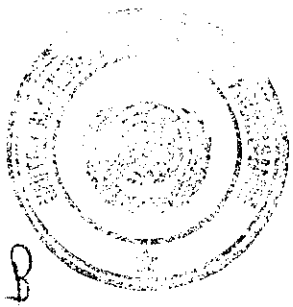
الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام



278
LEB/96/004

الجمهورية اللبنانية

الهيئة العليا للإغاثة

بالتعاون مع

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

مشروع التنمية الاجتماعية والاقتصادية في جنوب لبنان

المخطط الاقليمي الاقتصادي والاجتماعي
لجنوب لبنان

ملخص تنفيذي

تمهيد

الإطار التنظيمي لهذا التقرير

بناء على ثقتها بأن الدعم الاجتماعي وتلبية الحاجات الملحة لا بد أن يقترن مع استراتيجية إنمائية طويلة الأمد، قررت الحكومة اللبنانية في نهاية العام ١٩٩٧ إطلاق الأعمال الممهدة لتنفيذ برنامج إقليمي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة المتضررة من جراء الاحتلال والنزاع في جنوبي لبنان.

وقد باشرت الحكومة اللبنانية بالأعمال التابعة لهذا المشروع رسميا في ١٤ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٩٧، ممثلة بلجنة الإغاثة العليا وبالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومجموعة من المانحين الثنائيين، في إطار مشروع مساعدة تقنية بمهد ل "برنامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية في جنوب لبنان".

اشتركت الجهات التالية في تمويل هذا المشروع: الحكومة اللبنانية (١٩%)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٣٨%)، هولندا (٣١%)، صندوق الخليج العربي (٨%) وايرلندا (٤%). وقد تمت كافة التمويلات الثنائية بواسطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

لقد تم تقسيم مشروع المساعدة التقنية الممهد لبرنامج التنمية إلى جزئين.

أ- اختبار بالحجم الحقيقي يشمل مشاريع صغيرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في جنوبي لبنان، بالمشاركة مع منظمات غير حكومية وتعاونيات مهنية وجمعيات محلية وبلديات وإدارات عامة محلية. وقد تم تنفيذ هذا الجزء بالكامل في الفترة ما بين ١٤ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٩٧ و٣٠ أيلول (سبتمبر) ١٩٩٨؛

ب- صياغة برنامج إقليمي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في جنوبي لبنان، وذلك بالتشاور مع الفاعلين المحليين والوطنيين الرئيسيين. وقد شرع في تنفيذ هذا الجزء في ١٨ آب (أغسطس) ١٩٩٨ والذي نتج عنه هذا التقرير.

كانت أهم أهداف الجزء الأول من الأعمال التمهيدية:

- تقديم دعم مالي لمجموعة مبادرات محددة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، تتركز على الفئات الاجتماعية الأكثر حرمانا أو تلك التي عانت أكثر من غيرها من عواقب النزاع؛
- رصد قدرة المنظمات الحكومية وغير الحكومية على صياغة وتنفيذ مشاريع إنمائية متماسكة؛
- إثبات قدرة الحكومة اللبنانية على القيام بمشاريع إنمائية بالمشاركة مع الفاعلين المحليين؛
- استخلاص دروس من شأنها أن تساعد في صياغة بعض أجزاء برنامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية في جنوبي لبنان.

أما أهداف الجزء الثاني (صياغة البرنامج)، فهي:

- صياغة خطة متماسكة واستراتيجية إنمائية متكاملة فيما يتعلق بمنطقة جنوب لبنان؛
- توجيه وتنظيم الجهود المبذولة من قبل الدولة اللبنانية لمصلحة تلك المنطقة بحيث تستعمل الأموال المخصصة لها بفعالية والتي يمكن تعزيزها بدعم من مانحين وبواسطة استثمارات خاصة؛
- إعطاء صورة مستقبلية إيجابية عن جنوبي لبنان من شأنها أن تحل محل الصورة الحالية التي توصمها آثار النزاع، وذلك لتشجيع المؤسسات والمستثمرين على الاهتمام بهذه المنطقة.

يقدم هذا التقرير اليوم في إطار الجزء الثاني من المشروع التمهيدي

ملخـــص:

البرنامج الاقليمي للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في جنوب لبنان

تمـــوز ١٩٩٩

لقد تأثرت منطقة جنوب لبنان بالنزاع المستمر فيها منذ ٣٠ عاماً. تحتوي المنطقة على مؤهلات تنموية مهمة مثل توفر مصادر المياه والمناطق السياحية والقدرة الديناميكية للسكان والموقع الجغرافي المميز الذي يوفـــر للمنطقة مستقبل واعد بعد انتهاء النزاع. ويبقى من المهم في هذا الوقت الحفاظ على هذه المؤهلات وتوفـــير قدرة انتقالية بين سياسات المساعدات الطارئة إلى سياسات التنمية المتكاملة. وسوف يسمح هذا عنـــد انتـــهاء النزاع، بالبدء بتنفيذ مشاريع طموحة منها ما يعنى بعودة المهجرين. وسوف تكون هذه المشـــاريع اســـتجابة لتحديات إعادة الاعمار من اجل موازاة الوضع بعد النزاع من التقدم الاقتصادي والاجتماعي.

وضع هذا التقرير لصالح الحكومة اللبنانية، ممثلة بالهيئة العليا للإغاثة،

بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تموز ١٩٩٩

جنوب لبنان اليوم،

تحتوي الأقضية الخمسة التي تتأثر بالنزاع والاحتلال الإسرائيلي علـــى ٢٧٠،٠٠٠ مقيـــم، منـــهم ٧٠،٠٠٠ (٢٢%) في المنطقة المحتلة (لا تأخذ هذه الأرقام بعين الاعتبار القوات المسلحة والزيادة السكانية التي تحصل في فصل الصيف). يقطن ٧٠% من المقيمين خارج المناطق المحتلة.

يعيش سكان هذه المناطق تحت وطأة وضع اقتصادي صعب بسبب النزاع المسلح. يرتبط ثلث الدخل العـــائلي للسكان في هذه المناطق بالنشاطات المتعلقة بالنزاع والمنح المقدمة لضحايا الحـــرب وعائلاتـــهم. وتشـــكل الزراعات الصغيرة غير المروية، بالإضافة إلى الخدمات، النشاطات الاقتصادية الأخرى في المنطقة.

لا يتعدى الدخل الشهري ل ¼ من العائلات أل ٣٠٠ دولار أميركي لعائلة وسطية مؤلفة من ٤،٨ أشخاص. تزيد المشاكل الاجتماعية المتعلقة بالنزاع من حدة الفقر في هذه المنطقة، بالأخص للمعوقين والأيتام والمهجرون والسجناء والمحررون.

تبدو آثار الاعتداءات واضحة في المنطقة وبخاصة في المناطق المحاذية للمناطق المحتلة حيث يوجد الكثير من حقول الألغام والحقول المحترقة والأبنية المهجورة.

تبقى منطقة جنوب لبنان أقل تجهيزا مقارنة مع غيرها من المناطق في البلاد حيث تكبدت هذه المنطقة خسائر فادحة في البنية التحتية. ولقد قامت الدولة اللبنانية بجهود أساسية من أجل توفير الإصلاحات الطارئة وصيانة الشبكات العامة. كما قامت بإطلاق مشاريع لتنمية البنى التحتية في مناطق صور والنبطية، وبشكل خاص مشاريع لتأمين مياه الشفة والتخلص من المياه المبتذلة.

ومع هذا، يبقى جنوب لبنان احدى المناطق اللبنانية التي لا تتوفر فيها كل الخدمات العامة.

نقاط القوة والضعف والتحديات والفرص المتاحة

يحتوي جنوب لبنان على فرص مهمة للتنمية، ترتكز خاصة على المحاور التالية:

- تعداد وفتوة السكان ووجود مجموعة كبيرة من المغتربين الناجحين خارج لبنان؛
- تضم المنطقة مناطق مدينية مهمة (صور والنبطية) تتواصل مع بيروت والمناطق من خلال شبكات طرق أساسية. كما تحتوي المنطقة على أراض زراعية خصبة؛
- توفر مصادر المياه، وبشكل خاص نهر الليطاني، الذي سوف يكون لإنشاء المشاريع المائية عليه أثر مهم على الديناميكية الاجتماعية والاقتصادية في هذه المنطقة.
- المواقع التاريخية والأثرية ومناطق المجال الطبيعي التي توفر فرص استثمارية للسياحة.

وبالإمكان أن تستفيد المنطقة من فرص متعددة للتنمية منها:

- تحريك الاستثمارات عند نهاية النزاع؛
- إمكانية تعزيز الإنتاج الزراعي في المنطقة الذي يعاني من نقص في الموارد المائية في بلدان أخرى مجاورة؛
- إمكانية جذب بعض من الزيادة المتوقعة في حجم القطاع السياحي في منطقة الشرق الأوسط.

غير أن جنوب لبنان يجب أن يواجه بعض نقاط الضعف. وخاصة تلك المتعلقة بالموارد البشرية (ضعف المؤهلات، الفقر، الأمية، وضع النساء، التفاوتات)، وصورة المنطقة المتعلقة بالنزاع، وضعف وجود الدولة وأجهزتها. وحقول الألغام، والضعف الهيكلي للقطاع الزراعي (تشرذم الأراضي، زراعة التبغ التقليدية، عدم الالتزام بالمواصفات، الخ...)، بالإضافة إلى عدم توفر البنية التحتية اللازمة للصناعة والسياحة.

يواجه جنوب لبنان تحديات مهمة بالإمكان أن تهدد فرص التنمية عند انتهاء النزاع، منها:

- الحاجة إلى توفير الآلاف من فرص العمل لمواجهة عودة المهجرين ولتوفير فرص العمل لمن كانوا يعتمدون على النشاطات المتعلقة باقتصاد النزاع؛
- الحاجة إلى إعادة اعمار البنى التحتية لمواجهة عودة المهجرين ولجذب المستثمرين وذوي الدخل المتوسط إلى المنطقة؛
- تحسين مستوى الإنتاج الزراعي من أجل توفير القدرة التنافسية في الأسواق؛
- تجهيز المناطق الأثرية وتوفير المشاريع التي تستجيب إلى المحددات النوعية.

الأهـــداف

يهدف هذا المشروع إلى ثلاثة أهداف أساسية:

- هدف يتعلق بالازدهار: إعطاء جنوب لبنان القدرة على إدارة خطة اقتصادية قطاعية وتنفيذ خطة اجتماعية تستجيب إلى حاجات الفئات الأكثر حرمانا؛
- هدف يتعلق بالأمن: تأمين السلام الأهلي والتأكيد على أمن السكان والممتلكات ونجاحه فيما يتعلق بمخاطر حقول الألغام، وتأمين عودة الدولة لخدمة المقيمين في هذه المنطقة؛
- هدف يتعلق بالاندماج الوطني: تقوية الاندماج الوطني في جنوب لبنان والتأكيد على توفر خدمات أساسية مماثلة لغيرها من المناطق.

وليس بالإمكان تحقيق هذه الأهداف قبل استعادة لبنان لسيادته على كل اراضيه، غير أنه بالإمكان التحضير لهذا العمل بجدية.

لقد حددت الدولة اللبنانية بعض الأولويات التي وفرت الإطار العام لهذا المشروع، وهي:

- مكافحة الفقر
- تعزيز الفقر
- تعزيز المجتمع الأهلي
- تحسين وضع المرأة
- تشجيع المبادرات للقطاع الخاص
- الحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية

محتوى مشروع التنمية

لقد حدد المشروع ستة محاور أساسية للعمل، كل منها يعنى بمواصفات محددة للتنفيذ وشراكات:

١. التنمية الاقتصادية وخاصة إيجاد فرص عمل في قطاعات الخدمات والصناعة، وتحديث القطاع الزراعي، مع إعطاء الأولوية لإنشاء المؤسسات وتشجيع الاستثمارات الخاصة؛

٢. تحديث البيئة والمناطق وسبل الحياة التي تعتبر جزء من التنمية الاجتماعية والاقتصادية؛

٣. تنمية البنى التحتية والخدمات، خاصة شبكات المياه والمجاري ومعدات المدارس والمؤسسات العامة؛

٤. تحديث قطاع الموارد البشرية من خلال التدريب والاندماج الوظيفي؛

٥. تحديث الإطار الإداري من خلال تسريع عملية الإصلاح الإداري على الصعيد الوطني بغية تحسين الأداء وخدمات الدولة.

٦. تحريك الموارد والاستشارات في القطاعين العام والخاص وتحريك الموارد الاقتصادية لجنوب لبنان.

ويحتوي كل محور من المحاور أعلاه ما متوسطه ١٥ خطة للعمل.

وتشير الخطط المذكورة أدناه محتوى هذا المشروع:

- إنشاء مركز للموارد الاقتصادية يدعم إنشاء المؤسسات ويدير القروض ويساعد على توفير الاستثمارات في الجنوب؛
- إنشاء مركز للموارد البشرية يساعد على إدارة التدريب وإيجاد فرص عمل للباحثين عن مواطن عمل في المؤسسات المختلفة؛
- تنفيذ مشاريع صغيرة في القطاع الزراعي والصناعات الغذائية؛
- تنفيذ إجراءات من أجل الحفاظ على الغنى التاريخي والطبيعي؛
- إعادة تأهيل المراكز الإقليمية التابعة لوزارة الزراعة مع دعمها من قبل أخصائيين في المدى المتوسط والبعيد؛
- تأهيل شبكات المياه والطرق وإنارة الطرق وتنفيذ مشاريع صغيرة للتخلص من النفايات؛
- بعد الانتهاء من الانسحاب، بدء العمل بتنفيذ مشاريع الري لجنوب الليطاني باستعمال مياه بحيرة القرعون؛
- ايضا، بعد الانسحاب، الانتقال من زراعة التبغ في خلال ١٠ سنوات للسماح بخفض أنفاق الدولة على هذا القطاع وبغية تحسين دخل المزارعين.

مراحل المشروع:

من المقترح تنفيذ المشروع على مرحلتين من الزمن:

- المرحلة الأولى وهي تحتوي على خطط العمل التي بالإمكان تنفيذها بالرغم من النزاع الحاصل: وهي الخطط الهادفة إلى المحافظة على المؤهلات والفرص للتنمية في المستقبل والتي تهدف الى بدء الانتقال من مرحلة الطوارئ إلى مرحلة التنمية.
- المرحلة الثانية والتي تحتوي على الخطط التي يجب أن ينتظر تنفيذها نهاية النزاع وهي التي تتكون من الحاجات السكانية ما بعد الحرب وخاصة خطط إعادة المهجرين والانتقال بالعائلات التي تأتي بدخلها الأساسي من اقتصاد الحرب أو المساعدات المرتبطة بالحرب وتلك المتعلقة بإعادة الاعمار.

وتبقى المرحلة ما بين المرحلتين والتي تحتاج إلى خطط خاصة تهدف إلى الحفاظ على الأمن والعمل على المستوى الاجتماعي كالاهتمام بالمحررين وتسلم المهجرين، الخ...

لقد قدرت المرحلة الأولى بثلاث سنوات والمرحلة الثانية بخمس سنوات ابتداء من الانسحاب. وهذه المراحل هي وضعية فقط . ويشير الانسحاب من جزين إلى أن هذه المراحل ممكن أن تتغير في أي وقت ما، كما بالإمكان مواجهة وضع حيث تتلاقى المراحل كافة. غير انه، بغية التوصل إلى أفضل النتائج، بالإمكان تحديد عمر المشروع بعشرة سنوات، بدءاً من الانسحاب.

موازنة المشروع

لقد أخذت موازنة المشروع بعين الاعتبار الإنفاق العام في الاستثمارات، بالإضافة إلى المساعدات المتوفرة لجنوب لبنان، وبعض الموازنات اللازمة من اجل الألغام والموازنة التقديرية لمجلس الجنوب ومنح إدارة التبغ والتنباك.

ويبين الجدول أدناه الموازنة الشاملة كمتوسط سنوي للمرحلتين الأولى والثانية من المشروع لمرحلة ما بعد الانسحاب.

الموازنة التقديرية للإنفاق الاستثماري العام والمساعدات المقترحة، (بأسعار الدولار في ١٩٩٩)

	المرحلة الأولى (المتوسط في العام)	مرحلة الانسحاب	المرحلة الثانية (المتوسط في العام)
القسم الأول: التنمية	٨،٣٦٥،٠٠٠	٢،٣٠٠،٠٠٠	٢٥،٨٩١،٠٠٠
القسم الثاني: البنى التحتية والخدمات	٤٨،٤٧٢،٠٠٠	٥٠٠،٠٠٠	٩٩،٩٤٠،٠٠٠
القسم الثالث: المساعدات	٤٥،٢٠٠،٠٠٠	٣،٥٠٠،٠٠٠	٢١،٨٧٤،٠٠٠
القسم الرابع: نزع الألغام	٥٠٠،٠٠٠	١٠،٠٠٠،٠٠٠	١،٨٠٠،٠٠٠
المجموع	١٠٢،٥٣٧،٠٠٠	١٦،٣٠٠،٠٠٠	١٤٩،٥٠٥،٠٠٠

الإطار التنظيمي

من المهم وضع تصور للإطار التنظيمي لوضع المشروع على طريق التنفيذ. ولقد تم، لهذه الغاية، اقتراح إطارين تنظيميين لتنفيذ المشروع على المديين القريب والمتوسط.

من المقترح استعمال المؤسسات الموجودة والعاملة لتنفيذ المرحلة الأولى من المشروع قبل الانتظار لاتمام الإصلاحات الإدارية الجارية. وفي هذا المجال، يجب أن يتكون جهاز تنسيقي قوي بين مجلس الإنماء والاعمار والهيئة العليا للإغاثة ومجلس الجنوب، تحت الإشراف المباشر لرئيس الحكومة. وسوف يشكل مجلس الإنماء والاعمار السكريتاريا لهذه اللجنة كما وسوف يقوم بإدارة تنفيذ المشروع وتنسيق العلاقات مع المؤسسات المالية والمانحين، وتنسيق أعمال البنى التحتية وادارة المشاريع الخاصة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية ولن يتضمنها المشروع. وسوف يساعد في إدارة المشروع فريق إداري محلي صغير. ومن

المقترح أن تنفذ الهيئة العليا للإغاثة المساعدات الطارئة، ومجلس الجنوب المساعدات المتوفرة لضحايا الاعتداء.

بعد الانسحاب، من المتوقع أن تتضاءل المساعدات المتوفرة من الهيئة العليا للإغاثة ومساعدات الضحايا، ليصبح مكانها أداة تنفيذية مبسطة. وبالإمكان أن تتكون هذه الأداة التنفيذية من فرق عمل إقليمية في مجلس الإنماء والاعمار تتولى تنفيذ المشاريع الخاصة من ضمن السياسة الهادفة إلى الإنماء المناطقي المتوازن.

عملية تحريك الموارد

يجب أن يستفيد مشروع التنمية في جنوب لبنان من شركاء عالميين ودول مانحة وجهات دولية. ويجب أن تدير الدولة اللبنانية عملية تحريك الشركاء والدول المانحة مع الأخذ بعين الاعتبار الاعتبارات الخاصة بهذه الدول. ومن المهم أيضا تحريك المغتربين اللبنانيين لدفعهم لاستثمار من جنوب لبنان، خاصة بعد انتهاء النزاع. وأخيرا، تبقى المنظمات الأهلية غير الحكومية شريك أساسي في وضع هذا المشروع موضع التنفيذ.

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