

LEB/95/010

UNDP
Mrs. Anna Mansour
Advisor, Social Reconstruction and Human Development
Bir Hassan

Fax: (01) 603460/1

Registration Form

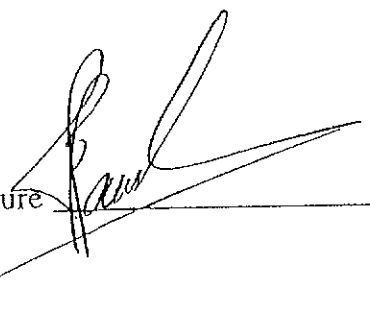
Workshop
Social Capital Formation
for Sustained Human Development in Lebanon

Carlton Hotel, 18 May 1996

Registration form to be returned before or on Monday 13 May 1996.

I, the undersigned, Mr. Ms Bassam Ramadan, herewith confirm my participation in the workshop of Social Capital Formation for Sustainable Human Development in Lebanon, Carlton Hotel, 18 May 1996.

Signature



Beirut,

May 8, 1996

DEVA/K96/1



Ref: LEB/95/010
Management Support for
Sustainable Human Development

6 May 1996

Dear Dr. Ramadan,

Subject: Workshop on Social Capital Formation for Sustainable Human Development in Lebanon

I am pleased to extend to you a *personal* invitation to participate in a workshop on Social Capital Formation for Sustainable Human Development in Lebanon, organized by the UNDP Country Office in Lebanon and the Council for Development and Reconstruction. The workshop will be held on Saturday 18 May at the Carlton Hotel, from 08.30 - 17.30 hrs. Discussions will be held in Arabic. A copy of the provisional agenda is attached for your information.

The workshop takes place within the context of the preparation of the Human Development Profile of Lebanon, which is now in its final stages. A chapter of the Profile will deal with social capital formation, which is the process by which voluntary forms of social regulation (social capital) are instituted and strengthened. Social capital is formed through the mechanisms of people's participation, the grid of relations that constitute the social fabric in any one country or community.

Within this framework, the workshop will review and address three main aspects: the strengths and weaknesses of the Lebanese social fabric; the mechanisms of participation and governance; and, effective mechanisms for capacity-building in Lebanese society towards sustainable human development. The workshop will provide an opportunity for national experts to discuss aspects that lie at the very core of the role of civil society.

Dr. Bassam Ramadan
Office of the Minister of State for Administrative Reform
STARCO Bldg., 5th Floor
Beirut



As only a selected group of participants have been invited, I shall appreciate it if you will confirm your participation and duly fill out the attached registration form which is to be transmitted to Mrs. Anna Mansour, Advisor, Social Reconstruction and Human Development, UNDP, fax: (01) 603460/1. Discussion papers will be distributed to participants prior to the workshop.

I look forward to meeting you and thank you in advance for your participation.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Ross Mountain".

Ross Mountain
UNDP Resident Representative



LEB/95/010
Management Support for
Sustainable Human Development

Agenda

Workshop
Social Capital Formation
for Sustainable Human Development in Lebanon

Carlton Hotel, 18 May 1996

- 8:30-9:00: Welcome and registration
- 9:00-9:45: Introduction:
Mr. Ross Mountain, UNDP Resident Representative.
Mr. Nabil El Jisr, President, CDR, or representative.

Objectives of the Workshop: Ms. Anna Mansour, Advisor, Social Reconstruction and Human Development, UNDP.
- 9:45-10:30: An analysis of the Lebanese social fabric.
Chair: Mr. Habib Sadek, Member of Parliament
Position paper: Dr. Chawki Dweihi
Comment: Dr. Zuheir Hatab
- 10:30-11:30: Discussion
- 11:30-12:00: Coffee-Break
- 12:00-12:45: Participation, democracy and governance in Lebanon.
Chair: Mrs. Nayla Moawad, Member of Parliament
Position paper: Dr. Hassan Krayem
Comment: Dr. Paul Salem
- 12:45-14:00: Discussion
- 14:00-15:30: Lunch
- 15:30-16:15: Effective mechanisms for capacity-building in Lebanese society towards sustainable human development, at the levels of government, the civil society and education.
Chair: Mr. Issam Na'aman, Member of Parliament
Panel: Dr. Farid El-Khazen
Mr. Ghassan Moukhaiber
Mrs. Nada Moghayzel Nasr
- 16:15-17:30: Discussion
- 17:30-18:00: Wrap-up

Ref: PRO/300/SHD

17 January 1996

Dear Mr. Ramadan,

Subject: Profile of Sustainable Human Development of Lebanon

The UNDP Country Office has recently initiated the preparation of a profile of sustainable human development (SHD) of Lebanon, planned to be finalized in May 1996. This exercise is undertaken in cooperation with the Council for Development and Reconstruction and United Nations organizations in Lebanon, and associates a group of independent development specialists.

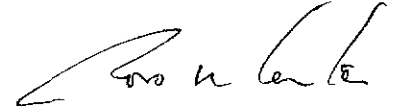
The human development profile will be based, first, on an appraisal of the SHD concept, with particular reference to the national context and main issues, and second, on an in-depth situation analysis of component sectors, aspects, dimensions, and social groups through a range of indicators. The profile is expected to lead to identification of main lines of action and formulation of a strategy in support of the formation of social and environmental capital.

The first drafts of the different thematic and sectoral situation analyses have been completed and are now being submitted for review by government, civil society organizations and United Nations organizations. Attached for your review and comments are draft situation analyses on:

- Poverty, wealth and social investment in Lebanon, by Dr. Antoine Haddad
- Safety nets in Lebanon, by Mr. Adib Nehme
- The housing problem in Lebanon, by Dr. Kamal Hamdan

I shall be grateful for your written comments on the papers, including the data presented, before or on Tuesday 30 January. Your views and observations will contribute to further improve the papers and the profile. In the absence of specific comments, I trust we can assume you agree with and endorse the contents of the papers. Any further information may be obtained from Mrs. Anna Mansour, consultant on sustainable human development, UNDP.

Yours sincerely,



Ross Mountain
UN Resident Coordinator and
UNDP Resident Representative

Mr. Bassam Ramadan
TCM Project Manager
Office of the Minister of state
for Administrative Reform

Cellular: (03) 240526

انتوان حداد
دار التمية ش م م
بيروت - لبنان
١٩٩٥ / ١٢

المداحيل والفقر والثروة في لبنان

المداهيل والفقير والثروة في لبنان

انطوان حداد

مقدمة

ان الاهتمام بدراسة الفقر في لبنان حديث العهد نسبيا، وان كانت ظاهرة الفقر في حد ذاتها قديمة. فقد عرف لبنان دائما في تاريخه الحديث حالة من حالات الفقر، وان بدرجات وبمعدلات انتشار متفاوتة بين المناطق والمجموعات والحقبات. ويسود اعتقاد واسع ان تمدد ظاهرتي الفقر والافقار مرتبط بالحرب ويفقدان الاستقرار الامني والسياسي. وان كان هذا الاعتقاد صحيح نسبيا، فهو لا يعبر سوى عن نصف الحقيقة، حيث للفقر في لبنان محددات ومسببات بنيوية لا صلة لها بالحرب، وهي تدفع في اوقات الحرب كما في السلم على توسيع دائرة انتشار الفقر وتعميقها. وعلى اهميته، لم يحظ الموضوع في المراحل السابقة بالاهتمام المنهجي الكافي، وذلك على الرغم من قيام بعض الابحاث الجدية بمقاربة الموضوع من زاوية دراسة موازنة الاسرة.

اما الاهتمام الحديث بالموضوع، فقد تكوّن اولا بتأثير من الخارج، خصوصا من الاتجاه الراسخ لدى المنظمات الدولية (الامم المتحدة والبنك الدولي) لادراج دراسة الفقر ومكافحته في المرتبة الاولى بين اربع او خمس قضايا تحظى بالاولوية عالميا في ميدان التنمية. والسبب الثاني وراء هذا الاهتمام هو ان لبنان يمثل حالة كان للحرب فيها دور كبير في مفاخرة ظاهرة الفقر وخلق آليات مولدة للفقر والافقار، ويمكن ان تصلح بالتالي للاستخلاص والتعميم.

غير ان الاهتمام الحالي ما زال غير كاف. فالدراسات التي اجريت حديثا، على اهميتها من حيث تسليط الضوء ورسم المعالم النوعية لظاهرة الفقر وتحديد ملامح السياسات الخاصة بمكافحته والحد منه، فهي ما زالت دون الاتساع المنهجي المعتمد دوليا. كذلك فان البرامج

الحكومية لا تتضمن حتى الآن مكونات واضحة تأخذ هذه الظاهرة في الاعتبار وتعنى بمكافحتها أو الحد منها.

عموماً، يثير تعريف الفقر جدلاً واسعاً في أوساط الخبراء والأكاديميين والمسؤولين، وهو جدل يعكس إلى حد بعيد اختلاف النظرة إلى موقع الإنسان في عملية التنمية. فثمة على الأقل نظرتان في هذا المضمار. الأولى تنظر إلى الفقر نظرة "وظيفية" أي بوصفه واحداً من معيقات عدة لتحقيق التنمية، وترى تالياً أن أحراز تقدم على طريق التنمية يمر عبر الحد من الفقر وآثاره. النظرة الثانية تعتبر أن مكافحة الفقر، وصولاً إلى القضاء عليه، تقع في صلب أهداف التنمية وليس في الوسائل فحسب، حيث أن حال الفقر بما تمثله من قصور في الإمكانيات هي في الجوهر انتقاص من الحقوق الأساسية للإنسان^(١)، الذي هو محور أي عملية تنموية والمقياس الرئيسي لاستدامتها.

إن التباين بين النظرتين ليس مجرد تمايز شكلي، بل هو انعكاس لاختلاف موقع الإنسان ودرجة التركيز عليه بين المقاربة الأولى والمقاربة الثانية. غير أن هذا التباين لا يلغي التوافق الأدنى بين النظرتين على أهمية التصدي للفقر والافتقار عبر معالجة أسبابه المباشرة وكبح الآليات الثقافية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية المولدة له، وذلك عبر التمكين واكتساب القوة للفقراء. كذلك يمكن التوافق على تعريف للفقر مشتق من إعلان القمة العالمية للتنمية الاجتماعية^(٢)، بوصفه حال من الحرمان من واحدة أو أكثر من الاحتياجات الإنسانية الأساسية، بما فيها الغذاء، ومياه الشرب المأمونة، وتجهيزات الصرف الصحي، والعناية الصحية، والسكن، والتربية، و(حتى) الإعلام. أما الفقر المطلق فهو الحرمان الشديد من كل هذه الاحتياجات.

وبما أن الفقر، كما اتضح، بات اليوم عنواناً عريضاً وقاسماً مشتركاً لاوسع مروحة من القضايا والمشاكل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية المتداخلة، فإن التحدي الأهم المطروح أمام العملية التنموية، لا بل الوعد الأهم لهذه العملية، هو في التصدي للفقر عبر إيجاد صيغة توازن فضلى optimum بين حد أقصى من الانتاجية من جهة، وآليات توزيع للدخل وتحويلات منصفة من جهة ثانية، صيغة تهدف أساساً إلى تحسين قدرات الفئات الأكثر عرضة للفقر والتمهيش الاقتصادي والاجتماعي.

وبما أن الفقر لا يقاس بانخفاض الدخل فحسب، بل أيضاً بالقدرة على الوصول إلى الخدمات الاجتماعية، فلا يمكن بالتالي الاكتفاء بمؤشرات الدخل للتعبير عن ظاهرة الفقر. فتملك الأصول مثلاً، خصوصاً الأصول المالية والعقارية، يمكن أن يحول دون الوقوع في الفقر. كذلك فإن لوجود شبكات الأمان أو غيابها من ناحية، ومدى فاعليتها من ناحية ثانية، دور حاسم في الحد من انتشار الفقر أو توسعه. كما أن الانتاج العيني الذي لا يمر في

الاسواق، وخصوصا الانتاج الزراعي الذي لا يمر عبر الدورة النقدية، او ناتج عمل النساء المنزلي والحرفي، يعتبر هو ايضا من محددات الثروة والفقر، خصوصا في البيئة الريفية. ويعبر خط الفقر عن المقابل النقدي لمجموع الخدمات التي هي من حاجات الانسان الاساسية وحقوقه الاساسية. ويؤخذ في الاعتبار لدى وضع خط الفقر المداخل غير النقدية والتحويلات غير النقدية، ويعتمد هذا الخط معيارا للتعرف الى الافراد الفقراء والاسر الفقيرة التي يقل مجموع دخلها عن المقابل النقدي المذكور. من اجل ذلك، تحتسب خطوط عدة للفقر، وليس خطأ واحدا، وذلك تبعا للمداخل المحققة في البيئات المختلفة بعد تصحيحها. على الرغم من ذلك، يبقى الكثير من التحويلات غير قابل للقياس، او غير قابل للمراكمة. وهذا ما يعكس صعوبة القياس ومدى تعقيده في حالة دراسة الفقر، وما يضيف شيئا من التقريبية على كل عملية القياس.

كما ان التعمق في دراسة الظاهرة يقتضي اعتماد خطين للفقر في كل بيئة على حدة: خط اعلى يعبر عن المقابل النقدي لمجمل الاحتياجات الاساسية (من غذاء وملبس وسكن وصحة وتعليم)، وخط ادنى يعبر عن حاجات الغذاء فقط. ولمزيد من التعمق، تضاف مؤشرات اخرى هي وطأة الفقر للتمييز بين الفقراء انفسهم، وفجوة الفقر لقياس التباعد بين اجمالي مداخل الفقراء معدلة" وخط الفقر، وخط الفقر النسبي الذي يعبر عن نسبة مئوية معينة من متوسط الدخل في البلاد.

ويستدل على ذلك كله من دراسة موازنة الاسرة، التي تشير في الوقت عينه الى توزيع المداخل الذي يستخدم بدوره لتحديد عدد الاسر الفقيرة (اي تلك التي يقل مجموع دخلها عن خط الفقر) ونسبة الفقراء الى اجمالي عدد السكان.

ومن اوجه القصور في الحالة اللبنانية غياب دراسة شاملة حول ظاهرة الفقر. لذلك تستند المعلومات المتداولة^(٣) الى مقاربات حسابية انطلاقا من محاولات سابقة (في النصف الثاني من الثمانينات) لدراسة موازنة الاسرة جرى تحديثها، واستقصاءات لتقدير توزيع الدخل حديثة انما محدودة النطاق. وتبقى الحاجة ماسة لدراسة شاملة استنادا الى مسح احصائي ذي نطاق واسع وتمثيلي.

اولاً - عرض المعطيات وتحليلها

١- مداخيل اللبنانيين

المعطيات المتوافرة حول مداخيل اللبنانيين يعود احدها الى تحقيق بواسطة عينة متوسطة الحجم (الف اسرة) اجري في حزيران ١٩٩٤ (٤). ويتضح منه ان متوسط الدخل الشهري للأسرة يراوح بين ٦٦٠ دولارا في القطاع الزراعي، و١٦٨٤ دولارا في قطاع الخدمات غير التجارية. وهو يساوي في القطاعات الاخرى، ٨٣٩ دولارا في الادارة العامة، ١٣١٦ دولارا في الصناعة، و١٤٤٨ دولارا في التجارة. (يشير استطلاع سابق (٥) الى ان متوسط دخل الاسرة بلغ في نهاية ١٩٩٢ حوالي ٥٦٠٠ دولار في السنة اي ما يعادل ٤٦٦ دولار شهريا، وهو رقم متجانس مع الارقام المذكورة اعلاه خصوصا اذا اخذنا في الاعتبار تحسن سعر صرف الليرة حيال الدولار وتصحيحات الاجور التي طرأت بين ١٩٩٢ و١٩٩٤).

بالنسبة الى فئات الدخل، يستدل من تحقيق ١٩٩٤ ان ٤٠٪ من الاسر الزراعية لا يتجاوز دخلها ٢٠٠ دولار في الشهر، فيما ان ٣٥٪ من المداخيل تقع بين ٢٠٠ و٥٠٠ دولار، و١١٪ بين ٥٠٠ و١٠٠٠ دولار، و٤٪ بين ١٠٠٠ و١٥٠٠ دولار. اما في القطاع الصناعي، الفئة الاوسع من الاسر تقع مداخيلها بين ٥٠٠ و١٠٠٠ دولار (٣٢٪)، تليها الفئة ما بين ٢٠٠ و٥٠٠ دولار (٢٣٪) ثم المداخيل بين ١٠٠٠ و١٥٠٠ دولار (١٥٪) وما بين ١٥٠٠ و٢٠٠٠ دولار (١٤٪). في قطاع التجارة، الفئة الاوسع هي ايضا بين ٥٠٠ و١٠٠٠ دولار (٣٣٪)، تليها الفئة ما بين ١٠٠٠ و١٥٠٠ دولار (١٩٪)، ثم بين ١٥٠٠ و٢٠٠٠ دولار (١٦٪)، وتتبادل من حيث الاتساع (١٢٪) الفئتان بين ٢٠٠٠ و٣٠٠٠ دولار وبين ٢٠٠ و٥٠٠ دولار. في قطاع الخدمات ما عدا التجارة، الفئة الاوسع هي كذلك بين ٥٠٠ و١٠٠٠ دولار (٣٠٪)، تليها ايضا الفئة بين ١٠٠٠ و١٥٠٠ دولار (١٨٪)، ثم بين ٢٠٠ و٥٠٠ دولار (١٥٪) وبين ٢٠٠٠ و٣٠٠٠ دولار (١١٪) وبين ١٥٠٠ و٢٠٠٠ دولار (١٠٪).

في الادارة العامة، نحو نصف الاسر (٤٨٪) تقع مداخيلها في الفئة بين ٥٠٠ و ١٠٠٠ دولار، ونحو الربع (٢٦٪) بين ٢٠٠ و ٥٠٠ دولار، و١٦٪ بين ١٠٠٠ و ١٥٠٠ دولار، و٥٪ لا تتجاوز مداخيلهم ٢٠٠ دولار.

في فئات الدخل المرتفع (فوق ٣٠٠٠ دولار شهريا)، نجد ١٥٪ من اسر قطاع الخدمات منها ٧٪ يتجاوز دخلها ٥٠٠٠ دولار، يقابلها في الصناعة تباعا ٩٪ و ٥٪، وفي التجارة ٧٪ و ٣٪، وفي الزراعة ٦٪ و ٢٪، وفي الادارة العامة ٣٪ و ١٪.

في فئات الدخل المنخفض (تحت ١٠٠٠ دولار في الشهر)، نجد اغلبية ساحقة في الزراعة (٨٦٪) تليها الادارة العامة (٧٨٪)، ثم الصناعة (٥٦٪) فالتجارة والخدمات (٤٦٪ لكل منهما).

في العلاقة بين فئات الدخل والمستوى التعليمي لرب الاسرة، يشير التحقيق الى تركيز القسم الاكبر من ذوي المستوى الابتدائي في فئات الدخل الدنيا (٨٦٪ في فئة ما دون ١٠٠٠ دولار في الشهر، منهم ٥٠٪ يقل دخلهم الشهري عن ٥٠٠ دولار). من المستوى نفسه، نجد ٩٪ في فئات الدخل الوسطى (بين ١٠٠٠ و ٣٠٠٠ دولار شهريا)، ٥٪ في الفئات العليا (اكثر من ٣٠٠٠ دولار). ويمكن ملاحظة التركيب نفسه تقريبا لدى ذوي التعليم المتوسط، انما مع توسع ملحوظ لفئات الدخل الوسطى (١٧٪) وانحسار بسيط للفئات العليا (٤٪).

لدى ذوي التعليم الثانوي، ٣٨٪ يتراوح دخلهم بين ١٠٠٠ و ٣٠٠٠ دولار، و ٧٪ ينتمون الى فئات الدخل العليا (اكثر من ٣٠٠٠ دولار). فئات الدخل العليا تضم ١٢٪ من اجمالي الجامعيين، الذين نجد نصفهم تقريبا (٤٦٪) في فئات الدخل الوسطى.

وفي العلاقة بين فئات الدخل والفئة العمرية لرب العائلة، يستدل ان مداخيل الفئة العمرية الوسطى (٤٠ - ٥٠ سنة) هي الاكثر ارتفاعا (١٥٪ اكثر من ٣٠٠٠ دولار و ٣٣٪ بين ١٠٠٠ و ٣٠٠٠ دولار). لدى العاملين الشباب (٢٠ - ٣٠ سنة) مثلا، فقط ٣٪ يزيد دخلهم عن ٣٠٠٠ دولار و ٩٪ يقع دخلهم بين ١٠٠٠ و ٣٠٠٠ دولار، فيما الغالبية الساحقة (٨٨٪) لا يتجاوز دخلها ١٠٠٠ دولار. ونلاحظ الاتجاه نفسه، انما مخففا، لدى الفئة العمرية الاعلى (٦٠ سنة وما فوق)، التي يقل دخل ٧٣٪ من افرادها عن ١٠٠٠ دولار، بينما يتمتع ٥٪ منهم بمداخيل تفوق ٣٠٠٠ دولار شهريا.

٢ - خط الفقر

وفقا للتقديرات المتداولة (١)، بلغ الخط الأدنى للفقر، الذي يشتمل فقط على نفقات الغذاء بأدنى كلفة، حوالي ٣٠٦ دولارات في الشهر في اواخر ١٩٩٣ لعائلة من خمسة افراد (٧). وعبر تحديث القيمة بواسطة ادخال معدلات التضخم لعامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥، يمكن ان يصل هذا الرقم في ١٩٩٥ الى ٣٥٠ دولارا في الشهر.

وفقا للتقديرات نفسها، بلغ الخط الاعلى للفقر، الذي يشتمل على نفقات الغذاء مضافا اليها كلفة السكن والملبس والرعاية الصحية والتربية وغيرها من الحاجات الاساسية لعائلة من خمسة افراد، حوالي ٦١٨ دولارا في اواخر ١٩٩٣ (٨). ويمكن ايضا وفقا لتحديث القيمة ان يصل هذا الرقم الى ٦٧٥-٧٠٠ دولار عام ١٩٩٥.

بناء عليه يكون خط الفقر للفرد في اسرة من خمسة افراد حوالي ٦٠-٧٠ دولارا للخط الأدنى (حاجات الغذاء فقط) و ١٢٠-١٤٠ دولارا للخط الاعلى.

٣ - نسبة الأسر الفقيرة وعدد الفقراء

تقدر نسبة الاسر الفقيرة في لبنان بنحو ٢٨٪ من الاجمالي، منها حوالي ٧,٥٪ تعيش في حال الفقر المدقع (اي ان دخلها معدلا" يقل عن الخط الأدنى للفقر). وهكذا يقدر عدد الاسر الفقيرة ب ٢٠٠ الف اسرة منها ما يزيد عن ٥٠ الف اسرة في الفقر المدقع، وعدد الفقراء بحوالي المليون نسمة منهم اكثر من ٢٥٠ الف من الفقراء المعدمين، اي لا الذين تعجز مداخيلهم عن سد حاجاتهم الغذائية (١).

ووفقا للتقديرات نفسها، يتفاوت انتشار الفقر بين المناطق والقطاعات. ف٧٥٪ من الاسر الزراعية هي اسر فقيرة، يماثلها ٣١٪ من الاسر التي يعمل معيها الاول في الادارة العامة، و ٢٦٪ في الصناعة، و ١٦٪ في قطاع الخدمات و ١٣٪ في التجارة.

اما الفقراء المعدمون، فغالبيتهم العظمى، اي نحو ١٨٠ الف شخص، تعيش في المناطق الريفية وتمثل ربع مجموع سكان هذه المناطق. ويعتقد على نطاق واسع ان الفقر المدقع يتمركز بشكل خاص في المناطق النائية من اقضية بعلبك والهرمل وعكار في شمال لبنان. سائر الفقراء المعدمين (نحو ٧٠ الف شخص) يقطنون في ضواحي العاصمة والمدن الاخرى. وتستند هذه التقديرات الى ان مداخيل ٤٠٪ من الاسر التي يعمل معيها الاول في الزراعة لا تتجاوز ٢٠٠ دولار في الشهر اي تحت الخط الأدنى للفقر، فيما تنخفض هذه النسبة الى ٥٪ في الادارة العامة، ٣٪ في الصناعة، و ١٪ في كل من التجارة والخدمات.

في تقدير أولي يستند الى استطلاع ميداني غير إحصائي (١٠٠)، يمكن الاستنتاج أن حجم الأسرة الفقيرة في لبنان يقع بين ٦،٥ و ٧ أفراد، وهو أعلى من المعدل الوطني الذي يعتقد انه يبلغ اليوم ٥ أفراد. كذلك فإن معدل الإعالة (عدد أفراد الأسرة/عدد العاملين في الأسرة) مرتفع هو أيضاً، وقد يصل الى ٤ فيما هو ٣،٣ على المستوى الوطني. لكن يلاحظ أيضاً أن حجم العائلة الفقيرة أخذ بالانخفاض مع الزمن وذلك تمشياً مع الاتجاه الوطني العام. كذلك فإن العائلات الفقيرة الريفية أو المدنية ذات الأصول الريفية هي أكبر حجماً من العائلات المدنية.

ويلقي الفقر أعباء إضافية على النساء ويضاعف التمييز ضدهن، حيث أن أجور ومدخيل النساء الفقيرات هي أدنى من أجور الرجال. الفقراء، كذلك نوعية الوظائف ورتبتها. والنساء اللواتي يرأسن عائلات فقيرة يتعرضن للإرهاق المتواصل بسبب مراكمة العمل الخارجي مع الأعباء المنزلية. وتتعرض النساء والفتيات الفقيرات للتمييز ضدهن، إن من حيث فرصة الحصول على عناية صحية أو من حيث التغذية.

وينخفض مستوى التعليم لدى الفقراء، دون تمييز بين النساء والرجال، حيث أن قلة من أرباب الأسرة الفقيرة قد تلقت تعليماً ثانوياً وما فوق (باستثناء موظفي الإدارة العامة) أو تعليماً مهنيًا مناسباً. على سعيد أولاد الأسر الفقيرة، يلاحظ نسبة التحاق مدرسي مرتفعة يقابلها نسبة تسرب مرتفعة، نتيجة عدم وجود مدارس حكومية بعدد كاف في الأحياء الفقيرة وتدني مستوى المدارس الحكومية والخاصة على السواء وتدني العائد العملي والمهني والاقتصادي للتعليم وضغط ارتفاع كلفة التعليم على موازنة الأسرة الفقيرة.

وتتخفف قدرة الفقراء على الوصول الى خدمات الرعاية الصحية الأولية والثانوية لارتفاع كلفتها، إذ أن معظم العائلات الفقيرة لا تتمتع بالتغطية الصحية الفاعلة. وتكثر الأمراض المزمنة أو المتكررة لدى الفقراء، وحالات الإعاقة الجسدية والتخلف العقلي وحالات الوفاة بسبب المرض، أكثر من المعدل الوطني، وذلك بسبب عدم القدرة على تحمل أعباء العلاج من ناحية والإهمال والجهل من ناحية ثانية.

تعاين الأحياء التي يقطنها الفقراء، وخصوصاً في المدينة، من الإكتظاظ والعمران العشوائى وندرة المساحات الخضراء وغياب أنظمة الصرف الصحي أو تداخلها مع شبكة توزيع المياه التي، اذا وجدت، لا تصل بشكل كاف الى المنازل. وتعاين كذلك من غياب الكهرباء او انقطاعها ومن تراكم النفايات وسط الشوارع وبين الأبنية. أما المساكن، فقسم منها مدمر جزئياً بسبب الأعمال الحربية أو بسبب الإهمال. المساحة المخصصة للفرد تقل عن عشرة أمتار مربعة وهي ما دون الـ ١٤ م^٢ المقبولة عالمياً لصحة الفرد وتوازنه الجسدي والنفسي.

ثانياً - آليات الافقار وآليات التمكين

ثمة آليات عدة متداخلة تؤدي في بيئة محددة الى توليد الفقر وزيادة عدد الفقراء (الافقار) تقابلها آليات اخرى معاكسة تؤدي الى رفع قدرة الفقراء في التصدي لمشاكلهم (التمكين) والخروج من دائرة الفقر. ان معظم هذه الآليات ذو طابع بنيوي، اقتصادي واجتماعي وسياسي وحتى ثقافي-حضاري(١١). وبعضها طارئ، كالكوارث الطبيعية (الزلازل والفيضانات والأوبئة) والحروب. وفي لبنان تضافرت خصوصاً الحرب مع الآليات الاقتصادية والاجتماعية لتوليد الفقر، فيما يبقى السلم وآليات الاخرى المضادة للفقر والافقار عاجزة التمكين الاخرى عاجزة حتى الآن عن الحد من ترسخ الفقر وانتشاره.

١- آليات الافقار الطارئة (الحرب)

تعتبر الحرب في لبنان من أهم الأسباب المولدة للفقر في السنوات العشرين الأخيرة. فقد نتج عن أعمال العنف وما ترافق معها تراجع الناتج المحلي الاجمالي الى ٤٠% مما كان يجب أن يكون عليه لولا الحرب(١٢)، وخسائر مادية في البنى التحتية ووسائل الانتاج تزيد عن ٢٥ مليار دولار(١٣) وتدمير مئات الوحدات الانتاجية، وتدني الانتاجية والتخلف عن مواكبة التطورات الادارية والتكنولوجية، وتعطيل الوظائف الاقليمية للاقتصاد اللبناني. والاهم من ذلك كله، أدت الحرب الى مقتل أكثر من ٦٥ ألف شخص وجرح ٨٤ ألفاً وإعاقة بضعة آلاف وتفاقم حركة الهجرة الى الخارج والتهجير القسري لنحو ٨٠٠ ألف مواطن أي نحو ثلث اللبنانيين المقيمين(١٤). والعلاقة واضحة بين كل هذه النتائج وتوسع رقعة الفقر.

والتضخم الجامح هو من أهم نتائج الحرب المتصلة بتوسع الفقر. فقد عرف التضخم معدلات قياسية في المرحلة ما بعد الاجتياح الاسرائيلي عام ١٩٨٢، وخصوصاً ما بين ١٩٨٦ و١٩٩٢، حيث بقي عموماً فوق ١٠٠% سنوياً مع تخطيه عتبة ٥٠٠% عام ١٩٨٧(١٥). وإن كانت عوامل أخرى تقف وراء التضخم، فإن الحرب كانت العنصر الحاسم مع ما رافقها من تجزئية للسوق الداخلية وصعوبة في التصدير و تشتت لسوق العمل وهجرة الكفاءات وتبديد لموارد الدولة وتقليص دورها الرقابي.

ولعل التهجير هو أخطر نتائج الحرب، حيث ترافق الانتقال القسري لنحو ٨٠٠ ألف مواطن (١٦) مع تدمير، أو تضرر، عدد هائل من الوحدات السكنية (نحو ١٠٠ ألف)، وتدمير المؤسسات الانتاجية، وفقدان فرص العمل، والانتقال للإقامة في أماكن غير مخصصة أصلاً للسكن (مثل العديد من المدارس الحكومية خصوصاً التي تعطل العمل فيها قسراً لفترة طويلة)، وتشتت العائلات وتباعد أفرادها، ووفاء أو فقدان (أخفاء أو اختطاف) بعضهم، ومعظمهم من الذكور العاملين، وتدهور المستوى التعليمي، وتدهور التأهيل المهني وتدهور العناية الصحية الأولية والثانوية. لذلك يمكن اعتبار جمهور المهجرين مكوناً من نسبة عالية جداً من الفقراء قد تزيد عن ٧٥ ٪، منهم حوالي ٥٠ ٪ تحت الخط الأدنى للفقير، وفقاً للتقديرات المتوافرة (١٧).

٢ - الآليات الاقتصادية للفقار والسياسات الاقتصادية

تظهر التجربة اللبنانية في العقود الثلاثة الأخيرة أن هناك علاقة تناسب طردية بين النمو الاقتصادي من جهة وتحسن مستوى المعيشة وتقلص نسبة الفقر من جهة أخرى. فلا شك مثلاً أن نمو الناتج المحلي والناتج القومي بمعدلات مهمة في الستينات قد ساهم إلى حد بعيد في تراجع عدد الفقراء الذين كانوا يشكلون نصف الشعب اللبناني في أواخر الخمسينات (١٨).

وإن كان النمو ضرورياً، فهو وحده ليس شرطاً كافياً لتقلص الفقر. ويظهر ذلك بوضوح في الفترة بين ١٩٧١ و ١٩٧٤ والفترة بين ١٩٩٢ و ١٩٩٤، اللتين تميزتا بمعدلات نمو مرتفعة لكن غير مترافقة مع انحسار لرقعة الفقر (١٩). ويدعو هذا الأمر إلى التوقف عند دراسة التوزيع المتفاوت لعائد النمو بين المناطق والقطاعات وأطراف الإنتاج.

كذلك يمكن لحظ علاقة وثيقة بين الفقر والبطالة (انحسار سوق العمل) التي تعني فقدان مورد المعيشة الأساسي وأحياناً كثيرة الوحيد، في بلد يشكل العاملون بأجر نحو ثلثي إجمالي القوة العاملة (٢٠)، ولا وجود فيه لتعويض البطالة. ويترافق توسع الفقر مع تغير بنية سوق العمل، حيث يزداد حجم الأعمال الهامشية وتغلب البطالة المقنعة على البطالة السافرة، ويغلب تبديل الوظائف على العمل المستقر والمراكمة المهنية. وتراوح نسبة البطالة السافرة وفقاً للتقديرات بين ١٢ و ١٦ ٪ (٢١).

ويمكن النظر إلى الفقر كمولد للبطالة وليس فقط كنتيجة لها: فغياب الأصول الانتاجية لدى الفقراء يحول غالباً دون تمكنهم من اطلاق المشاريع الصغيرة والمتوسطة المولدة للدخل

والتي هي اليوم المجال الوحيد القادر على خلق فرص عمل جديدة بعد حال التشبع التي تعيشها القطاعات التقليدية. فالفئات المحرومة من الاصول المالية السائلة ومن وسائل الانتاج (الارض الزراعية، الآلات، الخ...) تجد صعوبة فائقة لابل إستحالة في الوصول الى تسهيلات مصرفية أو مالية. فبنية التسليف المصرفي شديدة التركيز الى حد ان ٠,٢٪ من المستلفين استحوذوا على ٢١,٤٪ من التسليفات في الفصل الاول من ١٩٩٣ مثل، في حين ان ٧٧٪ منهم لم يحظوا سوى ب ٦,٥٪ منها (٢٢).

حتى أن الحيازات الزراعية ليست بالضرورة باباً للخروج من الفقر، ما لم يكن حجم الأرض ونتاجية التربة وأسواق التصريف كافية كلها لتكوين قيمة مضافة. فقد انخفض عدد الحيازات الزراعية المستغلة من ١٢٧ ألفا عام ١٩٦١ الى ٦٤ ألفا عام ١٩٨١ ويتوقع ان يكون قد انخفض اكثر اليوم (٢٣). كذلك انخفضت نسبة العاملين في الزراعة من ١٩٪ في ١٩٧٠ الى ١١٪ في ١٩٩٥ (٢٤). كما ان الحيازات العقارية فقدت معظمها من مردودها بعدما استهلك التضخم قيمة ايجاراتها التي أخضعت للتجميد طيلة فترة الحرب. وقد أدى تقلص ريع العقارات القديمة نسبياً الى وضع غالبية صغار المالكين ومتوسطيهم ما دون خط الفقر.

أما إذا نظرنا الى سياسة التشغيل (خلق فرص عمل ووضع برامج للتأهيل المهني وزيادة الانتاجية) كأحدى أوجه سياسة مكافحة الفقر، لوجدناها متروكة للعفوية ولآليات السوق الى حد كبير، حيث أن البرامج والنصوص الرسمية لا تتضمن أي إشارة الى سياسة معينة للتشغيل تعتمد عليها الحكومة. كما ان سوق العمل اللبنانية مفتوحة، ومن دون ضوابط فعلية، أمام عمل غير اللبنانيين، خصوصاً في قطاعات البناء والخدمات الفندقية والاعمال الهامشية (التجارة الجواله والصغيرة والخدمة المنزلية الخ...). في الوقت نفسه، نما حجم القوى العاملة في لبنان من نحو ٩٠٠ ألف عام ١٩٨٧ الى حوالي ١,١ مليون عام ١٩٩٥، وهو مستمر بالنمو بوتيرة أكبر بسبب توقف الهجرة الى الخارج وتزايد عدد طالبي العمل بمعدل ٧٥ ألف سنوياً (٢٥). وتضاعف هذه العوامل الضغط على سوق العمل وترفع معدلات البطالة السافرة والبطالة المقنعة والبطالة الجزئية وكلها مظاهر مرافقة للفقر.

ويتطلب هذا الوضع مقاربة أكثر منهجية وأقل عفوية لموضوع تحفيز النمو والتشغيل، من حيث وضع برامج وإيجاد حوافز لحماية سوق العمل ولخلق فرص عمل جديدة تعيد تشغيل المتعطلين وتستوعب الوافدين الجدد من الشباب وتعيد تأهيل العاملين حالياً لرفع انتاجيتهم. ويرتّب ذلك إعادة التوازن بين القطاعات لصالح دعم المؤسسات الصغيرة القائمة وتشجيع قيام

أخرى جديدة، باعتبارها أكثر قدرة على خلق وظائف جديدة في المدى المباشر والمتوسط، وإعادة الاعتبار إلى الوظائف والأعمال التي تتعت بالهامشية والمتروكة اليوم للعمالة الأجنبية.

وتشير المعطيات المتوافرة حول الزراعة مثلاً إلى إمكانات حقيقية للتوسع الأفقي والرأسي القادر على خلق فرص عمل جديدة، خصوصاً في المناطق الريفية التي تعاني من انتشار الفقر، ومن الهجرة نحو المدينة أو نحو الخارج. كما أن "صمود" الصناعة اللبنانية على الرغم من الخسائر الفادحة التي لحقت بها خلال الحرب يؤشر إلى المزايا النسبية العديدة التي ما زالت تحافظ عليها والتي تجعل من تعزيز القطاع الصناعي خياراً ذا جدوى مرتفعة لجهة تحقيق النمو الاقتصادي المترافق مع زيادة فرص العمل.

في إزاء هذه الحاجات، لم تلاحظ الخطة العشرية للحكومة سوى ٤,٨٪ للزراعة والري و ٣,٤٪ للصناعة من إجمالي الإنفاق الاستثماري البالغ ١١,٧ مليار دولار، في مقابل ٢٥,٥٪ للنقل مثلاً^(٢١). ويعود ذلك إلى المنطق الضمني للسياسة الحكومية التي ترى أن دور الدولة يقتصر على تأهيل البنى التحتية اللازمة للنمو الاقتصادي، الذي يفترض أن يتحقق بدوره من خلال توظيفات القطاع الخاص. وإذا تبدو هذه السياسة محايدة ظاهراً بين القطاعات، إلا أنها في الحقيقة لا تساعد على تحقيق نمو زراعي ونمو صناعي يتطلبان حداً معيناً من التخطيط والتدخل والدعم من قبل الدولة. كما أن سياسة التثبيت النقدي المعتمدة أساساً على امتصاص الفوائض المالية من السوق عبر رفع سعر الفائدة^(٢٢)، قد أدت إلى حرمان القطاعات الإنتاجية من التسهيلات المصرفية الضرورية للنمو والتوسع^(٢٣).

أما فيما يتعلق بتشجيع قيام المؤسسات الصغيرة بهدف توسيع سوق العمل، يمكن تلمس بعض الخطوات المتعلقة بالدرجة الأولى بالأقراض، إلا أنه لا يمكن القول بوجود عناصر مترابطة لخطة عمل في هذا الميدان. إن التسليفات للمؤسسات الصغيرة تبقى هامشية وصادرة إما عن هيئات دولية أو منظمات غير حكومية أو عن وزارة الشؤون الاجتماعية^(٢٤)، فيما يبقى القطاع المصرفي يفتقد إلى الضمانات والحوافز لإتباع سياسة تسليف لصالح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

على صعيد الأعداد المهني (التعليم والتدريب والتأهيل) كوجه من وجوه التمكين في مواجهة الفقر وزيادة قدرة الفقراء على إشغال وظائف منتجة تزيد من مواردهم، تقرر الحكومة بوجود نقص. لذلك أنشأت وزارة خاصة لرعاية هذا الشأن وخصصت اعتمادات جديدة لبناء مدارس مهنية جديدة^(٢٥). كما أن هناك دراسة شاملة قيد الإعداد عن حاجات سوق العمل وكيفية ربطها بالنظام التعليمي^(٢٦). وأبرز مظاهر القصور هو انخفاض نسبة التلاميذ المسجلين في

التعليم المهني الى ١٣٪ من إجمالي التلاميذ (٣٧) فيما يجب ألا يقل نموذجياً عن ٢٠٪. ومن مظاهر الخلل كذلك غلبة التعليم الخاص على التعليم الحكومي في هذا المجال، وتختلف الاختصاصات الموجودة في التعليم الحكومي عن اللحاق بالحاجات المستجدة في سوق العمل، وغياب البرامج الموجهة لإعادة تأهيل العمال والمهنيين الموجودين قيد الخدمة حالياً وللتعرف الى مواقع النقص في خبراتهم وملئها.

٢ - آليات الافقار الاجتماعية والسياسات الاجتماعية

لا توجد في لبنان سياسة خاصة بمكافحة الفقر أو سياسة إجتماعية عامة تتضمن الحد من الفقر. وتقتصر المقاربة الحكومية على اعتبار علاج المشكلات الاجتماعية نتاجاً فرعياً وحصيلة آلية للعلاجات الاقتصادية المتبعة، والقائمة حالياً بشكل أساسي على التثبيت النقدي وإعادة اعمار البنية التحتية المادية. ولا تعطي السياسة الحكومية الاولوية للشأن الاجتماعي، بحيث أن التعامل مع الفقر لا يتم على قاعدة كبح الاسباب والآليات المولدة له، بل في معالجة النتائج أو التخفيض من الفقر باعتباره حال قائمة ينبغي التلطيف من سلبياتها.

ويتجلى هذا الامر أولاً في غياب أي نص مرجعي للسياسة الاجتماعية وفي غياب إطار مرجعي واحد للسياسة الاقتصادية، وذلك في ظل تجاذب الخطاب الرسمي بين التقاليد السياسية اللبنانية التي ترفض فكرة التخطيط والالتزام المسبق، وفي رغبتها في الظهور مظهراً مختلفاً عما سبق، يستند الى الفاعلية والعلم والدراسة من ناحية ثانية. لذلك فإن تحليل السياسات الاقتصادية- الاجتماعية الحكومية يعتمد على إعادة تركيب المنطق الضمني من خلال بعض الوثائق الرسمية وشبه الرسمية ومن خلال المواقف والتصريحات والتدابير.

سياسة الأجور عنصر رئيسي في مكافحة الفقر، حيث أن الاجراء يشكون حوالي ثلثي إجمالي القوى العاملة في لبنان، وحيث أن الاجور تعرضت للتآكل بفعل التضخم الجامح خلال العقدين الاخيرين والذي بلغ معدل السنوي ١١٠٪ بين ١٩٨٤ و ١٩٩٢ (٣٣). وتحدد أجور القطاع الخاص عموماً بالتراضي وفقاً للعرض والطلب، باستثناء الحد الأدنى للاجور ونسبة التصحيح السنوية اللذين تعينهما الحكومة. ان التدابير والقرارات الحكومية لا تشير الى أتباع سياسة للحد من الفقر يكون أحد عناصرها رفع مستوى الاجور، بل أن النظرية الاقتصادية المتبعة حالياً تعطي الأولوية لضبط الكتلة النقدية باعتبارها مسؤولة عن التضخم، وتعتبر أن

تحسين مستوى المعيشة يجب أن يتم من خلال وسائل غير مباشرة لا تشمل رفع الأجور، خصوصاً في قطاع الإدارة العامة حيث عدد الموظفين كبير والانتاجية ضعيفة.

هذه السياسة قد تكون ملائمة من حيث تخفيض العجز في الميزانية وتخفيض الدين العام، إلا أنها تلقي بنقل الأزمة بطريقة غير عادلة على كاهل أصحاب الأجور. فخلال العشرين سنة الماضية تناقصت حصة الاجراء من الناتج المحلي من ٥٨٪ الى ما دون ٤٠٪ (٢٤)، فيما ارتفعت بالطبع حصة أرباب العمل. اما الحد الأدنى للأجور بالليرة الثابتة فقد فقد ٧٠٪ من قيمته بين ١٩٧٤ و ١٩٩٠ (٢٥)، وزاد معدل إنهيار الأجر الوسطي عن معدل إنهيار الحد الأدنى للأجر بسبب نسبة تصحيح الأجور التي تنخفض مع ارتفاع الأجر. وقد أدى تراكم ذلك الى انتشار الفقر على نطاق واسع لدى الإجراء، وبشكل خاص في الإدارة العامة بكل فئاتها.

إن تقليص أكلاف المعيشة هو أحد خيارات سياسية مكافحة الفقر. ويلاحظ أن الفجوة قد اتسعت بشكل دراماتيكي بين المداخيل والأسعار خلال فترة الحرب بحيث أن الأسعار قد تضاعفت أربع مرات أكثر من تضاعف المداخيل (٢٦)، في ظل غياب شبه كامل للدولة المفككة.

بعد ١٩٩٢، تمكنت الحكومة من تثبيت النقد لابل من تحسين سعر صرف الليرة قياساً الى العملات الأجنبية، ومن تقليص معدل التضخم الى حوالي ١٢٪ سنوياً، إلا أن المفاعيل الاجتماعية لهذه التحسنات ما تزال ضعيفة، خصوصاً أن ذلك لم ينعكس انخفاضاً في أسعار السلع الأساسية والإستهلاكية. ولم تحل التدابير المحدودة التي اتخذتها الحكومة مثل انشاء مؤسسة عامة للأسواق الشعبية، والتدخل لدى أصحاب الأفران المنتجة للخبز لمنعهم من زيادة أسعارهم، وتفعيل الرقابة على الأسعار من حين الى آخر، في ظل خلاف بين الوزراء حول مدى تعارض ذلك مع مبدأ حرية الإقتصاد وفي ظل الاحتكار وانعدام التنافس في العديد من الأحيان، لم تحل هذه التدابير دون إبقاء الأسعار على مستويات عالية تعود الى مرحلة التضخم الجامح ما قبل ١٩٩٣.

وحول السياسات المتعلقة بالضرائب والرسوم وتسعير الخدمات، يتضح أن الحكومة لا تسعى الى تضمين السياسة الضريبية أي بعد إجتماعي وذلك بعد صرف النظر عن مبدأ تصاعدية الضريبة وعن ضريبة الأملاك، وعبر توحيد ضريبة الدخل وضريبة الأرباح وتخفيضها الى ما دون ١٠٪ (٢٧) وزيادة الاعتماد على الضرائب غير المباشرة والرسوم التي تضاعفت بنسب خيالية في بعض الحالات. كما أن تسعير بعض الخدمات يتجاوز بكثير كلفة

انتاجها (الكهرباء مثلاً) ويهدف الى تحقيق فائض تمويلي، وهو هدف يثير الجدل حول مدى ملائحته.

ويبدو من كل ذلك أن السياسة الضريبية تسعى الى زيادة حصة عموم المواطنين، دون تمييز، في تمويل خطة الإعمار وتمويل الخزينة، في مقابل تخفيض الأعباء عن أصحاب الأرباح والدخول المرتفعة، وصولاً الى منح إعفاءات ضريبية كبيرة جداً للشركات العملاقة ولقطاع التجهيز السياحي، بما يذهب واقعياً في اتجاه تعميق الهوة بين الدخل والانفاق بالنسبة لغالبية المواطنين.

تلعب شبكات الأمان دوراً مهماً في تقليص إنتشار الفقر ومعالجة نتائجه. ويلاحظ أن أداء الحكومة في هذا المجال ينحدر الى التخلي عن مفهوم دولة الرعاية وتفضيل اللجوء الى التحويلات الفورية والموضوعية والمؤقتة، النقدية أو العينية، على خلق آليات تحويل مستدامة تؤدي دوراً تمكينياً وتمامياً حقيقياً. فقد إنخفض عدد المؤسسات المسجلة في الضمان الإجتماعي من ٣٢ ألف مؤسسة عام ١٩٧٤ الى ٢٦ ألف عام ١٩٩٢ (٣٨). وبقي عدد الأجراء المسجلين على حاله على الرغم من تضاعف حجم القوى العاملة تقريباً في الفترة نفسها. أما التعويضات الإضافية على الراتب فقد انخفضت قيمتها الفعلية بنسبة ٥٠٪ بين ١٩٨٤ و ١٩٩٢. وتآكلت ودائع نهاية الخدمة وانخفضت قيمتها وسطياً من ١٧ ألف دولار الى ٤٧٠٠ دولار اليوم (٣٩). وارتفعت أكلاف الخدمات الطبية الأساسية المشمولة بشبكات الامان بنسبة تعادل ضعفي الزيادة التي طرأت على المؤشر العام للأسعار بين ١٩٨٨ و ١٩٩٢ (٤٠). وانخفضت الطاقة الفعلية للمستشفيات الحكومية الى أقل من ٢٠٪ من طاقتها الاسمية (٤١) في ان عدد المستوصفات الحكومية التي تقدم خدمات لائقة انخفض من ٤٥٠ الى حوالي ١٠٠ (٤٢). ونجد اتجاهات مشابهة في التعليم الحكومي الذي تقلصت حصته وتدنت نوعيته وتزايدت فيه نسب الرسوب والتسرب وانخفضت نسبة الالتحاق (٤٣).

ويستتج من ذلك كله نزعة لتقليص دور الدولة في تأمين الرعاية الصحية الأولية والتربية الأساسية والتحويلات والضمانات الضرورية للقيام بالحد الأدنى من أعباء الحياة. وتستند هذه النزعة الى فكرة أن اعداد البنية التحتية وتثبيت النقد يؤديان تلقائياً الى تعزيز النمو الاقتصادي وثم الى تحسين مستوى المعيشة دون حاجة الى تحويلات وتعويضات وضمانات وتدخلات. وهذه فكرة لم تثبت صحتها حتى الآن في أي من البلدان التي اتبعت سياسات مشابهة.

المراجع والهوامش

(١) تنص شرعة الأمم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الانسان بوضوح على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بما فيها الحق في الحصول على الغذاء الملائم والتربية الاساسية والعناية الصحية والمسكن. وقد اعيد تأكيد هذه الحقوق وتوقيع حكومات العالم عليها في مناسبات عدة آخرها الاعلان الصادر عن المؤتمر العالمي لحقوق الانسان في عام ١٩٩٣ في فيينا. في هذا المجال انظر:

- Feeny P. : "The UN World Conference on Human Rights, Vienna", *Development in Practice*, 3.3, 1993

- United Nations : "Human Rights: A Compilation of International Instruments", Vol.I, New York, 1993

(٢) الفقرة ١٩ من الاعلان. انظر:

- United Nations : "Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 March 1995", A/CONF.166/9, 19 April 1995

(٣) سوف نلجأ مرارا في هذه الورقة الى الاستعانة بدراستنا حول الموضوع:

- انطوان حداد: "الفقر في لبنان"، الامم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، عمان، ١٩٩٥

(٤) انظر:

- Centre d'Information Stratégique et Economique : "Enquête Exclusive sur les Revenus des Libanais", in *Le Commerce du Levant*, No 5339, 11/8/1994

(٥) تقرير (غير منشور) صادر عن:

- REACH-MASS : "Liban: Marketing et Opportunités en 1993", Séminaire, Janvier 1993

(٦) انطوان حداد: "الفقر في لبنان" (مرجع سبق ذكره)

(٧) اظهرت دراسة غير منشورة ان متوسط حجم العائلة في منطقة بيروت الكبرى يبلغ ٤,٤ افراد. اذا توخينا التعميم لكل لبنان، يصل هذا الرقم الى ٥ افراد.

- Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile de France : "Plan de Transport du Grand Beyrouth, Enquête Ménages, Premiers Résultats et Commentaire", 27/9/1994

(٨) يستنتج من دراسة "موازنة الاسرة" لعام ١٩٨٦ ان نسبة الانفاق على الغذاء لدى اصحاب المداخيل المنخفضة تشكل ٤٩,٤٥% من مجموع ابواب الانفاق. انظر:

- الاتحاد العمالي العام: "موازنة الاسرة (أذار ١٩٨٥ - نيسان ١٩٨٦)", بيروت، ١٩٨٧

(٩) انطوان حداد: "الفقر في لبنان" (مرجع سبق ذكره)

(١٠) وردت نتائج الاستطلاع في المصدر السابق

(١١) في الهند مثلاً، الفئة الدنيا من المجتمع الهندوسي محتم عليها التهميش والحرمان من الترقى الاجتماعي وحتى من تبؤ الوظيفة العامة.

(١٢) الجمهورية اللبنانية، مجلس الإنماء والإعمار: "الخطة ٢٠٠٠ للإنماء والإعمار، التقرير التنفيذي"، بيروت، ١٩٩٤

(١٣) انظر:

World Bank: "Lebanon: Stabilization and Reconstruction", March 1993 (unpublished)

(١٤) انظر:

B. Labaki et Kh. Abou Rjeily: "Bilan des Guerres du Liban 1975-1990", L'Harmattan, Paris, 1993, p. 36

(١٥) "إيكو شيفر ١٩٩٣"، بيروت ١٩٩٤، ص ٣٥.

(١٦) إحصاءات وزارة شؤون المهجرين، كما وردت في:

- الجمهورية اللبنانية، وزارة الشؤون الاجتماعية: "التقرير الوطني الى القمة العالمية للتنمية الاجتماعية"، بيروت، شباط ١٩٩٥

(١٧) انظر:

- كمال فغالي: "قضية التهجير في لبنان، ١٩٧٥-١٩٩٠، النتائج الأولية للدراسة الميدانية"، حزيران ١٩٩٢، ص ١١٠.

- Robert KASPARIAN et al. : " La Population Déplacée par la Guerre au Liban", L'Harmattan, Paris, 1995.

(١٨) انظر:

République Libanaise, Ministère du Plan : "Besoins et Possibilités de Développement du Liban", Tome I, Mission IRFED, Liban, 1960-1961

(١٩) راجع مثلاً فذلكة موازنة ١٩٩٥ الصادرة عن وزارة المال (صحيفة "النهار"، ١٢/١٢/١٩٩٤) والتي تتحدث عن ناتج محلي اجمالي يبلغ حوالي ٧,٥ مليار دولاراً لعام ١٩٩٤، في مقابل ٣ مليارات دولاراً لعام ١٩٨٩ تقديراً، في حين يتحفظ كثير من الإقتصاديين على كلي الرقمين. لكن بافتراض ان النمو حقق معدلات مرتفعة بين ١٩٨٩ و ١٩٩٤، فان ذلك لم يؤدي الى تناقص عدد الفقراء.

(٢٠) "التقرير الوطني الى القمة العالمية للتنمية الاجتماعية" (مرجع سبق ذكره)

(٢١) راجع:

- "التقرير الوطني الى القمة العالمية للتنمية الاجتماعية" (مرجع سبق ذكره)
- نجيب عيسى : "التعطل واعداد الاعمار في لبنان"، في "التعطل في دول الاسكوا،
وقائع اجتماع الخبراء حول التعطل"، عمان، ١٩٩٣
(٢٢) مصرف لبنان، النشرة الفصلية، الفصل الثاني، ١٩٩٣.

(٢٣) انظر:

US Government : "Lebanon: a Country Study", Area Handbook Series, Washington D.C., 1989

(٢٤) نجيب عيسى : "اوضاع القوى العاملة في لبنان" (انظر في مكان آخر من هذا التقرير)
(٢٥) المصدر نفسه

(٢٦) "الخطة ٢٠٠٠ للإئماء والإعمار، التقرير التنفيذي" (مرجع سبق ذكره)
(٢٧) وصل عائد سندات الخزينة في ايلول ١٩٩٥ الى معدلات لامست ٤٠٪ (انظر التقرير
الشهري لمصرف لبنان، ايلول ١٩٩٥)

(٢٨) اعربت هيئات اقتصادية عدة عن قلقها من هذه السياسة. انظر:

- تجمع رجال الأعمال اللبنانيين : "الكتاب الأبيض حول الإقتصاد اللبناني"، بيروت،
١٩٩٣

- مذكرة "جمعية الصناعيين حول الصناعة في مشروع موازنة ١٩٩٥ والخطة
العشرية"، إعداد مؤسسة البحوث والاستشارات، ايلول، ١٩٩٤

(٢٩) انظر:

UNIFEM : "Strengthening Institution for Enterprise Development for Women",
Consultation and Research Institute, Beirut, September 1994 (Unpublished)

(٣٠) تلحظ موازنة ١٩٩٥ تخصيص ٢٦ مليار ليرة (١٥ مليون دولار) لبناء مدارس مهنية
جديدة للفترة ١٩٩٥-١٩٩٧، كما تلحظ القوانين-البرامج المقترحة رصد ٢٥٠ مليون دولار
للاغاية نفسها موزعة بين سنة ١٩٩٥ وسنة ٢٠٠٤ (انظر مشروع موازنة ١٩٩٥).

(٣١) الجمهورية اللبنانية، وزارة التربية الوطنية، المركز التربوي للبحوث والإئماء : "خطة
النهوض التربوي"، بيروت، أيار ١٩٩٤

(٣٢) إحصاءات أوردها الوزير السابق للتعليم المهني حسن عز الدين في محاضرة نشرت في
صحيفة "تداء الوطن"، ٣٠/١/١٩٩٥

(٣٣) كمال حمدان : "سياسة الأجور والمداخيل"، مجلة "أبعاد"، العدد ٢، تشرين الثاني ١٩٩٤.

(٣٤) أنيس أبي فرح : مجلة "أبعاد"، (مصدر مذكور)

(٣٥) كمال حمدان : "سياسة الأجور والمداخيل" (مصدر مذكور)

- (٣٦) "إيكوشيفر ١٩٩٣" (مصدر مذكور)، جدول رقم ٣، ص ٣٤
- (٣٧) سعد العنداري : "السياسة الضريبية" ، مجلة "أبعاد" ، مصدر مذكور، ص ١١٢
- (٣٨) "إيكوشيفر ١٩٩٣" (مصدر مذكور) ص ٦٧.
- (٣٩) "التقرير الوطني الى قمة كوبنهاغن"، (مصدر مذكور)، ص ١٤-١٦.
- (٤٠) راجع مؤشر الخدمات الصحية في:
- مصرف لبنان، "التقرير السنوي للأعوام ١٩٩٠ و ١٩٩١ و ١٩٩٢"، جدول رقم ٨، ص ١٣٢
- (٤١) المصدر نفسه
- (٤٢) "إيكوشيفر ١٩٩٣" (مصدر مذكور)، ص ٥٤
- (٤٣) مصرف لبنان (مصدر مذكور)، ص ١٤٩

نحو مقاربة المشكلة الاسكانية في لبنان

كمال حمدان *

مقدمة:

تعتبر مشكلة الاسكان في لبنان واحدة من المشكلات الاقتصادية - الاجتماعية الاكثر تعقيداً والاشد اثراً بالنسبة لمروحة واسعة من الشرائح والفئات الاجتماعية.

فالسكن او بالاحرى الاسكان، هو، من جهة معينة، حاجة اجتماعية، والعديد من التشريعات الدولية والديساتير تذهب الى حد اعتباره جزءاً لا يتجزأ من حقوق الانسان الاساسية، اسوة بغيره من "السلع العامة" (Biens collectifs) التي لا يجوز تجزئتها او حصر استخدامها بفئة من المجتمع دون اخرى. لكن السكن يبرز، من جهة اخرى، كسلعة خاصة، بل خاصة جداً، يخضع انتاجها وتبادلها خضوعاً كاملاً لآليات السوق ويقترن بالتالي التمتع بها، تملكاً او استئجاراً، بتوفر شروط الملاءة المادية لدى مرديها، مع العلم ان هذه الشروط تستعصي على غالبية اللبنانيين.

ان التناقض بين كون السكن "سلعة عامة" من جهة وبين كونه "سلعة خاصة" من جهة ثانية، ليس جديداً. فقد ظهر هذا التناقض باكراً في مرحلة ما قبل الحرب واشتد اواره عشية تفجر هذه الاخيرة، وسط نسق فح من الليبرالية الاقتصادية المتزامنة مع تركيز شديد في توزيع شبكات البنى التحتية ومع اتساع في التحركات السكانية الداخلية وفي التفاوتات بين المناطق. ثم جاءت الحرب، بمفاعيلها الاقتصادية والاجتماعية العميقة والشاملة، لتدفع بهذا التناقض في اتجاه مازقي.

* رئيس القسم الاقتصادي في مؤسسة البحوث والاستشارات - بيروت -

ومن الأهمية بمكان الإشارة الى ان التناقض بين وجهي المسألة الاسكانية ليس سمة خاصة بلبنان فقط، بل هو سمة عامة تنطبق على سائر الدول، وان بدرجات واشكال متفاوتة. ولهذه السمة اساس نظري، يستمد جذوره من الموقع الذي يحتله الاسكان والسياسة الاسكانية في اطار عملية التنمية. فالنظرة الى الاسكان تتأثر، الى حد كبير، بالنظرة السائدة الى مفهوم التنمية، وكل تغير في هذه الاخيرة، يستتبع، في العادة، تغيراً موازياً في الطرف الآخر من المعادلة، أي في موقع الاسكان من اولويات السياسة الاقتصادية-الاجتماعية. وقد شهدت الاديبيات الاقتصادية في السنوات الاخيرة تحولات عميقة في مفهوم التنمية، حيث تم التدرج من نظرة احادية كانت تحصر التنمية في تعظيم النمو الاقتصادي وتلحق سائر الاهداف بهذا الاخير، الى نظرة اقل اقتصادية، بدأت ملامحها في البروز عام ١٩٩٠^(١) من خلال مقولة "التنمية البشرية"، وتعززت من ثم عام ١٩٩٢^(٢) من خلال مقولة "التنمية المستدامة"، لتفصح المجال بدءاً من عام ١٩٩٣^(٣) امام تبلور مفهوم اكثر شمولاً للتنمية هو مفهوم "التنمية البشرية المستدامة". ويشكل هذا الاخير المحاولة الاولى من نوعها للتوفيق بين اعتبارات عدة، كانت حتى تاريخه، متصادمة واهمها اعتبارات زيادة الانتاج والانتاجية وتحقيق العدالة والتمكين الاجتماعيين، وتوسيع خيارات الناس ومشاركتهم في مسيرة التنمية، وتأمين استدامة العمل الانمائي ... ومن هذه الزاوية يمكن الاستنتاج ان تأمين شروط سكنية افضل للفئات الفقيرة والمهمشة، يندرج في صلب الاهداف الرئيسية للتنمية.

ان هذه الورقة لا تستهدف الغوص في مجمل جوانب المسألة الاسكانية في لبنان - وهي جوانب جد متنوعة تتصل بالسياسة والاقتصاد والاجتماع والقانون وتنظيم المجال والهندسة وصناعة البناء والبيئة وسوق العمل والمواصلات ... - بل ينحصر غرضها في استشفاف موقع هذه المسألة، من مقولة التنمية البشرية المستدامة التي يفترض ان يتوخى لبنان تحقيقها، اسوة بالبلدان التي سبقته على هذه الطريق. أي ان الورقة تستهدف الوصول الى مقارنة للمسألة الاسكانية تجعل من هذه المسألة جزءاً لا يتجزأ من آليات واهداف التنمية البشرية المستدامة التي تجمع ما بين تطوير الانتاج والانتاجية وتحقيق قدر اكبر من الحرية والعدالة والمشاركة والتمكين الاجتماعي للمواطنين، افراداً وجماعات.

^١ تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الانمائي UNDP ١٩٩٠.

^٢ وثائق قمة الارض في ريو دي جنيرو عام ١٩٩٢.

^٣ تقرير التنمية البشرية الصادر عن البرنامج الانمائي للأمم المتحدة UNDP ١٩٩٣.

تتركز الورقة على ثلاثة محاور رئيسية: المحور الأول يقارب المسألة الاسكانية في لبنان من زاوية كلية، والمحور الثاني يتناول بالتحليل العناصر والمظاهر الاساسية للمشكلة الاسكانية، في حين ينصب المحور الثالث على تحليل هذه المشكلة من زاوية ارتباطها بالتنمية البشرية المستدامة وبالفئات الاجتماعية الأكثر استهدافاً بالفقر والتهميش الاجتماعيين مع تركيز خاص على مسألة تمويل الاسكان الشعبي.

١- المسألة الاسكانية في لبنان:

ان المشكلة الاسكانية في لبنان، كما في غيره من البلدان، هي في الاساس تعبير عن اختلال في العلاقة بين الدخل المتاح من جهة وبين القدرة على اقتناء مسكن، بالإيجار او التملك، من جهة ثانية، مع الإشارة الى ان هذا الاختلال قد يضمّر او يتسع بمقدار توفر سياسات اسكانية مناسبة. وترتدي المشكلة الاسكانية في لبنان اشكالاً عدة، اهمها الاكتظاظ السكني، وعدم توفر الخدمات الاساسية في المسكن، وتقدم جزء غير قليل من مخزون المساكن المتاح، هذا بالإضافة الى عدم ايفاء تطور العرض السكني - المحكوم بنمو قطاع البناء وبخائضه الكمية والنوعية - بحاجات تطور الطلب على السكن من جانب الفئات الاجتماعية المختلفة.

١-١ - المشكلة الاسكانية سبابة الى الحرب:

المشكلة الاسكانية في لبنان - في المعنى الذي حددت به اعلاه - ليست نتاجاً للحرب اللبنانية، بل هي سبابة عليها. وقد اظهرت المعطيات التي كانت متاحة عشية هذه الحرب، لا سيما دراسة مديرية الاحصاء المركزي^(١)، حجم الاختلالات القائمة في سوق السكن آنذاك. فمعدل الاكتظاظ السكني كان يصل الى نحو ١,٧٣ شخص في الغرفة الواحدة، أي ما يزيد بنسبة ٣١ في المئة عن المعدل السائد آنذاك في بلدان مماثلة للبنان من حيث درجة النمو الاقتصادي. ثم ان اكثر من ٥٦ في المئة من اجمالي المقيمين كانوا في بداية السبعينات، يعيشون في مساكن مزدحمة، يقل عدد غرفها الرئيسية عن اثنتين، مع معدل وسطي لعدد المقيمين يتجاوز الشخصين في الغرفة الواحدة من هذه الفئة من المساكن (المكتظة). وبيّنت تلك المعطيات كذلك ان ١٦ في المئة من اجمالي عدد المساكن الرئيسية - البالغ عددها نحو

^١ القرى العاملة في لبنان - دراسة بالعينة - مديرية الاحصاء المركزي - بيروت ١٩٧٠.

٣٩٦ الف مسكن عام ١٩٧٠ - كانت تفتقد الى مطبخ، و ١٧ في المئة لم تكن تتوفر فيها المياه، و ١١,٤ في المئة كانت من دون مرحاض داخلي، هذا بالاضافة الى ١٢,٦ في المئة من اجمالي عدد المساكن الرئيسية كانت مستهلكة بالكامل، أي انه مضى على تشييدها اكثر من نصف قرن. وبالرغم من بناء نحو ٦٤ الف وحدة سكنية جديدة في النصف الاول من السبعينات، بحسب تقديرات وزارة الاسكان، الا انه لم يطرأ أي تغير جذري على محددات الازمة السكنية في تلك الفترة، ذلك ان هذه الزيادة في المساكن المعروضة، على اهميتها، بالكاد اوفت بالحاجات السكنية الاضافية الناجمة عن زيادة عدد المقيمين بما يقدر بنحو ٤٢٥ الف نسمة ما بين عام ١٩٧٠ وعام ١٩٧٥^(٥).

وقد اظهرت دراسة اعدتها منظمة "الاسكوا"^(٦) في اواسط السبعينات ان احتياجات لبنان من المساكن الجديدة خلال الفترة ١٩٧٨ - ١٩٩٩ تصل الى نحو ٤٠٠ الف مسكن، ٢٨ في المئة منها لمعالجة مسألة الاكتظاظ السكاني^(٧) و ١٢ في المئة لاستبدال مخزون الوحدات السكنية المستهلكة و ٣ في المئة لاستبدال المساكن المرتجلة، والباقي، أي نحو ٥٧ في المئة لتلبية الطلب المستجد بفعل النمو الديموغرافي خلال تلك الفترة. وتعكس ضخامة هذه الاحتياجات عمق الازمة السكنية التي كانت سائدة في اواسط السبعينات، والتي شكلت على الأرجح مناخاً مؤثراً لانتشار الاعمال العسكرية وتماديها، بالنظر الى ما انطوت عليه الحرب من تطابق ملفت بين جغرافية المواجهات العسكرية الاشد عنفاً وتدميراً وجغرافية المناطق السكنية المأزومة، لا سيما احزمة البؤس المنتشرة حول العاصمة وداخلها.

١-٢- تفاقم المشكلة الاسكانية خلال الحرب:

تجمع المعطيات المتاحة على حصول مزيد من التفاقم في الازمة الاسكانية خلال الحرب، كنتيجة مباشرة للدمار الشامل والمنتقل الذي طاول المناطق السكنية ومرافق البنى التحتية، على امتداد نيّف وستة عشر عاماً. ويشير تقرير صادر عن البنك الدولي عام ١٩٩١^(٨) الى ان اجمالي عدد المساكن المتضررة من جراء الحرب يقدر بنحو ١٧٠ الف

^٥ كرباج وفارغ: الارضاع الديموغرافية في لبنان، منشورات الجامعة اللبنانية - عام ١٩٧٤.

^٦ UN ESCWA: Study on housing policy in Lebanon - Beirut - July - ١٩٧٧.

^٧ تستهدف معالجة الاكتظاظ السكاني جعل المعدل الوسطي للمقيمين في الغرفة الواحدة في لبنان ١,٣ شخص بدلاً من المعدل السائد البالغ ١,٧٣ شخص.

^٨ The World Bank: "Recent Economic Developments" - Lebanon December ١٩٩٠.

مسكن، أي ما يمثل - بحسب تقديرات البنك - نحو ٢٨ في المئة من اجمالي مخزون المساكن في لبنان في ذلك العام. ومن بين هذه المساكن المتضررة، ثمة نحو ٧٠ الف مسكن اعيد تأهيلها خلال فترات الهدوء النسبي التي كانت تفصل بين جولات القتال المتعاقبة، في حين توزع باقي المساكن (نحو مئة الف مسكن) كآلاتي: ٧٤ في المئة تحتاج الى تأهيل و ١٤ في المئة مدمرة جزئياً و ١٢ في المئة مدمرة كلياً وهي تحتاج بالتالي الى اعادة بناء بالكامل.

واستناداً الى دراسة اكثر حداثة ومبينة على اعمال ميدانية شاملة^(١) قدر الحجم الاجمالي للاضرار التي وقعت في القطاع السكني خلال سنوات الحرب بما يوازي ١١ مليون م^٢ من البناء ("١١ millions d'équivalent m^٢"). وتمثل هذه المساحة الاجمالية ما يوازي نحو ٨٠ الف وحدة سكنية، بمساحة وسطية قدرها ١٣٥ م^٢ للوحدة وذلك بحسب ما افضت اليه نتائج الدراسة الميدانية. وتقدر الدراسة اجمالي كلفة معالجة الاضرار السكنية، سواء اتخذت هذه المعالجة شكل اعادة تأهيل ام شكل اعادة بناء، نحو ٢,٥ مليار دولار، دون حساب لسعر الارض او لتكاليف اعادة تأهيل او بناء مرافق البنية التحتية المساعدة والمكملة للقطاع السكني.

كذلك تبين الدراسة نفسها من جهة اخرى، ان اجمالي الحاجات السكنية الراهنة الاضافية - أي التي يفترض ان تزداد الى المساكن المتضررة - يبلغ نحو ٢٥٠ الف وحدة سكنية، موزعة، بحسب درجة الحاجتها، الى فئتين: الحاجات السكنية الاكثر الحاحاً ويقدر عددها بنحو ١٤٥ الف وحدة، ثم الحاجات السكنية القصيرة الاجل والتي تشمل فيما تشمله تجديد مخزون المساكن المتقدمة ويصل عددها الى نحو ٩٦ الف وحدة. وتعتبر الدراسة ان هذين النوعين من الحاجات يمثلان حاجات راهنة وقائمة بالفعل، ولكنها غير ملبأة حتى الآن. وتضيف الدراسة اليهما تقديراً للحاجات السكنية الطويلة الاجل، والمرتبطة بالاحتياجات المستقبلية للسكان، قدره نحو ١٤٥ الف وحدة سكنية.

ان هذه "الفجوة الاسكانية" الضخمة، تعكس بوضوح وجود اختلالات عميقة في سوق السكن، حالت وما تزال تحول دون تلبية الحاجات الاجتماعية للسكان في هذا المضمار. فما هي ابرز هذه الاختلالات؟

٢- العناصر البنوية في مشكلة الاسكان:

العناصر الفاعلة والمؤثرة في الازمة السكنية متنوعة ومتشابكة. واذا كانت هذه العناصر تدرج تحت عنوان عريض يتمثل في الخلل الكمي بين اجمالي العرض والطلب على المساكن، بحسب ما بيناه اعلاه، الا انه من الهمية بمكان تفصيل اهم هذه العناصر وتبيان حركتها الخاصة، المؤثرة سلباً وإيجاباً في الازمة السكنية. وسوف نحاول، باختصار شديد، استعراض وتحليل اهم هذه العناصر على النحو الآتي:

٢-١- سيطرة القطاع الخاص على انتاج "سلعة" السكن:

لقد بينا اعلاه ان قطاع البناء، من حيث هو اداة العرض السكني، يكاد يكون محصوراً بصورة شبه كاملة في القطاع الخاص، وان الدولة ومؤسسات القطاع العام بما في ذلك البلديات، لا تضطلع بأي دور على صعيد انتاج هذه "السلعة"، الا في حالات استثنائية قليلة (التعمير). وهذا يعني، بشكل مطلق، تحكم آليات السوق في انتاج المساكن، وخضوع هذه الاخيرة لكل ما قد يتمخض عن تلك الآليات من ظاهرات، مثل الارتفاعات غير المبررة في تكاليف البناء وانتفاخ الربوع العقارية وشيوع المضاربات والتلاعب في مواصفات البناء، وتعاقب موجات من الافراط في التوظيف العقاري تارة والشح في هذا التوظيف تارة اخرى، وغير ذلك من الظاهرات التي يؤدي انعدام الدور الضابط والموازن للقطاع العام الى تأجيجها وتسعير حدتها. ومن المفيد ان نلاحظ، في هذا الاطار، ان "سلعة" السكن في لبنان كانت من السلع القليلة التي استطاعت اسعارها، خلال المرحلة التضخمية الممتدة بين عام ١٩٨٤ وعام ١٩٩٣، ان تعوض، ليس فقط مفاعيل التضخم وانهييار سعر صرف الليرة، بل ان تسجل فوق ذلك ارتفاعات حقيقية في مستوياتها، بحسب ما يبينه تطور مؤشر اسعار مبيع الشقق السكنية (ذات المواصفات الواحدة) خلال هذه الفترة، حيث ارتفعت اسعار هذه الشقق بما يزيد عن ١٥٠ في المئة (مقدمة بالدولار الاميركي)، في حين لم تتجاوز معدلات التضخم التراكمي بالدولار عن نصف هذه النسبة^(١).

^١ هذه المعطيات مستخلصة من قاعدة مؤشر اسعار الاستهلاك الذي تحتسبه مؤسسة البحوث والاستشارات منذ عام ١٩٧٧.

٢-٢- الوزن النسبي المرتفع لكلفة الارض:

لعل من ابرز مميزات الوضع السكني - العقاري في لبنان، ان الوزن النسبي لكلفة الارض في اجمالي كلفة البناء وبالتالي في اجمالي سعر مبيع البناء، يعتبر مرتفعاً نسبياً اذا ما قورن بمستوياته في بلدان اخرى مماثلة من حيث درجة النمو اذ يصل خصوصاً في المجال المدني الى اكثر من ٤٥ بل حتى ٥٠ في المئة من اجمالي كلفة البناء. ويعكس هذا الواقع اهمية مساهمة الربيع العقاري في عملية تشكل اسعار البناء. ويمكن تفسير هذه الظاهرة بعوامل عدة، اهمها صغر مساحة لبنان وتفضيل اللبنانيين للارض كاداة ادخار او استثمار، وضعف العبء الضريبي المفروض على اقتنائها وتداولها، اضافة الى ان الارض في لبنان قد شكلت في معظم الفترات مجالاً رئيسياً للمضاربات وبالتالي للارباح السريعة غير المرتبطة بعمل منتج. وقد ادت هذه العوامل مجتمعة الى تأكيد المنحى التاريخي الصاعد للطلب على الارض، بحسب ما يؤكدته تطور مؤشر عدد المعاملات العقارية المنفذة سنوياً، حيث ارتفع هذا المؤشر بنسبة زادت عن ٢١٥ في المئة خلال العقدين الممتدين بين عام ١٩٧٢ وعام ١٩٩٢^(١١). ويشكل مثل هذا الارتفاع في الطلب حافظاً اساسياً لاستمرار ميل الاسعار نحو الارتفاع في المدى المتوسط والطويل، خصوصاً اذا ما عاد لبنان، وعاصمته بيروت، للاضطلاع بدورهما كقطب جاذب للتجارة والاعمال والسياحة والثقافة في المنطقة.

٢-٣- الخلل بين بنية العرض وبنية الطلب على السكن:

ان احد المعالم الاساسية للوضع السكني في لبنان يكمن في الخلل القائم بين بنية العرض السكني وبنية الطلب على السكن. وبايجاز شديد يمكن رصد هذا الخلل على مستويات رئيسية ثلاثة: الخلل في سوق الايجار والخلل في التوزيع المناطقي للعرض والطلب والخلل في مواصفات هذا العرض والطلب.

أ- المستوى الاول من الخلل هو ذلك الذي يبرز بين انعدام، او على الاقل انحسار، العرض السكني المخصص للايجار من جهة وتعاضم الطلب الكامن على السكن، بما في ذلك الايجار، من جهة ثانية. فقوانين الايجارات التي كان معمولاً بها قبل تحرير الايجارات الجديدة عام ١٩٩٢، وعجز هذه القوانين عن مواكبة نتائج مرحلة التضخم

^{١١} راجع المجلة السنوية "ابكرشيفر" - لبنان - عام ١٩٩٤.

الغالت خصوصاً في الثمانينات، والانهييار الحاد في مداخليل اللبنانيين خلال سنوات الحرب... كل ذلك افضى الى انهيار سوق الايجار السكني في البلاد، لا سيما بعد انخفاض العائد على التوظيفات السكنية المخصصة للايجار، خلال الثمانينات، الى اقل من واحد الى اثنين في المئة من قيمة هذه التوظيفات^(١٢).

ب- المستوى الثاني من الخلل يبرز في التفاوتات الحادة بين حركة العرض والطلب السكنيين بحسب المناطق اللبنانية المختلفة. فالمناطق التي استأثرت بحصة اكبر من المساحات السكنية المتاحة لم تكن على الدوام متطابقة مع المناطق التي تتصف بكثافة سكانية اكبر، وبالتالي بطلب كامن على السكن اكبر، والعكس بالعكس. ولا شك في ان نسق توزيع البنى التحتية والنشاطات الاقتصادية في لبنان، المتسم بقدر كبير من التركيز بفعل عوامل تاريخية معقدة، يتحمل قسطاً اساسياً من المسؤولية عن هذا الخلل، مع الاشارة الى ان أي جهد جدي وحثيث لم يبذل على مدى العقود المنصرمة لادخال تعديلات على نسق التوزيع هذا. وقد ادى هذا الاخير الى حصر معظم العرض السكني في رقعة ضيقة من المساحة الاجمالية للبلاد، والى دفع الطلب الكامن على السكن نحو الالتحاق بهذه الرقعة بالذات.

ج- المستوى الثالث من الخلل يبرز في التباين لجهة المساحة والتنوعية بين مواصفات العرض ومواصفات الطلب على السكن. فقد ادى الوزن النسبي المرتفع لنصيب الارض من كلفة البناء وسعر مبيعه، الى دفع المستثمرين، الساعين الى تعظيم ارباحهم، الى بناء مساكن كبيرة وذات مواصفات فخمة (بالمعنى السائد محلياً)، على حساب الانواع الاخرى من المساكن. وتبعاً لذلك ارتفع متوسط مساحة المسكن من نحو ١٥٠ م^٢ في النصف الثاني من السبعينات الى نحو ٢٥٠ م^٢ في النصف الثاني من الثمانينات فالى اكثر من ٣٠٠ م^٢ في اوائل التسعينات^(١٣). بيد ان الفئة المستهدفة (Target group) بهذه المواصفات تنحصر في الميسورين اساساً، ولا تشمل الفئات الاجتماعية المتوسطة او ذات الدخل المنخفض، التي تجسد الجزء الاكبر من الطلب الكامن على السكن في البلاد. وبسبب هذا الخلل اتجهت تلك الفئات المتوسطة والفقيرة نحو الخروج التدريجي من اماكن سكنها الاصلي في قلب العاصمة والمناطق

^{١٢} بالمقارنة مع عائد وسطي على انواع التوظيفات الرأسمالية الاخرى براوح بين ١٥ و ٢٥ في المئة، بحسب قطاع التوظيفات وذلك استناداً الى "دراسة الناتج المحلي القائم في لبنان لعام ١٩٨٨" - البرنامج الاتماني للامم المتحدة - بيروت - ١٩٩١.

^{١٣} M. Mohana: "Le marché immobilier" - in "Le commerce du levant" - ٢/٥/١٩٩١.

المدينية الاخرى المزدهرة، في اتجاه المناطق المدينية الطرفية والضواحي المكتظة، حيث اسعار الارض والبناء اقل وكذلك مواصفات السكن عموماً. ووسط عملية الفرز هذه بدا القطاع السكني محكوماً باتجاهين، احدهما "جاذب" يخص الاغنياء، والآخر "تابذ" يخص الفقراء.

٢-٤-٤ - تفاقم ظاهرة المساكن الشاغرة:

ان هذه الانواع الثلاثة من الاختلالات تفسر، الى حد كبير، اسباب تعاضم ظاهرة المساكن الشاغرة، التي هي ليست معدة في الاصل للايجار ولا يجد مالكوها سبباً لتأمين بيعها باسعار تحقق لهم معدلات الربح المتوخاة (anticipated rate of profit). وفي هذا الاطار، تبدو المشكلة من النوع الذي لا يسهل حله، اذ لم تعد المسألة الرئيسية المطروحة متمثلة في تخفيض اسعار المساكن الشاغرة على نحو يسهل بيعها، بل اصبحت متمثلة في صعوبة، بل ربما استحالة، تشكل طلب فعلي قابل للتحقق والتنفيذ في المدى المنظور، حتى مع افتراض اجراء تخفيضات على اسعار تلك المساكن. أي بكلام آخر ان الفرق بين العرض السكني الشاغر من جهة والطلب القابل للتحقيق فعلاً من جهة ثانية، شاسع الى درجة لا يمكن ردمه بمجرد تخفيض اسعار الشقق الشاغرة، هذا مع العلم ان مثل هذا التخفيض لا يمكن ان يتجاوز سقفاً معيناً، هو السقف الذي يسمح ليس بتحقيق معدلات الربح المرتفعة التي كانت متوخاة من قبل، بل تلك السائدة وسطياً في أنشطة اقتصادية اخرى راهنة في البلد. وينبغي الاقرار بأن المشكلة، على هذا الصعيد، عميقة ومتأصلة، حيث ان حجم الشغور يراوح، استناداً الى تقديرات متطابقة، ما بين ٦٠ الف و ٦٥ الف شقة في منطقة بيروت الكبرى وحدها، وحيث تقدر قيمة التوظيفات الرأسمالية فيها بنحو اربعة مليارات ونصف المليار دولار اميركي^(١٤).

وفي منطقة بيروت الادارية وحدها بلغت نسبة الشغور ١٣ في المئة من اجمالي الوحدات السكنية البالغ عددها نحو ١٠٧ آلاف وحدة، وذلك استناداً الى نتائج مسح المباني والمساكن الذي اجرته كلية العلوم الصحية في الجامعة الاميركية^(١٥).

^{١٤} تقديرات غير نهائية صادرة عن مدير عام بنك الاسكان - تشرين الاول ١٩٩٥.

^{١٥} راجع جريدة "النهار" - بتاريخ ١٩٩٤/٤/٦.

وإذا كانت نتائج هذه المشكلة لم تنفجر على الملأ حتى الآن، فلأن معظم هذه التوظيفات قد مولت من مصادر ذاتية وليس عبر الاقتراض من المصارف، هذا مع التأكيد بأن هذه النتائج سوف لن تلبث ان تظهر وان بشكل متدرج مع مرور الوقت، مخلفة بصماتها على الاقتصاد الوطني عموماً وعلى المستثمرين في صناعة البناء المحلي الذين افراطوا في تضخيم واستباق الطلب الفعلي على المساكن (والمكاتب) من دون ادراك كاف لمغزى التحولات الاجتماعية العميقة التي عصفت بالتركيبة اللبنانية خلال العقدين المنصرمين، والتي ادت الى انحسار الرقعة الفعلية لسوق مبيع الشقق السكنية في البلاد.

٢-٥- الهجرات الداخلية والعلاقة بين المدن والارياف:

انعكس تعاضم الهجرات الداخلية وحركة الكر والفر ما بين المدن والارياف، على الوضع السكاني في البلاد. وبرزت هذه الانعكاسات، تمثل في انتقال اللبنانيين الكثيف، خلال العقدين الماضيين، من الارياف في اتجاه المدن عموماً بما في ذلك المدن القائمة في محيط ريفي. وقد كان لموجات النزوح القسري المتعاقبة دور اساسي في اذكاء الخلل بين المدن والارياف مع التذكير بأن تلك الموجات قد طاولت ما بين عام ١٩٧٥ وعام ١٩٩١ اكثر من ٨٠٠ الف نسمة بحسب التقديرات الصادرة عن وزارة المهجرين. ويستدل من تقديرات للبنك الدولي ان نسبة سكان المدن والمناطق المدنية الى اجمالي السكان قد ارتفعت من نحو ٦٠ في المئة عام ١٩٧٠ الى نحو ٨٤ في المئة في اوائل التسعينات^(١٦).

وبصرف النظر عن التفسيرات الخلافية بشأن اسباب ارتفاع معدل التمدين، فقد تمخض هذا التحول عن بروز ظاهرات متنوعة: اولها، انتفاخ المدن وازدياد الكثافة السكانية فيها ونمو تجمعات مدنية طارئة تفتقد بشكل عام الى البنى التحتية الاساسية، وثانيها، اتساع ظاهرة المساكن الثانوية التي نمت بفعل الحرب، في مناطق مدنية وريفية على حد سواء، والتي انطوت في الواقع على هدر في التوظيف، وثالثها، تقادم مشكلة النقل العام بسبب عدم التناسب بين مناطق الاقامة المستجدة على امتداد منطقة بيروت الكبرى وبين مناطق العمل التقليدية التي لا تزال تنقسم بقدر كبير نسبياً من التركيز داخل العاصمة وفي ضواحيها المباشرة.

^{١٦} مصرف لبنان: التقرير السنوي للاعرام ١٩٩٠-١٩٩٢ - صفحة ١٣٦.

وبشكل عام اقترنت هذه الظواهر المختلفة بتدهور الأوضاع السكنية لفئات واسعة من السكان المدينيين، بالنظر الى ما خلفه الاكتظاظ السكاني المديني من اكلاف اجتماعية وبيئية وصحية باهظة، ومن تراجع في نوعية الحياة، خصوصاً في الضواحي الأكثر قريباً للعاصمة، وكذلك في المدى المديني الأوسع لمنطقة بيروت الكبرى، الذي انتهكت فيه التوازنات الايكولوجية الأساسية بشكل منهجي. وقد شكل تفاقم مشكلات النقل والمواصلات داخل العاصمة وفي مداخلها، تعبيراً صارخاً عن الخلل في تنظيم المجال، وانطوى على هدر كبير في الموارد والطاقات، وعلى تدهور حاد في الشروط البيئية.

٢-٦- حدود تدخل الدولة في مجال الاسكان:

لم تضطلع الدولة بدور مباشر في انتاج "سلعة" السكن، بحسب ما بيناه اعلاه، بل اقتصر تدخلاتها على مجالي التشريع والتمويل. بيد ان التشريعات والضوابط وآليات التصحيح المنصوص عليها في القوانين اللبنانية، اتسمت بفعالية محدودة، خصوصاً في فترة الحرب، والى حد معين في فترات السلم، اذ كان يجري اغتصابها لسبب او آخر، بشكل شبه يومي. وما ظاهرة مخالفات البناء، المعممة على نطاق واسع، سوى تعبير عن حدود دور الدولة في توجيه وضبط تطور هذا القطاع. كذلك فان اضمحلال سوق الايجار واختلال العلاقة بين المستأجر والمالك وبطء انطلاقة الايجارات الجديدة المحكومة بقانون التعاقد الحر، هو شاهد على محدودية ذلك الدور. اما في مجال التمويل، فان الدولة قد اطلقت، منذ ان قامت وزارة الاسكان والتعاونيات عام ١٩٧٣، العديد من مشاريع الاقراض السكني، سواء عبر اجهزة الوزارة نفسها ام عبر مؤسسات عامة او شبه عامة اخرى جرى استحداثها، مثل مصرف الاسكان والمديرية العامة للاسكان والصندوق المستقل للاسكان والاتحاد الوطني للتسليف التعاوني. وعلى امتداد نحو عقدين من الزمن، لم يتجاوز اجمالي القروض السكنية الصادرة عن هذه المؤسسات - والممنوحة الى مروحة متنوعة من "الفئات المستهدفة" وبشروط متفاوتة بحسب كل من هذه الفئات - عتبة الثلاثين الف قرص، مع الإشارة الى ان هذا السقف يشكل اقل من ٣ في المئة من اجمالي الاحتياجات السكنية التي كانت لحظتها "الاسكوا" في اواسط السبعينات بحسب ما اشرنا اليه اعلاه. وتجدر الإشارة الى ان المؤسسات العامة للتسليف السكني قد عانت، جميعها، بدءاً من عام ١٩٨٤، من مفاعيل التضخم وانهيار العملة الوطنية، الامر الذي ادى الى تآكل مواردها والى تدهور القيمة الفعلية للقروض الجديدة وللتسديدات على القروض الممنوحة سابقاً. وقد شكل اقتصار التسليف السكني - حتى ماض

قريب - على هذه المؤسسات، حجة للعديد من المصارف المحلية كي تعفي نفسها من المساهمة الفعلية في توفير حلول مناسبة لموضوع التمويل الاسكاني. ومن خلال تقييم مفصل لحصيلة ما انجزته هذه المؤسسات المختلفة حتى اوائل التسعينات، يمكن الاستنتاج ان هذه الاخيرة قد ظلت قاصرة بوضوح عن تأمين حلول مقبولة لمسألة تمويل الاسكان، وبخاصة الاسكان الشعبي، الامر الذي دفع الدولة الى اعادة النظر في آلية عمل هذه المؤسسات كافة بدءاً من عام ١٩٩٤، بحسب ما سنبينه في الفصل التالي.

٣- مشكلة الاسكان من زاوية ارتباطها بالتنمية البشرية المستدامة:

٣-١- في العلاقة بين الاسكان والتنمية:

حددنا بايجاز في مقدمة هذه الورقة مفهوم التنمية البشرية المستدامة، بصفته محاولة جديدة لازالة التناقض بين الاقتصادي والاجتماعي، او على الاقل للتخفيف من حدة هذا التناقض، واستبداله التدريجي بعلاقة بين هذين المكونين قائمة على اساس من التكامل والتصالح الموظفين في خدمة الانسان. وواضحنا ان توفير شروط سكنية افضل للمواطنين يندرج في صلب الاهداف الرئيسية التي يتوخاها مفهوم التنمية هذا. فقد شددت الاستراتيجية العالمية للاسكان حتى العام ٢٠٠٠^(١٧)، بقوة، على علاقة الترابط والتفاعل القائمة بين الاسكان والتنمية والرفاه البشري، "باعتبار هذه عناصر من كل لا يتجزأ". وأكدت على ان التعاطي مع المشكلة الاسكانية لا يمكن ان ينحصر في اطار اسكاني بحت، بل ينبغي ان يندرج في الاطار الاعم والاشمل للتنمية الاقتصادية عموماً، لا سيما ما يتعلق منها بانساق توزيع التوظيفات الرأسمالية وتشكل مصادر الدخل وتطور فرص العمل وغير ذلك من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية التي تؤثر في اوضاع القطاع السكني من جهة، وتتأثر بها من جهة ثانية. وقد بينت تجارب العديد من البلدان ان الحصة التي تخصصها الاسر للاسكان، من اجمالي انفاقها، تميل الى الارتفاع التدريجي بمقدار ما يميل الاقتصاد عموماً نحو النمو بمعدلات مطردة. أي بكلام آخر ان ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي يفترض ان يوفر المناخ المؤاتي لتطور الطلب الاسكاني، كما ونوعاً، ولاجتذاب نسبة متزايدة من التوظيفات والموارد الى هذا القطاع، لتعود هذه التوظيفات والموارد فتساهم بدورها،

^{١٧} Nations Unis, Commission des établissements humains: Rapports entré le sous-emploi, le chômage

et la fourniture de logements" Rapport du directeur exécutif-November ١٩٩٢.

وبقوة اكبر، في تحسين الناتج القومي، من خلال ما نتيجته من زيادات في فرص العمل والقيم المضافة والمداخل، في الامتدادين الرأسي والخلفي (en amont et en aval) للقطاع السكني. بيد ان هذا التفاعل الايجابي بين الاسكان والتنمية، لا يتحقق، بالضرورة، بشكل عفوي وتلقائي عبر آليات السوق الحرة، لا بل ان هذه الآليات قد تنطوي على عقبات واختلالات من شأنها الحؤول دون تحقيق ذلك التفاعل. والمسألة الاهم، في هذا الاطار، تتمثل في ايجاد السياسات الملائمة لتجاوز تلك العقبات والاختلالات، وصولاً الى تحقيق الاستخدام الامثل للطاقت والموارد المادية والبشرية والاجتماعية المتاحة في هذا القطاع، " من خلال ادراج اهداف تطوير الاسكان وزيادة فرص العمل ومكافحة الفقر في اطار استراتيجية انمائية مشتركة ومترابطة الحلقات"^(١٨). ويعني هذا تحقيق قدر اكبر من التوافق بين الحوافز الاقتصادية لتطور قطاع الاسكان، وبين الطابع الاجتماعي لسعة السكن:

٣-٢- الفئات الاكثر استهدافاً بمشكلة الاسكان:

اذا كانت سوق السكن في لبنان تعاني من اختلالات في غير مجال، بحسب ما سبق تبيانه اعلاه، الا ان هذه الاختلالات لا تصيب، بالقدر ذاته، الفئات الاجتماعية المختلفة، بل ان آثارها ونتائجها تبدو شديدة التباين من فئة اجتماعية الى اخرى. فالتناس ليسوا سواسية امام مشكلة الاسكان، اذ تبرز هذه الاخيرة، اساساً، لدى الفئات الفقيرة والمجموعات الاخرى المهمشة والمعرضة. ولا حاجة بنا للتوقف مطولاً عند النتائج الاجتماعية التي افرزتها الحرب، والتي افضت عموماً الى تبخر جزء كبير من ادخارات اللبنانيين والى انهيار مداخلهم وقدراتهم الشرائية فضلاً عن تراجع فعالية شبكات الامان الاجتماعية التي كانوا يستظلون بها. حسبنا فقط ان نشير الى ان الدخل الواسطي للفرد في لبنان قد انخفض الى النصف تقريباً خلال العقد المنصرمين، وان الاجر الواسطي قد تراجع الى نحو الثلث في الفترة ذاتها (مقوماً بالاسعار الثابتة)^(١٩)، هذا بالاضافة الى اتساع نطاق ظاهرة الفقر التي باتت تطال، بحسب ما جاء في التقرير اللبناني المقدم الى قمة التنمية الاجتماعية في كوبنهاغن (آذار ١٩٩٥)، نحو ثلث اجمالي عدد اللبنانيين المقيمين. وتشير المعطيات القليلة المتاحة حول

^{١٨} Sethuraman, S.V (ed) (١٩٩١): "The Urban Informal Sector in Developing Countries: Employment, Poverty and Environment" - B.I.T - Genève.

^{١٩} راجع "دراسة مقارنة لتطور الاجور والاسعار في لبنان بين عام ١٩٨٤ وعام ١٩٩٢ - الاتحاد العمالي العام - دراسة نفذتها مؤسسة البحوث والاستشارات ومقرها منظمة العمل الدولية - بيروت - ايلول ١٩٩٣.

توزع الدخل في لبنان الى ان نحو ٣١ في المئة من العاملين يحققون دخلاً شهرياً يقل عن ٥٠٠ دولار اميركي، كما هو مبين في الجدول التالي:

التوزيع المقدر للعاملين بحسب فئات الدخل*

فئات الدخل	النسبة من السكان (%)
اقل من ٢٠٠ دولار	١٠
٢٠٠ الى ٥٠٠ دولار	٢١
٥٠٠ الى ١٠٠٠	٣٢
١٠٠٠ الى ٢٠٠٠ دولار	٢٣
اكثـر من ٢٠٠٠ دولار	١٤
المجموع	١٠٠

المصدر: سمرجيان ١٩٩٤ - مجلة كوميرس دي ليفان - ١١/٨/١٩٩٤.

ويعني هذا، ببساطة، ان الطلب على السكن، من حيث هو تعبير عن حاجة اجتماعية، لم يعد قابلاً للتحقق بالنسبة الى مروحة واسعة من اللبنانيين، الذين تأكلت مواردهم ومدخراتهم ومدخلهم خلال سنوات الحرب، في الوقت الذي نجحت فيه اسعار سلعة السكن - بحسب ما ذكرناه في مقدمة هذه الورقة - في التعويض ليس فقط عن تدهور سعر صرف الليرة تجاه العملات الاجنبية فحسب، بل نجحت كذلك في التعويض عن التضخم المتراكم، وذلك بفعل الزيادات الهائلة التي طرأت على اسعار الشقق والايجارات الجديدة في الفترة نفسها. وفي غياب القاعدة الاحصائية المحدثة، قد لا يكون في الامكان حصر وتكميم الوزن النسبي للفئات الاكثر استهدافاً بمشكلة السكن. ولكن مع ذلك، قد يكون في الامكان ايراد تصنيف نمطي لتلك الفئات، مع الاشارة الى ان هذه الاخيرة تبدو في اكثر الاحيان متداخلة ومتقاطعة، ولا يجوز بالتالي اخضاعها لعملية جمع حسابية، ذلك ان معظم معايير التصنيف النمطي قد تكون منطبقة على كل منها في آن معاً. اما اهم هذه الفئات فهي الآتية:

أ- الوافدون الجدد الى سوق السكن: يمثل هؤلاء طلباً على السكن يكاد يوازي ما بين ١٠ و ١٥ الف شقة سكنية سنوياً، وذلك في ضوء اتجاهات النمو الديموغرافي واتجاهات تطور عدد الزيجات السنوية. وحتى لو حصل تأخر في العمر عند الزواج الاول، فان ذلك لن يقلل في المدى المتوسط من حجم هذا النوع من الطلب، لأن التأخر في الزواج يؤجل الطلب على السكن من دون ان يلغيه بالضرورة. وبالطبع لا تطرح المشكلة السكنية بالحدة ذاتها، بالنسبة لهؤلاء الوافدين، ولكن يمكن استناداً الى واقع توزيع الدخل في البلد، تقدير نسبة الذين يعانون بالحاح من هذه المشكلة بنحو ثلثي اجمالي عدد الوافدين. وللدلالة على عمق هذه المعاناة، يمكن اخذ مثال الاسرة الفقيرة المكونة حديثاً والتي يقل دخلها عن خمسمئة دولار اميركي في الشهر: ان هذه الاسرة تدفع وسطياً نحو ٥٠ في المئة من اجمالي دخلها لتسديد ايجار او ثمن المسكن، مع العلم ان الحد الاقصى لما يفترض ان تخصصه الاسر الفقيرة لتلبية حاجاتها السكنية (Taux d'effort) يفترض ان لا يزيد عن ٢٥ في المئة من هذا الدخل.

ب- اصحاب المساكن المتقادمة: بحسب ما بينا اعلاه ان عدد الشقق المتقادمة التي مضى على تشييدها اكثر من ٥٠ عاماً، كان يبلغ نحو خمسين الف شقة عشية الحرب، أي ما يمثل نحو ١٢ في المئة من اجمالي مخزون المساكن الرئيسية في تلك الفترة. وثمة تقدير بأن يكون هذا العدد قد تضاعف على الاقل مرتين خلال العقدين الماضيين، بسبب قصور العرض السكني عن مجاراة الطلب على السكن. ونشير في هذا الاطار الى ان دراسة كلية العلوم الصحية في الجامعة الاميركية^(٢٠) قد اظهرت ان نحو ٣٠ في المئة من المباني في مدينة بيروت يعود انشاؤها الى ما قبل الاستقلال أي انها اصبحت متقادمة. بيد ان هذه النسبة تميل الى الانخفاض كلما تم الخروج من وسط المدن الى الضواحي والارياف.

ج- السكان المهجرون: سبق ان بينا في الفصل الاول ان اجمالي الاضرار التي وقعت في القطاع السكني من جراء الحرب قد بلغ نحو ١١ مليون م٢ من البناء - بحسب دراسة مجلس الانماء والاعمار^(٢١) - أي ما يوازي نحو ٨٠ الف وحدة سكنية. وقد طاول جزء مهم من هذه الاضرار مساكن المهجرين اساساً. وبالرغم من اعمال

^{٢٠} مرجع سابق.

^{٢١} مرجع سابق.

الترميم الواسعة التي نفذت بعد انتهاء الحرب والتي شملت، عبر وزارة المهجرين، نحو ١٧ ألف مسكناً لغاية أواسط عام ١٩٩٥^(٢٢)، وبالرغم كذلك من انجاز نحو ٥١ ألف عملية اخلاء في الفترة ذاتها، فإن نتائج عمليات التهجير لا تزال ماثلة بقوة في المجال السكني، وتتصدر معالجتها واجهة الاولويات على المستوى الحكومي.

د- الفئات التي تعاني من الاكتظاظ السكني: شكلت الحاجات السكنية الناجمة عن الاكتظاظ السكني في اواسط السبعينات نحو ٢٨ في المئة من اجمالي الاحتياجات الجديدة المقدره من المساكن للفترة ١٩٨٧ - ١٩٩٩. وتشير الدلائل الجزئية المتاحة الى ارتفاع هذه النسبة بصورة ملحوظة خلال العقدين الماضيين، بسبب ما اظهرته دراسة كلية العلوم الصحية في الجامعة الاميركية من ارتفاع في معدل عدد الافراد في الغرفة الواحدة، حيث قدر هذا المعدل (في مدينة بيروت) بنحو شخصين عام ١٩٩٤ مقابل ١,٧٣ شخصاً عام ١٩٧٠.

هـ- الفئات الاخرى المستهدفة: تدخل في عداد هذه الفئات مجموعات عدة معرضة، اهمها الاسر التي فقدت معيها وباتت مسؤولة اعانتها بالتالي ملقاة على عاتق ربة الاسرة، اضافة الى الاسر التي اصيب معيها باعاقة جسدية من جراء الحرب. ومن ضمن هذه الفئات ايضاً العاطلون عن العمل الذين يتراوح عددهم الراهن بين مئة وخمسة وعشرين ومئة وخمسين الفاً والذين لم يفقدوا فقط الامل في تحسين اوضاعهم السكنية، بل باتوا كذلك مهددين بفقدان مساكنهم بسبب عجزهم عن تأمين نفقات ايجار وخدمات هذه المساكن، هذا مع الاشارة الى ان هذه النفقات اصبحت مسنودة جزئياً (Patriellement indexées) الى مراسيم تصحيح الاجور.

من الواضح اذن - ايا كان السبب الرئيسي المحدد للحاجات السكنية (زواج، تقادم المسكن، تهجير، اكتظاظ....) - ان المشكلة بالنسبة للفئات المستهدفة كافة تبرز، في جانبها الرئيسي، كمشكلة مالية ناجمة عن قصور مداخيل هذه الفئات عن الايفاء بمتطلبات اقتناء سلعة السكن، سواء عبر الايجار او التملك. وهذا ما سوف نعالجه في الفقرة اللاحقة.

^{٢٢} تقرير صادر عن مدير عام وزارة المهجرين - جريدة "النهار" بتاريخ ١٩٩٥/٧/٦.

٣-٣- الجوانب التمويلية في مشكلة الاسكان:

٣-٣-١- اصلاح مؤسسات التسليف السكني الحكومية وشبه الحكومية:

ان التناقض - الذي اسهبنا في تحليله في مقدمة هذه الورقة - بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي لسلعة السكن، يبرز في وضوح على مستوى التمويل. ففي جانب العرض السكني لا يبدو ان ثمة مشكلة تمويل حادة، اذ من المعروف ان قطاع البناء في لبنان هو قطاع ممول ذاتياً بنسبة تزيد عن ٧٥ في المئة، عبر القطاعين الخاص والاهلي، في حين يتأمن باقي التمويل بواسطة القطاع المصرفي الذي يوفر لانشطة البناء نحو ١٠ في المئة من اجمالي التسليفات المصرفية. اما في جانب الطلب السكني، فان مشكلة التمويل قائمة بصورة حادة، ذلك ان نحو ثلثي هذا الطلب يخصان فئات لا تتوفر لديها القدرة على اقتناء سلعة السكن، بحسب ما يمكن استخلاصه من تقديرات توزع الدخل عموماً. وسعيها منها لمحاولة الحد من خطورة هذه المشكلة، عمدت الدولة منذ نهاية الحرب الى اعادة تفعيل مؤسسات التسليف الاسكاني الحكومية والمختلطة. فقد تم رفع رأس مال مصرف الاسكان من ٥٠ مليون ل.ل. الى ٥٠ مليار ل.ل. بعدما خفضت مساهمة الدولة في رأس ماله من ٨٠ الى ٢٠ في المئة. وقد حددت الفائدة على قروض المصرف بنسبة ٨ في المئة على ان يعاد النظر فيها على اساس نصف سنوي، في حين حددت المدة القصوى للقروض الممنوحة بعشرين عاماً، وتم رفع سقف الاقراض الى ٤٠ الف دولار اميركي، بما لا يتجاوز ٨٠ في المئة من ثمن شراء المسكن. واستفاد المصرف من تمويل عربي ميسر - عبر مجلس الانماء والاعمار - بقيمة ٥٠ الى ٧٥ مليون دولار، كما اعطي الحق في الاستفادة من كفالة الدولة حتى مبالغ تصل الى ١٨٠ مليون دولار أي ما يوازي ستة اضعاف رأسماله.

وفي موازاة ذلك، رفعت سقف التسليف الممنوحة من قبل وزارة الاسكان لاجراض الترميم واعادة البناء تباعاً الى ٦,٢ مليون ل.ل. و ٢٤ مليوناً، مع الاشارة الى ان الاولوية في هذا الاطار قد اعطيت للمالكين على حساب المستأجرين، كما رفع سقف التسليف في الصندوق المستقل للاسكان، المخصص اساساً لتمويل بناء المساكن او شرائها، من ٢٠ مليون ل.ل. الى ٣٥ مليوناً. ومن جهة اخرى اعطيت وزارة المهجرين، وكذلك الصندوق المستقل للمهجرين، صلاحية منح مساعدات بقيم تراوح بين ٥ آلاف و ٨ آلاف دولار لعمليات اخلاء المساكن المحتلة، وبين ٩,٥ و ١١ الف دولار لعمليات الترميم والتأهيل، وبين ١٨ و ٢٠

الف دولار لعمليات اعادة البناء، مع امكان حصول خروقات لهذه السقوف المختلفة في بعض الحالات الاستثنائية. ومن جهته قدم مجلس الجنوب مساعدات اسكانية لاصحاب المساكن المتضررة بسبب الاعتداءات الاسرائيلية، لا سيما الاعتداءات التي وقعت في تموز ١٩٩٣ والتي طاولت اثارها نحو ٢٠ الف وحدة سكنية. وقد تراوحت قيمة المساعدة ما بين ١٢ الف دولار كحد اعلى للمساكن المدمرة كلياً و ٥ آلاف دولار كحد اعلى للمساكن المتضررة جزئياً.

وقد روعي في اعادة هيكلة عمل مؤسسات التسليف الحكومية وشبه الحكومية، مبدأ تعزيز تقسيم العمل بين هذه المؤسسات، في شكل يكرس توجه كل منها نحو تمويل اعمال معينة (ترميم، اخلاء، اعادة بناء، تشييد بناء جديد....)، واستهداف فئات اجتماعية متميزة. فمصرف الاسكان عزز توجهه نحو استهداف الفئات التي يزيد دخلها الشهري بشكل عام عن ٦٠٠ دولار اميركي ويقبل عن الالف. اما وزارة الاسكان فان خدماتها التسليفية قد ظلت، نظرياً، متاحة من دون تمييز بين الفئات المختلفة، ولكن مع سقوف لجهة المساحة الممولة، مرتبطة بمستويات الدخل. في المقابل فان خدمات الصندوق المستقل للاسكان قد طاولت - نظرياً - وبشروط ميسرة للغاية ذوي الدخل الذي يراوح بين ١٥٠ و ٧٢٠ دولار في الشهر، بينما لم يجر أي تخصيص في توزيع مساعدات وزارة المهجرين وصندوق المهجرين ومجلس الجنوب، باعتبار ان الضرر في هذه الحالة يطاول مختلف الفئات.

وتشير التقديرات المستقاة من موازنات هذه المؤسسات المختلفة، الى ان اجمالي المبالغ (النظرية) المخصصة لاغراض اسكانية قد بلغت عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ نحو ٧٠٠ مليون دولار^(٢٣) موزعة بنسبة الثلث للقروض وبنسبة الثلثين للهبات والمساعدات، كما هو مبين في الجدول التالي:

^{٢٣} مجلس الائتماء والاعمار... مرجع سابق - صفحة ٢٤.

المبالغ النظرية المتاحة للتمويل الاسكاني في القطاعين العام والمختلط
(مليون دولار)

المجموع		مخصصات عام ١٩٩٥		مخصصات عام ١٩٩٤		
هبات	قروض	هبات	قروض	هبات	قروض	
-	٩٠	-	٦٠	-	٣٠	وزارة الاسكان والتعاونيات
٤٦٥	-	٢٣٢,٥	-	٢٣٢,٥	-	وزارة المهجرين وصندوق المهجرين
-	٤٥	-	٣٠	-	١٥	الصندوق المستقل للاسكان
-	١٠٠	-	١٠٠	-	-	مصرف الاسكان
٤٦٥	٢٣٥	٢٣٢,٥	١٩٠	٢٣٢,٥	٤٥	المجموع

المصدر: مجلس الانماء والاعمار - تموز ١٩٩٥

٣-٢-٢- في تقييم سياسة التسليف الاسكاني وارتباطها بالتنمية البشرية المستدامة:

ان الاستنتاجات التي يمكن استخلاصها من المعطيات المتاحة لدى مؤسسات التسليف الاسكاني، الحكومية وشبه الحكومية المختلفة، وكذلك من نتائج دراسة مجلس الانماء والاعمار (تموز ١٩٩٥)، تشير الى الآتي:

أ- ان قيمة الاضرار السكنية اللاحقة بالفئات المتوسطة والفقيرة التي يقل دخلها الشهري عن الف دولار اميركي، تقدر بنحو ١٥٧٥ مليون دولار. وهذا ما يمثل حوالي ثلثي اجمالي الاضرار السكنية الناجمة عن الحرب والمقدرة، بحسب ما ورد في فقرة سابقة اعلاه، بنحو ٢,٥ مليار دولار.

ب- من اصل مجموع المبالغ النظرية المتاحة للتمويل الاسكاني في القطاعين العام والمختلط، المقدرة بنحو ٧٠٠ مليون دولار للعامين ١٩٩٤ و ١٩٩٥، يتوقع ان يبلغ نصيب الفئات المتوسطة والفقيرة، نحو ٥٢٨ مليوناً أي ما يمثل نحو ٣٣ في المئة من اجمالي هذا التمويل. ان افتراض توقف الهبات بعد عام ١٩٩٥ واقتصر التمويل الاسكاني، الحكومي وشبه الحكومي، على التكرار السنوي لموازنات عام ١٩٩٥، يجعل عملية تغطية الاضرار السكنية التي اصابت هذه الفئات المتوسطة والفقيرة تستغرق نحو ٦ سنوات.

ج- بالنسبة للفئات الأشد فقراً التي يقل دخلها الشهري عن خمسمائة دولار أميركي، ومع استمرار الأخذ بالفرضية الواردة في البند (ب)، يتوقع أن تمتد فترة تغطية الأضرار السكنية التي طالت تلك الفئات إلى أكثر من ١٠ سنوات، وهي قد تصل في بعض الحالات نحو ١٣,٤ سنة. وعملاً بمعدلات الفائدة المطبقة في مؤسسات التسليف، وبالحدود القصوى للتسليف المرتبطة بمستويات الدخل، وعملاً كذلك بالسقف الذي لا يجوز أن تتجاوزه نسبة التسديدات إلى الدخل، فإن ثمة شكوكاً كبيرة إزاء قدرة هذه الفئات على تلبية حاجاتها الإسكانية في المستقبل المنظور إياها كان نظام التسليف المعتمد بين الأنظمة المعمول بها رهنياً. وهذا ما يحتم البحث، بالنسبة إلى هذه الفئات الأشد فقراً، عن مصادر تمويل أخرى ذات طابع استثنائي.

د- أما بالنسبة للفئات التي يراوح دخلها بين خمسمائة دولار والـ ١٠٠٠ دولار شهرياً، والتي تقع أساساً ضمن استهداف مصرف الإسكان، فإن مدى نجاحها في تلبية حاجاتها الإسكانية، سوف يتوقف إلى حد بعيد على دينامية مصرف الإسكان وعلى التزامه بالأهداف التي قام من أجلها، حيث يخشى أن تؤدي السيطرة المطلقة للقطاع الخاص على هذا المصرف إلى صرفه عن تلك الأهداف، توكيلاً لتعظيم الربح والمنفعة الخاصة.

هـ- إن المخاوف التي عبرت عنها بعض الاستنتاجات السابقة قد تكون مرشحة لمزيد من التفاقم والاستفحال، وذلك لسببين رئيسيين مستمدين من واقع التجربة اللبنانية السابقة: أولهما، أن المبالغ المتاحة للتمويل الإسكاني، الواردة أعلاه، لا تعدو كونها موازنات واعتمادات نظرية، وليس بالضرورة أن تترجم بالكامل إلى حيز الفعل والتطبيق. وثانيهما، أن المعايير الموضوعية المحددة لاختيار المستفيدين من عمليات التسليف (Critères d'éligibilité) قد لا يجري التقيد بها، وتكون بالتالي عرضة للاختراق والتجاوز من قبل أصحاب الشأن والقرار على المستوى الرسمي والطائفي والمناطقية. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى خلط الأوراق بين المستفيدين من عمليات التسليف والتي ترجيح حظوظ من لا يستحقون منهم على حساب الفئات الأشد حاجة والأكثر استهدافاً بالمشكلة الإسكانية، على غرار ما كان يحصل على نطاق واسع من قبل.

و- ان ما يزيد من تلك المخاوف كذلك هو ذلك الخلل المتفاقم بين سقفوف التسليف القسوى المعتمدة في مؤسسات التسليف كافة، من جهة، وبين واقع اسعار مبيع الشقق السكنية بمساحاتها المختلفة من جهة ثانية. فهذه السقفوف بالرغم من الزيادات التي اقرت عليها، لا تزال اعجز من ان تتيح شراء مسكن بمواصفات ومساحة مقبولتين، وفي منطقة هي الاخرى قبولة وقريبة من مكان العمل، الذي غالباً ما يقع في محيط مديني، تتميز اسعار الشقق فيه بمستواها المرتفع نسبياً. والحال ان الاستفادة من هذه السقفوف يرجح ان تبقى محصورة - في المجال المديني - بأولئك القادرين على المساهمة بأموالهم الخاصة بنصف او اكثر من نصف ثمن المسكن، في حين يضطر غير الميسورين من المستفيدين الى الخروج تباعاً من المجال المديني الى المجالات شبه المدينية الطرفية او الى المجال الريفي. فتكون بذلك انظمة التسليف الاسكاني قد عززت، من حيث تريد او لا تريد، الفرز السكاني وخروج الطبقات الوسطى والفقيرة من العاصمة ومراكز المدن الاخرى. ولا شك في ان هذا الاحتمال يطرح اشكالات معقدة بالنسبة لمسألة الاندماج الاجتماعي التي تشكل رافداً اساسياً من روافد التنمية البشرية المستدامة.

ز- ان العديد من اوجه التمييز تحيط بالانظمة المعمول بها في مؤسسات التسليف الاسكاني المذكورة. نذكر منها على سبيل المثال التمييز ضد فئات محددة كالمرأة والعازبين واعطاء الاولوية للمالك على حساب المستأجر وخصوصاً المستأجر الفقير الذي لا يملك ضمانات كافية للقروض، وللمهجر الراغب في العودة على المهجر المستقر في مكان اقامته الحالي، دونما نظر في حيثيات القرار بالعودة او بعدم العودة. كما يلاحظ تجاهل في معظم مؤسسات التسليف لموضوع تمويل الاقسام المشتركة من الابنية المتضررة، فضلاً عن تمويل اعمال ترميم او اعادة تشييد الابنية غير السكنية واعادة تأهيل مرافق البنية التحتية الاساسية اللازمة لحياة الناس اليومية... الى غير ذلك من الاستثناءات.

ح- الاله من كل ما سبق يتمثل في كون الاستنتاجات والارقام الواردة في هذه الفقرة، تكاد تنحصر في موضوع تلبية الحاجات الاسكانية الناشئة عن اضرار الحرب، دون سائر الحاجات الاسكانية. واذ سبق ان اوضحنا اعلاه ان الاضرار السكنية الناجمة عن الحرب توازي ما مقداره ثمانين الف مسكن، وان الحاجات

الاسكانية الاخرى "الملحة والقصيرة الاجل" تصل الى نحو ٢٥٠ الف مسكن^(٢٤)، وتضاف اليها حاجات اسكانية "طويلة الاجل" قدرها نحو ١٤٥ الف مسكن، فان هذه الفجوة الشاسعة بين الحاجات المتفرعة عن الحرب من جهة وتلك المعبرة عن مجمل جوانب المشكلة الاسكانية من جهة اخرى، تدفعنا الى استخلاص استنتاجين رئيسيين: اولهما ان الحاجات الاسكانية "الاشمل والابعد مدى" لا يمكن الاكتفاء بمقاربتها عبر مؤسسات التسليف الاسكاني الحكومية وشبه الحكومية القائمة، حتى مع افتراض النجاح في تفعيل تلك المؤسسات، ذلك ان التمويل الاسكاني من جانب القطاع العام لا يكفي، ايا كان شأنه، في تغطيته الطلب المتعاظم على السكن. وثانيهما ان متطلبات تمويل الطلب الاسكاني هي من الضخامة الى درجة تقتضي تعبئة الجهود على الصعيد الوطني، لا سيما موارد القطاع المالي والمصرفي الذي لا تزال مساهمته في تمويل قطاع البناء في حدود ١٠ في المئة من اجمالي التسليفات المصرفية، (مقابل نحو ٣٥ في المئة في بلد كفرنسا) ولا تزال تجربته في التمويل المباشر للطلب الفردي على الاسكان في بداياتها الاولى، عبر التدخلات الجينية التي استهلتها بعض المصارف اللبنانية مؤخراً على هذا الصعيد. ولا بأس من الاشارة في هذا الاطار الى ان اجمالي تكاليف تمويل العدد المطلوب من المساكن، الذي يغطي ما اسميناه اعلاه، "بالحاجات الملحة والقصيرة الاجل" و "الحاجات الطويلة الاجل"، يقدر بنحو ١٣ مليار دولار، اذا ما اعتمدنا الاسس المحاسبية التي استند اليها مجلس الانماء والاعمار، وذلك من دون اخذ سعر الارض في الاعتبار وكذلك الاحتياجات الاسكانية الناجمة عن الحرب. ويتطلب تمويل هذه الفاتورة الضخمة تعبئة موارد وطاقت المجتمع بأسره، وزيادة عدد وتنوع وتكامل المؤسسات الحكومية والاهلية الخاصة، العاملة في مجال التسليف السكني. ولا شك في ان مسؤوليات كبيرة سوف تبقى ملقاة، في هذا المضمار، على عاتق القطاع المصرفي والمالي الذي تتسم سياسته التسليفية الراهنة بتركز اجتماعي وقطاعي ومناطقى يكاد، لجهة شدته، يصل الى حافة التهور والرعونة. والمطلوب من هذا القطاع ان ينخرط اكثر في عمليات تمويل العرض والطلب السكنيين - وان اقتضى ذلك تعديلاً في قانون النقد والتسليف يشجع تطويل آجال الموارد والودائع المصرفية - بدلاً من ان يبقى حاصراً كل تدخلاته الاسكانية عبر مساهمته في مصرف الاسكان الذي لطالما اعتبر بمثابة "براءة ذمة" اسكانية تعفي المصارف من مسؤولياتها الاخرى

^{٢٤} مجلس الانماء والاعمار... مرجع سابق.

خاتمة

تأملات في عناوين الحلول:

لا تطرح هذه الورقة على نفسها مهمة الغوص في تفاصيل المعالجات والحلول الواجب اعتمادها للتخفيف من حدة مشكلة الاسكان في البلاد. بل تكتفي بطرح بعض التأمّلات في عناوين الحلول، من خلال بلورة اطر ومحاور عامة للتدخلات الاسكانية الانمائية المطلوبة. واهم هذه المحاور هو الآتي:

اولا: مشكلة الاسكان - بالنسبة للذين يعانون منها - هي في اكثر الاحيان شديدة التقاطع مع مشكلة الفقر. وحل المشكلة الاولى يصبح، من جانب رئيسي منه، جزءا من حل المشكلة الثانية. وفي هذا الاطار يجب التسلح بقواعد احصائية دقيقة ومفصلة، ورسم الخارطة الاجتماعية للسكان بوضوح، وتحديد فئات الفقراء وكذلك تحديد حاجاتهم ومن ثم تخصيصهم ببرامج دعم مباشرة وملموسة، بغية تلبية هذه الحاجات. ويمكن ان تتضمن هذه البرامج تقديم هبات الى جانب القروض السكنية، او خفض معدلات الفائدة على هذه القروض، او انشاء مساكن ببدلات ايجار معتدلة للفئات الاشد فقراً، او مساعدة المطورين (Promoteurs) على انتاج مساكن في متناول الفقراء.

وبشكل اعم واشمل، يمر الحل الجذري في المدين المتوسط والطويل - بالنسبة لعموم الفئات المتوسطة - عبر اعادة تكوين مصادر دخل اللبنانيين، وابداع توزيع اكثر عدالة لفرص العلم والعمل والحياة الصحية والدخل. ويطرح هذا على بساط البحث مجمل السياسات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

ثانياً: على الدولة مسؤوليات ضخمة في توفير المعالجات المناسبة للمشكلة السكنية، وينبغي ان تحدد هذه المسؤوليات بدقة ووضوح في المجالات المتاحة كافة:

- في اعادة توزيع البنى التحتية وتنظيم المجال الجيو-اقتصادي،
- في تطوير قوانين الايجارات وتشجيع عرض المساكن للايجار من خلال تحريرها التدريجي مع استمرار المراقبة غير المباشرة عليها،
- في استحداث الحوافز الضريبية الرامية الى تشجيع وتكثيف بنية العرض الاسكاني (مناطقياً ومساحة وصناعة ومواصفات...) مع الخصائص المحددة للطلب على الاسكان،
- في تطوير وتنويع وتكامل مؤسسات التمويل الاسكاني الحكومية او شبه الحكومية،
- في فرض ضريبة على التحسين العقاري ورسم على الشقق الشاغرة شرط استخدام عائداتها لاجراض التمويل السكني الشعبي،
- في حث شركات التأمين على توظيف نسبة من احتياطها الفني في المجال الاسكاني، وتشجيع الشركات الخاصة على تطوير مشاريع اسكانية خاصة بموظفيها وعمالها مقابل اعفاءات وحوافز ضريبية،
- في تعديل قانون النقد والتسليف تأمينا لانسباب المزيد من الموارد المالية الطويلة الاجل نحو قطاع الاسكان، وتعبئة المزيد من الداخار الوطني في هذا القطاع الحيوي،
- في تكوين احتياط عقاري خاص بالدولة والبلديات والمؤسسات العامة وترشيد استخدامه وادارته وتحويله الى عنصر فاعل ومؤثر في سوقي العقار والبناء، والبحث في امكان استثماره في مشاريع مختلطة مع القطاع الخاص المحلي والعربي،
- في تنمية وتدريب الموارد البشرية المتخصصة في اعمال البناء وحث اللبنانيين على الانخراط في هذه الاعمال وعلى التحرر من نظرتهم الدونية اليها،
- في تسهيل وتشجيع عمليات بيع وشراء الشقق المؤجرة من خلال تشريعات وصناديق تمويل وادوات ادخار سكني مناسبة،
- في توفير شبكات للنقل العام والمرائب، تخفيفاً للهدر الكبير في الوقت وحفاظاً على سلامة البيئة ونوعية الحياة،
- في تعزيز دور واستقلالية البلديات وحثها على اطلاق مشاريع اسكانية لذوي الدخل المحدود في نطاق مناطقها...

شبكات الامان الاجتماعي في لبنان .

اديب نعمة

١- الاطار العام .

تشكل السياسات الهادفة الى مكافحة الفقر الاطار العام الذي تتحدد ضمنه المعاني والوظائف الملموسة لما اصطلح على تسميته بشبكات الامان الاجتماعي والصناديق الاجتماعية (Social safety nets & social funds). وتشكل هذه الاخيرة احد عناصر سياسات التخفيف من الفقر (Poverty alleviation) التي يشجعها البنك الدولي باعتبارها احدى وسائل تخفيف الاثار السلبية المباشرة لبرامج التكيف الهيكلية على الفئات الفقيرة في المدى القصير ، وذلك الى ان تعطي هذه البرامج كافة مفاعيلها الايجابية اقتصاديا واجتماعيا .

هذه المقاربة ليست موضع اجماع ، وهي ترتبط بنقاش اوسع لقضية الفقر في العالم ، اسبابه ووسائل التصدي له ، وحدود السياسات العالمية والوطنية في هذا المجال. وقد شهدت الاعمال التحضيرية لقمة التنمية الاجتماعية ، والقمة نفسها (كوبنهاغن - اذار ١٩٩٥) جدلا متعدد الاطراف في هذا الشأن . احد اوجه هذا الصراع تمثل في تحديد طبيعة السياسات المطلوبة لمكافحة الفقر ومداهما ، وتراوحت بين حد ادنى هو التخفيف من الفقر (alleviation)، الى تقليص الفقر او الحد منه (poverty reduction)، الى اقتلاع جذوره والقضاء عليه (eradication or elimination of poverty). ويعبر كل من هذه المصطلحات عن مقاربة مختلفة لمشكلة الفقر وطبيعة السياسات المطلوبة لمكافحته، بين معالجة اثار الفقر ونتائجه المباشرة والمؤقتة، و/او التصدي لاسبابه والياتة، وبين اقتصار المعالجة على مستوى دون اخر (محلي او قطاعي)، و/او وضع استراتيجية شاملة لذلك.

١-١- التعريف حسب البنك الدولي .

"بين ١٩٦٥ و ١٩٨٠ بلغ متوسط النمو الاقتصادي السنوي في الشرق الاوسط وشمال افريقيا ٧٪ تقريبا ، في حين كان متوسط نمو السكان اقل من ٣٪ بقليل. اما في الثمانينات، فقد تراجع النمو الاقتصادي بمعدل نصف نقطة سنويا، في حين ارتفع متوسط النمو السكاني فوق ال ٣٪..."

[ان الاستراتيجية المناسبة لمثل هذا الوضع لا بد ان تشمل على مكونات ثلاثة:]

- ١- برامج فعالة لتنظيم الاسرة ..
- ٢- توفير الخدمات الاساسية ، التعليم والصحة ، للجميع ..
- ٣- بما ان اعادة انعاش الاقتصاد وخفض معدلات النمو السكاني تحتاج الى وقت، لا بد من اتخاذ اجراءات انتقالية من اجل تحسين فعالية سوق العمل بالنسبة لمن يبحثون عنه ، وتحسين فعالية شبكات الامان بالنسبة للفقراء.^١

يشكل هذا النص نموذجا لمقاربة البنك الدولي لموضوع شبكات الامان الاجتماعي المرتبطة عضويا باستراتيجيات التخفيف من الفقر في ظل التكيف الهيكلية والخلفية النظرية التي تستند اليها هذه المقاربة ، تنطلق من قناعتها بصوابية هذه البرامج والادوار التي

تخصصها لكل من القطاع الحكومي والخاص (والاهلي)، وهي تشدد على تحرير الاسواق من كل القيود التشريعية والسياسية والاقتصادية الناجمة عن التدخل الحكومي ، والى تقليص دور الدولة عموما، والاقتصادي خصوصا، الى الحدود الدنيا المتمثلة في توفير الشروط الخارجية لعمل القطاع الخاص والاسواق بحرية . ان الالتزام بموجبات التكيف الهيكلي في تنظيم الاقتصاد الوطني، وفي العلاقة مع الاسواق العالمية، من شأنه ان "يعقلن" الاداء الاقتصادي للبلدان النامية، ويحررها من التشوهات الدولتية، ويمهد الطريق امام ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي وتحسن مستويات المعيشة نتيجة ذلك. الا ان هذه البرامج لا تعطي مفاعيلها الاجتماعية الايجابية في المراحل الاولى ، اذ من شأن اعادة استخدام الموارد المتاحة بشكل اكثر عقلانية المقرون بتقليص دور الدولة وتدخلاتها الاقتصادية وانفاقها الاجتماعي من اجل خفض عجز الموازنة والسيطرة عليه، من شأن ذلك ان يتسبب بضغط معيشية على الفئات الفقيرة في المجتمع . ان التسليم المسبق بصحة برامج التكيف الهيكلي لا يترك الا تفسير هذه الصعوبات باعتبارها من الظواهر العرضية والمؤقتة التي ينبغي معالجتها بتدابير من النوع نفسه لا تمس جوهر السياسات الاقتصادية والاجتماعية المعتمدة. ان انشاء شبكات الامان الاجتماعي والصناديق الاجتماعية ، او اعادة صياغة وتفعيل القائم منها ، هو اجراء اضافي يتم بالتوازي مع الاستمرار في برامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي وليس بديلا عنها او تعديلا جوهريا فيها . هذه سمتها الاولى؛ اما السمة الثانية الاساسية فهي انها برامج موجهة لفئات اجتماعية ينبغي تحديدها بدقة ، وليست موجهة للعموم ، خلافا للسياسات الاقتصادية ذات الطابع الشامل .

"شبكات الامان الاجتماعي هي نظام من البرامج الاجتماعية الهادفة الى توفير فرص عمل ، وتأمين دعم مؤقت او دائم للمداخيل ، بالاضافة الى الخدمات الصحية والتعليم، وخدمات الرعاية الاجتماعية ، لجماعة محددة."¹

٢-١- البرامج ، وميادين التدخل .

تشمل الآثار الاجتماعية لسياسات التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي مروحة متنوعة من التجليات التي تتفاوت بين بلد و آخر ربطا باختلاف اولويات الاصلاحات المطلوبة. بين هذه التجليات الاكثر تكرارا نجد ما يلي :

أ- تزايد البطالة الناجمة اغلب الاحيان عن تقليص جهاز الدولة وعدد الموظفين الذي غالبا ما يكون متضخما ، ولاسيما في البلدان التي اعتمدت نظاما دولتية تقوم على هرمية ادارية ضخمة .

ب- تفكك نظم الحماية والتكافل الاجتماعي القائمة ، سواء ما يقوم منها على الخدمات الحكومية بواسطة انظمة التأمين والضمان المختلفة ، او الخدمات التي كانت توفرها اطر التكافل العائلي او ما شابهها من الاطر التقليدية الاخرى. وسواء تم هذا التفكك بقرار اداري او

تم تحت وطأة الأوضاع الاقتصادية الضاغطة ، فان النتيجة هي تشكل كتلة بشرية متوسعة مستبعدة من نظام التأمينات الاجتماعية .

ج- احتمال تقليص الانفاق الاجتماعي الحكومي من ضمن الاجراءات الهادفة الى السيطرة على عجز الموازنات وتحسين الوضع المالي ، وبطال عادة هذا الاجراء قطاعات التربية والصحة والرعاية الاجتماعية ، وكل ما يرتبط بالسياسات الاجتماعية (سياسات الاجور والعمل..).

د- وقف التدخل الحكومي لدعم اسعار بعض السلع الواسعة الاستخدام (سلع مادية او خدمات) ، الامر الذي يؤدي الى ارتفاع اسعارها الى مستوى اسعار السوق .

هـ- توسع الفقر والتهemis كنتيجة لجملة هذه العوامل : اتساع الهوة بين الدخل والانفاق ، تدهور مستوى الخدمات كما ونوعا ، تزايد صعوبة الحصول على عمل منتج ، عدم كفاءة وفعالية نظم التعليم في تأهيل القوى العاملة للدخول الى السوق بشروط تنافسية ، تنامي كتلة المهمشين الذين تستبعدهم الاليات الاقتصادية السائدة ونظام التأمينات المعتمد ..

هذه الظواهر هي نتيجة التحول المتفاوت السرعة من نظام يقوم على دور اساسي للدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الى نظام جديد تقوم فلسفته على التخصيص واطلاق اليات السوق وتفكيك وظائف دولة الرعاية (welfare state). لذلك كلما اقترب نموذج الدولة في البلد المعني من اداء هذه الوظائف بصيغتها العالم-ثالثية المدونة ، كلما كان التحول الى النموذج النيولبرالي - العالم ثالثي ايضا - مصحوبا بظواهر التفكك والتهemis وتوسع الفقر على نطاق اوسع . ان شبكات الامان الاجتماعي والصناديق الاجتماعية تتعامل مع هذه الظواهر على نحو محدد ، وهي في منطقتها الداخلي منسجمة مع جوهر هذه التحولات ، لا بل انها بحد ذاتها تعبير عن سحب المنطق الاقتصادي نفسه على "القطاع الاجتماعي" ، الامر الذي يترجم في التشديد على "فعالية" شبكات الامان ، ومردوديتها قياسا الى كلفتها (cost effective) ، والاختيار الصحيح للفئة "المستهدفة" (effective targeting). ان منطق شبكات الامان يقوم على التخصيص في الخدمة بدل فكرة الخدمات الاجتماعية المعممة المعتمدة في النماذج السابقة .

ان شبكات الامان الاجتماعي يمكن ان تتضمن برامج من الانواع التالية :

"- برامج هادفة الى تعزيز فرص العمل تتضمن غالبا مساعدات للعاطلين عن العمل مترافقة مع برامج تدريب وتأهيل واستشارات ..

- برامج دعم للمداخل نقديا او عينيا : برامج التأمين الاجتماعي ، وبرامج للمساعدة الاجتماعية تقدم مساعدات نقدية او عينية للفقراء .."^٢

وتتخذ هذه البرامج صيغها الملموسة المتكيفة مع ظروف البلد المعني وفي ضوء تحليل دقيق لتمظهرات الفقر المختلفة والمتفاوتة حسب المناطق والفئات المختلفة التي ينتج عنها احتياجات واولويات مختلفة : " تلبية الاحتياجات الاساسية ولاسيما الغذاء والرعاية الصحية والحاجة الى فرص عمل منتج .. او مقارنة رعائية - خدماتية بالنسبة لبعض الفئات الشديدة الفقر وخصوصا كبار السن والارامل والاطفال والمعاقين والمرضى حيث الاولوية لادماجهم في

^٢- المصدر نفسه .

سياق النشاط الاقتصادي .. او تحسين مداخيل من يعيشون في ظروف فقر مزمن رغم أنهم منخرطون في نشاط اقتصادي لا يوفر لهم مداخيل كافية تقيهم الفقر .."،
ان مقارنة البنك الدولي لا تزعم ان هذا النوع من الاجراءات يشكل كامل مضمون سياسات التخفيف من الفقر التي يوصي بها ، بل هي احد عناصر هذه السياسات يجري التمييز ضمنها بين مستوى الاجراءات الهيكلية التي يفترض ان تغطي مجالات زيادة فرص تحسين المداخيل من خلال العمل المنتج ، وتخصيص افضل للموارد الحكومية في مجال بناء "الرأسمال البشري" (اي الرعاية الصحية والتعليم والتدريب المهني)، واعداد النظر في هياكل التحويلات واشكال الدعم للسلع او الخدمات او الفئات الاجتماعية نفسها. اما المستوى الثاني فهو البرامج الفورية لحماية ذوي الدخل المنخفض في فترة تنفيذ الاصلاحات على مستوى الاقتصاد الكلي (macro economy)°. وهذه التدابير الفورية نفسها تتكون من مستويين : الاول هو شبكات الامان بمعناها المباشر ، ووظيفتها توفير "الحماية" للفئات الاشد فقرا وتعويض الاضرار الناجمة عن السياسات الاقتصادية والاجتماعية (نظام من المساعدات العينية او التحويلات النقدية، او بطاقات تموين ومحروقات..)، والصناديق الاجتماعية وهي حالة انتقالية اكثر ديمومة من المساعدات الطارئة والرعاية الطابع ، ولها طابع مؤسسي قابل للاستمرار ويغطي مجالات مختلفة (تدريب وتأهيل مهني، مشاريع لمساعدة المؤسسات الصغيرة ، برامج قروض انتاجية ، توفير بنية مؤسسية للخدمات الاساسية ولا سيما الصحة والتعليم وشبكات الري والطرق الزراعية...).

١-٣- مقاربات اخرى .

نص الالتزام الثاني الوارد في الاعلان وبرنامج العمل الصادرين عن قمة التنمية الاجتماعية (كوبنهاغن - اذار ١٩٩٥)، على ما يلي : "تلتزم بهدف القضاء على الفقر في العالم، باتخاذ اجراءات وطنية حاسمة وممارسة التعاون الدولي ، باعتبار ذلك ضرورة اخلاقية واجتماعية وسياسية واقتصادية للبشرية". يضع هذا الالتزام اهدافا اكثر جذرية من التخفيف من الفقر (القضاء عليه)، وعلى هذا الاساس يتضمن الاعلان وبرنامج العمل اقتراحات بمعالجات اكثر شمولاً تغطي المستويات الدولية والوطنية والمحلية، كما تشمل الاسباب البنوية للفقر ونتائجه على حد سواء.

ان عددا غير قليل من المؤسسات الدولية والوطنية يتبنى مفهوما اكثر تقدما وجذرية لمكافحة الفقر وشبكات الامان الاجتماعي من ذلك الذي ورد في الفقرات السابقة . ولعل ادخال هذا الجانب على سياسات التكيف الهيكلي اتى او لا استجابة لضغط اليونسيف بعد ملاحظتها اثارها السلبية على الاطفال والنساء بشكل خاص في افريقيا ، وهو ما دفعها الى المطالبة بسياسات تكيف "ذات وجه انساني" ، وهو شعار الذي تبناه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي تعبيراً عن ارادتهما بايلاء اهتمام اكبر بالجوانب الاجتماعية والتخفيف من الاثار السلبية

٤- Poverty alleviation and adjustment in Egypt-Executive summary -World Bank-1990 .

٥- المصدر نفسه .

٦- تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية . الامم المتحدة . النسخة العربية ١٩- نيسان ١٩٩٥-166/9-CONF/A.

لبرامجهم على الفئات الأشد فقرا. وفي هذا السياق اتى دعم انشاء شبكات امان اجتماعي وصناديق التنمية الاجتماعية اعتبارا من اواسط الثمانينات.

لقد وصفت بعض التقارير التقييمية لتجربة الثمانينات على هذا الصعيد اهداف هذه الشبكات والصناديق "بانها تدابير تعويضية لخفض الاكلاف الاجتماعية للتكيف الهيكلي..وهي تسعى الى تحقيق ثلاثة اهداف: ١- التخفيف من الفقر والبطالة، ٢- تحسين فرص حياة برامج التكيف، ٣- انشاء بنية تحتية ومؤسسات اجتماعية جديدة قادرة على تحسين فعالية الخدمات المقدمة وافادة المستحقين منها. وهذا الهدف الاخير يتجاوز الاجراءات التسكينية ويعني اعادة هيكلة نظام الخدمات الاجتماعية القائم...وقد افادت التجربة ان هذه البرامج محدودة الفعالية: - فهي عموما تطل قسما صغيرا من الفئات المحتاجة وغالبا تعاني من صعوبات في بلوغ الفئات الأشد فقرا،

- ان المستفيدين منها عموما هم من الرجال ،
- ان الاولوية في ادائها تعطى للدعاية السياسية بدل تلبية الاحتياجات الاكثر الحاجاه،
- ان مواردها اقل من ان تحدث اثرا فعليا في الحد من الفقر ،
- ان قدرتها على اعادة هيكلة مؤسسات الخدمات الاجتماعية مشكوك بها "٧.

ان النقد الموجه لعمل هذه المؤسسات لا يطالها بذاتها بقدر ما يطال خلفيتها والموقع الذي تمثله ضمن سياسات مكافحة الفقر، ولاسيما عندما تجري المبالغة في نتائجها او عندما تقدم باعتبارها بديلا عن تصحيح السياسات الاقتصادية وانظمة التأمين القائمة. " ان شبكات الامان الاجتماعي ضرورية لمعالجة الاثار السلبية للتكيف والركود الاقتصادي على الفئات الضعيفة ، الا ان الهدف الاشم يجب ان يكون تحسين تساوي الفرص بين مختلف الفئات الاجتماعية ، وهذا يعني ان هذه المقاربة يجب ان تتكامل مع مقاربات اخرى تتناول مشاكل الاستقطاب والحرمان الاجتماعيين الاساسية"٨. لذلك يشدد النقد عندما يتولد شعور ان هذه الاجراءات مقترحة لترميز تفكيك نظم الحماية الاجتماعية والخدمات العامة التي توفرها الحكومات للعموم ، والاستعاضة عنها ببرامج مخصصة لفئات اجتماعية محددة ، او لتجنب ادخال تعديلات على برامج التكيف نفسها. " ان برامج شبكات الامان ليست الجواب المناسب لاكلاف التكيف الاجتماعية ولا لمكافحة الفقر في ظلها، وهي يجب ان لا تتحول الى عذر لعدم اعادة النظر في برامج التكيف الهيكلي بحيث تكون اكثر استجابة لحاجات الفقراء ونقاط ضعفهم"٩. كما انه " من الافضل التركيز على اعادة تأهيل نظم تسليم الخدمات الحكومية وتقويتها بدل دعم شبكات الامان الاجتماعي "١٠.

لقد تبنت قمة التنمية الاجتماعية على هذا الصعيد الدعوة الى ضرورة تضمين برامج التكيف الهيكلي ما يؤمن الالتزام بمقتضيات التنمية الاجتماعية ولا سيما القضاء على

٧- Economic restructuring and social policy-UNRISD-Progress report by the director-May-1995.

٨- Integration sociale : approches et problemes.WSSD-UNRISD briefing paper series.

٩- Jessica Vivian- UNRISD . Geneva-in : Adjustment, globalisation and social development .Report-

-of the UNRISD/UNDP international seminar on economic restructuring and social policy N.Y.Jan.1995.

١٠- المصدر نفسه:Jan Vandemoortele-UNICEF-New York

الفقر، والعمالة الكاملة ، وتعزيز التكامل الاجتماعي (الالتزام الثامن) وكذلك شددت على تلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية للجميع (القسم جيم من برنامج العمل - الفقرات ٢٥ الى ٢٧)، دون ان يعني ذلك الاستغناء عن انشاء شبكات امان اجتماعي خاصة ببعض الفئات المعرضة او الحالات التي تستدعي تدخلات متخصصة (القسم دال - تعزيز الحماية الاجتماعية وخفض التعرض)، الا ان ذلك اتي في سياق هذه النظرة المتكاملة ، وبهذا التسلسل الذي ينتقل من العام الى الخاص والجزئي^{١١}.

ان المقاربة التكاملية هي الاسلم " لان البرامج الانتقائية يمكن ان تترك نتائج سلبية اذا كانت عنصرا في استراتيجية تفكيك سياسات توفير الخدمات العامة ذات التغطية الشاملة (او الواسعة). لذلك على البرامج التي تستهدف فئات محددة ان تكون اضافية بطبيعتها ، لا ان تحل محل البرامج التي كان لها اثر جيد في الفترات السابقة"^{١٢}.

ان المقاربات المختلفة يمكن ان تعكس الوظائف الحقيقية التي تقوم بها شبكات الامان الاجتماعي ، فهي بدل ان تكون شبكات امان للفئات الفقيرة في فترات الركود الاقتصادي والتأزم الاجتماعي، وعنصرا في سياسة اكثر تكاملا تهدف الى التصدي للسبب البنوي المولدة للفقر ، يمكن ان تتحول الى بديل غير تمكيني للسياسات الاجتماعية تقوم بدور صمام امان لتنقيس التزامات الاجتماعية بهدف تمرير سياسات التكيف الهيكلي في صيغها غير المراعية لمصالح الفئات الفقيرة . اي انها تصبح صمام امان لبرامج التكيف الهيكلي ، لا شبكات امان للفئات الفقير في المجتمع .

٢- الاولويات الاجتماعية في لبنان .

٢-١- من زمن الحرب الى زمن السلم .

تسببت سنوات الحرب التي بدأت عام ١٩٧٥ في انقطاع لبنان عن التأثيرات المباشرة لسياسات التكيف الهيكلي التي عمدتها المؤسسات الدولية في الثمانينات على معظم بلدان العالم الثالث. كما ان الاعمال العسكرية فرضت على المجتمع والدولة التكيف مع الضرورات الطارئة حيث تراجع دور القطاع الحكومي الى حد الغياب الكامل احيانا ، ونما في المقابل دور القطاع غير الحكومي في مجال الاغاثة واعمال الطوارئ وتقديم الخدمات الصحية والمساعدات المباشرة (العينية والنقدية) ، كما قامت الاطر العائلية والمؤسسات والبنى الطائفية بدور مكمل في مجال التكافل الاجتماعي وحل المشكلات الطارئة ، ولا سيما الخدمات التعليمية واستقبال النازحين والمهجرين . اصف الى ذلك ما انشأته القوى السياسية والميليشيات من مؤسسات وقنوات لتحويل المساعدات باشكالها المختلفة (تحويلات نقدية ، مساعدات لاسر الشهداء، منح تعليم ، مساعدات لمتضرري القصف والاعمال العسكرية..). ونستطيع القول ان

١١- تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية - مصدر مذكور . كذلك راجع نص اعلان كوبنهاغن البديل الذي نص على رفض

اختزال السياسات الاجتماعية في شبكات الامان الاجتماعي للتهرب من موجبات اعادة النظر في برامج التكيف الهيكلي . اعلان

كوبنهاغن البديل الصادر عن المنظمات غير الحكومية - آذار ١٩٩٥ .

١٢- Poverty eradication : a policy framework for country strategies. UNDP policy paper-1995.

زمن الحرب قد اوجد الياته الخاصة للتكيف مع الاحتياجات المتنامية ، ولم يكن القطاع الحكومي غير معني بل هو رغم غياب السلطة المركزية واجهزتها، استمر في تمويل معيشة عائلات عشرات الوف الموظفين الذين لم تتوقف رواتبهم وتعويضاتهم رغم تآكل قيمتها بسبب التضخم الغالت، كما اسهم هذا الغياب في تقليص الانفاق بسبب توقف جباية الضرائب والرسوم، وعدم تسديد فواتير الخدمات العامة (كهرباء وهاتف ومياه)، لسنا في وارد تقييم هذا الواقع الان ، الا انه تجدر الاشارة الى ان هذا الجانب من الاوضاع الاجتماعية والاقتصادية لحياة الاسر اللبنانية في فترة الحرب ، لم يدرس بالقدر الذي يستحق اسوة بالجوانب السياسية والامنية الاخرى.

مع نهاية الاعمال العسكرية بدأت ما تسمى بعملية "اعادة الاعمار والنهوض الاقتصادي"، وهي عملية اعمارية وسياسية ومؤسسية وتشريعية في آن.وبات على لبنان وهو ينخرط في اعادة بناء الدولة والمجتمع ، ان يتكيف مع التحولات التي طرأت على الاقتصاد الدولي خلال الثمانينات، وان يستجيب للمواصفات المعتمدة دوليا من قبل المانحين ومؤسسات بريتون وودز من اجل الحصول على المساعدات المطلوبة لاعادة الاعمار ،ولاجل توفير بيئة اقتصادية وتشريعية ملائمة للاستثمارات العالمية -الاقليمية.على هذا الاساس اعتمد لبنان سياسة للتنشيط الاقتصادي متوافقة مع الشروط الدولية من اجل تأمين الاستقرار المالي والنقدي، والسيطرة على عجز الموازنة من خلال عصر النفقات غير المجدية وزيادة الجباية.اما الاستثمارات المنتجة فقد تركت للقطاع الخاص ويتم تمويلها من مصادر متعددة ابرزها الاقتراض الداخلي والخارجي ، بالاضافة الى توظيفات الافراد.وتم وضع خطط الاعمار الاستراتيجية على هذا الاساس (الخطة ٢٠٠٠للانماء والاعمار)، وكذلك اعيد تخصيص موارد الموازنة العامة تحقيقا للهدف نفسه.

ان تحليل خصائص هذه السياسات الحكومية ليس ضمن نطاق هذه الورقة ايضا ، لكن الاشارة واجبة لتحديد الاطار العام الذي تتحدد ضمنه الاحتياجات الاجتماعية ومجالات التعويض المحتملة لشبكات الامان الاجتماعي ولصندوق التنمية الريفية (وهو الصيغة اللبنانية المقترحة للصندوق الاجتماعي). ان الاحتياجات التي سنتناولها في سياق هذا العرض ليست كلها متولدة بالضرورة من فترة السلم في السنوات الاخيرة وبرنامج التنشيط الاقتصادي ، الا اننا نعرض التحولات التي طرأت عليها بالمقارنة مع الاليات الراهنة للتعامل معها ومدى فعاليتها.

٢-٢- التطورات الحاصلة على الحاجات الاساسية .

سوف نقوم هنا بتحليل نوعي للاتجاه العام للتحولات التي طرأت على امكانية اللبنانيين على تلبية احتياجاتهم الاساسية التالية : المداخيل والعمل - السكن - التعليم -الصحة- النقل

١٣

١٣- ان عددا من هذه الميادين هو موضوع بحث مستقل في اوراق عمل مشابهة للورقة هذه يجري اعدادها في اطار التحضير لاصدار التقرير الوطني الاول عن واقع التنمية البشرية المستدامة في لبنان . لذلك فان تناولنا في هذه الورقة نوعي فقط ويهدف الى استكشاف الفجوات التي تتطلب برامج تدخل خاصة لحماية فئات محددة او تأمين خدمة معينة تلبية لحاجة ملحة .

٢-١-٢- مداخليل الفئات الفقيرة وفرص العمل المتاحة.

يشكل انخفاض المداخليل الفعلية لنسبة هامة من الاسر اللبنانية التعبير الاوضح عن مشكلة الفقر بمعناها المباشر : الفجوة بين المداخليل واكلاف المعيشة. وحسب التقديرات الاكثر اعتدالا، فان حوالي ٣٠٪ من الاسر اللبنانية تعيش تحت خط الفقر^{١٤} وتحتاج بالتالي الى برامج دعم مداخليل او تحويلات وخدمات متنوعة من اجل تلبية اجتياجاتها . اي ان هذه النسبة تشكل كتلة بشرية واسعة يحتمل شمولها بخدمات شبكات الامان الاجتماعي في لبنان (يمكن تقديرها بحوالي ٩٣٠ ألف نسمة - عدد السكان المعتمد ٣,١ مليون).

ان تطور مؤشري الاسعار والاجور في السنوات الاخيرة يشير الى تعاظم الهوة بين المداخليل واكلاف الحياة ، الامر الذي يعني توسع الفقر بدل تقلصه . ولم يؤد توقف الاعمال العسكرية الى عكس هذا المنحى ، بل استمرت الاليات نفسها ولكن بوتائر ابطأ من السابق بسبب السيطرة على التضخم الغالت الذي تراجعت نسبته من متوسط سنوي يفوق ال ١٠٠٪ في النصف الثاني من الثمانينات وبداية التسعينات ، الى ما يتراوح بين ١٠٪ و ١٥٪ في الاعوام الثلاثة الماضية (١٩٩٣-١٩٩٥) ^{١٥}.

ان معالجة هذا الخلل يتطلب اعتماد استراتيجية مركبة تقوم في جانب منها على رفع المداخليل (الاجور بمعناها الضيق و/او تحسين فعالية وقيمة التقديرات الاجتماعية)، وفي جانب اخر على خفض اكلاف المعيشة بضبط الارتفاعات غير المبررة في الاسعار و تأمين بعض الاحتياجات الاساسية من قبل القطاع العام (خدمات المرافق العامة ولاسيما الكهرباء والماء، التعليم ..)، وتتكون في جانب ثالث من خدمات شبكات الامان الفورية لسد الحاجات الملحة او الناجمة عن حالات طارئة (تحويلات نقدية، مساعدات عينية ، خدمات اساسية..).

لما لجهة العمل ، فان نسبة البطالة الصريحة في لبنان تقدر ب ١٥٪^{١٦}، ويتوقع ان يستمر الضغط على سوق العمل بسبب تراجع تيار الهجرة اللبنانية وتنامي عدد الشباب الراغبين في الحصول على عمل . الا ان المسار العام للنمو الاقتصادي لا يبدو ملائما لتوفير فرص عمل بالقدر المطلوب ، اذ ان مجالات النمو الاقتصادي تكاد تنحصر في مجالي الانشطة المالية والتجارية التي لا تخلق فرص عمل كثيرة ، وفي مجالا المشاريع الكبيرة واعمال البناء حيث الطلب على اليد العاملة غير اللبنانية بسبب انخفاض كلفتها مقارنة بالعمالة اللبنانية. وتبرز على هذا الصعيد امكانية لانشاء برامج شبكات امان خاصة بالعاطلين عن العمل تتراوح بين اعادة التدريب او التأهيل المهني، وبين الاعانات والمشاريع الخاصة بالعاطلين عن العمل

^{١٤} - راجع التقرير الوطني اللبناني الى القمة العالمية للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن - بيروت كانون الثاني، ١٩٩٥.

^{١٥} - راجع في هذا الصدد الدراسات العديدة التي تنشر تباعا، ولاسيما تقارير مصرف لبنان السنوية، ودراسات مؤسسة البحوث والاستشارات .

^{١٦} - انظر ورقة العمل المقدمة من الدكتور نجيب عيسى "واقع العمالة في لبنان" المقدمة في اطار اصدار التقرير الاول للتنمية البشرية المستدامة في لبنان.

ولاسيما الشباب منهم الذين يبحثون عن عمل للمرة الاولى (ان فعالية مثل هذه البرامج تبقى موضع تساؤل في ظروف لبنان).

٢-٢-٢- مشكلات السكن .

فيما يختص بموضوعنا نقتصر على تناول الاحتمالات المختلفة لما قد تتمخض عنه التطورات التشريعية المتعلقة بالسكن في الشروط الاقتصادية التي يتحرك فيها هذا القطاع . يتوزع سكن اللبنانيين حاليا على الانواع التالية :

أ - اللبنانيون الذين يستأجرون او يملكون مسكنا خاصا بهم ومداخلهم تسمح لهم بتملك او استئجار مساكن اخرى لحاجات الاسرة الحالية والمستقبلية .

ب - اللبنانيون الذين يملكون مسكنا خاصا بهم ولا يستطيعون تملك مساكن اخرى لحاجات العائلة المتوسعة (زواج الاولاد، الحاجة الى تغيير مكان السكن لضرورات العمل..).

ج - المستأجرون من ذوي الدخل المحدود.

د - الشباب المتزوجون حديثا او على عتبة الزواج الذين لا يزالون في منازل اهلهم والباحثون عن منازل خاصة بهم .

هـ - الشباب الطلاب والعاملون العازبون الذين يعيشون في المدن في مساكن مؤقتة (غرف مفروشة، مساكن مشتركة، مع اصدقاء ..) .

و - المهجرون الذين يشغلون مساكن مؤقتة في مناطق الاستقبال (ايجار او لدى اصدقاء).

ز - محتلو مساكن تعود لاسر اخرى .

ح - المهجرون الذين يشغلون مراكز غير مخصصة للسكن .

ط - الفئات الفقيرة التي تنام في الورش واماكن العمل ، او في غرف النواطير في الابنية ، او الذين يشغلون بعض الابنية القديمة او المتضررة .

سوف نستثني من تناولنا الفئة أ- لكونها فئة ميسورة لا تدخل ضمن نطاق اهتمام الورقة . وكذلك فئات المهجرين والمحتلين - الفئات و، ز، ح- لخصوصيتها ومعالجتها بتدابير خاصة .

ان مشكلة السكن لا تدخل عموما ضمن النطاق التقليدي لنشاط شبكات الامان الاجتماعي بسبب طابعها البيئي وتشابكها مع عناصر اقتصادية واجتماعية اخرى تتجاوز الوظيفة المحددة والمؤقتة لشبكات الامان (ربما يستثني من ذلك بعض الحالات الخاصة كالمشردين والاولاد الذين لا مأوى لهم والايتم الذين يمكن ان تشملهم برامج ذات طبيعة "سكنية"، وهذه ليست مشكلة هامة في لبنان). الا ان لهذه المسألة تجليات خاصة في لبنان للأسباب التالية^{١٧}:

اولا : ثمة تفاوت كبير بين مستوى الدخل وبين اكلاف توفير السكن عن طريق البناء او الشراء او الاستئجار .

ثانيا : ثمة تفاوت كبير بين نوعية العرض (مواصفات المسكن وسعره) وبين نوعية الطلب ، ينتج عنه بقاء عشرات الوف الشقق السكنية شاغرة .

^{١٧}-انظر في هذا الصدد ورقة العمل المقدمة من الدكتور كمال حمدان " مقارنة تسوية للمشكلة السكنية في لبنان "

ثالثا : جمود الاطار التشريعي الناظم لعقود الايجار وارتبائه وعدم ملاءمته للاوضاع اللبنانية.
رابعا : قصور التدخلات الحكومية ،وتدخلات القطاع الخاص ،وعدم فعاليتها في ايجاد حلول
للمشكلة الاسكانية .

ان عناصر التآزم تتراكم في هذا الميدان وتهدد بتوترات اجتماعية في المستقبل
القريب. ان حاجة عدد غير قليل من الاسر الى تجديد مساكنها تتنامى ، وحاجة الشبان الى
مساكن خاصة لتكوين اسرهم الخاصة باتت ضاغطة جدا .وإذا كان تنظيم سوق السكن يحتاج
الى وقت وبرامج متوسطة ومباعدة الامد، الا ان الاطار التشريعي الجديد يسير باتجاه زيادة حدة
الازمة دون ايجاد ايةمخارج جانبية فعالة . فالقانون المعمول به حاليا (تنتهي صلاحيته نهاية
عام ١٩٩٥) والتعديلات المقترحة للقانون الجديد(راجع صحف الجمعة ٨-١٢-١٩٩٥) تقوم
على تفكيك مرتكزات الحل الذي كرسته القوانين الاستثنائية المتعاقبة وهي تثبيت بدل الايجار
وعدم تعديله الا بقانون ، والتجديد الالزامي لعقود الايجار.ان النظام الحالي وتعديلاته
المقترحة علىوجه الخصوص تقوم على مبدأين مناقضين هما التعاقد الحر ، والزيادة التلقائية
للبدلات.ان اعتماد هذا الحل من شأنه ان ينصف المالكين ،وان يحرك سوق السكن بمعنى
تحرير عدد المساكن التي لن يتمكن مستأجروها من التكيف مع الشروط الجديدة التي سيقعها
المالكون، مما سيعني زيادة الطلب على المساكن في وقت لم تتغير فيه شروط ومواصفات
العرض فعليا.سوف يكون هناك فاصل زمني غير محددلكي يتكيف فيه العرض مع الطلب ،
وخلال هذا المرحلة الانتقالية (وهي ليست انتقالية حسب بعض التقديرات بقدر ما هي سمة
بنيوية لنمط النشاط الاقتصادي السائد الذي يقوم على المضاربة والربح السريع)، سوف تصبح
المشكلة اكثر حدة بالنسبة للفئات الفقيرة ولفئة الشباب في وقت تبقى فيه برامج قروض الاسكان
قاصرة من حيث العدد ومن حيث الشروط (هي لا تغطى ذوي الدخل المنخفضة الاشد حاجة
الى الدعم).لهذه الاسباب ، يفترض ان تتوازي عملية تفكيك النظام الحالي المستقر لتنظيم
سوق السكن مع اجراءات برامج خاصة للمرحلة الانتقالية التي تفصلنا عن تبلور سوق سكن
متوازن حسب التوقعات المتفائلة.

اما بالنسبة للفترة الاخيرة (من يعيشون في اماكن غير سكنية في ظروف رديئة للغاية)،
فالرأي العام اللبناني غير مكثرت بهم الاكتفيل غير مهم عندما يتطلب الامر اخلاء بناء او
هدمه ونقل من فيه . وهذا التفكير غير مستديم ولا يأخذ بعين الاعتبار المشكلات الضخمة التي
قد تترتب عليه لاحقا ولاسيما بتداخله مع مشكلة العمالة غير اللبنانية ومشكلة اللاجئين
ال فلسطينيين^{١٨}.

٢-٢-٣- التعليم .

ثمة نوعان رئيسيان من الترابطات بين المشكلات التعليمية وشبكات الامان الاجتماعي
في لبنان .الاول يتمثل في اكلاف التعليم ، والثاني في نوعية التعليم والتأهيل الذي يؤمنه
لدخول سوق العمل .

التطورات اللاحقة بالقطاع التعليمي خلال العقد ونصف العقد الاخير تتميز بتراجع دور
التعليم الرسمي كما ونوعا بحيث لم يعد يكل سوى اقل من الثلث في التعليم العام ، واقل

١٨- انظر ورقة العمل التي قدمها الاستاذ زياد ماجد عن العمالة الاجنبية في لبنان.

من ٢٠٪ من التعليم المهني^{١٩}، مما يعني ان مجانية المراحل الاولى من التعليم غير قائمة فعليا في لبنان . ولم تؤد الحرب الى تراجع نسبة الالتحاق بالتعليم، ولا سميا في مرحلته الابتدائية والمتوسطة الامر الذي يشير الى اصرار اللبنانيين على تعليم ابنائهم رغم الاكلاف المتزايدة، وسجل مؤشر عدد الطلاب في المدارس الخاصة غير المجانية نموا كبيرا خلال الفترة ١٩٧٤-١٩٩٢ بلغ ١٥٤٪ مقابل نمو بلغ ٧٤٪ في التعليم الرسمي^{٢٠}. فالاسرة اللبنانية تفضل تحمل ضغوط كبيرة على انفاقها من اجل توفير تعليم يؤهل ابناءها لدخول سوق العمل بشروط افضل . الا ان مخرجات التعليم غير متناسبة مع المواصفات المتحركة لقوة العمل ، الامر الذي يترجم بدوره في بطالة الشباب والخريجين.

يتم تخفيف الضغط الذي يشكله الانفاق على التعليم من موازنة الاسرة بواسطة اليات مختلفة بين القطاعين العام والخاص . ففي القطاع العام ، تقوم تعاونية الموظفين بتعويض القسم الاكبر من اقساط المدارس الخاصة التي ينفقها الاهل ، ضمن سقف محددة ، وكذلك بالنسبة للعسكريين . اما القطاع الخاص فيتراوح بين بعض التعويضات الخاصة ومنها يتخذ شكلا عينيا (اعفاء المدرسين في بعض المدارس الخاصة من قساط ابناءهم الذين يدرسون في المدرسة نفسها) ، وتعويضات موحدة فرضها مرسوم تصحيح الاجور الاخير (ساري المفعول ابتداء من ١-١-٩٥) على ارباب العمل في القطاع الخاص ولمدة سنة واحدة ، على ان تدرس لاحقا امكانية تحويلها الى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

رغم ذلك ، وفي ظل نظام كهذا لا يشمل الجميع، تبرز الحاجة الى ثلاثة انواع من البرامج الاجتماعية:

١- نظام تحويلات خاص لدعم تعليم الفقراء الذين لا يستفيدون من منح التعليم (مساعدات خاصة لتسديد رسوم التسجيل ، تأمين الكتاب المدرسي، دعم تأسيس شبكات نقل اهلية للتلامذة من المناطق البعيدة،..)،

٢- برامج لتطوير التعليم غير النظامي في المناطق المحتاجة،

٣- تفعيل نظام التدريب المهني واعادة تأهيل العاملين .

ويمكن لهذه ان تشكل مجال تغطية شبكات الامان الاجتماعي في لبنان .

٢-٢-٤- الرعاية الصحية.

ابرز سمات القطاع الصحي في لبناني يمكن تلخيصها في ما يلي :

أ- طغيان الطابع العلاجي على نشاط المؤسسات الصحية الحكومية والخاصة والاهلية، مقابل حصة متواضعة للوقاية والرعاية الصحية الأولية.

ب- تراجع دور القطاع الحكومي لصالح القطاع الخاص في الاستشفاء (اكثر من ٩٠٪)، ولصالح القطاع الاهلي فيما يتعلق بالمستوصفات (اكثر من ٨٠٪)،

ج- ارتفاع اكلاف الرعاية الصحية في مختلف بنودها ولاسيما الاستشفاء واسعار الدواء، بما يتجاوز قدرة الاحتمال لدى غالبية الاسر اللبنانية ، حتى المتوسطة والميسورة نسبيا منها.

١٩- راجع التقارير السنوية التي يصدرها مركز البحوث التربوية .

٢٠- مصرف لبنان - التقرير السنوي للاعوام ١٩٩٠-١٩٩١-١٩٩٢ .

د- وجود تفاوتات كبيرة في توفير الرعاية الطبية من حيث الانتشار الجغرافي، ومن حيث نوعية الخدمات المقدمة، لصالح مركز هام في بيروت وجبل لبنان مع وجود مناطق ريفية غير مشمولة بشكل فعال.

هـ- وجود تفاوتات بين نظام التسعير الرسمي الذي تلتزم به مؤسسات الضمان الحكومية، وبين نظام التسعير الفعلي الذي تعتمد المستشفيات والاطباء والمختبرات. ان اليات عمل القطاع الصحي يطغى عليها طابع النشاط الاقتصادي الذي يهدف الى تحقيق الربح، وهذا ما يفسر جانباً اساسياً من تشوهات هذا القطاع كما يفسر ارتفاع اكلاف الرعاية الصحية بمعدلات تفوق ارتفاع اسعار الاستهلاك وتدهور سعر صرف الليرة اللبنانية. ففي الفترة الممتدتين ١٩٨٨ و ١٩٩٢ يمكن تسجيل الارتفاعات التالية:

مؤشر اسعار الخدمات الصحية في بيروت وضواحيها (١٩٨٨-١٩٩٢)

١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	١٩٨٩	١٩٨٨	
١١٣٩	٤٢٩	٣٣٥	١٥٢	١٠٠	المؤشر الصحي العام
٤٤٢	٣٥٧	١٤٠	١٤٨	١٠٠	مؤشر الاستهلاك العام
٣٤٧	١٦٦	١٥٩	٩٥	١٠٠	مؤشر سعر صرف الدولار

المصدر: مصرف لبنان-التقرير السنوي لاعوام ١٩٩٠-١٩٩١-١٩٩٢.

ويشكل هذا الواقع المعضلة الأكثر أهمية امام الفئات الفقيرة في الحصول على الخدمات الصحية، الامر الذي نتج عنه تحولات في ادوار المؤسسات العامة والشركات الخاصة وسلوك الافراد على حد سواء. فالميسورون القادرون على تسديد اقساط شركات التأمين لجؤوا الى هذه الاخيرة من اجل ضمان تغطية اي استشفاء محتمل الامر الذي جعل هذا القسم يصبح الأكثر أهمية من بين فروع التأمين الخرى (٥١٪ من اجمالي اقساط التأمين^{٢١}). اما المضمونون فقد نما عندهم سلوك تحالي على أنظمة الضمان من اجل ردم الهوة بين التعريفات الرسمية والتعريفات الحقيقية، او تلافي التأخير في الحصول على التعويضات بسبب التعقيدات الادارية. اما غير المشمولين بأنظمة الضمان، وهؤلاء يشكلون ٤٤٪ من اللبنانيين^{٢٢}، فهم مشمولون بخدمات وزارة الصحة العامة التي تحولت فعلياً الى "شبكة امان" توفر الادوية للمصابين بالامراض المزمنة وتسد اكلاف العلاج على نفقتها لمن يدخل منهم الى المستشفيات الخاصة.

^{٢١}- تقرير جمعية شركات التأمين العاملة في لبنان لعام ١٩٩٤.

^{٢٢}- Health sector rehabilitation project-Staff appraisal report-World Bank-1994.

وتستهلك هذه الوظيفة ما يتراوح بين ٨٠٪ و ٩٠٪ من موازنة وزارة الصحة، وتمول حوالي ٢٠٪ من اسرة المستشفيات الخاصة^{٢٣}.

اما الوجه الثاني الاكثر حدة على صعيد تلبية الاحتياجات الصحية، فهو ذو طابع جغرافي مناطقي، اذ توجد مناطق ريفية تكاد تتعدم فيها الرعاية الصحية ما عدا خدمات بدائية جدا. ان هذا الواقع ينطبق على المناطق الاكثر حرمانا في البقاع (الهمل خصوصا حيث تبلغ نسب عدم توفر الخدمات الصحية ٦٠٪^{٢٤})، او بعض مناطق الشمال (عكار وقضاء طرابلس)، او الجنوب.

توفر المراكز الصحية والعيادات الخاصة في المناطق الريفية (٣٠ قرية)^{٢٥}

مراكز صحية	يوجد	لا يوجد	مجموع
عيادات خاصة	١٧	١٣	٣٠
	٢	٢٨	٣٠

المصدر: CDF-RNCAS-PhaseII-CRI-SPL-1995

ان الحاجة الى شبكات امان على هذا الصعيد ملحة في وجهيها: شمول المناطق الريفية بهياكل الخدمات الصحية، وتوفير امكانية الاستشفاء للفئات الفقيرة سواء عن طريق نظام تحويل اكثر فعالية او عن طريق توفير رعاية صحية باكلاف قابلة للاحتمال.

٢-٢-٥- النقل.

يبدو توفير النقل اقل الحاحا من الاحتياجات الاساسية الاخرى، الا ان دراسات متعددة اجرية مؤخرا تشير الى تزايد حصة النقل من انفاق الاسرة اللبنانية يصل في المتوسط الى ١٤٪^{٢٦}. والانتقال لا غنى عنه في حالتين: الذهاب الى العمل، والى المدرسة. ويتطلب الامر النظر الى هذه الحاجة بالارتباط مع مسألة الاجور او مع ايجاد شبكات لنقل العمال والتلامذة من الاماكن البعيدة الى اماكن دراستهم يتكامل عملها مع دور اجهزة النقل التابعة للقطاع العام التي يجب ان تطور لتلبية هذه الحاجات.

^{٢٣}-Recovery planning for the reconstruction & development of Lebanon -Health sector strategy-
August 1992.

^{٢٤}- من النتائج الاولى لاستطلاع ميداني بالعينة قيد التنفيذ من قبل مؤسسة البحوث والاستشارات -بحريف ١٩٩٥.
^{٢٥}- هذا الجدول مستخلص من بحث سريع بالمشاركة شمل ٣٠ قرية لبنانية نفذ لصالح اخيعة العليا للاغاثة:

Republic of Lebanon. The high relief committee
Community development fund project. Rapid needs and capacity assessment study-
Phase-II-July 1995
Secours populaire libanais-Consultation and Research Institute.

^{٢٦}-ايكو شيفر ٩٤

٣- نظام التأمينات الاجتماعية وهياكله المؤسسية .

نميز في هذه الورقة بين نوعين من أنظمة التأمين الاجتماعي . الاول ذو طابع مؤسسي دائم ، والثاني نرى انه اقرب الى مفهوم شبكات الامان بالمعنى الذي حددناه سابقا ، ويغلب عليه الطابع الطارئ او المؤقت سواء كان له طابع مؤسسي او لم يكن. في هذا القسم سوف نتطرق الى النوع الاول ، تاركين النوع الثاني الى القسم التالي.

٣-١- الميزات العامة لنظام التأمين الاجتماعي في لبنان.

يتميز نظام التأمين الاجتماعي في لبنان بعدد من السمات ابرزها ما يلي :

- تعدد المؤسسات ، ويمكن تعداد ابرزها : الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ، تعاونية موظفي القطاع العام ، أنظمة التأمين الخاصة بالقطاعات العسكرية (الجيش وقوى الامن الداخلي خصوصا)، شركات التأمين الخاصة ، الصناديق الخاصة ببعض الفئات المهنية ..
- تعدد أنظمة الانتساب ودفع الاشتراكات ونسبة تغطية النفقات ،
- تداخل في فئات المستفيدين وخضوع الاسرة الى الكثر من نظام ،
- تعدد انواع التقديرات واختلافها من مؤسسة الى اخرى وضعف بعضها (انظمة التقاعد) او غياب بعضها الاخر (تعويضات بطالة).

الا ان السمة الاهم هي عدم شمول أنظمة التأمين لجميع اللبنانيين ، واذا اعتبرنا ان التأمينات الصحية هي اكثر انتشارا ، فان خريطة المشمولين بهذا النظام لا تتجاوز ٥٦٪ من اللبنانيين^{٢٧}:

نسب التأمينات الاجتماعية في لبنان

المؤسسة الضامنة	السكان المشمولين (%)
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	٢٨٪
تعاونية موظفي القطاع العام	٩٪
القطاع العسكري	١١٪
شركات التأمين الخاصة	٨٪
مجموع فرعي	٥٦٪
وزارة الصحة	٤٤٪
المجموع العام	١٠٠٪

المصدر : وزارة الصحة - البنك الدولي.

ان الخدمات التي تقدمها وزارة الصحة هي من النوع الذي سنتناوله في الفقرة التالية، لذلك سنتنصر في ما يلي على تناول مفصل لكل من المؤسسات الاخرى تباعا.

^{٢٧} -وزير الصحة الاستاذ مروان حمادة - النهار ، عدد ٤-١١-١٩٩٤ .

٣-٢- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .

تأسس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عام ١٩٦٣ كمؤسسة مستقلة لضمان العاملين في القطاع الخاص . ويقدم الصندوق التأمينات التالية^{٢٨} :

- ١- ضمان المرض والامومة ، بشكليته الاستشفاء حيث نسبة التغطية ٩٠٪ من الكلفة، والمعاینات والادوية ، النسبة ٨٠٪ . اما الانتساب الى هذا الفرع فيتطلب تسديد الاشتراك الموزع على النحو التالي :
- ١٢٪ من الاجر يسدده رب العمل ،
- ٣٪ من الاجر يسدده الاجير .

الا ان الاشتراك (١٥٪) يطبق على حد اقصى يبلغ ثلاثة اضعاف الحد الادنى للجور .

٢- نظام التعويضات العائلية : ويستفيد منها الاجراء المتزوجون والذين لديهم اولاد . وتبلغ قيمة التعويض العائلي للزوجة ٢٠٪ من الحد الادنى للجور، وللولد الواحد ١١٪ ، حتى خمسة اولاد ، الامر الذي يجعل الحد الاقصى للتعويض العائلي لا يتجاوز ٧٥٪ من الحد الادنى للجور .

اما الاشتراك ، فيبلغ ايضا ١٥٪ من الاجر موزعة بين رب بالعمل (٧٥٪) والحكومة (٢٥٪) .

٣- نظام نهاية الخدمة : يستفيد منه الاجير في حال بلوغه سن التقاعد، او في حال الوفاة والعجز ، وفي بعض حالات ترك العمل (اكثر من ٢٠ سنة عمل) . ورسم الاشتراك يبلغ ٨,٥٪ من اجمالي الاجر يسددها رب العمل .

٤- ضمان طوارئ العمل والامراض المهنية : لم يوضع موضع التنفيذ بعد .

يستفيد من تقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي كافة الاجراء العاملين في القطاع الخاص في مؤسسات منتسبة الى الصندوق ، ويستفيد منه العاملون في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة غير الخاضعين لاحكام قانون الموظفين ، والاجراء والمتقدين مع القطاع الحكومي من غير الموظفين ايضا ، كما يستفيد منه سائقو ومالكو السيارات العمومية، والصحفيون ، والاجراء غير المرتبطين برب عمل ، والمعملون في القطاع الخاص، والطلاب

٢٨ - المعلومات العامة الواردة عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مأخوذة من ثلاثة مصادر :

١- مقابلة مع مدير عام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الاستاذ عبد الخليم حريه اجريت صيف ١٩٩٥ .

٢- القطاع الصحي في لبنان - مؤشرات ، مشكلات ، وافاق حلول .دراسة من اعداد مؤسسة البحوث والاستشارات بالتعاون مع جمعية النجدة الشعبية اللبنانية . بيروت - ١٩٩٣ .

٣- The Lebanese economy 1994- Marwan Iskandar . 15th edition - April 1995 .

الجامعيون . وقريبا سوف تتضمن فئات جديدة الى مجتمع المستفيدين هي صيادو الاسماك، ومزارعو التبغ ، والعمال الموسميون .
لم يصدر الصندوق في السنوات الاخيرة سلاسل رسمية كاملة باعداد المنتسبين والمستفيدين ، لذلك غالبا ما تتضمن المراجع ارقاما متفاوتة بعض الشيء ، الا انه بالامكان تجاوز هذه التفاوتات فيما يتعلق بتناول الاتجاهات والمؤشرات العامة .
بالاستناد الى مصادر عدة^{٢٩}، يمكن تركيب السلسلة التالية :

السنة	عدد المنتسبين (آلاف)	عدد المستفيدين (آلاف)
١٩٧١	١٨٠,٦	٥١٤,٩
١٩٧٤	٢٣١,٥	٦٥٩,٧
١٩٧٧	١٠٨,٥	٣٣٦,٤
١٩٨٠	١٧٧,٥	٥٥٠,٣
١٩٨٢	١٦٨	٥٢٠,٨
١٩٨٩	٢١٩	-
١٩٩٠	٢٣٦,٣	-
١٩٩١	٢٤٦,٥	٨٠٠
١٩٩٢	٢٩٥,٥	٨٢٠
١٩٩٣	٣٠١	٨٤٢,٨ (٩٩٣,٣)
١٩٩٤	٣١١	٨٧٠,٨ (١٠٢٦,٣)
١٩٩٥	٣٢٢	٩٠١,٦ (١٠٦٢,٦)

وتشمل هذه الارقام معلمي المدارس الخاصة (٢٠٥٠٠) والطلاب الجامعيين (١٠٥٠٠).
وحسب مدير عام الصندوق ، فان عدد المنتسبين عام ١٩٩٥ بلغ ٣٢٠ الفا، وقد عدد المنتسبين الاسمي ب١,٢ مليون (وهذا يعني اعتماد معدل اعالة ٣,٧٥)، الا انه اعتبر ان عدد المستفيدين الفعلي اكثر من ذلك بسبب استخدام غير المشمولين بخدمات الصندوق لاسماء المشمولين منهم^{٣٠}.

ويمكن الاشارة الى اختلايين كبيرين في موضوع التغطية:
الاول، هو تراجع نسبة التغطية قياسا الى الحجم القوي العاملة . فالعدد المطلق للمنتسبين قد ازداد في السنوات الاخيرة بعد ان سجل هبوطا واضحا خلال سنوات الحرب . وعدد المؤسسات المسجلة حاليا (ايلول ١٩٩٥) يبلغ ٣٢٠٦١ مقابل ٣٢٤٨٥ عام ١٩٧٤ بعد

^{٢٩} - المصادر : - للاعوام ١٩٧١-١٩٩٢: القطاع الصحي في لبنان - مصدر مذكور.

- عامي ١٩٩٣ و١٩٩٤: The Lebanese economy - مصدر مذكور.

- عام ١٩٩٥ : جداول اولية صادرة عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في ايلول ١٩٩٥ - غير منشورة.

اما بالنسبة لاعداد المستفيدين فقد اعتمدنا معدل اعالة الاول ٢,٨ والثاني ٣,٣ (بين هلالين).

^{٣٠} - من مقابلة شخصية مع مدير عام الصندوق.

ان كان قد هبط الى ما يتراوح بين ١٤٠٠٠ و ٢٠٠٠٠ مؤسسة في الفترة الممتدتين ١٩٨١ و ١٩٨٨ ٣١. الا ان الخلل الكبير هو ان ٢٣١٥٠٠ منتسب عام ١٩٧٤ كانوا يشكلون اكثر من ٤٠٪ من القوى العاملة ، في حين ان ٣٢٠٠٠٠ منتسب حاليا يشكلون حوالي ٢٩٪ من القوى العاملة فقط.

الخلل الثاني ، هو التفاوت الجغرافي في النغطية الناجم عن تركيز المؤسسات المنتسبة الى الصندوق في بيروت وجبل لبنان، حيث ان توزيع العاملين المنتسبين الجغرافي هو على النحو التالي ٣٢:

التوزيع الجغرافي للمنتسبين الى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (١٩٩٥)

العدد	٪	٪ من القوى العاملة
٢٩٣٠٠٠	٩٢	٥٩٪
١٠٠٠٠	٣	١٦٪
١٠٠٠٠	٣	١٣,٧٪
٧٠٠٠	٢	١١,٣٪
٣٢٠٠٠٠	١٠٠	١٠٠٪

المصدر: مقابلة مع مدير عام الصندوق - د. نجيب عيسى
 ويعني ذلك ان التمرکز الاقتصادي ينعكس تمرکزًا في انظمة التأمين الاجتماعي ، وبالتالي فان شمول هذه الاخيرة للمناطق الطرفية والريفية ضعيف ، مما يجعل التهميش الاقتصادي مقورنا بالتهميش الاجتماعي ايضا.

اما لجهة الوزن النسبي لكل نوع من انواع التقديمات ، فيلاحظ ان الحصة الاكبر تذهب للرعاية الصحية (٤١,٣٪ عام ١٩٩٤) ، مقابل حوالي ٣٠٪ لكل من التعويضات العائلية وتعويضات نهاية الخدمة ٣٣.

الوزن النسبي لتقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

نوع التقديمات	١٩٩٤ (٪)	حتى ايار ١٩٩٥ (٪)
صحية	٢٠,٤	٢٨,٣
استشفاء	٢٠,٩	٢٥,٢
معاینات وادوية	٤١,٣	٥٣,٥
مجموع	٢٩,٣	٧,٧
تعويضات عائلية	٢٩,٤	٣٨,٨
تعويضات نهاية خدمة	١٠٠	١٠٠
مجموع	٢٠٥٨٣٦	١٤٧٤٢

المصدر: مقابلة مع مدير عام الصندوق .

٣١- المصادر السابقة نفسها.

٣٢- مقابلة مع مدير عام الصندوق .

٣٣- المصدر نفسه.

على صعيد آخر فإن القيمة الفعلية للتقديمات قد تراجعت بشكل كبير بسبب التضخم وانهيار سعر صرف الليرة اللبنانية ، وبلغت نسبة التراجع حوالي ٤٠٪ بين عامي ١٩٧٤ و ١٩٩١ ، كما تراجعت حصة المستفيد الواحد بنسبة ٥٠٪ خلال الفترة نفسها ، إذ انخفضت من ٥٢ ل.ل. عام ١٩٧٧ ، الى ٣٢ ليرة عام ١٩٩١ ، و ٣٦,٣ ليرة عام ١٩٩٢ (بالاسعار الثابتة لعام ١٩٧٤)^{٢٤} . اما تعويضات نهاية الخدمة فقد انخفضت قيمتها الوسطية من ١٦٦٠٠ دولار عام ١٩٨٢ ، الى ٥٠٠٠ دولار عام ١٩٩٢ (اي فقرة حوالي ٧٠٪ من قيمتها)^{٢٥} .

ويستنتج من هذه المعطيات ما يلي :

أ- تزايد اهمية الرعاية الصحية بالنسبة لمجمل نظام التامينات الاجتماعية ، وبالتالي شبكات الامان ،

ب- تساؤل قيمة التعويضات العائلية مما يعني انها لم تعد تشكل مصدرا كافيا لدعم مداخيل اسر العاملين ،

ج- تآكل تعويضات نهاية الخدمة يجعل من المقاعدين احدى اكثر الفئات تضررا والاكثر حاجة الى الحماية في المجتمع اللبناني في ظل عدم وجود أنظمة تقاعد واسعة الانتشار .

٣-٣- تعاونية موظفي القطاع الحكومي .

تشمل خدمات تعاونية موظفي القطاع العام كافة العاملين الدائمين في الوظائف الحكومية (لا تشمل الاجراء والمياومين ومستخدمي المصالح المستقلة، وكل من لا يخضع لاحكام قانون الموظفين ، فهؤلاء اما يستفيدون من تقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ، او هم غير مضمونين) .

جاء في مقدمة التقرير السنوي لتعاونية موظفي الدولة لعام ١٩٩٤ ، ان اعدد المنتسبين " يقرب من خمسين الف منتسب ، يشكلون هم وافراد عائلاتهم رقما قد يربو على ثلاثمائة الف لبناني"^{٢٦} . وهذه الاعداد وردت بصيغة تقريبية ، ويستنتج منها ان نسبة المستفيدين الى المنتسبين تبلغ ٦ الى واحد، وهذا اعلى معدل مستخدم الى الان الامر الذي يدعو الى التحفظ.

وفي مصادر اخرى يقدر عدد المستفيدين بشكل متفاوت تراوح بين ١٥٤ ألفا و ٢٨٥ ألفا، كما هو مبين في الجدول التالي^{٢٧} :

^{٢٤} - القطاع الصحي في لبنان - مصدر مذكور .

^{٢٥} - The Lebanese economy - مصدر مذكور .

^{٢٦} - تعاونية موظفي الدولة - التقرير السنوي - ١٩٩٤ .

^{٢٧} - المصادر :

١- تعاونية موظفي الدولة - التقرير السنوي - ١٩٩٤ .

٢- Health sector strategy paper- 1992 .

٣- Health sector rehabilitation project.Staff appraisal report-W.B.1994 .

تقدير عدد المنسبين والمستفيدين من تعاونية الموظفين

المصدر	(١) عدد المنسبين	(٢) عدد المستفيدين	(١)/(٢)
١-تعاونية الموظفين تقرير ١٩٩٤	٥.٠٠٠	٣٠.٠٠٠	٦
٢-استراتيجية القطاع الصحي ١٩٩٢	٥.٠٠٠	٢٧٥.٠٠٠	٥,٥
٣-اعادة تأهيل القطاع الصحي ١٩٩٤	-	%٩	-
٤-تمويل الرعاية الصحية في لبنان ١٩٩٥	٥٥.٠٠٠	١٥٤.٠٠٠	٢,٨
٥-فرضية الباحث	٥.٠٠٠	١٦٥.٠٠٠	٣,٣

المصادر: مذكرة تفصيلا في الهامش.

تقدم التعاونية الانواع التالية من التقديمات :

- ١- تقديمات صحية ، تغطي ٩٠٪ من نفقات الاستشفاء للموظف (و ٧٥٪ لافراد عائلته)، و ٧٥٪ من المعاینات الخارجية والادوية وعلاج الاسنان (و ٥٠٪ لافراد عائلته). وتحتسب الاكلاف على اساس تعرفات رسمية غير متطابقة دائما مع اسعار السوق.
- ٢- منح مختلفة في حالات الولادة ، والزواج ، والوفاة ، على اساس مبالغ مقطوعة لكل حالة من الحالات.
- ٣- منح تعليم ، تحتسب على اساس ٧٥٪ من القسط المدرسي للمرحلة ما قبل الجامعية ، حتى خمسة اولاد.

يشير توزيع التقديمات الى التركز الجغرافي نفسه بين بيروت وجبل لبنان من جهة، والمناطق الاخرى ، حيث تتراوح حصة المركز بين ٥٠٪ و ٧٠٪ (الحصة الأدنى هي في منح الولادة) ٣٨:

Le financement des soins de sante au Liban-Dr.Dominique M.de Biolley.-٤

Dr Rafic Baddoura- O. M.S. Mars 1995.

٥ - اعتمدنا رقم ٥٠ ألف منتسب لتعاونية الموظفين (الاكثر تكرارا) ومعدل اعالة ٣,٣ ، وهو المعدل الوطني ويقع بين معدل ٢,٨ الذي يعتمد صندوق الضمان الاجتماعي ، ومعدل ٥,٦ (او ٥) المعتمد في تعاونية الجيش ، ومعدل ٦ الذي اعتمده تقرير التعاونية لعام ١٩٩٤ .

يُقدر الاشارة الى تقديرات ٣ و٢ متطابقة ومصدرها واحد.

٣٨-تعاونية موظفي الدولة - مصدر مذكور.

توزع تقديمات تعاونية الموظفين على المناطق (%)

منح تعليم	منح ولادة	منح زواج	مساعدات وفاة	مساعدات مرضية	
٢٧,٥	١٨,٨	٣٥,٩	٣٧,١	٤٦	المركز الرئيسي
٢٣,٨	١٨,١	١٥,٧	٢٢,٣	٢٣,٥	فرع بيروت وجبل لبنان
٢٠,٩	٢٣,٥	٢٠,٧	١٧,١	١٠,٧	فرع الشمال
١٢,٥	١٦,٧	١٤	١٣,٨	٨	فرع البقاع
٨,٧	١٣,٦	٩,٥	٩,٥	٨,٣	فرع الجنوب
٦,٦	٩,٣	٤,٢	٠,٢	٣,٥١	فرع النبطية
١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	مجموع

المصدر: تعاونية موظفي الدولة - التقرير السنوي ١٩٩٤.

الا ان نسبة التمرکز الجغرافي في خدمات تعانية الموظفين تبقى اقل مما هي في تقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، اي ان الدور التوزيعي للقطاع الحكومي اقل تمرکزًا مما هو في القطاع الخاص. وقد قمنا بتحويل الجدول السابق بحيث يصبح قابلا للمقارنة مع جدول توزيع المنتسبين الى الصندوق ، ووصلنا الى الجدول التالي^{٢٩}:

مقارنة التمرکز الجغرافي في الصندوق وتعاونية الموظفين

الضمان الاجتماعي	تعاونية الموظفين	
%٩٢	%٦٠,٤	بيروت وجبل لبنان
%٣	%١٥,٨	الشمال
%٣	%١٤	الجنوب
%٢	%١٠,٢	البقاع
%١٠٠	%١٠٠	مجموع

المصدر : تقارير التعاونية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

^{٢٩} - لقد افترضنا ان نسب توزع التقديمات التي يقدمها الصندوق مشابهة لنسب توزع المنتسبين ، كما قمنا بالتعديلات التالية على الجدول الخاص بالتعاونية، فجمعنا نسب فرعي الجنوب والنبطية لتقابل منطقة الجنوب في الجدول الاول ، كما قمنا باحتساب متوسط عام لتوزيع التقديمات على اساس نصف مجموع نسبي المساعدات المرضية ومنح التعليم ، واخيرا جمعنا نسب بيروت وجبل لبنان لتقابل المركز في جدول الصندوق.

اما لجهة الوزن النسبي لمختلف انواع التقديمات، فان الحصة الاكبر هي لمنح التعليم والتقديمات الصحية (٤٩,٧٪ و ٤٨,٢٪ تبعاً)، مما يشير مرة اخرى الى اهمية هذيه الميدانين الحيوية بالنسبة الى اللبنانيين^{٤٠}؛
الوزن النسبي لتقديمات تعاونية الموظفين

نوع التقديمات	%
مرضية عادية	١٧,٥
اسنان	٣,٦
استشفاء في لبنان	٢٦,٨
استشفاء خارجي	٠,٣
مجموع فرعي - الصحة	٤٨,٢
منح ولادة	٠,٣
منح زواج	٠,٢
مساعات وفاة	١,٦
مجموع فرعي - منح مختلفة	٢,١
منح تعليم	٤٩,٧
مجموع عام	١٠٠

المصدر: تعاونية موظفي الدولة - التقرير السنوي - ١٩٩٤.

ويبلغ اجمال قيمة التقديمات المدفوعة عام ١٩٩٤، ما مجموعه ٧٥,٨ مليار ليرة لبنانية، منها ١١٪ للمتقاعدين، و ٨٩٪ للموظفين العاملين واسرهم^{٤١}.

٣-٤- تأميمات القطاعات العسكرية .

لا تتوفر معطيات رقمية دقيقة لعدد الاسلاك العسكرية المختلفة وان كانت التقديرات متقاربة عمزما (بين ٦٠ الفا و ٧٠ ألفا)، موزعة بين جيش ، وقوى امن داخلي ، وقطاعات اخرى (امن دولة، امن عام ، جمرک) .
يقدر تقرير اعادة تأهيل القطاع الصحي (البنك الدولي)نسبة تغطية القطاعات العسكرية ب ١١٪ من السكان^{٤٢}، وهو ما يتطابق مع تقديرات وردت في دراسة اخرى (اي

^{٤٠} - المصدر نفسه.

^{٤١} - المصدر نفسه.

^{٤٢} - Health sector rehabilitation project - مصدر مذكور.

٢٥٠٠٠٠ مستفيد من تعاونية الجيش، و٥٠٠٠٠٠ مستفيد من قوى الامن الداخلي^{٤٣}. وتقدر دراسة تمويل الرعاية الصحية اعداد المستفيدين على النحو التالي^{٤٤}:

المستفيدون من تقديمات القطاعات العسكرية

المؤسسة	عدد المنتسبين	عدد المستفيدين
الجيش	٤٥٠٠٠	٢٥٢٠٠٠
قوى الامن الداخلي	١٥٠٠٠	٨٤٠٠٠
قوى امنية اخرى	٥٥٠٠	٣٠٨٠٠
مجموع	٦٥٥٠٠	٣٦٦٨٠٠

المصدر : Le financement des soins de sante au Liban.

ولاجل احتساب عدد المستفيدين ، استخدم الباحثان معامل قدره ٥,٦ لاعتبارات خاصة بنظام تقديمات الجيش حيث يستفيد اهل العسكري منها بالاضافة الى اسرته الخاصة.

المعلومات المتوفرة لدينا عن قوى الامن الداخلي اكثر تفصيلا مما يتيح تدقيق الارقام التقديرية الواردة في الجدول السابق^{٤٥}:

المستفيدون من تقديمات قوى الامن الداخلي (١٩٩٥)

الفئة	العدد
عسكريون عاملون	١٥٥٠٠
اولاد العسكريين	٢٥٥٠٠
زوجات العسكريين	٨٧٠٠
متقاعدون	٥٠٠٠
مجموع	٥٤٧٠٠

المصدر : مديرية قوى الامن الداخلي .

بالاستناد الى هذا الجدول ، يلاحظ وجود فارق كبير بين المجموع الوارد فيه وبين عدد المستفيدين المقدر على اساس معامل افادة ٥,٦ (١٥٥٠٠ * ٥,٦ = ٨٦٨٠٠). ونعتقد عن الرقم الفعلي للمستفيدين يقع بين هذين الحدين. وإذا اعتبرنا ان احتمالات الخطأ في القطاعات العسكرية الاخرى مشابهة لما لاحظناه بالنسبة لقوى الامن الداخلي، فان ذلك يعني ترجيح اجراء تصحيحين على الجدول السابق:
- اعتماد تقديرين لعدد العسكريين حده الاعلى يفوق الرقم الوارد اعلاه،
- تقليص معامل عدد المستفيدين من ٥,٦ الى ٥.

^{٤٣} - Health sector strategy paper - مصدر مذكور.

^{٤٤} - Le financement des soins de sante au Liban - مصدر مذكور.

^{٤٥} - تم الحصول على هذه المعلومات بفضل تعاون المديرية العامة لقوى الامن الداخلي (مقابلات وتقارير) .

مما يجعل عدد المستفيدين ٣٠٠٠٠٠٠ على اساس فرضية عدد العسكريين ٦٠٠٠٠٠، ويجعل العدد ٣٥٠٠٠٠٠ على اساس فرضية عدد العسكريين ٧٠٠٠٠٠.

لجهة التقديمات ، تغطي تعاونية الجيش ١٠٠٪ من كل انواع الخدمات الصحية (استشفاء ، معاینات، طب اسنان) شرط ان تجري في المؤسسات التابعة للقطاع العسكري او لدى الاطباء والمؤسسات المتعاقد معها من قبل الجيش . وتتخفص التغطية الى ٧٥٪ بالنسبة للزوجة والاولاد، والى ٥٠٪ بالنسبة لافراد الاسرة الاخرين المشمولين بالتأمين .

اما بالنسبة للتقديمات الاخرى، فتشمل الانواع التالية (مثال قوى الامن الداخلي):
أ- منح تعليمية للاعمار المتوراوحة بين ٢٥ و ٣٥ سنة، وتغطي ٧٥٪ من الاقساط في المرحلة دون الجامعية ، و ٥٠٪ من الاقساط الجامعية .

ب- منح الزواج والوفاة والولادة، وتبلغ عادة ضعفي الراتب الاساسي (البالغ حوالي ٢٥٠٠٠٠ ليرة لبنانية).

ج- نظام التقاعد ، ويبلغ راتب المتقاعد مام يترواح بين ٣٠٠٠٠٠٠ و ٤ ليرة لبنانية ، ويشترط في المستفيد ان يكون قد بلغ ٥٢ سنة ، وان يكون قد امضى ١٨ سنة خدمة على الاقل

ما تجدر الاشارة اليه هنا ، ورغم عدم وجود بيانات تفصيلية عن الانتماء الجغرافي - المنطقي لافراد القوى العسكرية ، الا ان القسم الاكبر منهم ينتمون الى المناطق الريفية ويتحدرون من اسر فلاحية في الاقضية النائية (عكار ، بعلبك والهزمل ، الجنوب ..)، الامر الذي يجعل المؤسسة العسكرية تلعب عبر تقديماتها دورا مباشرا وغير قليل الاهمية في تغطية المناطق الريفية ، وهي تقوم بجانب من وظائف شبكات الامان في الريف اللبناني . ان المعطيات المتوفرة من خلال الملاحظة المباشرة تفيد ان التوزيع الجغرافي لخدمات تعاونية الجيش (والقطاعات العسكرية الاخرى بنسبة اقل)، معاكس للتركز الذي لاحظناه في تعاونية موظفي القطاع العام وفي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .

اما في يتعلق بتركز الانفاق ، وينسب التقديمات المختلفة ، فلا يمكن التكهن بها لعدم توفر المعطيات .

٣-٥- شركات التأمين الخاصة.

يبلغ عدد شركات التأمين الخاصة العاملة في لبنان ٨١ شركة^{٤٦}، تشمل مختلف انواع التأمينات . الانتساب الى هذه الشركات يتم اما فراديا ، اما جماعيا ، حيث ان النقابات المهنية

^{٤٦} - العدد الدقيق غير واضح . في الجدول الاحصائي غير النهائي الصادر عن جمعية شركات التأمين العاملة في لبنان عام ١٩٩٤ ، يرد اسم ٨١ شركة. وتذكر دراسة اخرى (Le financement des soins de sante au Liban) ان عددها ٨٤ ، والدكتور مروان اسكندر ٧٤ ، ودراسة القطاع الصحي في لبنان تقول ان عددها بلغ ١١٤ ، ودراسة البنك الدولي عن اعادة تأهيل القطاع الصحي تذكر ان عددها ٩٠ .

وعدد من المؤسسات ، توقع عقوداً للتأمين الجماعي لاعضاءها العاملين فيها ، تشمل عموماً
الاستشفاء ، والحوادث والوفاة.

دراسة البنك الدولي التي سبقت الاشارة اليها تقدر نسبة المشمولين بتغطية شركات
التأمين الخاصة بـ ٨٪ من اللبنانيين^{٤٧}، وتصبح هذه النسبة ٧٪ اذا احتسبنا عدد المستفيدين
البالغ ٢١٨٠٤١ من اصل مجمع السكان المقدر بـ ٣,١ مليون نسمة^{٤٨}.
والملاحظ في نشاط شركات التأمين الخاصة هو تنامي الحصة العائدة للتأمينات
الصحية (الاستشفاء تحديداً) مقارنة بانواع التأمين الاخرى .وقد سجلت نسب النمو المرتفعة
في النصف الثاني من الثمانينات ، اي فترة التضخم الفالت والارتفاع الكبير في اكلاف
الرعاية الصحية في وقت كانت فيه مداخيل اللبنانيين الفعلية تتراجع . فقد ارتفعت حصة اقساط
التأمينات الصحية (الاستشفاء) من اجمالي اقساط شركات التأمين من ٧٪ عام ١٩٨٧، الى
٤٣٪ عام ١٩٩١، والى ٥١٪ عام ١٩٩٤^{٤٩}:

تطور حصة الاستشفاء من اقساط التأمين الخاص

السنة	%
١٩٨٧	٧٪
١٩٨٨	١٣٪
١٩٨٩	٢١٪
١٩٩٠	٣١٪
١٩٩١	٤٣٪
١٩٩٤	٥١٪

المصدر :القطاع الصحي في لبنان - تقرير جمعية شركات التأمين.

وقد توزعت الاقساط عام ١٩٩٤ على مختلف الانواع على النحو التالي (٤٠ شركة
صرحت ان اقساطها):

٤٧-Health sector rehabilitation project- مصدر مذكور.

٤٨-Le financement des soins de sante au Liban- مصدر مذكور .مع العالم ان المصدر نفسه يذكر في مكان اخر ان نسبة

التغطية تتراوح بين ١٢٪ و ١٥٪ من السكان ، دون ان يشير الى كيفية احتساب هذه النسبة .

٤٩- القطاع الصحي في لبنان - مصدر مذكور.

٥٠- تقرير احصائي عن اعمال شركات التأمين الخاصة لعام ١٩٩٤، صادر عن جمعية شركات التأمين.

توزع الافساط على مختلف انواع التأمينات (١٩٩٤)

الفئة	%
الاستشفاء	٥١%
تأمين على الحياة	١٧%
تأمين السيارات	١٦%
تعويضات عمل	٥%
حرائق	٤%
حوادث عامة	٤%
تأمين بحري	٣%
مجموع	١٠٠%

المصدر : جمعية شركات التأمين.

ان التنامي السريع لحصة الاستشفاء يؤشر مرة اخرى الى اولوية الرعاية الصحية بالنسبة لمعظم فئات الدخل ، بما في ذلك الفئات الوسطى والميسورة التي يشملها نشاط شركات التأمين الخاصة. كما ان نظام التأمين الجماعي للمؤسسات والعاملين فيها ، يسمح بشمول بعض فئات الاجراء والموظفين.

الا ان نشاط شركات التأمين يتركز بالدرجة الاولى في البيئة المدنية ، ولا سيما العاصمة وجبل لبنان ، وان كانت دراسة بالعينة (١٢٠٠ أسرة) اجريت في خمس مدن لبنانية (بيروت ، جونيه ، طرابلس، زحلة، صيدا) ، قد اظهرت مؤشرات تتركز جغرافي اقل حدة مما هي في الضمان الاجتماعي وتعاونية الموظفين، مع ملاحظة تنامي الوزن النسبي لحصة جبل لبنان (جونيه) مقارنة ببيروت عما هو عليه في التأمين الحكومي^{٥١}:

التوزع الجغرافي للمؤمنين في القطاعين الحكومي والخاص

المنطقة	شركات خاصة	قطاع حكومي
بيروت (وضواحيها)	٥٠%	٦٤%
جبل لبنان (جونيه)	٢٣%	١٦%
الشمال (طرابلس)	١٠%	١٣%
الجنوب (صيدا)	١١%	٤%
البقاع (زحلة)	٦%	٣%
المجموع	١٠٠%	١٠٠%

المصدر : Le financement des soins de sante au Liban

^{٥١} --Le financement des soins de sante au Liban مصدر مذكور.

ويمكن القول ان التغطية في المناطق الريفية اقل بكثير مما هي في المدن ، ذلك ان معيار التوسع الذي تعتمده شركات التأمين الخاصة هو مستوى الدخل ، والمعيار المهني الاجتماعي ، وشمول المؤسسات والقطاعات الاساسية ذات الملاءة ، وليس التوسع الجغرافي. ثمة اخيرا جانب اساسي في نشاط شركات التأمين لا بد من التوقف عنده، وهو ان شروط التأمين تصبح اصعب والاقساط اعلى ، كلما كان طالب الانتساب اكثر حاجة الى الرعاية الصحية .فالقات العمرية العالية ، والمصابون بامراض مزمنة المحتاجون الى علاج دائم ، يجدون صعوبة كبيرة في التعاقد مع شركات التأمين ، او هم قد يتعرضون لعدم تجديد عقودهم في حال تعرضهم للمرض او طرأت حاجة متنامية للعلاج اثناء مدة سريان عقد التأمين الاساسي (بلغت نسبة العقود غير المجددة ٢٥٪ عام ١٩٩٢)^{٥٢}، مما يعني استبعاد فئات المعمرين والمتقاعدين والمعاقين والمصابين بامراض مزمنة ، من خدمات القطاع الخاص ، وهذا امر مفهوم تماما.

٣-٦- عودة الى نسب التغطية العامة.

بعد هذا الاستعراض المفصل لمؤسسات التأمين الاجتماعي الخاصة والحكومية ، نعود الى محاولة احتساب نسبة السكان المشمولين بنظام التأمينات . وسوف ندرس تحديدا التأمينات الصحية لكونها الاكثر اتساعا وتشكل الحد الاعلى لتغطية النظام برمته. محاولة الاحتساب تشمل ثلاثة طرق مختلفة :

أ- تمرين حسابي لعدد المضمونين والمستفيدين استنادا الى المعطيات التي سبق عرضها، مع اعتماد فرضيتي حد ادنى وحد اعلى .

ب- استخلاص نسب المضمونين في المؤسسات المختلفة من خلال عينة من مرضى المستشفيات .

ج- استخلاص نسب المضمونين من خلال دراسة بالعينة للاسر اللبنانية.

٣-٦-١- نسب التغطية حسب الفرضيات المختلفة:

سبق ان عرضنا نسب التغطية التي تعتمدها دراسة البنك الدولي ووزارة الصحة. كما عرضنا في الفقرات السابقة المعطيات المفصلة لمختلف المؤسسات الخاصة والعامة ، وهو ما سنلخصه في الجدول الذي يلي .

بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي القطاع العام، اعتمدنا معدل مستفيد/منتسب يبلغ ٢,٨ في فرضية الحد الادنى، و٣,٣ في فرضية الحد الاعلى. واعتمدنا تقدير لعدد الموظفين ٥٥ ألفا في الفرضية الاولى و ٥٠ ألفا في الفرضية الثانية، وعدد العسكريين ٦٠ ألفا في الفرضية الاولى و ٧٠ ألفا في الفرضية الثانية مع معامل مستفيد/منتسب يبلغ خمسة. اما شركات التأمين فهناك رقم واحد متوفر هو المعتمد.

^{٥٢} - المصدر نفسه.

المنتسبون والمستفيدون من مؤسسات التأمين الاجتماعي (بالآلاف)

المؤسسة	المستفيدون		المنتسبون
	الفرضية الاولى	الفرضية الثانية	
الضمان الاجتماعي	٩٠١,٦	١٠٦٢,٧	٣٢٢
تعاونية الموظفين	١٥٤	١٦٥	٥٥ (٥٠)
القطاع العسكري	٣٠٠	٣٥٠	٦٠ (٧٠)
شركات التأمين	٢٢٠	٢٢٠	٢٢٠
المجموع	١٥٧٥,٦	١٧٩٧,٧	-

المستفيدون من مؤسسات التأمين بالنسب المئوية من اجمالي السكان
(اجمالي السكان ٣,١ مليون)

المؤسسة	الفرضية الاولى	الفرضية الثانية	البنك الدولي ووزارة الصحة
الضمان الاجتماعي	٢٩%	٣٤%	٢٨%
تعاونية الموظفين	٥%	٥,٣%	٩%
القطاع العسكري	٩,٧%	١١,٣%	١١%
شركات التأمين	٧%	٧%	٨%
المجموع	٥٠,٧%	٥٧,٦%	٥٦%

حسب هذا الجدول يتبين ان ما يتراوح بين ٢,٤% و ٩,٣% من السكان غير مشمولين بنظام التأمينات الاجتماعية. و اذا استثنينا شركات التأمين الخاصة التي لا يمكن ادراجها ضمن المؤسسات الاجتماعية ، فان نسب التغطية تنخفض الى ما يتراوح بين ٤٣,٧% و ٥٠,٦% (اي ان نسبة غير المشمولين تصبح ما بين ٤٩,٤% و ٥٦,٣%).

٢-٦-٢- نسب التغطية في عينة من مرضى المستشفيات.

المقاربة الثانية تستند الى دراسة اكلاف الرعاية الصحية في لبنان المنفذة لصالح منظمة الصحة العالمية^{٥٢}، وشملت مرضى ١٣ مستشفى جاء توزيعهم على مختلف مؤسسات التأمين على النحو التالي :

^{٥٢} - Le financement des soins de sante au Liban - مصدر مذكور .

حصّة مؤسسات التأمين المختلفة من مرضى المستشفيات

المؤسسة	العدد	%
على نفقته الشخصية	٢٢٢٩١	٢٦,٦%
وزارة الصحة	٣٠١٦١	٣٦,٠%
الضمان الاجتماعي	٦١٩٨	٧,٤%
تعاونية الموظفين	٧٣٣	٠,١%
القطاع العسكري	٣٢٦٨	٣,٦%
شركات التأمين	٢١١٠٢	٢٦,٠%
المجموع	٨٣٧٥٣	١٠٠%

المصدر: Le financement des soins de sante au Liban:

ويتضح من هذه الأرقام ان حصّة وزارة الصحة هي الأهم (٣٦%)، وهي تغطي غير المشمولين بانظمة التأمين الأخرى، وكذلك نسبة الذين يستشفون على نفقتهم الخاصة (٢٦,٦%) وهي مساوية تقريبا لحصّة شركات التأمين (٢٦%). وتكون نسبة غير المشمولين بانظمة التأمين التي ورد تعدادها اعلاه ٦٢,٦% (نسبة وزارة الصحة + نسبة المعالجين على نفقتهم الخاصة). وبالتالي فان نسبة التغطية هنا (٣٧,٤%) اقل من فرضية الحد الأدنى التي سبق عرضها (٥٠,٧%).

٣-٦-٣- نسب التغطية في عينة السكان .

تضمن البحث نفسه دراسة بالعينة ل ١٢٠٢ أسرة لبنانية عدد افرادها ٥٥٧٤، في خمسة مدن رئيسية: بيروت، جونيه، طرابلس، زحلة، صيدا. واثت الاجابات على النحو التالي ٥٤:

توزيع افراد العينة على مؤسسات التأمين

الفئة	العدد	%
لا تأمين	٣٠٠٢	٥٤%
تأمين حكومي	١٤١١	٢٥%
تأمين خاص (شركات)	٨٢٦	١٥%
تأمين حكومي وخاص	١٨٢	٣%
لا جواب	١٥٣	٣%
المجموع	٥٥٧٤	١٠٠%

المصدر: Le financement des soins de sante au Liban:

٥٤- المصدر نفسه.

تبلغ نسبة غير المضمونين ٥٤٪ من افراد العينة، وهي عينة مدينية ، مما يعني ان نسبة غير المضمونين اعلى اذا ما اخذت المناطق الريفية بعين الاعتبار. ويقع نسبة المضمونين (٤٦٪) دون مستوى فرضية الحد الادني ايضا (٥٠,٧٪). وتجدر الاشارة الى ان هذه النسبة الاعلى هي في قطاع الاستشفاء حيث ان نسب عدم التغطية تصل الى ٩٥٪ بالنسبة الى علاج الاسنان ٥٥:

نسب التغطية حسب المؤسسة ونوع الخدمة الصحية

مجموع	لا جواب	مختلط	مساعدة	لا تأمين	وزارة الصحة	تأمين حكومي	تأمين خاص	
٪١٠٠	٪١	٪٦	٪٣	٪٣٤	٪١٢	٪٢٤	٪٢٠	استشفاء
٪١٠٠	٪١	٪١	٪١	٪٧٥	٪٢	٪١٦	٪٤	مختبر
٪١٠٠	٪٢	٪٢	٪١	٪٧١	٪١	٪١٦	٪٧	صور اشعة
٪١٠٠	-	-	٪١١	٪٦٤	-	٪٢٠	٪٥	علاج فيزيائي
٪١٠٠	٪٠,٥	-	٪٠,٣	٪٩٥	-	٪٤	٪٠,٢	طب اسنان
٪١٠٠	٪١,٦	٪٠,٣	٪٢	٪٨٠	٪٠,١	٪١٤	٪٢	ادوية

المصدر: Le financement des soins de sante au Liban

٣-٦-٤- خلاصة.

رغم اعتماد فرضيات متساهلة :

- اعتماد الاستشفاء كمؤشر على مستوى التأمينات الاجتماعية،
- اعتماد فرضيات متساهلة بالنسبة لاعداد المستفيدين،
- اقتصار العينة على البيئة المدينية ،

فان المؤشرات المتوفرة تدفع للاعتقاد بضرورة اعتماد فرضية الحد الادنى في احسن الاحوال، الامر الذي يعني ان ٥٠٪ من اللبنانيين على الاقل (٥٧٪ اذا لم يحتسب المشمولون بشركات التأمين الخاصة) غير مشمولين بانظمة التأمين المختلفة . وهذا يعني، ان الكتلة البشرية المستهدفة نظريا بشبكات الامان الاجتماعي وبانظمة المساعدات الطارئة والمؤقتة ، كبيرة، ويمكن تصور تكونها على النحو التالي :

٥٥- المصدر نفسه. نذكر انه حسب منهجية البحث لا تدخل وزارة الصحة ضمن نطاق نظام التأمينات الاجتماعية الثابت ، بل هي مصنفة ضمن نظام شبكات الامان المؤقتة التي سنتناولها في القسم الذي يلي ، لذلك فان نسب غير المضمونين تشمل الذين يعالجون على نفقة وزارة الصحة ايضا .

- ١- فئات الدخل المنخفض والمحدود من اجراء وموظفين ،
- ٢- سكان المناطق الريفية النائية ،
- ٣- المتقاعدون والمسنون ،
- ٤- العاطلون عن العمل ،
- ٥- المعاقون والمصابون بامراض مزمنة.

اما اولويات المساعدات المطلوبة كما برزت في سياق الدراسة فهي :

- ١- الرعاية الصحية بمختلف انواعها ومستوياتها ،
- ٢- المساعدات التعليمية،
- ٣- برامج مساعدة العاطلين عن العمل ،
- ٤- انظمة تقاعد فعالة ،
- ٥- دعم الفئات الضعيفة والمعرضة ^{٥٦}.

٤- نظام المساعدات الطارئة والمؤقتة.

لقد ميزنا في بداية الدراسة بين مستويين لنظام التأمينات الاجتماعية في لبنان ، الاول هو البنى المؤسسية والتقديمات الثابتة ، والثاني هو شبكة المؤسسات والتقديمات المؤقتة او الطارئة ، التي تقوم بالوظائف التالية :

- تغطية فئات السكان غير المشمولين بالنظام الثابت ، وتوفر انواع من الخدمات مشابهة لتلك التي يوفرها النوع الاول ،

- تأمين مساعدات الاغاثة في الحالات الطارئة الناتجة عن احداث او كوارث طبيعية او غير هامن الطوارئ ،

- تأمين انواع معينة من الخدمات والمساعدات الخاصة ببعض الفئات الاجتماعية المحددة ، وذلك بمعزل عن انظمة التأمين الثابتة .

لقد عرف لبنان في وقت سابق بعض حالات التدخل الحكومي لحل مشاكل طارئة ، والمثال الابرز على ذلك كان انشاء مصلحة التعمير التي تولت اعادة بناء المنازل المتضررة بعد زلزال ١٩٥٦ في لبنان ، وتجربة مماثلة بعد فيضان نهر ابو علي في طرابلس عام ١٩٥٨. الا ان هذه الانواع من التدخل نمت كثيرا في سنوات الحرب (١٩٧٥-١٩٩١) وانخرطت فيها على نطاق واسع المؤسسات الاهلية بمختلف انتماءاتها ، وكذلك المؤسسات الحكومية التي كان دورها متراجعا في سنوات الحرب نفسها لصالح القطاع الاهلي ، الا انها عادت تستعيد اليوم دورا اكبر على هذا الصعيد. لقد تراوحت الادوار التي قام بها القطاعين الاهلي والحكومي ، وبدعم من المؤسسات الدولية في فترة كان فيها لبنان على قائمة اولويات المساعدات الانسانية

^{٥٦}- الترتيب الوارد لا يعكس الاولويات ، اذ ان تحديد هذه الاخيرة يحتاج الى دراسة خاصة ، وهي في كل حال متفاوتة بين حالة

واخرى .

في العالم ، بين توزيع الحصص الغذائية، والمساعدات الصحية ، الى الخدمات التعليمية ، ومساعدات ترميم وإعادة بناء منازل مهتمة ،... الخ .

مع توقف الاعمال العسكرية واستعادة الحكومة المركزية لوظائفها ، اتجهت هذه المروحة الواسعة من المؤسسات والخدمات الى الضمور والانتظام على اسس جديدة . الا ان هذه العملية لا تتم وفق تصور شامل ومسبق ، بل وفق الليات عفوية مما يجعل للتدخل الحكومي ، ولتوفر الامكانيات المادية واشكال الدعم الاخرى ، دورا حاسما في استمرار عدد غير قليل من المؤسسات التي كان لها دور اساسي في السابق . كما ان غياب التخطيط والرؤية المتكاملة يؤدي الى ازدواجية غير مبررة .

في هذا القسم الاخير من الدراسة ، سوف نستعرض ابرز المؤسسات التي يمكن ادراج وظائفها في اطار شبكات الامان الاجتماعي التي سبقت الاشارة اليها ، مع الاشارة مجددا الى انها انشئت على دفعات لتلبية حاجات وضرورات مستجدة ، ودون تخطيط مسبق لقيامها بوظيفة شبكة امان اجتماعي على درجة من التكامل . ابرز المؤسسات والادوار التي سنتناولها هي التالية:

- وزارة الصحة،
- وزارة وصندوق المهجرين،
- مجلس الجنوب ،
- الهيئة العليا للاغاثة ،
- وزارة الشؤون الاجتماعية.

٤-١- وزارة الصحة .

نطاق هذه الدراسة يقتصر على تناول وظيفة وزارة الصحة من حيث هي شبكة امان اجتماعي . وعلى هذا المستوى سبقت الاشارة الى انه بالاستناد الى تقارير وزارة الصحة نفسها والى تقرير البنك الدولي عن القطاع الصحي ، فان ٤٤٪ من اللبنانيين غير مشمولين باي من انظمة التأمين الصحي، وتبلغ هذه النسبة ٥٠٪ على اقل تقدير حسب المعطيات التي فصلناها في الاقسام السابقة. هؤلاء يشكلون مجتمع المستفيدين من التقديمات الصحية التي تقدمها وزارة الصحة باحدى وسائلها الثلاث:

- ١- الخدمات الاستشفائية التي تقدمها عبر المستشفيات الحكومية العاملة في لبنان ،
- ٢- الخدمات الصحية التي تقدمها عبر مستوصفاتها ومراكز الرعاية الصحية ،
- ٣- تغطية نفقات استشفاء غير المضمونين في اسرة التعاقد مع المستشفيات الخاصة.

هذا المستوى الاخير هو الذي نتوقف عنده تحديدا.

ان ارتفاع اكلاف الرعاية الصحية، والاستشفاء تحديدا ، قد جعل من هذا الاخير عبئا لا يحتمل على الاسرة اللبنانية. وقد اعتمد القطاع الحكومي في معالجته لهذه المشيكة اسلوب التمويل المباشر لعلاج المرضى غير المضمونين في مستشفيات القطاع الخاص بسبب عدم قدرة المستشفيات الحكومية على تلبية هذه الحاجة. ونتج عن ذلك ان وزارة الصحة تحولت الى مؤسسة تمويل للقطاع الخاص بالدرجة الاولى حيث ان هذه النشاط يستهلك اكثر من ٨٠٪ من

موازنة وزارة الصحة^{٥٧}. وفي عام ١٩٩٣ خصصت وزارة الصحة حوالي ٤٥ مليار ليرة (اي ٥١,٧٪ من موازنتها) لتغطية ثلاثة انواع من التدخلات العلاجية على النحو التالي: ١١,٤٪ لخدمة ١٠٠٠ مريض يحتاجون الى غسل كلي، ١٧,٣٪ لحوالي ١٢٠٠ تدخل لمرضى القلب ، و ٢٣٪ لحالات السرطان . والحالات المرضية الاخرى كلها انفق عليها ٢٨,٤٪ من موازنتها^{٥٨}.

ان هذا النوع من الاتفاق يسد حاجة نوعية محددة ، هي تأمين الاستشفاء للحالات ذات الكلفة المرتفعة وهي محدودة العدد. وبما ان الوزارة لا تشترط توفر اي شرط لافادة المرض سوى انه ليس مضمونا في مؤسسة اخرى ، فانها لا تقوم باي تمييز اجتماعي ولا تستهدف خدماتها فئة محددة كالفقراء ، او سكان الريف .. اما اسلوب التحويلات المالية المباشرة الى المستشفيات الخاصة، دون توفر امكانية رقابة فعلية على اكلاف العلاج الفعلية ، فانها تشكل مصدرا للهدر المباشر وغير المباشر للموارد المحدودة المتوفرة للوزارة ، وهو ليس افضل وسيلة لاستخدامها. بهذا المعنى تقوم وزارة الصحة بدور صمام الامان للقطاع الصحي في مستواه العلاجي - الاستشفائي ، الا انها تطال عمليا عددا محدودا من الحالات بكلفة مرتفعة. وهي تسد حاجة فعلية لدى غير المضمونين دون تمييز بين مستويات الدخل والحاجة الى المساعدة، الا انها تقوم في الوقت نفسه وظيفه تمويل ما يقرب من ٢٠٪ من اسرة المستشفيات الخاصة^{٥٩}، وحوالي ٣٦٪ من حالات الاستشفاء فيها^{٦٠}.

٤-٢- وزارة وصندوق المهجرين.

تهتم هاتان المؤسساتان بفئة محددة هي مهجري الحرب. لقد تداخلت في عملية التهجير العوامل السياسية - الامنية ، والعوامل الاجتماعية (الفقر ، عدم توفر فرص عمل في مناطق التهجير ، النزوح السابق على الحرب والمترامن معها..). ان خطة العمل الواقعية التي تتبعها وزارة المهجرين (والصندوق) تتعامل واقعيا مع الوجهين الاجتماعي والسياسي - الامني في أن^{٦١}. لذلك ثمة مرونة في تحديد المستفيدين ، وتسهل في تحديد قيمة التعويضات الفعلية التي تحصل عليها الاسرة .

وتعتمد الوزارة بالدرجة الاولى اسلوب التعويض النقدي ، وهو نوعان: الاول ، مساعدات ترميم واعادة بناء يستفيد منها الراغبون في العودة الى مناطق التهجير . والثاني ، تعويض الاخلاء الذي يستفيد منه محتلو الاماكن السكنية وغير السكنية الذين يجري اخلائهم واستعادة الاماكن التي يشغلونها بطريقة غير شرعية واعادتها الى اصحابها . وهؤلاء قد يكونون من المهجرين او غير المهجرين . وهنا تبرز مشكلة توزيع الاعتمادات ، فقد بلغ مجموع ما انفق صندوق المهجرين عام ١٩٩٥ حوالي ٣٠٢ مليون دولار، منهم ٢٠٠ مليون

^{٥٧}- Health sector rehabilitation project - مصدر مذكور

^{٥٨}- دراسة من اعداد كمال حمدان - اسكوا ١٩٩٥ - قيد الانجاز.

^{٥٩}- المصدر نفسه .

^{٦٠}- Le financement des soins de sante au Liban - مصدر مذكور .

^{٦١}- التقرير الوطني اللبناني الى قمة كوبنهاغن.

تعويضات اخلاء ، و ٩٠ مليون دولار ترميم واعادة بناء^{٦٢}، وفي حين تم دفع تعويضات اخلاء ل٦٣٢٧٨ محتل في بيروت وحدها ، و ٢٥٣٢٥ في الاقضية الاخرى ، فان عدد الذين استفادوا من تعويضات ترميم بلغ ١٣٩٩١ وحدة سكنية ، وتعويضات اعادة الاعمار دفعت ل ٣١٩١ وحدة سكنية فقط (حتى ٢٨-١٠-١٩٩٥)^{٦٣}.

ان هذه الارقام تكشف عن تفاوت خطير بين الاخلاء والعودة، لا بل انه يشير ان العمليتين غير مترابطتين حيث ان قسما كبيرا من الذين استفادوا من مساعدات اخلاء ليسوا من المهجرين ، مما يشير الى ان ثمة ضريبة كبيرة تدفع لاعتبارات سياسية. واستنتاجنا ان الاسلوب المعتمد لاعادة المهجرين والذي يركز على دفع التعويضات النقدية ، يتحول في الظروف اللبنانية الى اداء وظيفة غير وظيفته الاساسية ، وهي دعم مداخيل الاسر المستفيدة وهي نوعان : نوع مستحق كونه مهجر فعلا ، ونوع غير مستحق يستفيد لاعتبارات سياسية. وهذا الاسلوب الذي يطال عشرات الاف الاسر اللبنانية بشكل او باخر ، يشكل شبكة امان اجتماعية وسياسية تسمح بتقليص الاعتراضات على السياسة المتبعة في موضوع المهجرين. وهذا يشكل احد الامثلة البارزة على كيفية استخدام الموارد بطريقة تحور وظيفة شبكات الامان كما اشرنا في القسم الاول الذي نتاول مفهوم هذه الاخيرة ووظائفها المفترضة والفعالية.

٤-٣- مجلس الجنوب

يقترّب مجلس الجنوب في وظيفته من مفهوم شبكات الامان بالمعنى المباشر ، الا ان المدة الطويلة التي انقضت منذ انشائه (١٩٧٠) ، وتعدد مجالات نشاطه ، يجعل منه اقرب الى المؤسسة الخدمائية - التنموية الشاملة على اساس جغرافي.

انشئ مجلس الجنوب لتقديم المساعدات لمتضرري الاعتداءات الاسرائيلية وتوفير مقومات صمود السكان في قراهم . ورقة عمله تشمل محافظتي الجنوب والنبطية ، واقضية البقاع الغربي وراشيا .

يقدم المجلس الخدمات والتعويضات دون اي تمييز لمتضرري الاعتداءات الاسرائيلية، افرادا وقرى . وتشمل خدماته تقديم تعويضات نقدية عن الخسائر والاضرار البشرية والمادية التي يتعرض لها المواطنون، وتقديم خدمات صحية ، واعادة تأهيل المرافق العامة في القرى المتضررة... وتشمل هذه المساعدات اعدادا كبيرة من المستفيدين ، وفي فترات زمنية قصيرة، كما حصل خلال العدوان الاسرائيلي في تموز ١٩٩٣ حيث قدمت مساعدات لترميم او اعادة بناء ٢٠ ألف مسكن تضرروا بفعل القصف ، ويدفع المجلس تعويضا يبلغ حده الأقصى ١٢ ألف دولار اميركي للمنزل المهدم ، و ٤٨٠٠ دولار للمنزل المتضرر^{٦٤}.

^{٦٢} - وزارة المهجرين - انظر ورقة عمل د. ملحم شاورول عن المهجرين.

^{٦٣} - كمال فغالي - عودة المهجرين في لبنان - سياسة الدولة واليات التنفيذ - وزارة المهجرين - تشرين الثاني ١٩٩٥

^{٦٤} - C.D.R. - Evaluation des dommages-Habitat-Lot-3-Aout 1995.

يقدم المجلس مساعداته على اساسين : الاول هو التعويضات المقدمة للافراد. والثاني هو المشاريع العامة للقرى والبلدات .وقد وضعنا جدولاً مستقلاً لكل نوع من خلال تقارير صادرة عن المجلس لعام ١٩٩٤ ولغاية شهر ايلول من عام ١٩٩٥ :٦٠

مجلس الجنوب-جدول التعويضات المقدمة للافراد (١٩٩٥-١٩٩٤)

حتى ايلول ١٩٩٥		١٩٩٤		
العدد	% من الانفاق	العدد	% من الانفاق	
٧٨	٤,٣%	١٨٠	٨,٢%	الشهداء
٣٥٨	٣,٦%	٣٩٣	٥%	الجرحي
٣١٩	٠,٣%	١٢٤٥	١%	مساعدات علاج
٩٧	٠,٨%	٦٣	٠,٣%	محررون
٣٤٨	٥,٧%	٣٥٢	٣%	معتقلون
٩١٤٠	٨٥,٣%	١١١٦٥	٨٢,٥%	متضررون
١٠٣٤٠	١٠٠%	١٣٣٩٨	١٠٠%	مجموع
	(٣٩مليار ليرة)		(٤١,٦مليار ليرة)	

المصدر: مجلس الجنوب

ان الحصة الاساسية من التعويضات المخصصة للافراد (اكثر من ٨٠%) تذهب لتعويض الاضرار المادية ، ولا سيما التهديم اللاحق بالمنازل والمحال التجارية والسيارات والممتلكات الشخصية الاخرى (مزروعات ..). اما الباقي فهي مخصصة للتعويض عن خسائر بشرية - ان كان تعبير التعويض يصح هنا- ولاسيما مساعدات لاسر ضحايا الاعتداءات، وكذلك مساعدات الاسرى وللمحررين.

اما لجهة المشاريع ، فان معظم الانفاق يذهب لمشاريع لكهرباء (٤٥% و ٣٩%) ، واعداد بناء او ترميم المباني العامة (٢٨% و ٣١%) ، ثم لمشاريع المياه (٢٠% و ٢٣%) :

٦٥- بيان بالمساعدات المالية المقدمة من مجلس الجنوب لعام ١٩٩٤ .

بيان بالمساعدات المالية المقدمة من مجلس الجنوب لغاية ٧-٩-١٩٩٥ .

مجلس الجنوب - جدول المشاريع (١٩٩٤-١٩٩٥)

حتى ايلول ١٩٩٥	١٩٩٤	
% من الانفاق	% من الانفاق	
١,٩%	١,٥%	مجاري
٣,٥%	٣,٢%	طرق
٣١%	٢٨,٤%	مبان
١,١%	٠,٧%	مستشفيات ومراكز صحية
٢٣,٣%	١٩,٩%	مياه
٣٨,٩%	٤٥,٣%	كهرباء
-	١%	ازالة انقاض
٠,٣%	٠,٠%	مشاريع مختلفة
١٠٠%	١٠٠%	مجموع
(٨٥ مليار ليرة)	(٨٨,٦ مليار ليرة)	

المصدر: مجلس الجنوب.

ويبدو واضحا من هذا الجدول ان ثمة تداخلا وازدواجية بين عمل مجلس الجنوب وعمل وزارت ومؤسسات اخرى منها على سبيل المثال : وزارت الاشغال العامة ، الموارد المائية والكهربائية، الصحة، الشؤون الاجتماعية، ومجلس الانماء والاعمار، والهيئة العليا للاغاثة... الخ، اي انه يقوم عمليا بمهام مجموعة وزارات بالاضافة الى مهام من اختصاص البلديات والمجالس المحلية. ان مجلس الجنوب بمهام بهذا الاتساع يبتعد عن المواصفات النظرية المفترضة لشبكات الامان الاجتماعي ، اي الاختصاص الواضح والاستخدام الفعال للموارد المتاحة بعيدا عن الهدر وعن ازدواجية الخدمات مع مؤسسات اخرى .

٤-٤- الهيئة العليا للاغاثة.

انشئت الهيئة العليا للاغاثة في اواسط السبعينات من اجل تلبية الاحتياجات الطارئة الناجمة عن الحرب . وقد مر دورها الفعلي بعدة مراحل الى ان تحولت - لاسيما بعد اعتداءات تموز ١٩٩٣- الى الهيئة الحصرية لتلقي المساعدات الخارجية وصاحبة القرار الاول في توزيعها . وبالنظر لاهميتها المتزايدة ، فان الهيئة يرأسها حاليا رئيس مجلس الوزراء ، وتضم ممثلين عن الوزارات المختصة ومؤسسات العمل الاجتماعي والاهلي.

في هذه الدراسة نتوقف عند وجهين من عمل هيئة الاغاثة : الاول هو استعراض الاعمال التي قامت بها خلال الاعوام ١٩٩٣-١٩٩٥ . والثاني هو مشروع انشاء صندوق التنمية الريفية الذي انجزت الدراسات الاولى لانشائه في اطار عمل الهيئة العليا للاغاثة وبالتعاون مع البنك الدولي.

٤-٤-١- بيان الاعمال .

خلال الاعوام ١٩٩٣-١٩٩٥ قدمت الهيئة العليا للاغاثة مساعدات متنوعة جدا تراوحت بين المساعدات النقدية لمتضرري الاعتداءات الاسرائيلية والكوارث الطبيعية ، و المساعدات العينية وتجهيزات لمراكز صحية ، الى بعض اعمال البنية التحتية . ولم تخصص الهيئة منطقة او فئة اجتماعية في نشاطها ، بل ان معيار التدخل الرسمي كان الحاجة الى المساعدة الفورية .

موازنة الهيئة تشكل جزءا من موازنة رئاسة مجلس الوزراء تصرف عند الحاجة . لم يتمكن من الحصول على نسب الانفاق على المشاريع والتدخلات المختلفة ، لذلك فان الجدول التالي يعرض فقط لانواع النشاط التي قامت بها ، دون تحديد لحصتها من الانفاق التي تكون دون شك اكثر تعبيراً عن الاولويات الحقيقية لعملها .

خلال الاعوام ١٩٩٣-١٩٥ قامت الهيئة العليا للاغاثة بالتدخلات التالية^{٦٦}:

٦٦- تقرير صادر عن الهيئة العليا للاغاثة .

السنة	المستفيد	وصف الاعمال	الجهة المسؤولة
١٩٩٣	مستشفى جزين الحكومي	تجهيزات طبية ومولد كهربائي	وزارة الصحة
١٩٩٣/٤	ضحايا الاعتداءات الاسرائيلية في الجنوب	مساعدات مالية	مجلس الجنوب
١٩٩٣	مستشفى صيدا الحكومي	معدات جراحية	وزارة الصحة
١٩٩٣	مستشفى صيدا الحكومي	وحدة تدفئة مركزية	وزارة الصحة
١٩٩٣/٤	الجنوب والبقاع الغربي	تأهيل طرق و جسور	وزارة الاشغال العامة
١٩٩٣/٤	البداري - طرابلس	تأهيل ابار مياه	وزارة الموارد المائية والكهربائية
١٩٩٣/٤/٥	جرجوع - مجدل زون - الصرانة - الحلومية	هبة البنك الاسلامي لبناء ٤ مدارس في الجنوب	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٣/٤/٥	مستشفيات حكومية	هبة امركية - تجهيزات طبية	وزارة الصحة
١٩٩٣/٤	قوى الامن الداخلي	تأهيل لكتبتين	وزارة الداخلية
١٩٩٣	مصلحتمياه بيروت - الدامور	اصلاح اضرار الاعتداءات الاسرائيلية	وزارة الموارد المائية والكهربائية
١٩٩٤	ضحايا انفجار بيت الكتائب في الصفي	نفقات استشفاء	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٤	الجيش	تأهيل ثكنة زفتا	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٤/٥	مزارعون في البقاع الغربي والجنوب	تعويض كوارث طبيعية واعتداءات اسرائيلية	وزارة الزراعة
١٩٩٤	اعمال صيانة طارئة لعدة شبكات مياه		وزارة الموارد المائية والكهربائية
١٩٩٤	انهيار ارضي في بلدة بر الياس	تعويض	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٤	ضحايا انفجار كنيسة الذوق	نفقات استشفاء	وزارة الصحة
١٩٩٤	وزارة الداخلية	اربع كاسحات ثلوج	وزارة الداخلية
١٩٩٤/٥	لجنة المعتقلين اللبنانيين في السجون الاسرائيلية	عدة هبات مالية	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٤/٥	بلدة فاريا	تثبيت صخرة معرضة للانزهار	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٤	وزارة العدل	مولد كهربائي	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٤	بلدتي الفاكهة وجديدة الفاكهة	اعمال طارئة : اقدية، جدران تدعيم..	وزارة الموارد المائية والكهربائية
١٩٩٤	الهيئة المشوكة لبيروت وضواحيها	اعمال طارئة في البنية التحتية	مجلس الائمة والاعمار
١٩٩٤	مصلحة مياه الباروك	قرض لاعمال طارئة	وزارة الموارد المائية والكهربائية
١٩٩٥	نفايات سامة: تحاليل، تجميع، توضيب، شحن، حرق		الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٥	نوع السكر - اقليم الخروب	اعمال طارئة	وزارة الموارد المائية والكهربائية
١٩٩٥	الجامعة اللبنانية - كلية العلوم	تجهيزات مخبرية	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٥	شهداء حادث ١٣ ايلول ١٩٩٣	تعويض مالي	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٥	صيادون متضررون من الحصار البحري الاسرائيلي	تعويض	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٥	صيادون متضررون من التلوث	تعويض	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٥	مستشفى الحسيني بعلبك	تأهيل	الهيئة العليا للاغاثة ووزارة الصحة
١٩٩٥	نوع رشعين - زغرتا	اعمال صيانة طارئة	وزارة الموارد المائية والكهربائية
١٩٩٥	براد مشفرة	تعويض الفاكهة المتلفة	الهيئة العليا للاغاثة
١٩٩٥	مستشفى جبل عامل	تعويض خسائر ناجمة عن عوامل طبيعية	الهيئة العليا للاغاثة

ان عدم توفر معطيات عن حجم الانفاق لا يتيح تقدير الأهمية الفعلية لكل من هذه التدخلات ، الا ان هذه الجدول يكشف السمات العامة لتدخلات الهيئة العليا للاغاثة وبرزها ما يلي:

- التنوع الشديد في طبيعة التدخلات الى حد يقرب من التشتت ،
- تداخل التدخلات مع اعمال تعود الى جهات اخرى سواء من حيث طبيعتها نفسها او من حيث الجهة المسؤولة عن التنفيذ : مساعدات لمتضرري الاعتداءات الاسرائيلية (تطابق مع عمل مجلس الجنوب)، اعمال تعود لوزارات الخدمات (كهرباء ، مياه ، بنى تحتية..)
- الازدواجية بين وظيفة تمويلية فقط مع احالة التنفيذ الى الوزارات المختصة، وبين الاشراف المباشر على تقديم المساعدة وتنفيذ المشاريع،
- عدم وضوح معايير التدخل، ودخول اعتبارات سياسية في اتخاذ القرار (المثال الابرز هو القرار الذي اتخذ بعد سنتين بالتعويض لشهداء تظاهرة ١٣ ايلول لاسباب سياسية ...)

لهذه الاسباب يصعب القول ان تدخلات الهيئة العليا للاغاثة تتم وفق تخطيط ورؤية مسبقين ، يستندان الى وضوح في الوظائف والتكامل مع الاجهزة الاخرى .

٤-٤-٢- صندوق التنمية الريفية.

يعتبر مشروع انشاء صندوق التنمية الريفية المحاولة الاكثر علمية لانشاء مؤسسة للتدخل الاجتماعي على اساس تحديد واضح وعلمي للاحتياجات ولنطاق التدخل وحدوده. وقد تمت هذه المحاولة ضمن نطاق عمل الهيئة العليا للاغاثة بالتعاون مع البنك الدولي . ينطلق هذا المشروع من تشخيص هو التالي : ان عملية اعادة الاعمار ، واعداد تأهيل البنية التحتية ، لاتشمل بالقدر اللازم حوالي ٣٠٪ من سكان الريف اللبناني الذين يعيشون في قرى وبلدات يقل عدد سكانها عن عشرة آلاف شخص . كما ان اجهزة الادارة والقدرة المؤسسية للوزارات المعنية بالقطاعات الاجتماعية لا تستطيع تلبية احتياجات هذه المناطق ، اضافة الى ذلك ضعف او غياب مؤسسات السلطة المحلية^{٦٧}. بالاستناد الى هذا التوصيف، فان انشاء صندوق التنمية الريفية يهدف الى تحقيق اهداف عدة ، ابرزها توسع القاعدة الجغرافية والبشرية للمستفيدين من عملية اعادة الاعمار ، والمساعدة في تنمية المناطق الريفية من خلال دعم المبادرات المحلية ، وتقديم المساعدات المطلوبة للفئات والمناطق المحتاجة من اجل مواكبة النمو المركزي والتخفيف من الآثار الاجتماعية السلبية المحتملة على فرص العمل وعلى المداخل التي تعرضت للانخفاض.

ان مثل هذا التوجه يتقاطع مع استراتيجية البنك الدولي في " مساعدة لبنان على التكيف مع متطلبات سوق تنافسية على المستويين المحلي والعالمي ، وفي الوقت نفسه حماية الفئات الضعيفة من السكان وتحسين اوضاعها"^{٦٨}. ولاداء هذه المهمة فان الصندوق يقترح مجموعة معايير موحدة للاستفادة منه ، بما في ذلك وضع سقف اعلى لكلفة اي مشروع لا تتجاوز ٧٠ ألف دولار منها ٤٠ ألفا مساهمة الصندوق والباقي مساهمات المستفيدين ومصادر اخرى. اما انواع المشاريع المفضلة فهي: "صيانة واعداد تأهيل شبكات المياه والمجارير المحلية، الطرق والشوارع المحلية ، تطوير وتوسيع المؤسسات الصحية التربوية المحلية.."^{٦٩}. اما الوجه الاخر

^{٦٧} - انظر . Lebanon - Community Development Fund Project- Final executive summary-1994

^{٦٨} - Lebanese republic -C. D. F. project-Staff appraisal report-World Bank- March -1995.

^{٦٩} - C.D.F. Worl Bank- مصدر مذكور

^{٦٩} - المصدر نفسه.

لنشاط الصندوق فهو اعداد الدراسات المتعلقة بالفقر الريفي ، وتنظيم دورات تأهيل وتدريب مهني لتحسين فرص العمل للمحتاجين . وفي اطار التحضير لاجمال الصندوق تم تنفيذ دراسة عن احتياجات الريف الاساسية ، ووضعت خارطة للفقر في المناطق الريفية ٧٠. الا ان المشروع مجمد حاليا، والسبب الاساسي يعود الى اعتبارات سياسية ولتضارب الصلاحيات وتعدد المؤسسات التي تعتبر نفسها معنية بنطاق عمل الصندوق : وزارة الشؤون الاجتماعية ، وزارة الشؤون البلدية والقروية ، وزارة العمل ، وزارة الصحة ،... الامر الذي ادى الى وقف العمل في تنفيذ المشروع . وما تجدر الاشارة اليه هو ان فريق العمل الذي وضع الدراسة التحضيرية للصندوق كان قد توقع ان تكون الصعوبة الاولى في عمله ناجمة عن التدخلات السياسية التي قد تحرف الصندوق عن اولوياته التنموية لاولويات اخرى على قاعدة المصالح الخاصة .

٤-٥- وزارة الشؤون الاجتماعية.

وزارة الشؤون الاجتماعية هي وريثة مصلحة الانعاش الاجتماعي ، المؤسسة الاقدم للعمل التنموي والرعاي في لبنان . انشئت المصلحة في سياق التوجه التنموي للعهد الشهابي وقد تبنت المفاهيم التنموية الحديثة انذاك ، وسعت الى بناء شبكة مؤسسات خدمتية وتنموية في المناطق كافة ، لا سيما الريفية منها ، معتمدة اسلوب المشاركة مع المؤسسات واللجان المحلية من خلال توقيع عقود مشاركة معها لتنفيذ وادارة المشاريع المختلفة .

تراجع دور المصلحة ومراكز الخدمات التابعة لها خلال سنوات الحرب ، وسدت المنظمات الاهلية جانبا مما كانت تقوم به . وهي تعود اليوم الى ممارسة دورها ضمن وزارة مستقلة بعد ان كانت ملحقة بوزارة العمل ثم وزارة الصحة . الا ان عودتها تأتي في سياق سياسات اقتصادية ونظرة الى دور القطاع العام التنموي والاجتماعي تختلف عن تلك التي كانت سائدة في الستينات والشهائبة والنصف الاول من السبعينات . من نتائج هذه الاوضاع تراجع الدور التنموي للوزارة لصالح الدور الخدماتي والرعاي الذي يحتل المساحة الاكبر من نشاطها، وهو ما يجعلها الهيكل الاكثر اهمية لشبكات الامان الاجتماعي بالمعنى المباشر في لبنان .

تتوزع مهام الوزراء بين الاهتمام بالفئات الضعيفة من معاقين وايتام وارامل ،... الى الاهتمام بتلبية الحاجات الملحة للمناطق الريفية ، الى شبكة خدمات للرعاية الصحية والاجتماعية وشبكة مراكز الخدمات الشاملة... الخ. وفي تقرير للوزارة عن اعمالها عام ١٩٩٣ انها وقعت ٢٩١ عقدا لمشاريع مختلفة شملت فوائدها اكثر من ٢٦٩ ألف مستفيد^{٧٠}.

٤-٥-١- خدمات الرعاية الاجتماعية.

بلغ عدد العقود الموقعة مع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ١٤٢ عقدا يستفيد منها اكثر من ٣٠ الف شخص. وتشمل اعمال هذه المؤسسات رعاية الايتام وتعليمهم، رعاية بعض الحالات الاجتماعية الحادة (حالات فقر شديد، حالات طلاق او هجر، مرضى مزمنون...)،

٧٠- نفذت هذه الدراسة مؤسسة البحوث والاستشارات والنجدة الشعبية اللبنانية لصالح الهيئة العليا للاغاثة . مصدر مذكور ..

٧١- تقارير صادرة عن وزارة الشؤون الاجتماعية عن اعمال سنة ١٩٩٣، وبعض اعمال ١٩٩٤.

وعناية بالمسنين ، وبرامج خاصة بالمنحرفات ، وقد توزع المستفيدون على كل المناطق اللبنانية مع غلبة لصالح بيروت وجبل لبنان :

جدول عقود الرعاية الاجتماعية حسب النوع والمحافظة - ١٩٩٣

منحرفات	عجزة	اطفال رضع	حالات اجتماعية	ايتام	عدد المؤسسات	
-	١٤٠	٤٢٩	٥٠٨٨	٢١٨٧	١٥	بيروت
٣٠	٢٧٠	١٣٥	٩٠٠٣	٢٧٦٧	٦٤	جبل لبنان
-	٢٤٥	٨٠	٢٢٧٣	١٠٨١	٢٠	الشمال
-	٥٠	٢٥	١٤٨٣	٦٢٨	٢٠	البقاع
-	٢٥	٨٥	٣٣٤٣	١١٩٦	٢٣	الجنوب
٣٠	٧٤٠	٧٥٤	٢١١٩٠	٧٨٥٩	١٤٢	المجموع

المصدر : وزارة الشؤون

ان التركيز الجغرافي لمؤسسات الرعاية المتعاقد معها، كما يتضح من هذا الجدول، هو في بيروت وجبل لبنان . اما لجهة طبيعة الخدمات فان غالبيتها الساحقة هو خدمات تعليمية (الايتام والحالات الاجتماعية) ، في حين ان مؤسسات الرعاية بالمسنين ضعيفة جدا. اما عن عام ١٩٩٤ ، فان الاتجاه نفسه مستمر مع زيادة طفيفة في عدد العقود (١٥٣ عقدا)، وفي عدد المستفيدين. ان طبيعة الدور الذي تقوم به الوزارة هنا هو تقديم مساعدة مالية لمؤسسات الرعاية التي تقدم الخدمات ، ويجري توقيع العقد مع الوزارة مع المؤسسات التي تستجيب للمواصفات المطلوبة ، ولا اعتبارات التوازنات السائدة في مختلف مجالات الحياة العامة في لبنان.

٤-٥-٢- مشاريع التنمية الاحتمالية.

يشكل نشاط هذه المصلحة اقامة مشاريع تنموية في المناطق ، وتنظيم مخيمات للعمل التطوعي للمساهمة في تنفيذها . خلال عام ١٩٩٣ نفذت الوزارة ثلاثة أنشطة من هذا النوع فقط قامت بترميم شبكات مياه واصلاح اقنية ري. وفي عام ١٩٩٤ لحظ تسعة مشاريع في تسع قرى ، اما طبيعة الاعمال فهي : اصلاحات داخلية في القرى، اقنية ري، طرق زراعية، خيم عريش، تربية نحل، أنشطة اجتماعية. ويتضح من هذا الجدول التشابه الكبير في مجالات عمل مختلف المؤسسات العاملة في الحقل الاجتماعي .

٤-٥-٣- مراكز الخدمات الانمائية.

يرتبط بوزارة الشؤون الاجتماعية شبكة من المراكز الصحية الاجتماعية ومراكز الخدمات الشاملة التي تشكل البنية التحتية لنشاط الوزارة الاساسي . وهذه تشكل الارث الاكثر اهمية لمصلحة الانعاش الاجتماعي القديمة. يبلغ اجمالي المراكز ٨٥ مركزا، منها ٣٢ مركزا للخدمات الشاملة، و٥٣ مركزا صحيا اجتماعيا. موزعة على النحو التالي:

توزيع المراكز الاجتماعية على المحافظات

المجموع	مراكز صحية اجتماعية	مراكز خدمات شاملة	
٢٠	١٦	٤	الشمال
١٩	٩	١٠	جبل لبنان
٩	١	٨	البقاع
٣٥	٢٦	٩	الجنوب
٢	١	١	بيروت
٨٥	٥٣	٣٢	المجموع

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية

عدد المراكز في الجنوب هو الاكبر، وفي بيروت فقط مركزان ، مما يشير الى التركيز الريفي لهذه المراكز. الا ان طبيعة النشاط الغالب على هذه المراكز هو النشاط الصحي (٩١,٦% من المستفيدين) ، في وقت تقتصر فيه دورات التأهيل المهني على خيارات تقليدية (دورات خياطة وتطريز للنساء).

المستفيدون ونوع الخدمات في المراكز الاجتماعية

نشاط تربوي					نشاط اجتماعي				نشاط صحي	
استشارات خارجية	مقابلات فردية	زيارات منزلية	تنظيم اسرة	حضانة هاربة	ابحاث اجتماعية	محو امية	اشغال يدوية وتطريز	تفصيل وخياطة		
١٩	٤٣	٤٠٠	٤٠٠	٤١٦	٢٧٨	٩٤	٥٩١	٧٧١		
١٢٧٨					١٧٠٠				٣٢٢٣٥	مجموع
									٩١,٦%	%

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية

ويبدو واضحا من هذا الجدول ان عمل هذه المراكز محدود، وهو يشبه المستوصفات الى حد كبير ، مما يحيلنا مرة اخرى الى فقدان الاختصاص والتكامل والازدواجية .

٤-٥-٤- التعاقد مع الجمعيات الاهلية.

عام ١٩٩٣ وقعت الوزارة ١١٨ عقدا مع ١٠٩ جمعيات اهلية لبنانية شملت خدماتها اكثر من ٢٣٠ الف مستفيد من ١٤٨ مشروعا. الا ان توزيع المستفيدين وانواع المشاريع يكشف عن الخلل البنوي نفسه ، فقد توزع المستفيدون على النحو التالي:

النشاط الصحي	٨٠,٢%
النشاط الاجتماعي	١,٤%
النشاط التربوي	١٦%
مختلف	٢,٤%

ويبدو هنا التشابه بين انواع الانشطة التي يقوم بها الجمعيات الاهلية المتعاقد معها، وبين الانشطة التي تقوم بها المراكز التابعة للوزارة مباشرة ، والاثنان يشبهان عمل المستوصفات.

٤-٥-٥- المعاقون .

تقدم الوزارة خدمات تشمل ٣٠١١ معاقاً من خلال عقود موقعة مع ٣١ مؤسسة رعاية المعاقين نصفها (١٦) في جبل لبنان، ٦ في بيروت، ٣ في الشمال، واحدة في البقاع ، وخمسة في الجنوب . من اصل هؤلاء يتلقى ٩٣٤ معاقاً تدريباً مهنياً . ويشكل المعاقون المشمولون بهذه الخدمات نسبة ضئيلة من اجمالي المعاقين في لبنان الذين تتراوح تقديراتهم بين ١٠٠ ألف حسب دراسة الثمانينات ، و ٢٠٠ ألف حسب تقدير تقرير البنك الدولي لاعادة تأهيل القطاع الصحي. الا ان مشروعاً جديداً قد بدئ العمل به في نهاية ١٩٩٥ ومطلع ١٩٩٦ ، هو تنظيم بطاقة ضمان صحي للمعاقين تتيح لهم الحصول على العلاج الضروري بتغطية كاملة من الوزارة . وهذه اول شبكة امان صحي شاملة للمعاقين تعتمد في لبنان^{٧٢}.

٥- خلاصة.

لقد توزعت الاشكال العملية لوظائف شبكات الامان الاجتماعي في لبنان بين عدد واسع من المؤسسات والهيكل الحكومية وغير الحكومية ، استعرضنا معظمها في سياق الدراسة، ونعيد تصنيفها بايجاز :

١- مؤسسات التأمينات الاجتماعي الدائمة التابعة للقطاع الحكومي ، وهي بشكل اساسي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ، وتعاونية الموظفين ، والجيش وقوى الامن الداخلي، واضفنا اليها شركات التأمين الخاصة .

٢- مؤسسات الاغاثة والطوارئ التابعة للقطاع الحكومي، وبرزها وزارة الصحة والمهجرين والشؤون الاجتماعية، ومجلس الجنوب والهيئة العليا للاغاثة.

ولم نتطرق في سياق الدراسة الى نوعين اخرين:

الاول ، هو الدور الذي تقوم به المؤسسات الاهلية على هذا الصعيد ، وما ورد جاء في سياق الدور الذي تقوم به بالتعاقد مع وزارة الشؤون الاجتماعية. وعدم تناولنا لهذا القطاع هو بسبب اتساعه والحاجة الى دراسته بشكل مستقل. الا ان ما تجدر الاشارة اليه الى ان هذا القطاع

^{٧٢}- وضع هذا النظام موضع التنفيذ من وقت قصير جداً ، لم تتوفر للباحث معطيات اكثر تفصيلاً عنه بعد.

لعب دورا حاسما في عمليات الاغاثة في فترة الحرة، وكان شبكة الامان الاكثر انتشارا وفعالية. ولا يزال هذا القطاع يقوم بالدور الاكبر في المجال الصحي من خلال مستوصفاته التي تشكل ٨٠٪ من المستوصفات العاملة في لبنان. كما ان بعض المؤسسات الاهلية يقوم بدور هام في مجال الخدمات التعليمية التي تقدم الاف المنح الدراسية للطلاب، بالاضافة الى دورات التأهيل المهني والعمل التطوعي والانمائي. ان مجال عمل المؤسسات الاعلية يغطي من حيث نوع البرامج والانتشار الجغرافي مجمل المجالات التي تغطيها المؤسسات الاخرى.

الثاني ، هو الدور الذي تقوم به العائلة ، او الروابط العائلية ، والمؤسسات الطائفية في توفير خدمات للمحتاجين من افرادها . وفي الخبرة اللبنانية فان الادوار التي لعبتها هذه الاطر شملت المساعدة التعليمية والصحية ، والمساعدة على ايجاد عمل بنسبة اقل وهي تتجه الان الى توفير بعض الحلول لمشكلة سكن الشبان (مشاريع طائفتي الروم الاورثوذكس ، والموارنة). الا ان ما تجدر الاشارة اليه هو تراجع دور العائلة بسبب الضائقة الاقتصادية، وتنامي دور المؤسسات الطائفية على هذا الصعيد التي باتت اقدر على تقديم انواع معينة من الخدمات من خلال شبكة مؤسساتها التعليمية والصحية التي نمت خلال الحرب .

ان الاستنتاج العام الذي تخلص اليه هذه الدراسة هو وجود حاجة واضحة الى شبكات امان اجتماعي ، ونطاق تدخلها واسع ومتنوع بسبب غياب سياسات اجتماعية فعالة في لبنان. الا انه على الرغم من وجود امكانيات كبيرة ، ولا سيما على مستوى القدرات البشرية والقطاع الاهلي للقيام بهذا الدور ، الا ان هناك كثرة من المؤسسات التي تعمل في فوضى وفي غياب اي رؤية علمية وتخطيط. ويبدو ان العائق الاساسي الذي يؤخر الانتقال الى مرحلة اكثر تقدما على هذا الصعيد ، هو العائق السياسي بمعنى توفر الارادة السياسية وتوفير الادارة الفعالة التي توصل الخدمات الى مستحقيها الفعليين.

المراجع

- 1- Caio Koch-Weser -The Middle East and North Africa - Issues in development-World Bank-1993
- 2-Designing a national social assistance scheme-Poverty relief for a developing country- Islamic Republic of Iran -World Bank- 1993 .
- 3-Poverty alleviation and adjusment in Egypt-Executive summary -World Bank-1990 .
- 4-Economic restructuring and social policy-UNRISD-Progress report by the director-May-1995.
- 5-Integration sociale : approches et problemes.WSSD-UNRISD briefing paper series.
- 6- Adjustment, globalisation and social development .Report of the UNRISD/UNDP international seminar on economic restructuring and social policy-N.Y.Jan.1995.
- 7- Poverty eradication : a policy framework for country strategies.UNDP policy paper-1995
- 8- Health sector rehabilitation project-Staff appraisal report-World Bank-1994.
- 9-Recovery planning for the reconstraction & development of Lebanon - Health sector strategy-August 1992.
- 10- Republic of Lebanon.The high relief commitee- Community development fund project.
.Rapid needs and capacity assessment study- Phase-II-July 1995
Secours populaire libanais-Consultation and Research Institute.
- 11- The lebanese economy 1994- Marwan Iskandar . 15th edition - April 1995.
- 12-Le financement des soins de sante au Liban-Dr.Dominique M.de Biolley.
.Dr Rafic Baddoura- O. M.S. Mars 1995.
- 13-Evaluation des dommages-Habitat-Lot-3-Aout 1995. -C.D.R.
- 14-Lebanon - Community Development Fund Project- Final executive summary-1994-

15-Lebanese republic -C. D. F. project-Staff appraisal report-World Bank-
March -1995.

- ١٦- تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية .الامم المتحدة .النسخة العربية -١٩٩٥ نيسان ١٩٩٥ -A/CONF.166/9-
- ١٧- اعلان كوبنهاغن البديل الصادر عن المنظمات غير الحكومية -٨ آذار ١٩٩٥.
- ١٨- التقرير الوطني اللبناني الى القمة العالمية للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن -بيروت كانون الثاني، ١٩٩٥.
- ١٩- مركز البحوث التربوية _ التقارير السنوية للاعوام ١٩٩٠-١٩٩٤.
- ٢٠- مصرف لبنان - التقارير السنوية للاعوام ١٩٩٠-١٩٩٣.
- ٢٢- تقرير جمعية شركات التأمين العاملة في لبنان لعام ١٩٩٤.
- ٢٣- النتائج الاولية لاستطلاع ميداني بالعينة قيد التنفيذ من قبل مؤسسة البحوث والاستشارات في منطقة بعلبك الهرمل -خريف ١٩٩٥.
- ٢٤- ايكوشيفر ٩٤- مؤسسة ايكوشيفر -بيروت.
- ٢٥- القطاع الصحي في لبنان - مؤشرات ، مشكلات ، وافاق حلول . مؤسسة البحوث والاستشارات - جمعية النجدة الشعبية اللبنانية. بيروت -١٩٩٣.
- ٢٦- جداول اولية صادرة عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في ايلول ١٩٩٥ غير منشورة.
- ٢٧- تعاونية موظفي الدولة - التقرير السنوي -١٩٩٤.
- ٢٨- الجدول الاحصائي غير النهائي الصادر عن جمعية شركات التأمين العاملة في لبنان عام ١٩٩٤ .
- ٢٩- كمال فغالي - عودة المهجرين - سياسة الدولة واليات التنفيذ - وزارة المهجرين - تشرين الثاني ١٩٩٥.
- ٣٠- بيان بالمساعدات المالية المقدمة من مجلس الجنوب لعام ١٩٩٤ ، و لغاية ٧-٩-١٩٩٥.
- ٣١- تقرير صادر عن الهيئة العليا للاغاثة - بيان اعمالها للاعوام ١٩٩٣-١٩٩٥.
- ٣٢- تقارير صادرة عن وزارة الشؤون الاجتماعية عن اعمال سنة ١٩٩٣، وبعض اعمال ١٩٩٤.