Cashin, N. Erbas, J. Martelino, and A. Mazzarei (1995), "Economic Dislocation and Recovery in Lebanon," *IMF Occasional Paper* No. 120, Washington DC

See El-Laithy, H., K. Abu-Ismail; K. Hamdan (2008) "Poverty, growth and income distribution in Lebanon—country study," International Policy Centre for Inclusive Growth.

El Zein, Fares and Sims, Holly (2004), "Reforming War's Administrative Rubble in Lebanon," *Journal of Public Administration and Development*, Volume 24, pages 279-288.

European Union (2009), "Lebanon Country Statistical Situation Report. Version 2.0," Brussels.

FAO (2013), "Agricultural Livelihoods and Food Security Impact Assessment and Response Plan for the Syria Crisis in the Neighboring Countries of Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon and Turkey," Rome

Gaspard, Touffic (2004) "A Political Economy of Lebanon, 1948-2002, the Limits of Laissez Faire", Brill Leiden, Boston.

Gatti, R.; Angel-Urdinola, D.; Silva, J; and Bodor, A (2013), "Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa Region," World Bank, Washington DC.

Gelvanovska et al. (2014), "Broadband Networks in the Middle East and North Africa," World Bank, Washington DC

Government of Lebanon (2014), "Lebanon Country Profile 2014", Ministry of Finance.

_____ (2012a), "National Water Sector Strategy," March

_____ (2012b), "National Strategy for the Wastewater Sector," Ministry of Energy and Water.

_____ (2011a), "The National Social Development Strategy of Lebanon 2011", Ministry of Social Affairs (MOSA).

_____ (2011b), "Lebanon's Second National Communication to the UNFCCC," Ministry of Environment.

_____ (2010), "Policy Paper for the Electricity Sector,"

_____ (2007), "Recovery, Reconstruction and Reform,"

_____ (2005), "2004-2005 Living Conditions and Household Budget Survey," CAS,

_____ (2003), "Competition in the Lebanese Economy: A Background Paper for a Competition Law for Lebanon," Ministry of Economy and Trade.

_____ (2002), "Paris II Meeting: Beyond Reconstruction and Recovery…Towards Sustainable Growth," November 2002.

Hausmann, Ricardo; Klinger, Bailey; Wagner, Rodrigo (2008), "Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'," Harvard *CID Working Paper* No. 177, September.

Hertel, T.W. (ed.) (1997), *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, Cambridge University Press.

Hourani, Guita (2007), "Lebanese Diaspora and Homeland Relations", paper prepared for the Migration and Refugee Movements in the Middle East and North Africa.

Hourani, Najib B. (2013), "Lebanon: Hybrid Sovereignties and U.S. Foreign Policy", Middle East Policy Council.

IGSPS, MOPH, and WHO (2012), National Health Statistics Report in Lebanon, Beirut.

Inchauste, Gabriela, João Pedro Azevedo, B. Essama-Nssah, Sergio Olivieri, Trang Van Nguyen, Jaime Saavedra-Chanduvi, and Hernan Winkler (2014) *Understanding Changes in Poverty*, World Bank, Washington DC.

International Labour Office (2010), "L'émigration libanaise et son impact sur l'économie et le développement," *Cahier des Migrations Internationales* No.105, Genève.

International Monetary Fund, Lebanon Article IV Consultations (various years but especially 2014, and 2011).

International Poverty Centre (2008), "Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon,"

Jamali, Ibrahim and Le Borgne, Eric (2014), "A Lebanon Sovereign Wealth Fund: Preliminary Recommendations," *Assadissa: A Journal of Public Finance & State Modernization*, Issue 5, October, pp. 68-88.

Kasparian, C. (2014), "Emigrants," mimeo, Beirut.

_____ (2009), "L'émigration des jeunes libanais et leurs projets d'avenir," Université Saint Joseph, Beirut.

Kasturi, Sen and Mehio-Sibai, Abla (2004), "Transnational Capital and Confessional Politics: The Paradox of the Health Care System in Lebanon", *International Journal of Health Services*, Volume 34, Number 3, pp. 527-51.

Katz et al. (2010), "The Impact of Broadband in the Economy: Research to Data and Policy Issues."

Knack, Steve (2002), "Social Capital, Growth and Poverty," The Role of Social Capital in Development; Cambridge University Press, UK.

Kouzhaya, A., et al. (2013), "Occurrence of Pesticide Residues in Lebanon's Water Resources," *Bulletin of Environmental Contamination and Toxicology*, Vol. 91(5), pp 503-09.

Kraft, M., Al-Mazri, M., Wimmen, H., and Zupan, N. (2008). "Walking the Line: Strategic Approaches to Peacebuilding in Lebanon". Bonn, Germany: Working Group on Development and Peace (FriEnt).

Lambertini, Luca and Rovelli, Riccardo (2004), "Monetary and fiscal policy coordination and macroeconomic stabilization. A theoretical analysis," Universita di Bologna.

Lebanese Transparency Association (2007), "Reconstruction Survey: The Political Economy of Corruption in Post-War Lebanon," Beirut.

Lebanese Information Center (2013), *The Lebanese Demographic Reality,* Beirut.

Leenders, Reinoud (2003), "In Search of the State: The Politics of Corruption in Post-War Lebanon."

Lin, Y-H and G. Michaels (forthcoming), "Do Giant Oilfield Discoveries Fuel Internal Armed Conflicts?" *Journal of Development Economics*.

Makdisi, Samir (2007), "Rebuilding Without Resolution the Lebanese Economy and State in the Post-Civil War Period." American University of Beirut Lecture and Working Paper Series No 3.

_____ (2004), *The lessons of Lebanon: the Economics of War and Development*, I.B. Tauris, London.

_____ and Sadaka (2003), "The Lebanese Civil War, 1975-1990," Lecture and Working Paper Series No.3, American University of Beirut, Institute of Financial Economics.

McKinsey (2010), "Fostering Economic and Social Benefits of ICT," The Global Information Technology Report 2009-2010, World Economic Forum;

Ministry of Energy (2014), "Lebanon Environmental Assessment of the Syrian Conflict," September. Study undertaken by the Lebanese MoE with support from the European Union and UNDP.

Mission IRFED (1961), "Besoin et possibilité de développement du Liban: etude préliminaire," Ministère du Plan.

Moubayed Bissat, Lamia (2013), "Why Civil Service Reform Is an Inevitable Choice in times of Crisis," Assadissa 4: 13.

Nahas, Charbel (2008), "The Lebanese System: 1985-2005, A Political Economy Perspective."

Picard, Elizabeth and Ramsbotham (eds.) (2012), "Reconciliation, Reform and Resilience: Positive Peace for Lebanon," *Accord, an International Review of Peace Initiatives*, Issue 24.

Piketty, Thomas (2013) *Le capital au XXIe siècle*, Seuil, Paris.

Prachi, M. (2007), "Emigration and wages in source countries: Evidence from Mexico", *Journal of Development Economics*, Vol. 82, pp. 180– 199.

Qiang and Rossotto (2009), "Economic Impacts of Broadband," 2009 Information and Communications for Development, World Bank.

Rizk Azour, Rola (2013), "Personnel Cost in Central Government of Lebanon," *Assadissa: A Journal of Public Finance & State Modernization*, Issue 4:15.

Schemeil, Yves (1976), "Sociologie du Système Politique Libanais, Grenoble" Université de Grenoble II (Ph.D. Thesis).

Rahme, J. (2007), "Transnational Philanthropy by Migrant Organization: The Case of The Lebanese Children's Fund Association", study presented for the fulfillment of summer training at the Third Session of the Florence School on Euro-Mediterranean Migration and Development, September, p. 22

Roberts, Nigel (2013), "Lebanon: Searching for the State," British Embassy in Lebanon .

Rossis, Nicholas M. (2011), *The Informal Economy in Lebanon: Dangers and Benefits*, Durham theses, Durham University.

Sen, Kasturi and Mehio-Sibai, Abla (2004), "Transnational Capital and Confessional Politics: the Paradox of the Health Care System in Lebanon," *International Journal of Health Services*, Vol. 34(3), pp 527-551.

Trabousli, Fawaz (2007), "A History of Modern Lebanon." Pluto Press, London.

UNDP (2009), "Lebanon 2008-2009 National Human Development Report: Toward a Citizen's State,"

_____ (2008), "Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon," August.

_____ (2007), "Poverty, Growth and Inequality in Lebanon"

UNESCWA (1995) "Poverty in Lebanon," United Nations Economic and Social Commission for Western Asia.

UNHABITAT (2011), "Lebanon Urban Profile: A Desk Review Report."

_____ (2010), "Investigating Grey Areas,"

WHO (2013) "Global Road Safety Status Report," Geneva.

World Bank (2014a), "New coincident and leading indicators for the Lebanese economy," Samer Matta, Policy Research Working Paper, June.

_____ (2014b), "Doing Business 2014: Lebanon - understanding regulations for small and medium-size enterprises," Report No. 82892-LB, October.

_____ (2014c), "Greater Beirut - Water Supply Augmentation Project : environmental and social impact assessment," May.

_____ (2014d), "Lebanon country opinion survey report (July 2013 - June 2014)," March.

_____ (2014e), "Lebanon Economic Monitor: A Sluggish Economy in a Highly Volatile Environment," Spring.

_____ (2014f), "IFC and Fransabank Supporting Job Creation in Lebanon" Case Study. February.

_____ (2014g), "Over the Horizon: A New Levant," Report No. 86946-IQ, March, Washington DC.

_____ (2014h), "The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium," Washington DC.

_____ (2014i), *The Little Green Data Book, 2014*, Washington DC.

_____ (2014j) "Jobs or Privileges—Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa," Macro and Fiscal Management Global Practice, Middle East and North Africa Region.

_____ (2013a), "Lebanon - Financial sector assessment program : the insurance sector - a market and risk based review : technical note," FSAP, Report No. 84238-LB, December.

_____ (2013b), "Lebanon - Financial Sector Assessment Program (FSAP) : capital market development - technical note," FSAP, Report No. 84236-LB, December.

_____ (2013c), "Lebanon - Financial sector assessment," FSAP, Report No. 84237-LB, October.

_____ (2013d), "Lebanon - Economic and social impact assessment of the Syrian conflict," Report No. 81098-LB, September.

_____ (2013e), "Lebanon - Economic and labor force impact of the change in the wage structure of the public sector," Report No. 79324-LB, June.

_____ (2013f), "Lebanon: Social Promotion and Protection Project (SPPP)," Project Appraisal Document, April.

_____ (2013g), "Supporting innovation in SMEs in Lebanon through a public/private equity fund : the iSME fund," Report No. 75658, February.

_____ (2013h), "Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa," Roberta Gatti, Matteo Morgandi, Rebekka Grun, Stefanie Brodmann, Diego Angel-Urdinola, Juan Manuel Moreno, Daniela Marotta, Marc Schiff bauer, and Elizabeth Mata Lorenzo.

_____ (2013i), "Lebanon - Macro-fiscal context and health financing factsheet," Report No. 80286-LB, January.

_____ (2013j), "Road Traffic Injuries: A Public Health Crisis in the Middle East and North Africa," Transport Note 45, October.

_____ (2013k), *Jobs*, 2013 World Development Report, Washington DC.

_____ (2013l), *Fairness and Accountability: Engaging in Health Systems in MENA*, Washington, DC

_____ (2012a), "Lebanon - Good jobs needed : the role of macro, investment, education, labor and social protection policies (MILES)," Report No. 76008-LB, December.

_____ (2012b), "Doing business 2013 : Lebanon - smarter regulations for small and medium-size enterprises : comparing business regulations for domestic firms in 185 economies," Report No. 73956-LB, October.

_____ (2012c), "Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa," Joana Silva, Victoria Levin, Matteo Morgandi, September.

_____ (2012d), "Lebanon - Country water sector assistance strategy (2012-2016)," Report No. 68313-LB, April.

_____ (2012e), "Lebanon - Using Lebanon's large capital inflows to foster sustainable long-term growth," Report No. 65994-LB, January.

_____ (2012f), "Investing for Growth and Jobs", Middle East and North Africa region.

_____ (2012g), "Supporting Innovation in Small and Medium Enterprises Project," Washington DC.

_____ (2011a), "Lebanon - Country environmental analysis," Report No. 62266-LB, July.

_____ (2011b), "Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa Region," Roberta Gatti, Diego F. Angel-Urdinola, Joana Silva, Andras Bodor.

_____ (2011c), "Poor Places, Triving People: How MENA Can Rise Above Spatial Disparities", Report No. 58997, January.

_____ (2011d) "Case Studies in Governance and Public Management in the Middle East and North Africa," Dubai School of Government Publication: Number 2, February.

_____ (2011e) "*Conflict, Security, and Development,"*, 2011 World Development Report, Washington DC

_____ (2010a), "Lebanon Country Partnership Strategy for the Period FY 2011-FY 2014," Report No. 54690-LB, July.

_____ (2010b), "Lebanon - Water sector : public expenditure review," Report No 52024-LB, May.

_____ (2010c), "Lebanon - Agriculture sector note : aligning public expenditures with comparative advantage", Report No. 69547-LB, January.

_____ (2010d), "Lebanon: Reversing Declining Competitiveness, A Survey-Based Investment Climate Update," Finance and Private Sector Development. Middle East and North Africa Region. (unpublished).

_____ (2009a), "Gender-based differences among entrepreneurs and workers in Lebanon," Country Gender Assessment, Report No. 50077, December.

_____ (2009b), "Lebanon - World trade indicators 2009," Report No. 72658-LB, December.

_____ (2009c), "Lebanon - Social impact analysis : electricity and water sectors," Report No.48993-LB, June.

_____ (2009d), Lebanon CGAC Report, April.

_____ (2008a), "Second Emergency Social Protection Implementation Support Project (ESPISP II)," Emergency Project Paper, September.

_____ (2008b), "Lebanon - Electricity sector public expenditure review," Report No. 41421-LB, January.

_____ (2007a), "Exploring Lebanon's growth prospects," Berthelemy, Jean-Claude; Dessus, Sebastien; Nahas, Charbel, Policy Research Working Paper, Report No. WPS4332, August.

_____ (2007b), "Lebanon - Economic and social impact assessment from recovery to sustainable growth," Report No. 39316, January.

_____ (2007c), "Decentralization and Local Governance in MENA," Washington D.C.

_____ (2005a), "Lebanon - Country financial accountability assessment," Report No. 36969-LB, May 2005.

_____ (2005b), "Lebanon - Public expenditure review : reform priorities for fiscal adjustment, growth and poverty alleviation," Report No. 32857-LB, March.

_____ (2005c), "Lebanon - legal and judicial sector assessment," Report No. 32144-LB, January.

_____ (2001), *Social Protection Sector Strategy Paper: From Safety Net to Springboard*, Washington DC.

_____ (1993), "Lebanon - Stabilization and reconstruction," Report No. 11406-LB, March.

_____ (1983), "Lebanon - Reconstruction assessment report," Report No. 4434, March.

_____ (1973), "Lebanon - Current economic position and prospects," Report No. 162.

_____ and Union of Arab Banks (2010), "The Status of Bank Lending to SMEs in the Middle East and North Africa Region: The Results of a Joint Survey of the Union of Arab Banks and The World Bank," Financial Flagship.

World Wide Fund (2014), Poverty and the Environment: Making the Links, WWF.

المرفق 1. النظام الإحصائي والدراسة التشخيصية المنهجية

177. **تتسم القدرات الإحصائية في لبنان بالضعف بشكل عام، ويُعزَى ذلك إلى عدة أسباب منها نقص الموارد لدى إدارة الإحصاء المركزي وافتقارها إلى الاستقلال** (البنك الدولي، 2007أ و2010أ، وصندوق النقد الدولي، 2014). ويتجلى هذا في انخفاض الأداء على مؤشر القدرات الإحصائية الذي أنشأه البنك الدولي. ففي عام 2010، سجل لبنان ثاني أسوأ أداء على المُؤشِّر بعد غابون من بين بلدان لها مستويات متماثلة من التنمية الاقتصادية مقاسا وفق نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي على أساس تعادل القوة الشرائية. وتعوق مواطن الضعف المتصلة بالبيانات اتخاذ القرارات والتحليلات الاقتصادية والاجتماعية. وعلى سبيل المثال، يحد الإطار الزمني لبيانات الحسابات القومية وتواترها من نطاق العمل التحليلي الذي يمكن إجراؤه في الدراسة التشخيصية المنهجية، ولا يُمكِن كذلك إجراء تحليل الانحدار فيما بين البلدان أو تقدير الناتج المحتمل الذي يتطلب استخدام تقنيات اقتصادية متقدمة (مثل التصفية) بالاعتماد على البيانات المتاحة حاليا (انظر المرفق 2 للمزيد من التفاصيل).

178. **وإلى جانب نقْص الموارد والقدرات، يتمثل أحد الأسباب الرئيسية لضعْف النظام الإحصائي في لبنان في الحساسيات السياسية والطائفية المرتبطة بالبيانات.** وبسبب التوازن السياسي/الطائفي الدقيق الذي جاء ذكره في المتن الرئيسي للدراسة التشخيصية، تثور إشكاليات مُعيَّنة تتعلَّق بجمع البيانات على مستوى الأسر المعيشية في لبنان. ونظراً للطبيعة الطائفية للنظام السياسي، فإن العوامل الديموغرافية للسكان التي هي الأساس الذي أقيم عليه معظم النظام الإحصائي للبلاد كانت دائما مسألة حسَّاسة وعلى درجة عالية من التسييس، ويثور خوف من أن تطلب بعض الجماعات مزيدا من السلطة إذا أظهرت الإحصاءات تحوُّلا في العوامل الديموغرافية للسكان (المركز اللبناني للمعلومات، 2013). وقد أُجرِي آخر تعداد رسمي للسكان في لبنان عام 1932، وقامت الحكومة اللبنانية بتحديث نتائج تعداد 1932 في 1942. وتم آخر تحديث للإحصاءات السكانية في 1964 اعتمادا على سجلات الحالة المدنية داخل وزارة الداخلية (الاتحاد الأوروبي، 2009).

179. **تأخر لبنان عن البلدان الأخرى متوسطة الدخل في جمع البيانات الجزئية وإتاحتها، وهي البيانات المطلوبة لرصد التقدُّم نحو بلوغ هدفي البنك.** ويُظهِر الشكل 83 عدد مسوح البيانات الجزئية المتاحة في الدليل المركزي للبيانات الجزئية للبنك الدولي. ولا يوجد سوى 16 مسحا استقصائيا للبنان في الدليل بالمقارنة مع 63 مسحا لتركيا أو 71 مسحا للمكسيك. وثمة مشكلة حادة في لبنان تتمثَّل في نقص المسوح والبيانات الأسرية. فمن بين المسوح الستة عشر المودعة في الدليل يتعلَّق اثنان فحسب بميزانية الأسر. وهذه المسوح الأسرية هي نوع البيانات التي تُستقى منها تقديرات الفقر وتوزيع نمو الدخل، ولا توجد في لبنان أيضا مسوح منتظمة للقوى العاملة، وهو ما يحد من تحليل سوق العمل وتطورات الوظائف.

180. **يُعزَى نقص البيانات الجزئية في دليل البنك الدولي إلى عدم توفر البيانات و/أو عدم إمكانية الوصول إليها.** وعلى سبيل المثال، يوجد عدد كبير من مسوح ميزانية الأسرة التي جُمِعَت بياناتها في إيران، لكن لا يتم إطلاع البنك الدولي عليها. وعلى النقيض، يوجد مسحان اثنان فحسب لميزانية الأسرة أجريا منذ عام 2000 في لبنان، واستخدم واحد منهما فحسب في قياس معدلات الفقر وعدم المساواة. ويُقدِّم الشكل 83 شواهد على هذا تُظهر أنه بالنسبة للبنان فإن معدل الفقر المطلق الوطني غير متاح إلا لعام 2005، أمَّا في بلدان أخرى كثيرة فإن معدلات الفقر المطلق الوطني تقاس بانتظام.

181. **ولا تبرز وثائق إستراتيجية السياسات الحكومية أهمية جمع البيانات والإحصاءات فيما يُعزَى جزئيا إلى مثل هذه المسائل السياسية/الطائفية.** فعلى سبيل المثال، لا يرد ذكر مسائل البيانات في إستراتيجية التنمية الاجتماعية الوطنية للبنان (وزارة الشؤون الاجتماعية، 2011)، حتى على الرغم من أن أحدث تقديرات معدلات الفقر كانت لعام 2005، ويفرض هذا قيدا مهما على قدرة الحكومة على التقييم الدقيق لأهداف التنمية الاجتماعية والحد من الفقر الأساسية وتحديدها، الأمر الذي يطيل أمد التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية. ويؤدِّي هذا إلى اتساع الانقسامات السياسية والاجتماعية وتفاقم التوترات، ومن ثمَّ يطيل أمد ضعف لبنان في مواجهة الصراع.

182. **وفضلا عن مسائل البيانات اللازمة لتحليل الهدفين المتلازمين، تثور أيضا بعض القضايا المهمة فيما يتصل بالمعلومات الإحصائية المتاحة لرصد وتحليل أوضاع الاقتصاد.** ومن بين هذه القضايا:

- *الحسابات القومية:* لا يتم تجميع الحسابات القومية اللبنانية إلا على أساس سنوي، ولا تغطي سوى فترة الأعوام 1997–2013 (حتى ديسمبر/كانون الأول 2014). وطرأت تحسينات في الآونة الأخيرة في تجميع الحسابات القومية، إذ نشرت إدارة الإحصاء المركزي في أكتوبر/تشرين الأول 2013 حسابات قومية جديدة للفترة 2004–2011 على أساس (1) إطار جديد يتسق والمعايير الدولية (نظام الأمم المتحدة للحسابات القومية، 2008) و(2) بيانات جديدة (مثل عوائد الضريبة على القيمة المضافة وواردات الخدمات).

- *ميزان المدفوعات:* على الرغم من أنه حدثت بعض التحسينات الطفيفة (مثل إعداد بيان وضع الاستثمارات الدولية)، فإن صندوق النقد الدولي (2014) لاحظ أن بيانات ميزان المعاملات الجارية تضمَّنت عددا من جوانب اللبس فيما يتصل بتقديرات خدمات القطاع الخاص، وتحويلات العمال المغتربين، والدخل من الاستثمار. وتتسم أيضا نوعية بيانات حساب رأس المال والحسابات المالية بالضعف، إذ تشوب جوانب اللبس البيانات الخاصة بالاستثمار الأجنبي المباشر، والاستثمار في أسهم رأس المال، والقطاع الخاص غير المصرفي، واقتراض الشركات من الخارج.

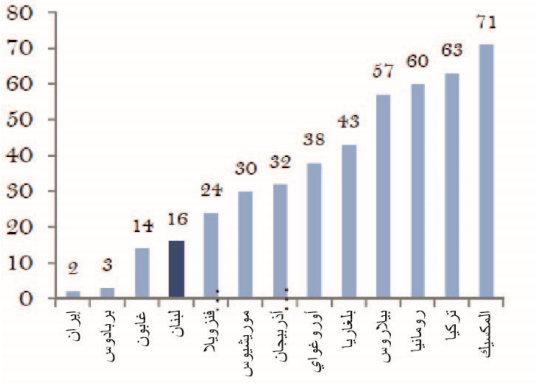
- *الأسعار والتضخم:* قبل ديسمبر/كانون الأول 2013، لم تكن بيانات تضخم أسعار المستهلكين تقدم (1) تفصيلا شاملا للأسعار (أسعار الإيجارات تُجمَع الآن شهريا)؛ (2) نظام ترجيح مُحدَّثا لسلة التضخم؛ و(3) تفصيلا جغرافيا لمؤشر أسعار المستهلكين. ولم يكن مؤشر إدارة الإحصاء لأسعار المستهلكين يعكس بدقة ديناميات الأسعار الكلية في لبنان، حيث إن مسوح الإيجارات التي تؤلِّف 16% من سلة أسعار المستهلكين القديمة لم تكن تُجرَى إلا مرة واحدة كل ثلاثة أعوام. ولم تقم إدارة الإحصاء المركزي بجمع بيانات مؤشر أسعار المستهلكين بين يناير/كانون الثاني ومايو/أيار 2013، فنشأت فجوة في تسلسل بيانات الإدارة.

- *سوق العمل والإنتاجية:* تعود أحدث بيانات رسمية للبطالة إلى عام 2009،[107] ولا يُجرَى بشكل دوري مسح لقوى العاملة. كما لا تتوفر بيانات عن الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. ويعوق غياب هذه البيانات العمل التحليلي لدور مختلف عوامل الإنتاج والتغيُّرات التقنية في تحقيق النمو.

[107] المشروع غير المتكرر لسياسات الاقتصاد الكلي والاستثمار والتعليم والعمل والحماية الاجتماعية (MILES) (البنك الدولي 2012) يُخفِّف إلى حد ما من مشكلة نقص بيانات سوق العمل لكن هذه البيانات ترجع إلى عام 2010.

- *إمكانية الحصول على رأس المال والعائد على الاستثمارات الخاصة:* توجد بيانات محدودة عن إمكانية الحصول على رأس المال في القطاعات. ويُمكِن الحصـــول على بيانات عن تكلفة التمويل، لكن بيانات العوائد الخاصـــة على الاستثمار غير متاحة.

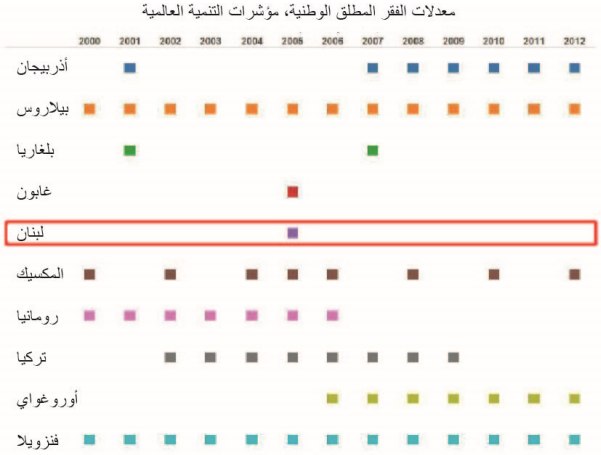
الشـــكل 83. عدد مســـوح البيانات الجزئية المُودَعة في الدليل المركزي للبيانات الجزئية بالبنك الدولي



المصدر: تجميع خبراء البنك الدولي على أساس الدليل المركزي للبيانات الجزئية في 21 أبريل/نيسان 2014.

ملاحظة: تتسـم البلدان المختارة بأن الفرق في متوسـط نصيب الفرد فيها من إجمالي الناتج المحلي بأسعار تعادل القوة الشـرائية بالدولار ونظيره في لبنان لا يتعدَى 10% زيادة أو نقصا.

الشـكل 84. معدلات الفقر الوطنية كما وردت في مؤشـرات التنمية العالمية للبنان وبلدان مختارة للمقارنة



المصـــدر: اســـتنادا إلى أزفيدو جيه. بي. (2011)، وحدة البنك الدولي للبيانـات المفتوحـة: وحدة (Stata) للدخول إلى قواعد بيانات البنك الدولي، ومكونات البرامج الإحصـائية (S457234) كلية بوسـطن، إدارة الاقتصـاد. وبيانات مؤشـرات التنمية العالمية في 9 يونيو/حزيران 2014. والبلدان المناظرة نفســـها كما هي مبينة في الشكل 1. ولا توجد أرقام لكل من إيران وبربادوس.

المرفق 2: الأداء الاقتصادي والحرب الأهلية

183. نظرا لأن الأداء الاقتصادي للبنان تأثَّر بدرجة ملموسة بأوضاع الهشاشة والصراع، فمن المفيد عرض منظور للنمو في البلاد على الأمد الطويل. فعلى سبيل المثال، تأثَّر الأداء الاقتصادي للبنان تأثُّرا عميقا بالحرب الأهلية في السنوات 1975–1990 التي كانت لها آثار طويلة الأمد على كل المُحدِّدات الرئيسية للنمو الاقتصادي من رأس المال البشري والمادي إلى رأس المال المؤسساتي والاجتماعي.

184. **وكانت معدلات النمو الاقتصادي ومتوسط نصيب الفرد من النمو قوية في الفترة بين عامي 1950 و1974،** وكان مُحرِّكها الرئيسي قطاع الخدمات والاستهلاك الخاص. ويُقدَّر أن نمو الاقتصاد اللبناني بلغ في المتوسط 7% بين عامي 1950 و 1974 (مقدسي وصدقة، 2003). وخلال الفترة نفسها، فاق متوسط نصيب الفرد من نمو إجمالي الناتج المحلي 3% (غاسبارد، 2004) وسجَّل نسبة مماثلة 3.3% في السنوات 1964–1974 (إيكن وآخرون 1995). ومع أن متوسط نصيب الفرد من النمو كان قويا، فإنه أقل من متوسط النمو في سبعة بلدان مجاورة.[108] ومن حيث المساهمات القطاعية في إجمالي الناتج المحلي، كان قطاع الخدمات الكبير (69.5% من إجمالي الناتج المحلي) المُحرِّك الرئيسي للنمو في الفترة السابقة على الحرب الأهلية (1966–1971). وفي جانب الإنفاق، في تلك الفترة نفسها، كان الاستهلاك الشخصي الذي بلغت مساهمته 78.5% من إجمالي الناتج المحلي المُحرِّك الرئيسي للنمو (البنك الدولي، 1973). وهكذا، في بداية الحرب الأهلية، كان هيكل الاقتصاد مُتقدِّماً وكان نصيب الزراعة والصناعة فيه صغيرا نسبيا.

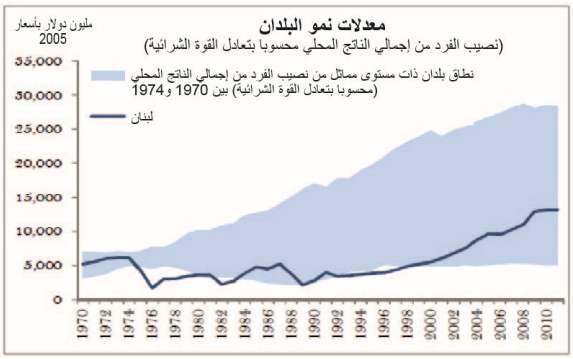
185. **تكبَّد لبنان بسبب الحرب الأهلية خسائر اقتصادية وبشرية كبيرة (من بين أشياء أخرى)** (الشكل 87). وتذهب التقديرات إلى أن الخسائر البشرية بلغت 144 ألف وفاة (أو 5% من السكان المقيمين في ذلك الوقت) وأكثر من 184 ألف إصابة (مقدسي وصدقة، 2003). وانخفض النمو الاقتصادي في لبنان بمقدار النصف أثناء الحرب الأهلية[109] بسبب الهبوط الكبير للاستثمارات، واضطراب أسواق السلع والعمل، والدمار الشديد لرصيده من رأس المال المادي (ما يُقدَّر بمبلغ 25 مليار دولار)، وهجرة أعداد كبيرة للخارج تُقدَّر بنحو 200 ألف من اللبنانيين المهرة (7.3% من السكان) (إيكن وآخرون، 1995، البنك الدولي، 1993). ولم يعُد الاقتصاد إلى مستواه السابق على الحرب (1974) إلا في عام 1998. ومن حيث متوسط نصيب الفرد، وفي ضوء النمو السكاني السريع (وبصرف النظر عن الخسائر البشرية للحرب الأهلية والهجرة الواسعة والمستمرة إلى الخارج)، لم يعد نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي إلى مستواه في 1974 إلا في عام 2002. وهكذا، فمن المنظور الاقتصادي، مضى جيل قبل أن تعود البلاد إلى (متوسط) الرفاهة الذي كانت عليه قبل الحرب. وكما هو مُبيَّن في الفصلين الأول والثاني، كانت للحرب أيضا آثار سيئة على المؤسسات، والحوكمة، ودور الدولة.

---

[108] هي قبرص والأردن وسوريا وتونس وإسرائيل وتركيا ومصر.

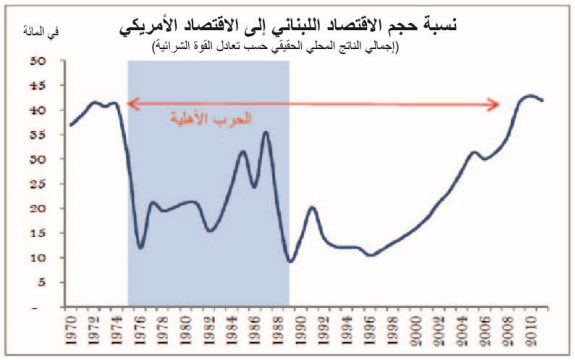
[109] في عام 1990، بلغ إجمالي الناتج المحلي الحقيقي 48% من مستواه في 1974 وفقا لبيانات من جدول بين العالمي (8.0)، وخلص إيكن وآخرون (1995)، إلى الرقم نفسه بتجميع مختلف مصادر المعلومات.

الشكل 85. نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في لبنان تخلَّف عن مجموعة البلدان النظيرة في 1974 حتى لحق بهم في العقد الأول من القرن الحالي



المصـــــدر: مؤشـــرات التنمية العالمية. بلدان المقارنة هي هنغاريا، وأنتيغوا وباربودا، وشـــيلي، وجنوب أفريقيا، وتركيا، وقبرص، وبولنـدا، وكولومبيـا، وجـامـايكـا، وكوســـتـاريكـا، وأوروغواي.

الشـكل 86. عاد الاقتصـاد اللبناني إلى حجمه البالغ 41% في 1974 من الاقتصاد الأمريكي في 2009 فحسب



المصـــــدر: جداول بن العالمية 8.0 وحســـابات خبراء البنك الدولي.

186. **تسبَّبت الحرب الأهلية في تأخُّر التنمية في لبنان لجيل واحد على الأقل.** ففي أوائل السبعينيات، كان ترتيب لبنان ضمن أعلى 31% من بلدان العالم من حيث نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (على أساس تعادل القوة الشرائية). وتراجع هذا التصنيف بشكل ملحوظ بسبب الحرب الأهلية، ولم يستعد لبنان بعد ترتيبه بشكل كامل (في 2011 حل ضمن أعلى 35% من بلدان العالم).[110] لكننا نجد تقييما أكثر إيجابية بدرجة طفيفة عند مقارنة أداء لبنان مع بلدان أخرى كان نصـــيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي فيها مماثلا له معدلا وفقا لتبادل القوة الشـــرائية في عام 1974. وكما يظهر في الشكل 3، تأخر لبنان عن بلدان المقارنة (12 بلدا) حتى العقد الأول من القرن الحالي. ومنذ ذلك الحين، سار نموه بخطى ســـريعة، وبحلول عام 2011، اقترب لبنان من منتصـــف مجموعة نظرائه في 1974، وأصـــبح الآن مرة أخرى على قدم المســـاواة مع شـــيلي وتركيا، لكنه متأخر كثيرا عن أفضـــل البلدان أداء في المجموعة (مثلا قبرص كان ترتيبها من حيث نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي معدلا وفقا لتعادل القوة الشرائية 114 مرتفعا بنسبة 43% عن لبنان). وبالمثل، لم يسترد حجم اقتصاد لبنان الفجوة التي كانت بينه وبين الاقتصاد الأمريكي في 1974 وهي 41% إلا في عام 2009 (وفقا لتبادل القوة الشرائية)–الشكل 86.

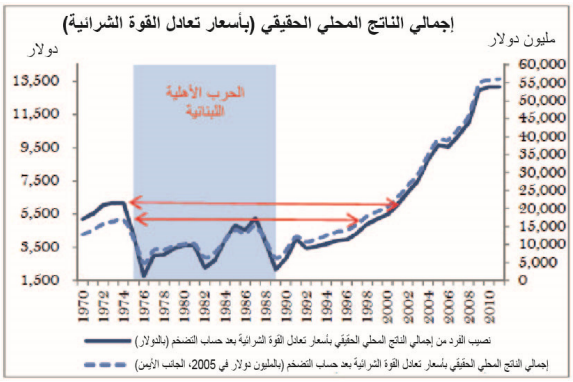
187. **كان تعافي لبنان من الحرب الأهلية قويا نسبيا** (الشكل 88). ومع أن الحرب الأهلية أخَّرت لبنان وسكانه جيلا كاملا من حيث التنمية، فإن مقارنة تعافيه مع نظيره في بلدان أخرى خارجة من الصـــراع تثير الاهتمام. فبالمقارنة مع 12 بلدا خارجا من الصـــراع وشـــهد حربا دامت 10 ســـنوات على الأقل، يتبيَّن أن إجمالي الناتج المحلي الحقيقي للبنان انتعش بسـرعة وأصـبح في وقت لاحق أفضـل البلدان أداء.[111] ويُعزى هذا الأداء الجيد إلى (1) رأس المال البشـري ذي المهارات

[110] المصدر: جداول بين العالمية 8.0 وحسابات خبراء البنك الدولي.

[111] إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (بأسعار تبادل القوة الشرائية) تم تطبيعه عند مستوى 100 في السنة الأخيرة لكل صراع. واختيرت بلدان المقارنة من قائمة البلدان في مطبوعة تقرير عن التنمية في العالم لعام 2011 التي شهدت حروبا استمرت 10 سنوات على الأقل بين عامي 1960 و 2011

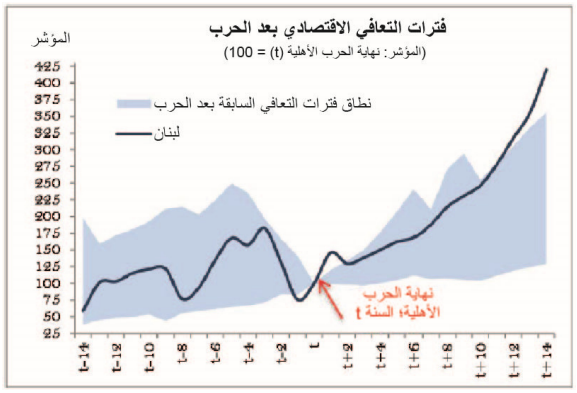
العالية في لبنان؛ (2) التدفق السـريع والكبير لرؤوس الأموال في مرحلة مبكرة من عملية التعافي وإعادة الإعمار التي استمرت منذ ذلك الحين، وذلك إلى حد كبير بفضل تحويلات الجالية اللبنانية الكبيرة في المهجر؛ و(3) جهود الإعمار الواسعة النطاق.

الشكل 87. الحرب الأهلية أدَّت إلى انخفاض إجمالي الناتج المحلي للبنان بمقدار النصف، ومضى جيل قبل أن يعود لمستواه قبل الحرب



المصـــدر: بيانات جداول بين العالمية 8.0 وحســـابات خبراء البنك الدولي.

الشكل 88. أداء قوي نسبيا للاقتصاد اللبناني عند تعافيه بعد الحرب

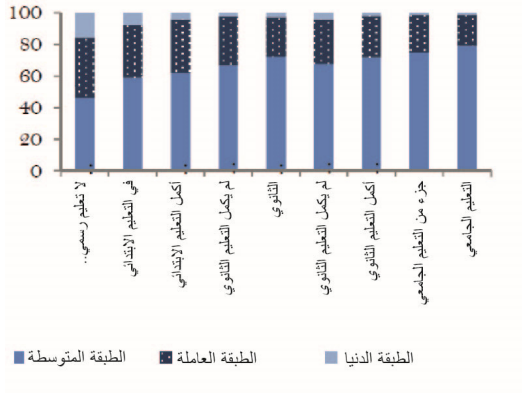


المصـــدر: بيانات جداول بين العالمية 8.0 وحســـابات خبراء البنك الدولي.

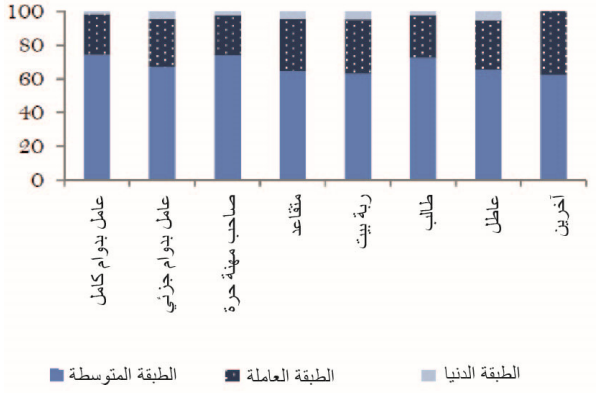
. والبلدان التي اختيرت هي لبنان وليبريا وموزامبيق والسلفادور ونيبال وبيرو وسيراليون وأنغولا وغواتيمالا وإندونيسيا ورواندا وجنوب أفريقيا وجمهورية الكونغو.

المرفق 3: جداول ورســـوم بيانية تكميلية لأوضـــاع الفقر وإمكانية الحصول على الخدمات العامة

الشـكل 89. نسـبة الطبقات المختلفة بين المُجيبين في لبنان وبلدان المقارنة من مســح القيم العالمية، حوالي 2013



الشـكل 90. نسـبة مختلف الطبقات بين المجيبين في لبنان وبلدان المقارنة حسـب الوضـع الوظيفي من مسـح القيم العالمية، حوالي 2013



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي على أساس مسح القيم العالمية (WVS)، الموجة السادسة. ملاحظة: أُجريَت المسوح في سنوات مختلفة في بلدان مختلفة واستبعد من الحسابات الإجابات "بلا أدري" و "لا إجابة".

الجدول 6. آثار هامشية من نموذج بروبيت تُفسِّر كون المرء في شريحة الأربعين بالمائة الدنيا من المجيبين على أساس التقييم الذاتي للتصنيف على سلم الدخل في لبنان في 2013، مسح القيم العالمية

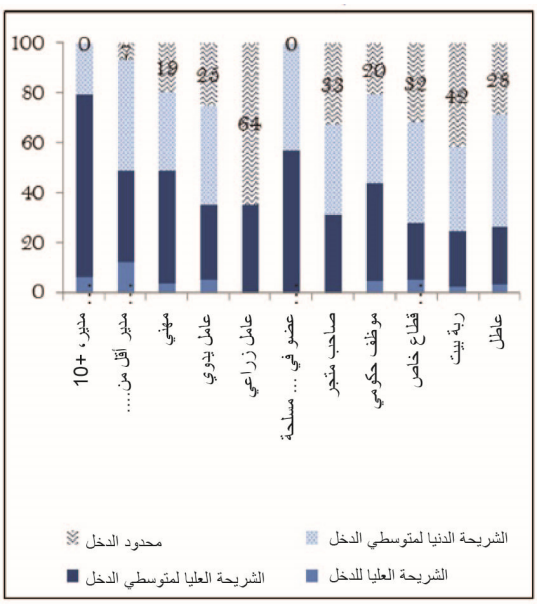
متغيّر مُفسِّر	المعامل المستخدَم	اختبار ت
العمر	-0.001	[-0.133]
الجذر التربيعي للعمر	0	[0.445]
ذكر	0.014	[0.493]
التعليم		
لا تعليم	محذوف	
لم يكمل التعليم الابتدائي	-0.118*	[-1.899]
أكمل التعليم الابتدائي	-0.165***	[-3.636]
لم يكمل التعليم الثانوي الفني	-0.228***	[-5.946]
أكمل التعليم الثانوي الفني	-0.186***	[-4.241]
لم يكمل التعليم الثانوي: الجامعة	-0.207***	[-4.970]
أكمل التعليم الثانوي: الجامعة	-0.220***	[-5.228]
قدْر من التعليم على المستوى الجامعي	-0.221***	[-5.050]
تعليم على المستوى الجامعي ونيل درجة علمية	-0.292***	[-7.658]
الوضع الوظيفي		
موظف بدوام كامل	-0.0953**	[-2.053]
موظف بدوام جزئي	-0.041	[-0.727]
صاحب مهنة حرة	-0.181***	[-4.139]
متقاعد	-0.061	[-0.981]
ربة بيت	-0.108**	[-2.180]
طالب	-0.084	[-1.608]
عاطل	محذوف	
العدد	1,159	

المصدر: تقدير خبراء البنك الدولي على أساس بيانات مسح القيم العالمية، الموجة 6.

ملاحظة: استُبْعِدت من التقدير الردود "بلا أدري" و "لا إجابة".

* مستوى 10% ذو الدلالة الإحصائية، و** 5% و*** 1%.

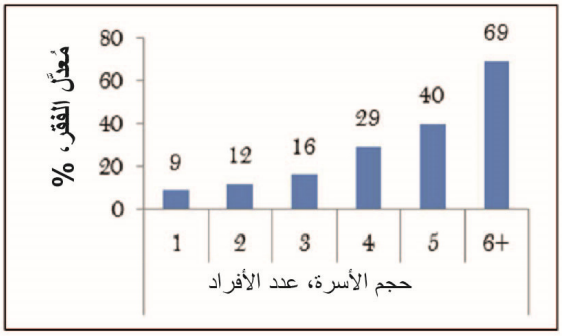
الشـــكل 91. فئات دخل الأســـرة بين المجيبين على اختلاف وضـــعهم في الأيدي العاملة من المقياس العربي في %، 2010



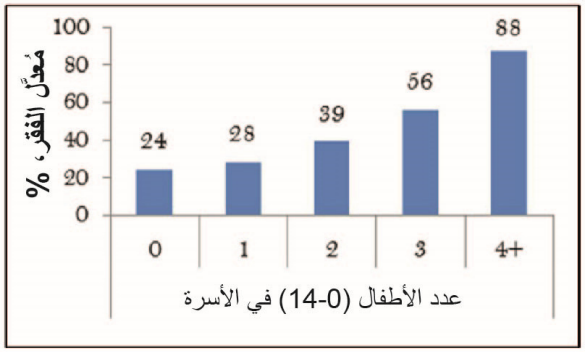
المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي على أساس بيانات المقياس العربي.

ملاحظة: استُبعِد من الحساب الأفراد الذين لم يدلوا بإجابات عن وضع دخل الأسرة.

الشكل 92. معدلات الفقر بين الأسر على اختلاف حجمها في 2012



الشـــكل 93. معدلات الفقر بين الأســـر على اختلاف عدد أطفالها في 2012



المصدر: مسح القدرات المالية في 2012.

ملاحظة: حسابات خبراء البنك الدولي.

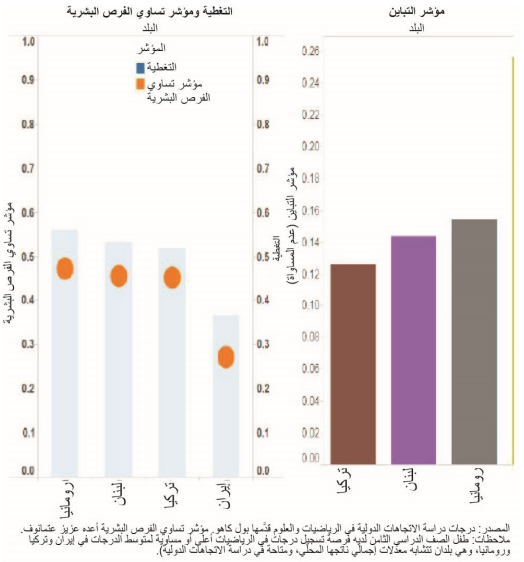
الجدول 7. انحدار بطريقة المربعات الصغرى يُفسِّر درجات اختبار الرياضيات في دراسة الاتجاهات الدولية

متغير تابع: درجة اختبار الرياضيات	
خبرة المدرسين	
الخبرة 10-20	1.4 [3.956]
الخبرة 5-10	-20.44*** [4.182]
الخبرة <5	-21.68*** [4.577]
أكثر من 20 عاما	محذوفة
توفر خدمات إنترنت وأجهزة حاسوب	
لا تتوفر خدمات الإنترنت	-13.43*** [2.451]
لا تتوفر أجهزة حاسوب	-29.41*** [3.771]
مهاجر	
لم يُولَد في البلد	-9.343*** [2.971]
الموقف من الرياضيات	
يحب الرياضيات والعلوم قليلا	-18.97*** [2.612]
لا يحب الرياضيات والعلوم	-35.08*** [3.615]
يكره الرياضيات والعلوم تماما	-52.14*** [3.390]
يحب الرياضيات والعلوم كثيرا	محذوفة
المنطقة	
البقاع	7.997 [5.312]
جبل لبنان	20.68*** [5.178]
الضواحي	3.5 [4.418]
النبطية	-21.63*** [6.345]
الشمال	-14.48*** [4.949]
الجنوب	-17.83*** [5.172]
بيروت	محذوفة
محل الإقامة	
الضواحي	14.55*** [4.269]
مدينة متوسطة الحجم	14.92*** [3.163]
بلدة صغيرة	1.943 [3.740]
منطقة ريفية نائية	-13.58 [8.671]
الحضر	محذوفة
أولاد	5.819*** [2.243]
الإنجليزية	-2.75 [2.832]
ثابت	481.9*** [5.353]
ملاحظات	3,438
الجذر التربيعي	0.198

المصدر: درجات دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم قدَّمها بول كاهو. مؤشر تساوي الفرص البشرية أعده عزيز عتمانوف.

ملاحظات: طفل الصف الدراسي الثامن لديه فرصة تسجيل درجات في الرياضيات أعلى أو مساوية لمتوسط الدرجات في إيران وتركيا ورومانيا، وهي بلدان تتشابه معدلات إجمالي ناتجها المحلي، ومتاحة في دراسة الاتجاهات الدولية).

الشكل 94. التغطية ومؤشر تساوي الفرص البشرية ومؤشر التباين لمجموعة مختارة من البلدان على أساس درجات اختبار الرياضيات في دراسة الاتجاهات الدولية



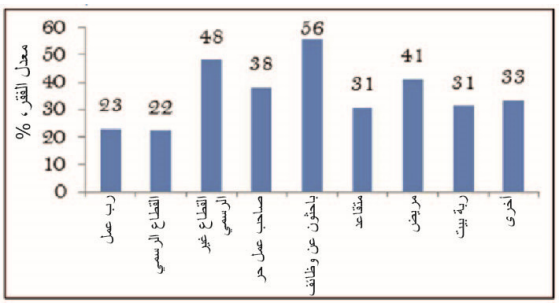
المصدر: درجات دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم قدَّمها بول كاهو. مؤشر تساوي الفرص البشرية أعده عزيز عتمانوف.
ملاحظات: طفل الصف الدراسي الثامن لديه فرصة تسجيل درجات في الرياضيات أعلى أو مساوية لمتوسط الدرجات في إيران وتركيا ورومانيا، وهي بلدان تتشابه معدلات إجمالي ناتجها المحلي، ومتاحة في دراسة الاتجاهات الدولية).

المصدر: درجات دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم 2011، وحسابات المؤلِّف.

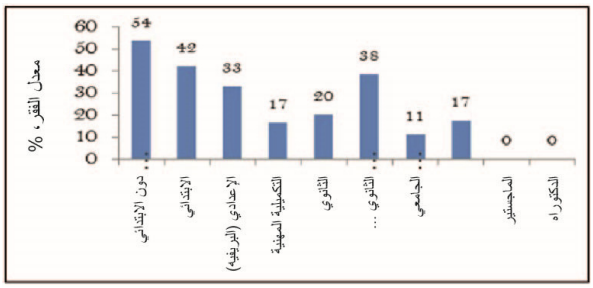
ملاحظات: استخدمت الأوزان الترجيحية للطلاب. يقيس مؤشر التباين درجة التفاوت في الفرص ويتراوح من 0 إلى واحد الذي يشير إلى القيمة الأعلى التي تعني اشتداد درجة عدم المساواة. ولطفل الصف الدراسي الثامن فرصة إذا كانت درجة اختباره أعلى من المتوسط في لبنان وتركيا وإيران: 439.

الشكل 95. معدلات الفقر في 2012، مسح القدرات المالية

أ) وضع عائل الأسرة في الأيدي العاملة



ب) وضع عائل الأسرة في الأيدي العاملة



المصدر: مسح القدرات المالية 2012، وحسابات خبراء البنك الدولي.

الإطار أ 1. حساب مؤشر الفرص البشرية

مُؤشِّر الفرص البشرية (HOI) مقياس يجمع في مؤشِّر واحد النطاق المتاح أو إمكانية الحصول على فرصة مُعيَّنة، ومدى الإنصاف في توزيع هذه الإمكانية. وبالتعبير في شكل معادلة:

HOI=C*(1−D)، حيث أنَّ C هي متوسط النطاق المتاح للحصول على الفرصة، و D هي مقياس عدم التشابه أو عدم تكافؤ الفرص.

ويتراوح مُؤشِّر الفرص البشرية HOI من صفر إلى واحد. وإذا كان المجتمع الإحصائي يتمتع بتغطية كاملة لنطاق الوصول إلى الفرص يعادل مؤشِّره القيمة واحد أو 100%. ومن ناحية أخرى، إذا كان نطاق التغطية 90% ومُوزَّعا توزيعا غير منصف لصالح فئة معينة (مثلا سكان الحضر) فستكون قراءة مُؤشِّر الفرص البشرية أقل من 90%، وتتوقف القيمة على وجه الدقة على مدى الإنصاف في توزيع إمكانية الحصول على الفرص بين سكان الريف وسكان الحضر. ومن البديهي، أنَّ المُؤشِّر يحسب إمكانية الحصول على الفرص ويطبق عليها نسبة خصم إذا لم يكن الحصول على الفرص مُوزَّعا توزيعا منصفا.

ويقيس المؤشر D الاختلاف والتفاوت في إتاحة الوصول إلى فرصة معينة بين مختلف فئات الناس (في حالتنا هذه بين الريف والحضر) بالمقارنة بمتوسط إتاحة الوصول إلى هذه الفرصة بين عموم السكان. ويتراوح المؤشر D من صفر إلى واحد، ويساوي صفرا في حالة المساواة الكاملة في الوصول إلى الفرصة. ويُمكِن تقدير المؤشر D من منظور الاقتصاد القياسي وتحليله لمعرفة مساهمة الخصائص المختارة لتحديد فئات السكان.

ويشرح نموذج عددي بسيط كيف يتم حساب مُؤشِّر الفرص البشرية HOI (كويستا ونارايان 2011).

عدد الأطفال في سن 6–10 سنوات الملتحقين بالمدارس	
البلد أ (100 طفل)	البلد ب (100 طفل)

الحضر (50% من السكان)	40	30
الريف (50% من السكان)	20	30
مجموع الملتحقين بالمدارس	60	60

متوسط الالتحاق بالمدارس أو معدل إتاحة الوصول إلى الفرصة في البلدين واحد وهو 60 طفلا أو 0.6 (100/60). ولكن في البلد (أ) معدل إتاحة الوصـول في المناطق الريفية أقل من التوزيع المتسـاوي: 20 مقابل 30. ومن ثمَّ يجب إعادة توزيع عشرة أطفال لتحقيق المساواة.

$HOI_A=C(1-D)=0.6*(1-10/60) =0.5$

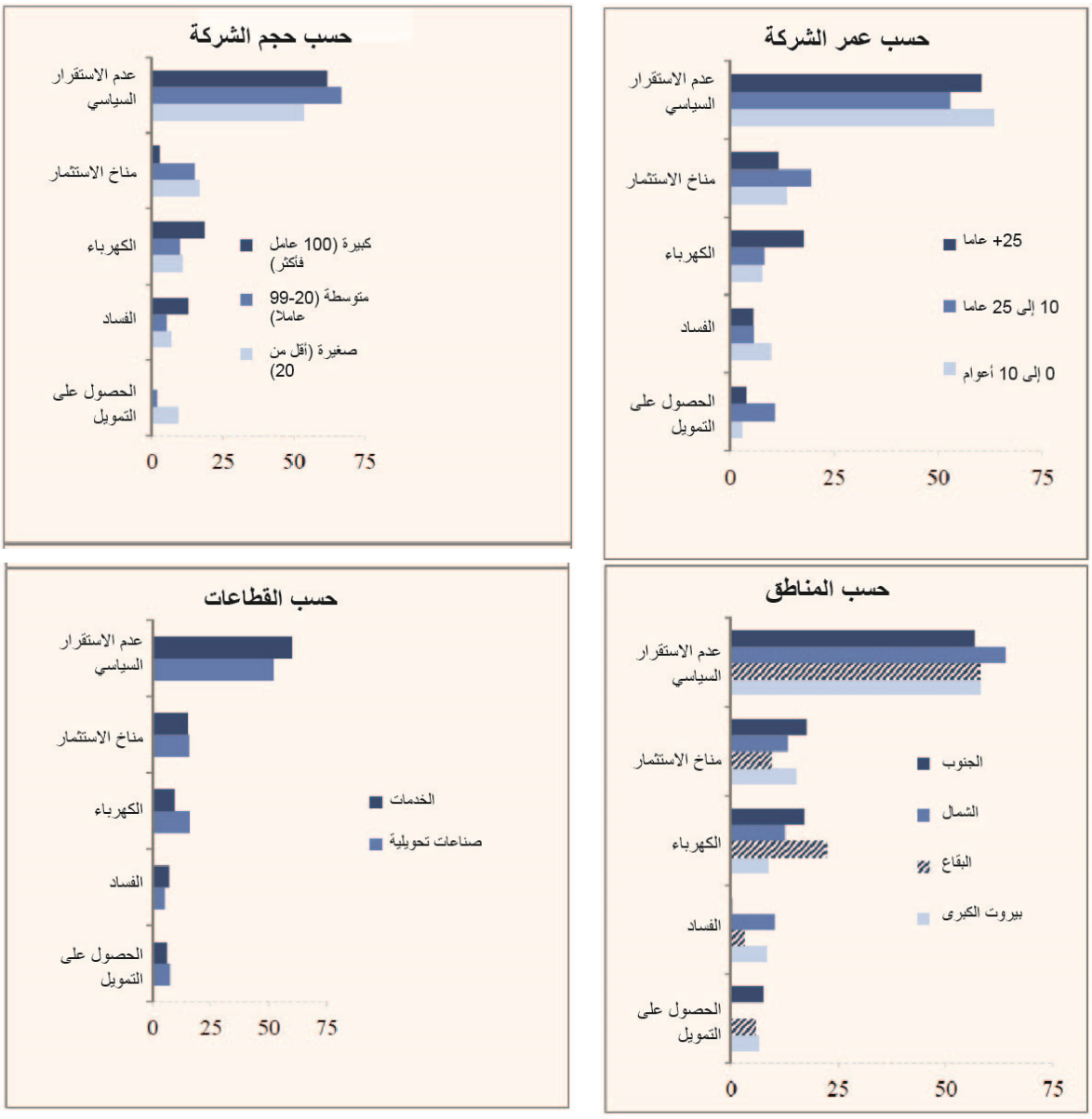
$HOI_B=C(1-D)=0.6*(1-0/60) =0.6$

ونتيجةً لذلك، فإن مُؤشِّر الفرص البشرية HOI للبلد (أ) هو 0.5 وأقل من معدل التغطية البالغ 0.6.

المصدر: مُقتبس من باروس وآخرين (2009)، وكويستا ونارايان (2011).

المرفق 4: مسح مؤسسات الأعمال 2013-2014: نتائج إضافية

الشكل 96. أكبر العوائق أمام عمل الشركات في لبنان



المصدر: مسوح مؤسسات الأعمال 2014/2013. الأشكال مُرجَّحة ببيانات المسوح. أكبر خمسة عوائق على المستوى الوطني مُبيّنة.

يجمع مؤشر مناخ الاستثمار ثمانية مؤشرات ذا صلة (معدلات الضريبة وإدارتها، واللوائح التنظيمية للجمارك والتجارة، والتراخيص والتصاريح، واللوائح التنظيمية للعمل، والمحاكم، والحصول على الأراضي، والممارسات العشوائية).