



برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

اجتماعية

# القيمة العالمية للتنمية الاجتماعية تقرير حول تقدم العمل

جنييف ٢٠٠٠



بمساهمة من شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية  
تجمع الهيئات الأهلية التطوعية في لبنان  
برنامج تحسين أحوال المعيشة في لبنان

---

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

تقرير حول تقدم العمل

جنيف ٢٠٠٠

---



برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

وزارة الشؤون الاجتماعية



القمة العالمية للتنمية الاجتماعية

## تقرير حول تقدم العمل

جنييف ٢٠٠٠

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الشؤون الاجتماعية الإدارية  
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

بمساهمة من

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية  
تجمع الهيئات الأهلية التطوعية في لبنان  
برنامج تحسين أحوال المعيشة في لبنان

إعداد

مؤسسة البحوث والاستشارات، نيسان ٢٠٠٠

ترجمة

نهلة بيضون

## تقديم

قبل خمس سنوات من اليوم، شارك لبنان بفعالية في أعمال التحضير لقمة التنمية الاجتماعية، وفي القمة نفسها التي عقدت في كوبنهاغن بين السادس والثاني عشر من آذار ١٩٩٥. وقد شاركت الحكومة من خلال وزارة الشؤون الاجتماعية، والقطاع الأهلي، ومنظمات الأمم المتحدة العاملة في لبنان، في عملية التحضير وفق مسارات متوازية، تلاقت قبيل موعد القمة في تشكيل اللجنة الوطنية التي ضمت ممثلين عن القطاعات الثلاث والأكاديميين، وتميزت بالتعاون الوثيق بين الوفدين الرسمي والأهلي اللبناني في القمة.

وخلال السنوات الخمس التي تفصلنا عن هذا الحدث الهام، تحققت في بلدنا خطوات أساسية في اتجاه التنمية الاجتماعية المنسجمة مع توصيات القمة وبرنامج عملها، ولكنها تبقى خطوات متواضعة مقارنة بطموحاتنا. ونحن لا نستطيع الادعاء أن لبنان قد وضع تصوراً متكامللاً لاستراتيجية تنمية وطنية تستجيب للاحتياجات والطموحات في الأجل القريبة والمتوسطة والبعيدة، ولكن مقابل ذلك، فإن انعقاد القمة وما صدر عنها، لم يكن بالنسبة إلينا مجرد حدث انتهى بانقضاء يوم الثاني عشر من آذار عام ١٩٩٥.

وقد شكلت القمة وبرنامج العمل الصادر عنها، بالنسبة إلينا كحكومة لبنانية وكوزارة شؤون اجتماعية، مصدراً نستوحي منه الكثير من الأفكار لتحسين مقاربتنا للمشكلات الاجتماعية، ولاسيما قضايا الفقر والبطالة والاندماج الاجتماعي التي كانت موضوعات القمة الثلاث. وفي ضوء ذلك، حاولنا التقدم في مجال تكوين القاعدة الإحصائية والمعلوماتية عن الفقر وأحوال المعيشة، وسعينا إلى صياغة استراتيجية وطنية للعمل، وطورنا قدراتنا البشرية والمؤسسية لتفعيل دورنا في التنمية الاجتماعية، الخ...

إن التقرير الحالي معد ليقدم باسم لبنان إلى قمة جنيف في حزيران

## بمساهمة من

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية  
تجمع الهيئات الأهلية التطوعية في لبنان  
برنامج تحسين أحوال المعيشة في لبنان

إعداد مؤسسة البحوث والاستشارات

نيسان ٢٠٠٠

إشراف فني: عمر حرقوص  
تصميم غلاف: محمد حاوي

٢٠٠٠، لمتابعة التقدم المنجز في تنفيذ مقررات قمة التنمية الاجتماعية في كوبنهاغن. والتقرير يعرض للتقدم المحقق، وللصعوبات التي واجهها لبنان. ويتضمن التقرير أيضاً الإشارة إلى مسؤولية المجتمع الدولي في التقدم على طريق التنمية الاجتماعية، وفي عدم إزاحته للمعيقات أيضاً، ويعرض بموضوعية لمسؤولية الأطراف الوطنية، الحكومية وغير الحكومية.

ولكن ما يجدر التوقف عنده بالنسبة للتقرير الحالي وآلية التحضير له، هو أنه قد تمت صياغته النهائية على قاعدة تسويق وتشاور أكثر تقدماً بين وزارة الشؤون الاجتماعية، والأمم المتحدة، والقطاع الأهلي. ففي هذا الإطار، لعب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دوراً هاماً في تقديم المساعدة الفنية والمادية في إعداد هذا التقرير، والتقارير التمهيديّة. كما أن القطاع الأهلي، بادر إلى تنظيم ورشة عمل بمبادرة من شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، وتجمع الهيئات الأهلية التطوعية في لبنان لتقديم مساهمة القطاع الأهلي في التقرير الوطني إلى قمة جنيف. وقد اشتركت وزارة الشؤون في هذه الورشة، حيث تقدم مديرها العام - باسم الوزارة - باقتراح آلية تشاور لإدماج المساهمات والملاحظات في تقرير موحد، وملحقات خاصة تبين وجهة النظر المميزة لكل طرف، والمتكاملة في جوهرها مع وجهات نظر الأطراف الأخرى. ونستطيع القول، أن التقرير الحالي وملحقاته، هو نتاج آلية التشاور هذه التي اشتركت فيها الوزارة والقطاع الأهلي والأمم المتحدة، بحيث يشكل أساساً صلباً لتعاون مشترك في قمة جنيف وما بعدها.

إن لبنان ذاهب إلى قمة جنيف، حاملاً معه هذا التقرير، وحاملاً معه إرادة صادقة بالتعاون مع جميع شركائه الوطنيين والدوليين في سبيل التنمية الاجتماعية. وهو ذاهب إلى جنيف أيضاً ليرفع صوته مطالباً بإزالة المعيقات الدولية أمام التنمية، ولیدعو المجتمع الدولي إلى ترجمة الحق في التنمية إلى واقع ملموس في كل بقاع الأرض، ولاسيما في منطقتنا العربية، وفي لبنان، الذي ناضل بلا كلل من أجل تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٤٢٥، القاضي

بانسحاب القوات الإسرائيلية غير المشروطة من أراضي لبنان، معبرين عن الموقف الموحد للحكومة والشعب اللبنانيين، ولافتين نظر المجتمع الدولي إلى كون هذا الاحتلال يشكل الانتهاك الأكثر أهمية لحق لبنان والشعب اللبناني في التنمية.

لقد استطاع نضال لبنان أن يفرض انسحاب القوات الإسرائيلية المحتلة عن أرضه في الرابع والعشرين من شهر أيار عام ٢٠٠٠، وشكّل ذلك انتصاراً تاريخياً. إلا أنه لا يزال أمامه الإنتصار في معركة التنمية، كما انتصر في معركة التحرير، وهنا أيضاً يتوجه لبنان إلى كل قوى المجتمع الحية وإلى المجتمع الدولي، ليقوم كلٌّ بدوره ويتحمل مسؤوليته في معركة التنمية أو تحرير الإنسان من الفقر والمرض والتخلف.

بيروت - نيسان ٢٠٠٠

وزير العمل والشؤون الاجتماعية

الدكتور ميشال موسى

## ملخص تنفيذي

يقدم هذا التقرير لمحة شاملة عن التقدم الذي تم إحرازه على الصعيد الوطني في تطبيق توصيات القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، وبمعالج التقرير القضايا الثلاث التالية: القضاء على الفقر، والعمل المنتج، والاندماج الاجتماعي. يعرض التقرير بالتفصيل آثار التطورات الماكرو-اقتصادية على الظروف الاجتماعية. وفي هذا السياق، يسلط الضوء على التراجع في النمو الاقتصادي المصحوب بتغيير نسبي في بنية الناتج المحلي القائم، وذلك من خلال تنامي حصة الفائدة على حساب المكونات الأخرى لهذا الناتج، ولاسيما الربح والأجور. وما يمكن استنتاجه في هذا الوضع، هو أنه خلال السنوات الخمس الأخيرة، برزت ظاهرة تمثلت في إعادة توزيع الدخل، أدت إلى انتقال الموارد من العاملين لقاء أجر إلى حاملي سندات الخزينة.

خلال السنوات الخمس الأخيرة، شهدت نسبة الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية في الموازنة العامة ارتفاعاً نسبياً، ولكن فعالية هذا الإنفاق وتوزيعه العادل لا يزالان موضع جدل، لاسيما على ضوء غياب أدوات المراقبة الموثوق بها والفعالة. ولا تزال الأجور تشكل حصة كبيرة من موازنة الحكومة، إنما بدون أن تعكس تحسناً ملموساً في مستوى معيشة فئة الموظفين، وتحديداً موظفي القطاع العام. كما أن حصة كبيرة أخرى من الموازنة مخصصة لنفقات خدمة الدين العام. ويتموّل هذان القطاعان المهمان من الإنفاق العام أساساً من خلال الضرائب التي تتألف بمعظمها إمّا من ضرائب غير مباشرة أو من رسوم على الخدمات العامة، مما يسرّع انتقال الثروة من الفئات ذات الدخل المحدود إلى الفئات ذات الدخل المرتفع، واتساع الهوة القائمة بين الفئات الاجتماعية المختلفة. وعلاوة على ذلك، وبالرغم من نجاح السياسة التي اعتمدها الحكومة لتثبيت سعر صرف الليرة اللبنانية إلى حدّ كبير في التحكم بسعر الصرف والتضخم، فقد أدت إلى

تراجع الاستثمارات المنتجة الخاصة، مما أسفر عن تقليص فرص العمل وتراجع النمو الاقتصادي.

وباختصار، تتجلى أبرز آثار السياسات الماكرو-اقتصادية على التنمية الاجتماعية كما يلي:

- التراجع النسبي في الدخل المتوافر؛

- تعاضم التفاوت في توزيع الدخل؛

- عدم المساواة في الاستفادة من البنى التحتية الأساسية والخدمات الاجتماعية؛

- انحسار الأنشطة التي تستحدث فرص عمل.

لا يدخل التقرير في مقارنات زمنية وتفصيلية بسبب قلة المعطيات الموثوقة وذات الصلة بهذه القضايا الثلاث الأساسية، بالرغم من أن التطور يقاس أساساً من خلال المحاولات المتنوعة التي تقوم بها الحكومة (برامج، خطط، دراسات) لمكافحة الفقر، وتعزيز فرص العمل والاندماج الاجتماعي للفئات المحرومة. كما يسلط التقرير الضوء على المعوقات المتعلقة بهذه القضايا الثلاث الأساسية.

### ١ - استئصال الفقر

في إطار مكافحة الفقر، كان الإنجاز الأساسي الذي قامت به الحكومة هو توفير المعطيات الوطنية ذات الصلة، التي تعتبر أساساً لقياس الظروف الاجتماعية والاقتصادية ومدى انتشار الفقر. كما نفذت الحكومة مشاريع إنمائية محدّدة (لا يزال بعضها قيد التنفيذ) تهدف إلى تحسين الظروف المعيشية لبعض الفئات (المهجرون والمزارعون والمناطق الريفية، الخ) والمناطق (بعلبك، الهرمل، الجنوب، الخ). ولكن لا تزال مكافحة الفقر في لبنان متعثرة بسبب غياب خطة وطنية شاملة تحدد المناطق والفئات المحرومة من الخدمات، وتساعد الاستراتيجيات المرسومة على تقويم الحاجات وتحقيق التنمية المستدامة بأقل هدر ممكن للموارد.

ويعرض التقرير ثلاثة مؤشرات بديلة لتقويم مدى الفقر، وهي: الدخل والصحة والتعليم. وقد أفضت هذه المقاربة إلى الخلاصات التالية:

### مؤشرات الدخل

- أظهر نمو الحد الأدنى للأجور أن القدرة الشرائية للمواطنين اللبنانيين قد تراجعت إلى حدٍ كبير خلال الفترة الممتدة بين ١٩٩١ و١٩٩٨.
- لا تزال الفوارق الهائلة قائمة على مستوى الدخل وخاصة بالنسبة إلى الجنس والمناطق.
- تبين أنماط الإنفاق لدى الأسر اللبنانية أن الفئات ذات الدخل المحدود أكثر تأثراً من الفئات ذات الدخل المرتفع بالرسوم الجمركية - المفروضة على السلع فقط - وكذلك بأسعار الخدمات العامة.

### الصحة

بالرغم من الجهود المبذولة لتحسين أداء القطاع الصحي والتحسين النسبي في مؤشرات الصحة، لم تتأمن حتى الساعة الاستفادة الفعالة والعادلة من الخدمات الصحية الأساسية. وبالتالي، يحتاج هذا القطاع إلى المزيد من التطوير لاسيما من أجل تأمين تغطية متوازنة للخدمات الصحية الأساسية للمناطق والفئات الاجتماعية المختلفة.

### التعليم

بالرغم من الارتفاع الملحوظ في نسبة التلاميذ في مرحلة التعليم الابتدائي، لا يزال قطاع التعليم الرسمي يواجه مشاكل هيكلية، لاسيما في ما يتعلق بفعالية التعليم الرسمي ونوعيته وتأمينه لمختلف المناطق والفئات الاجتماعية، بالإضافة إلى زيادة الأعباء المادية المترتبة عن ذلك.

### ٢- العمالة

بالرغم من الجهود المبذولة، تبرز معوقات على المستويين الماكرو-اقتصادي والماكرو-اقتصادي تؤثر في ظروف العمل في لبنان. ويعتبر بعض هذه المعوقات هيكلية، ويمرّز البعض الآخر إلى الأداء الاقتصادي الإجمالي. ويتأثر تعزيز فرص العمل في لبنان بالتراجع في استثمارات القطاع الخاص، والافتقار إلى الموارد المالية للتطور التكنولوجي، ومناخسة العمالة الأجنبية الرخيصة. وتوازن العرض والطلب، بالإضافة إلى المشكلة المتعلقة بمستوى الأجور.

### ٢- الاندماج الاجتماعي

إن الفئات الثلاث التي شملها التقرير في تناوله لمسألة الاندماج الاجتماعي هي التالية: المهجرون، وسكان الأراضي المحتلة والأسرى المحرّرون، والنساء والشباب.

تواجه عودة المهجرين معوقات عديدة، أبرزها، الوضع المالي الذي تعاني منه الحكومة اللبنانية، مما يعيق إمكانية الإسراع في عودة المهجرين على المدى القصير. كما تخضع عودة المهجرين لمعوقات سياسية واجتماعية. وقد أعدت خطة تنمية مناطقية للبنان الجنوبي لتأمين تحوله من منطقة مهمّشة إلى منطقة متطورة اقتصادياً، وبالتالي، اندماج السكان في النسيج الاقتصادي من خلال تأمين الظروف المعيشية الضرورية (البنى التحتية والخدمات الأساسية) وزيادة فرص العمل في المنطقة. أما بالنسبة إلى الأسرى المحرّرين، فتبذل الحكومة الجهود لإعادة إدماجهم في الحياة الاجتماعية، إما بتأمين المعونات لهم، أو بمساعدتهم في الحصول على وظائف، سيما في القطاع العام. وقد شهدت مشاركة المرأة في القوى العاملة والنقابات المهنية تحسناً ملموساً، بالرغم من أنها لا تزال دون التوقعات، نظراً للمستوى التعليمي العالي الذي حققته المرأة. كما أن مشاركة المرأة في الحياة السياسية لا تزال ضعيفة. وقد شهدت أوضاع الشباب والأطفال بعض

التحسن، لاسيما في ما يتعلق بزيادة نسب التشغيل والتراجع الملحوظ في عمالة القاصرين. ولا يزال جيل الشباب يواجه بعض المعوقات، وخاصة بسبب ارتفاع نسب التشغيل لدى هذه الشريحة من السكان، بالإضافة إلى مشاركتها المتدنية في الحياة السياسية (تحديد سن الاقتراع بـ ٢١ سنة).

## ١ - مقدمة

أقرت القمة العالمية للتنمية الاجتماعية التي انعقدت في كوينهاغن - أذار/مارس ١٩٩٥ مجموعة من التوصيات التي تركز على القضايا الثلاث الأساسية التالية: إستئصال الفقر، وتطوير العمالة المنتجة، وتعزيز الاندماج الاجتماعي. وقد تعهدت الدول المشاركة في القمة بتحضير ووضع وتنفيذ الخطط والاستراتيجيات الضرورية لتطبيق توصيات القمة.

لقد أعدّ التقرير الذي رفعته الحكومة اللبنانية إلى قمة كوينهاغن ١٩٩٥ في غياب معطيات وطنية حديثة شاملة حول القضايا الثلاث المطروحة على جدول أعمال القمة. غير أن الملاحظات العملية الواردة في التقرير أشارت إلى وجود مشاكل خطيرة تتعلق بالفقر والعمالة والاندماج الاجتماعي في لبنان.

على صعيد قضايا الفقر، يقوم التقرير إلى القمة بتقويم خطوط الفقر العليا والدنيا استناداً إلى المعطيات المتوافرة، ويحددها بمبلغ ٣٠٠ دولار أميركي و ٦٠٠ دولار أميركي في الشهر، على التوالي للأسرة المؤلفة من خمسة أفراد. وعلاوة على ذلك، يكشف التقرير أن نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر المدقع، تقدر بـ ٧,٥٪ من مجموع الأسر اللبنانية، فيما تقدر نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر النسبي بـ ٢٨٪. وبالرغم من قلّة المعطيات حول الدخل، يشدّد التقرير على انخفاض القدرة الشرائية لدى السكان، والتي انخفضت خلال فترة الحرب إلى أكثر من الثلثين، نتيجة للتضخم المفرط وتدهور سعر الليرة اللبنانية. وعلى صعيد ظروف العمل، يقدر التقرير القوى العاملة في لبنان بـ ١,١-١ مليون، مع معدل بطالة يتراوح بين ١٢-١٤٪ (١٩٩٤). كما يؤكد التقرير على أثر حركة النزوح في المحافظة على معدلات بطالة معتدلة نسبياً. ويشير التقرير إلى الفوارق الحادة بين المناطق في فترة ما بعد الحرب، حيث استقطبت بيروت وضواحيها بالدرجة الأولى السكان



المقيمين في الأطراف، نتيجةً لتركز الأنشطة الاقتصادية، وإعادة تأهيل البنى التحتية في تلك المناطق.

وقد تناول التقرير الاندماج الاجتماعي، لاسيما بالنسبة إلى المعوّقات الأساسية التي تواجه تحقيق هذا الاندماج. ومن بين هذه المعوّقات، قام التقرير بتحليل العوامل الإقليمية، كعملية السلام والاحتلال الإسرائيلي وتوطين الفلسطينيين. وتؤثر معوّقات داخلية أخرى في عملية الاندماج الاجتماعي، وتمثل في الظروف الاجتماعية والسياسية والطائفية، وغياب التضامن، التي لا تزال قائمة في البلاد حتى بعد اتفاق الطائف، وإلى جانب ذلك، شدد التقرير على أثر التنمية الاقتصادية في تحقيق الاندماج الاجتماعي، لاسيما بالنسبة إلى الأعباء المالية والاجتماعية الباهظة التي تحتمها هذه العملية. وبالإضافة إلى ذلك، ركّز التقرير على تحديد الفئات الاجتماعية المعنية بقضية الاندماج الاجتماعي. وفي هذا الإطار، تطرّق التقرير إلى ظروف المهجرين، والأراضي المحتلة في الجنوب، والمناطق الريفية، والنساء، والشباب، والمعوّقين، والأيتام، والأرامل، واللاجئين الفلسطينيين.

ويتضمن التقرير وصفاً عاماً للتوجهات السياسية التي اعتمدها الحكومة اللبنانية بشأن القضايا الاجتماعية. وتشمل هذه التوجهات العنصر الاجتماعي الوارد في خطة إعادة الإعمار التي انطلقت للمرة الأولى عام ١٩٩٢، بالإضافة إلى الموارد المخصّصة للوزارات المهمة بالإنفاق الاجتماعي. كما شدّد التقرير على أهمية تعاون المؤسسات الحكومية مع المجتمع المدني للتوصل إلى حلول أفضل للمعضلات الاجتماعية التي تواجه البلاد، لاسيما في ما يتعلق بالفقر والعمالة والاندماج الاجتماعي.

وخلال الفترة التي أعقبت القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، قامت الدولة بدراسات وبحوث استطلاعية عديدة ترمي إلى إعادة بناء قاعدة المعطيات الإحصائية الوطنية حول القضايا ذات الشأن، لاسيما الأسر، والإسكان، والظروف المعيشية، والعمالة، والتربية، والصحة. وخلال فترة الحرب، وفي أوائل

التسعينيات، كان لبنان يعاني من قلة المعطيات الإحصائية الموثوق بها التي تعتبر بالغة الأهمية لوضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية. فعلى سبيل المثال، كان عدد السكان المقيمين قضية أثار جدلاً، علماً أن أحدث تقدير للسكان بالعيّة يعود إلى عام ١٩٧٠ (٢،١ مليون نسمة). وفي عام ١٩٩١، كان عدد السكان يقدر بـ ٣،١ ملايين نسمة<sup>(١)</sup>، مقابل ٤ ملايين في تقدير آخر صدر عام ١٩٩٧<sup>(٢)</sup>.

علاوة على ذلك، شكل عام ١٩٩٥ مرحلة مفصلية بالنسبة إلى لبنان في ما يتعلق باستئناف تنفيذ خطة النهوض الوطني العاجل (التي أصبحت معروفة لاحقاً بالخطة ٢٠٠٠ للإعمار والإعمار)<sup>(٣)</sup> من أجل إعادة التأهيل والإعمار بعد الحرب، وكذلك من أجل تثبيت سعر الصرف.

وخلال الأعوام الخمسة التي أعقبت القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، شهد لبنان تغييرات سياسية واجتماعية بارزة. وشهدت تلك المرحلة استئناف تنفيذ خطط التأهيل والإعمار، وكذلك السياسات الإصلاحية الضريبية والنقدية. وعلاوة على ذلك، تم إحراز بعض التقدم على صعيد زيادة المشاركة السياسية العامة بالرغم من تواضعها. وفي عام ١٩٩٦، جرت الانتخابات النيابية الثانية بالرغم من تدني نسبة المشاركة فيها نسبياً. كما جرت عام ١٩٩٨ الانتخابات البلدية في لبنان، وهي الأولى منذ عام ١٩٦٣، بمستوى مقبول نسبياً من المشاركة.

لقد طلب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من مؤسسة البحوث والاستشارات إعداد هذا التقرير الذي يهدف إلى تقديم لمحة شاملة عن التقدم الذي تم إحرازه في تطبيق توصيات القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، على الصعيد الوطني.

وخلفاً للتقرير إلى القمة عام ١٩٩٥ الذي يعكس أثر السياسات الحكومية على التنمية الاجتماعية والاقتصادية، يقدم التقرير الحالي، حول تقدم العمل، المزيد من التفاصيل حول السياسات الحكومية الضريبية والنقدية،

١- وزارة الشؤون الاجتماعية- صندوق الأمم المتحدة للسكان، مسح المعطيات الإحصائية للسكان والسكان. ١٩٩٦

٢- مديرية الإحصاء المركزي، الظروف المعيشية للسكان في عام ١٩٩٧

٣- الخطة ٢٠٠٠ للإعمار والإعمار هي خطة من إعداد مجلس الإنماء والإعمار تهدف إلى تأهيل البنية التحتية المادية والخدمات الأساسية، وكذلك تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في عملية التنمية الاقتصادية.

وتأثيرها على الوضع الماكرو-اقتصادي، وبالتالي على الظروف الاجتماعية. وتقوم الحكومة عادةً، من خلال سياستها الضريبية، بوضع حدود اقتطاع الضريبة، وبالتالي، الفئات الاجتماعية التي تتأثر بهذا الاقتطاع الضريبي. وبالتالي، يؤثر هذا الاقتطاع في الدخل المتوافر للسكان ومستوى معيشتهم. كما أن الحكومة، من خلال السياسة نفسها، توضح توجهاتها لجهة تقليص الهوة الاجتماعية بين الفئات الاجتماعية المختلفة، كنتيجة ثانوية للأعباء الثقيلة المترتبة عن الضرائب غير المباشرة، بالتعويض على الفئات ذات الدخل المحدود. وتقاس هذه التدابير التعويضية عادةً من خلال تنامي المخصصات المالية للخدمات الأساسية كالصحة والتربية والرعاية الاجتماعية، مع ضمان إنفاق هذه المخصصات بصورة فعالة وعادلة. كما أن توجه السياسة النقدية يحدّد الموارد المالية المتوافرة للقطاع الخاص مما يشكل حافزاً/رادعاً للاستثمار المنتج، وبالتالي يؤدي إلى توفير فرص العمل وتقليص البطالة. ونظراً لأهمية الجانب الماكرو-اقتصادي، وأثره المباشر على التنمية الاجتماعية، يشدّد القسم الأول من هذا التقرير على التغييرات من المنظور الماكرو-اقتصادي، مع تسليط الضوء على نتائج السياسات الضريبية والنقدية على التنمية الاجتماعية في البلاد خلال السنوات الخمس الأخيرة. ويعرض القسم الثاني من التقرير الذي يشكل نواته الأساسية أبرز الإنجازات والآليات المعتمدة والمعوّقات أثناء تطبيق توصيات القمة في كل من القضايا الثلاث (الفقر، والعمالة، والاندماج الاجتماعي) على الصعيد الوطني. وفي هذا القسم، لا يقدّم التقرير السياسات والبرامج والخطط والمشاريع بل يكتفي بعرض ما هو متوافر منها، مع التشديد على المعوّقات الأساسية التي لا تزال قائمة في هذا المجال، استناداً إلى المؤشرات النوعية والكمية معاً، ذلك لأن دراسة أثر كل مشروع أو خطة أو سياسة على التنمية الاجتماعية تتجاوز نطاق هذا التقرير.

## ٢- التنمية الاجتماعية من المنظور الماكرو-اقتصادي

لا يمكن تصور التنمية الاجتماعية في لبنان بمعزل عن السياق الأشمل للتطورات الماكرو-اقتصادية الإجمالية، لاسيما وأن السياسات المالية والنقدية التي اعتمدها الحكومة خلال العقد المنصرم قد أسهمت إسهاماً بارزاً في تحديد معالم الأوضاع الاجتماعية في البلاد. ونظراً لغياب خطة وطنية شاملة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، يمكن دراسة آثار السياسة الماكرو-اقتصادية على المستوى الاجتماعي للسكان بصورة جزئية من خلال دراسة التغييرات في المجالات التالية:

- نمو الناتج المحلي القائم
  - السياسة المالية، بما في ذلك الإنفاق الاجتماعي والأجور وسياسة الضرائب
  - خطة التأهيل وإعادة الإعمار
  - السياسة النقدية
- وتجدر الإشارة إلى أن الدراسة قد شملت هذه العناصر الأربعة بشكل خاص نظراً لارتباطها المباشر بالأوضاع الاجتماعية ومستوى معيشة السكان.

### ٢-١ نمو الناتج المحلي القائم

يمر لبنان حالياً في مرحلة انكماش في النشاط الاقتصادي مقترناً بأزمة مالية حادة تلقي بثقلها على الوضع الاجتماعي والاقتصادي. ففي أعقاب زيادة في معدل نمو الناتج المحلي القائم في أوائل التسعينيات التي تعزى أساساً إلى النمو الكبير في قطاعي العقارات والبناء، شهد الاقتصاد اللبناني تراجعاً عام ١٩٩٥، تلاه ركود ومزيد من الانخفاض في النشاط الاقتصادي عام ١٩٩٨، مما أدى إلى تدهور ظروف العمالة ومستويات الدخل القومي. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن معدل نمو الناتج المحلي القائم الحقيقي كان أقل بكثير من التقديرات التي أوردتها الخطة ٢٠٠٠ للإعمار، التي توقعت استقرار النمو الاقتصادي عند نسبة ٩٪ طوال الفترة الممتدة بين ١٩٩٥ و١٩٩٨.

الأخرى من القوى العاملة، لاسيما أصحاب الأجور الذين ينتمون إلى الفئات ذات الدخل المنخفض والمتوسط<sup>(٤)</sup>.

لقد كان التراجع في النشاط الاقتصادي الحقيقي المصحوب بالتشويه في بنية الناتج القومي، يعزى جزئياً إلى التناقض في أهداف السياسات المالية والنقدية التي اعتمدها الحكومة اللبنانية في فترة ما بعد الحرب منذ أوائل التسعينيات. وفي الواقع، لا شك أن الاستراتيجية المزدوجة لإعادة الإعمار وتثبيت سعر الصرف كانت ناجحة في بعض جوانبها، غير أن الكلفة الاجتماعية لهذه الاستراتيجية كانت باهظة جداً إذ أسفرت عن أزمة اجتماعية واقتصادية حادة، وفرضت عبئاً ثقيلاً على الفئات ذات الدخل المتوسط والمنخفض.

## ٢-٢ السياسة المالية وآثارها على التنمية الاجتماعية

لقد أثبتت الآثار الاجتماعية للسياسة المالية أن الحكومة اللبنانية لم تضطلع بعد بدورها في تأمين العدالة الاجتماعية، بل على العكس، يسود الاعتقاد بأن السياسة المالية التوسعية التي اعتمدها الحكومة قد فاقمت، إلى حد ما، الفوارق الاجتماعية التي برزت خلال سنوات الحرب الأهلية. ويمكن تحديد الآثار الاجتماعية لسياسة الحكومة المالية من خلال تطور الإنفاق الاجتماعي، والأجور والرواتب، وسياسات الضرائب.

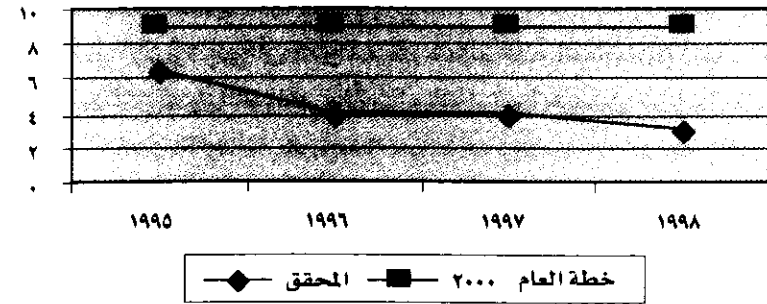
### ١-٢-٢ تطور الإنفاق الاجتماعي العام

لقد شهد الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية، كنسبة مئوية من الموازنة الإجمالية، بما فيها النفقات على التربية والصحة والرعاية الاجتماعية، ارتفاعاً ملحوظاً خلال السنوات الخمس الأخيرة. غير أن المستوى الفعلي للإنفاق وفعاليتها وتوزيعه العادل تبقى موضع جدل.

٤- السفير، الخطة الخمسية للإصلاح الاقتصادي والضريبي، ٩ حزيران ١٩٩٩.

وإلى جانب الانخفاض في معدل نمو الناتج المحلي القائم، تمثلت الظاهرة اللافتة الأخرى في التغييرات الهيكلية التي أصابت هذا الناتج الذي شهد تغيرات أساسية لجهة النسبة المئوية لعناصره الثلاثة الأساسية: الفوائد، والأجور، والأرباح. وقد ارتفعت نسبة حصة الفوائد من إجمالي الناتج المحلي القائم من ١٠.٨٪ من الناتج المحلي القائم عام ١٩٩٢ إلى حوالي ٢٢.٧ عام ١٩٩٨، وهي مستويات أعلى مما هي في معظم البلدان ذات الدخل المتوسط أو المرتفع (تبلغ حصة الفوائد في الناتج المحلي القائم ٧ إلى ٩٪ في الدول ذات الدخل المرتفع و٩ إلى ١١٪ في الدول ذات الدخل المتوسط)<sup>(٤)</sup>.

## تطور معدل نمو الناتج المحلي القائم الحقيقي (١٩٩٥-١٩٩٨)

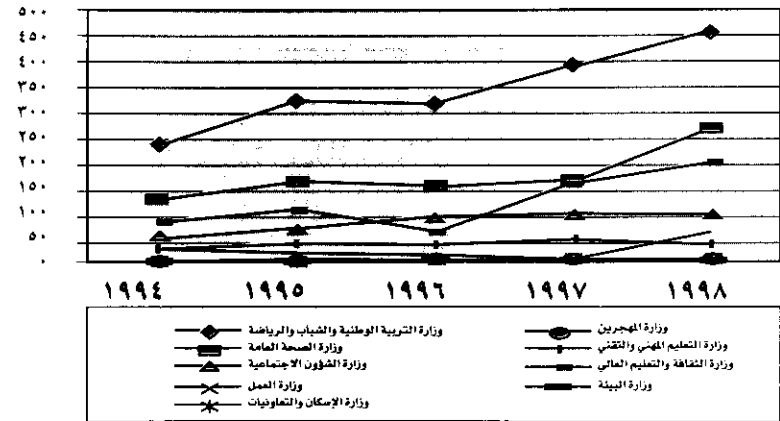


المصدر: الخطة ٢٠٠٠ ووزارة المالية

وقد أتت نتائج السياسة المالية التوسعية على حساب القاعدة الاقتصادية الحقيقية، وتمخضت عن أعباء اقتصادية واجتماعية، أبرزها:

- تراجع فرص الإقراض للعمل المنتج والأنشطة الاقتصادية؛
- تخصيص المزيد من الموارد الوطنية لحاملي السندات - ومعظمهم ينتمون إلى الفئات الغنية وذات الدخل المرتفع - بدلاً من الفئات المنتجة

## تطور الإنفاق الاجتماعي في الموازنة العامة (١٩٩٤-١٩٩٨) (مليار ليرة)



## الجدول ١: الإنفاق الاجتماعي الحكومي ١٩٩٤ - ١٩٩٨ (بمليارات الليرات)

نقطة الحكومة - أرقام الموازنة	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨
وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة	٢٣٤	٣٢٢	٣١٤	٣٨٨	٤٥٦
وزارة الصحة العامة	١٢٤	١٥٩	١٥٠	٢٦١	٢٦١
وزارة الشؤون الاجتماعية	٥٢	٦٨	٨٨	٩٥	٩٤
وزارة العمل	١	٢	٢	٤	٤
وزارة الإسكان والتعاونيات	٢٦	١٧	١٣	٥٤	١١٤
وزارة المهجرين	٦	٧	٦	٧	٣٦
وزارة التعليم المهني والتقني	٢٥	٤٠	٣٣	٣٣	١٧٠
وزارة الثقافة والتعليم العالي	٨٠	١٠٥	٦١	١٩٥	٥٩٥
وزارة البيئة	٧	٨	٦	٥	٣٢
مجموع الإنفاق الاجتماعي العام	٥٥٥	٧٢٩	٦٧٤	١١١١	٣٠٩٢٥
مجموع النفقات العامة (بدون ملحق الموازنة)	٤١٠٦	٥٦٣٠	٦٤٥٨	٦٤٣٣	٧٣٢٠
مجموع نفقات الموازنة (بما فيها ملحق الموازنة)	٤٧١٥	٦٢٤٧	٧٠٩١	٨١٩٩	٣٣٠٤٥٦
خدمة الدين	١٣٥٩	٢٢٧٩	٢٦٠٠	٢٧٠٠	٣٢٠٠

المصدر: الموازنات العامة المصادق عليها، ١٩٩٤-١٩٩٨.

لقد شكلت الموازنة الإجمالية المخصصة للوزارات اللبنانية التي تعنى بالقضايا الاجتماعية<sup>(٥)</sup> حوالي ١٣٪ من إجمالي نفقات موازنة الحكومة خلال

٥- في إطار هذا التقرير، يتعلق الأمر بالوزارات التالية: وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة، وزارة الصحة العامة، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة العمل، وزارة الإسكان والتعاونيات، وزارة المهجرين، وزارة التعليم المهني والتقني، وزارة الثقافة والتعليم العالي، وزارة البيئة

الفترة الممتدة بين ١٩٩٤ و١٩٩٨، حصلت على معظمها وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة (٤٤٪ من المخصصات الإجمالية للإنفاق الاجتماعي)، وشم وزارة الصحة العامة (٢٢٪).

يجب أن يلحظ الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية كالتربية والصحة والمساعدة الاجتماعية هدفين أساسيين: العدالة والفعالية. وتتحقق الفعالية حين يولّد تدخل الدولة فوائد خارجية تسهم في تصحيح فشل السوق، في حين تتحقق العدالة بتوفير الخدمات الاجتماعية لمختلف الفئات الاجتماعية بغض النظر عن الاختلافات المناطقية والاجتماعية والاقتصادية. وبالرغم من الحجم الكبير نسبياً للإنفاق العام على القضايا الاجتماعية من قبل الحكومة اللبنانية خلال السنوات الخمس الأخيرة، لا تزال القطاعات الاجتماعية تواجه مشاكل هيكلية عديدة. وتتجلى هذه المشاكل بالدرجة الأولى في الغياب الظاهر للتوزيع العادل للخدمات الاجتماعية، والتكاليف الباهظة لهذه الخدمات، وغياب خطة وطنية شاملة لتلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية لسكان، وتقليص التفاوتات المناطقية والاجتماعية. ويبقى أن أحد أبرز العوامل التي تؤثر في فعالية الإنفاق الاجتماعي العام وهو الحجم الكبير للتكاليف الإدارية العامة بالمقارنة مع التكاليف التشغيلية بالنسبة إلى تأمين الخدمة الفعلية. ويمكن قياس مدى فعالية الإنفاق العام خلال الفترة المنصرمة من خلال عرض موجز لأبرز الإنجازات والمعوقات والمشاكل، بالرغم من الجهود التي بذلتها الأجهزة الحكومية في قطاعات الصحة والتربية والرعاية الاجتماعية (أنظر الفقرة ٣).

### ٢-٢-٢ تطور الأجور في موازنة الحكومة

تشكل الأجور عنصراً أساسياً في موازنة الحكومة. وقد كان دورها في نمو الإنفاق العام، خلال الأعوام الأخيرة، مثاراً لجدل واسع. غير أن حصة الأجور، خلال السنوات الخمس الأخيرة من مجموع إنفاق الموازنة، مالت

والجدير بالذكر أن تصحيحات الأجور التي تم العمل بها في فترة ما بعد الحرب لم تلحظ الانخفاض التراكمي الحاد للأجور الحقيقية الذي حدث خلال سنوات الحرب الأهلية.

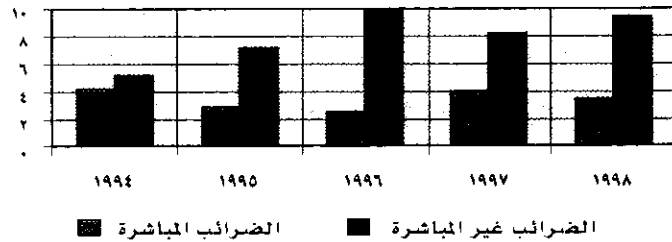
لم يكن تصحيح الأجور الرسمي بالضرورة مسؤولاً عن الزيادة التي حصلت في الإنفاق على الأجور والرواتب منذ عام ١٩٩٤، بل كان التنامي الملحوظ في عدد موظفي القطاع العام، لاسيما في الجيش وقوى الأمن الداخلي، المقرون بعدم الفعالية السائد في مؤسسات القطاع العام، هو الذي أسهم أكثر من غيره في زيادة فاتورة الأجور خلال هذه السنوات.

وبالتالي، لا تعكس الزيادة في عنصر الأجور في الموازنة العامة تماماً تحسناً حقيقياً في مستوى معيشة فئة معينة من القوة العاملة - لاسيما موظفي القطاع العام. ولذا، لا يمكن ربطها بأي أثر إيجابي مفترض على التنمية الاجتماعية. وعلاوة على ذلك، وكما سنرى في الفقرات الآتية، فقدت زيادات الأجور جزئياً تأثيرها الإيجابي بفعل التزامنها مع زيادات في الضرائب غير المباشرة.

### ٢-٢-٣ السياسات الضريبية

خلال الأعوام القليلة الماضية، انصب المزيد من الاهتمام على دور الضريبة في تغذية الخزينة، أكثر مما جرى الاهتمام في أثرها على العدالة الاجتماعية من خلال أدائها لدورها التوزيعي. وبناءً على ذلك، كان العبء الضريبي يقع بالدرجة الأولى على كاهل الفئات ذات الدخل المنخفض والمتوسط، مما أدى إلى اتساع الهوة بين مختلف الطبقات الاجتماعية.

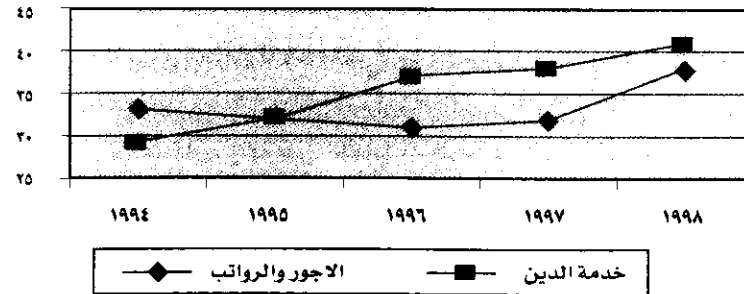
تطور الضرائب غير المباشرة كنسبة مئوية من الناتج المحلي القائم



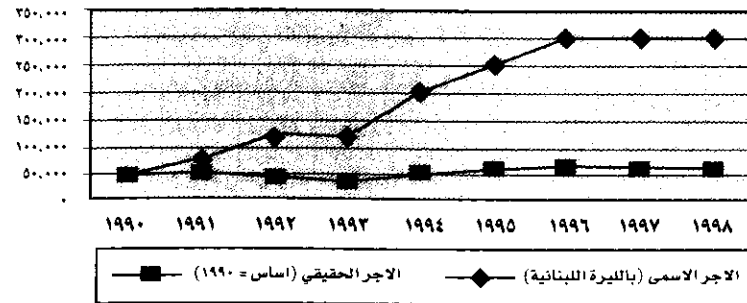
للانخفاض مقابل نمو حصة خدمة الدين العام<sup>(١)</sup>. وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم إقرار تصحيحين للأجور فقط منذ عام ١٩٩٤، وذلك عامي ١٩٩٥ و١٩٩٦. غير أن تنفيذ التصحيح الثاني تأجل لعام ١٩٩٩ من أجل وضع سلم جديد للأجور لموظفي القطاع العام.

وفي غياب سياسة أجور واضحة ومحددة (ربط جزئي أو كلي لحركة الأجور بحركة الأسعار)، انخفضت القوة الشرائية لليرة اللبنانية انخفاضاً طفيفاً خلال الفترة الممتدة بين ١٩٩٥ و١٩٩٨، بلغ خلالها معدل التضخم التراكمي بالليرة اللبنانية حوالي ٢٣٪. غير أن الانخفاض في الأجور الحقيقية كان أكبر في الفترة الممتدة بين ١٩٩١ و١٩٩٣، حيث بلغت نسبة انخفاض القدرة الشرائية ٣٧٪<sup>(٢)</sup>.

تطور حصة الأجور وخدمة الدين بالنسبة المئوية من مجموع نفقات الموازنة



تطور الحد الأدنى للأجور الاسمي والفعلي (١٩٩٠-١٩٩٨)



٦- وزارة المالية، قاعدة البيانات ١٩٩٨

٧- مؤشر أسعار الاستهلاك، مؤسسة البحوث والاستشارات، ١٩٩٤ - ١٩٩٨

وتعلق الحكومة اللبنانية المزيد من الأهمية على الضرائب غير المباشرة كمصدر أساسي لعائداتها. وفي عام ١٩٩٣، أقرت الحكومة تعديلاً ضريبياً أسفر عن تخفيض سقف الضريبة على الأرباح والدخل إلى ١٠٪، سعياً وراء تحقيق هدف مزدوج يتمثل في توفير مناخ ملائم للاستثمار، وتحسين التجاوب الطوعي للمكلفين في تسديد ضرائبهم.

خلال السنوات الخمس الأخيرة، لم تتجاوز نسبة الضرائب المباشرة من الناتج المحلي القائم ٣.٨٪، في حين تراوحت نسبة الضرائب غير المباشرة بين ٤٠،٥ و ٧٠،٥٪<sup>(٨)</sup>. وخلال الفترة المذكورة، قامت الحكومة كذلك بزيادة الرسوم على الخدمات العامة كالكهرباء والهاتف وغيرها بما يفوق قدرة الدخل السنوي الواسطي على الاحتمال.

لقد أدى الاعتماد على الضرائب غير المباشرة - وهي غير تصاعدي بطبيعتها - إلى زيادة الأعباء على الفئات ذات الدخل المنخفض والمتوسط، وفي الواقع، تظهر بنية إنفاق الأسرة اللبنانية ومداخيلها أن الفئات ذات الدخل المنخفض تخصص قسماً أكبر من دخلها للإنفاق على السلع الأساسية (المواد الغذائية، والملبس، والرعاية الشخصية) من الفئات ذات الدخل المرتفع التي تخصص قسماً أكبر من دخلها للخدمات (كالتعليم والترفيه)<sup>(٩)</sup>. ونظراً لأن هذه الخدمات الأخيرة لا تخضع للضريبة، فالعبء الضريبي الذي تتحمله الفئات ذات الدخل المحدود - بالمقارنة مع مستوى دخلها - يفوق بكثير العبء الذي تتحمله الفئات ذات الدخل المرتفع.

ومن منظور آخر، أدت المديونية العالية للحكومة إلى تراكم هائل لنفقات خدمة الدين التي شكلت حوالي ٧٦٪ من مجمل عائدات الحكومة خلال الفترة الممتدة بين ١٩٩٥ و ١٩٩٨ (٩٢٪ عام ١٩٩٧). ونظراً لإعفاء حاملي سندات الخزينة من الضرائب، فهذا يعني أن سياسة الحكومة تؤدي إلى تحويل توزيع

٨- السفير، الخطة الخمسية للإصلاح الاقتصادي والضريبي، ٩ حزيران ١٩٩٩  
٩- ميزانية الأسرة عام ١٩٧٧، مديرية الإحصاء المركزي، ١٩٩٩

الثروة والدخل من المكلفين بالضرائب الذين يمثلون الفئات ذات الدخل المنخفض والمتوسط إلى حاملي السندات الذين يشكلون الفئات الميسورة. وتعتمد البنية الضريبية الحالية على الرسوم الجمركية وسواها من الضرائب غير المباشرة، في حين لا يخضع للضريبة فعلياً قسم هام من مبادلات الأسهم المحلية وأرباح الشركات وأرباح رأس المال والثروة. وبالتالي، تبرز الحاجة للقيام بإصلاح ضريبي هيكلي يستهدف الفئات ذات الدخل المرتفع والفئات الميسورة، ويرمي إلى تحقيق هدف مزدوج يتمثل في زيادة عائدات الخزينة وتقليص الهوة القائمة بين الفئات الاجتماعية المختلفة. وفي هذا المجال، تقترح الحكومة الحالية زيادة معدلات الضريبة على الدخل والأرباح ذات طابع تصاعدي أكثر وضوحاً. فضلاً عن ذلك، تبذل الجهود للتحضير من أجل فرض الضريبة على القيمة المضافة - التي لن تفرض على السلع فحسب، بل كذلك على عدد كبير من الخدمات - بهدف الحلول تدريجياً مكان الرسوم الجمركية على السلع المستوردة. وتجدر الإشارة إلى أن تطبيق الضريبة على القيمة المضافة سوف يشكل خطوة إيجابية نحو توزيع أكثر توازناً للدخل، لأن من شأنه أن يزيد العبء الضريبي على الفئات ذات الدخل المرتفع، التي تنفق نسبة كبيرة من دخلها على الخدمات، بالمقارنة مع الفئات ذات الدخل المحدود.

وباختصار، لم تسهم السياسات الضريبية، ولا سياسات الإنفاق التي اعتمدها السلطات إسهاماً بارزاً في تحسين الأوضاع الاجتماعية في البلاد. فضلاً عن ذلك، لا تبدو التوقعات المستقبلية مشجعة على ضوء الأزمة المالية الحادة التي تجتازها الحكومة. ومع تنامي الدين بسرعة أكبر من الناتج المحلي القائم، يتوقع أن تلجأ الحكومة إلى تدابير تقشفية صارمة، مما لا يفسح المجال كثيراً أمام نمو الإنفاق الاجتماعي في السنوات القليلة المقبلة. وعلاوة على ذلك، ونظراً لصعوبة إدارة الدخل والضريبة على الثروة، والحاجة الملحة لتحقيق عائدات إضافية، يبدو اللجوء إلى الاعتماد الكبير على الضرائب غير المباشرة في المدى القصير أمراً لا مفر منه، مما من شأنه أن يزيد العبء الضريبي على الفئات ذات الدخل المحدود والفئات المحرومة.

## ٢-٣ خطة إعادة التأهيل والإعمار

كانت الخطة الوطنية لإعادة التأهيل والإعمار (الخطة ٢٠٠٠) التي اعتمدها الحكومة اللبنانية عام ١٩٩٤ تتميز نسبياً بكونها طموحة أكثر من اللازم في تحديد أهدافها وغاياتها، إذ كانت ترمي إلى إعادة البلاد للوضع الذي كانت عليه قبل اندلاع الحرب. وقد استهدفت الخطة مضاعفة متوسط مستوى معيشة السكان خلال الفترة الممتدة بين ١٩٩٥ و ٢٠٠٧، وتحقيق تنمية مناطقية متوازنة، وإدماج القطاع الخاص في مسيرة التنمية. ويمكن دراسة أهداف الخطة من خلال التوزيع القطاعي والمناطقى للنفقات المقررة كما يلي:

### الجدول ٢: التوزيع القطاعي للنفقات المقررة ١٩٩٥ - ٢٠٠٧

القطاع	الحصة
البنية التحتية المادية (كهرباء، اتصالات، طرقات وأوتسترادات)	٣٧%
البنية التحتية الاجتماعية (تربية، شباب ورياضة، تدريب مهني وتقني تعليم عال، صحة، شؤون اجتماعية، إسكان، مهجرون)	٢٥%
خدمات اجتماعية واقتصادية (مياه، نفايات صلبة، بيئة، نقل عام وسكك حديد)	٢٢%
قطاعات منتجة (زراعة وري، صناعة ونفط، مطار، مرفأ، مناطق حرة، سياحة، خدمات القطاع الخاص)	٨%
جهاز الدولة (المباني الحكومية، قوى الأمن، الإعلام والإدارة العامة)	٨%

المصدر: مجلس الإنماء والإعمار، الخطة ٢٠٠٠، بيروت، ١٩٩٥.

### الجدول ٣: التوزيع المناطقى للنفقات المقررة ١٩٩٥-٢٠٠٧

المحافظة / المنطقة	الحصة
بيروت	١٤%
ضواحي بيروت	٢٠%
جبل لبنان	١٥%
لبنان الشمالي	١٨%
النبطية	٨%
لبنان الجنوبي	١١%
البقاع	١٤%

المصدر: مجلس الإنماء والإعمار، الخطة ٢٠٠٠، بيروت، ١٩٩٥.

خلال الفترة الممتدة بين ١٩٩٢ و ١٩٩٨، تحقق العديد من الإنجازات في عملية إعادة التأهيل والإعمار، في مختلف القطاعات: البنى التحتية المادية، البنى التحتية الاجتماعية، الخدمات الأساسية والقطاعات المنتجة. وفي الواقع، تحقق تحسن ظاهر، لاسيما على مستوى البنية التحتية المادية التي استقطبت نسبة كبيرة من الإنفاق خلال الفترة السابقة (حوالي ٥٠%).

### الجدول ٤: العقود من ١ كانون الثاني ١٩٩٣ حتى ٣١ كانون الأول ١٩٩٨

القطاعات	المجموع		المنجزة		قيد التنفيذ	
	عدد العقود	القيمة (دولار)	عدد العقود	القيمة (دولار)	عدد العقود	القيمة (دولار)
البنية التحتية المادية						
كهرباء	٥٦	١٣٣٧.٩	٤٠	١١٩٨.٦	١٦	١٣٨٥.٩
البريد والاتصالات	٨٨	٧٩٧.٩	٤٨	٣٣٩.٩	٤	٤٥٦.٧
طرقات وأوتسترادات ونقل عام	١١٩	٥٢١.١	٥٥	٣١.٤	٦٤	٤١٥.٣
مجموع فرعي	٢٦٣	٢٦٥٦.٩	١٧٩	١٢٦٣.٩	٨٤	١٧٥٧.٩
البنية التحتية الاجتماعية						
تربية	٥٠٦	٤٥٠	٤٠٦	١٨٩.٢	١٠١	٢٥٤.٤
صحة عامة	١٠٣	١٣٦.٩	٤٤	٩٤.٧	٥٩	١٢٧.٤
شؤون اجتماعية	١٤	٢.٥	١٤	٠.٩	٠	٠
إسكان وعودة المهجرين	١٣	٣.١	١٢	٢.٨	١	١.٧
بيئة وتخطيط مادي	٢٣	٧٢.١	١١	٩.٦	١٢	٦٤
مجموع فرعي	٦٥٩	٦٦٤.٦	٢٩٧.٢	٤٨٧	١٧٣	٤٤٧.٥
خدمات أساسية						
المياه	١٠٥	٢٢٢.١	٤٠	٢٢٨.٧	٦٥	٢٥٣.١
صرف صحي	٧٠	١٥٤.١	٢٥	٢٨.١	٤٥	١٢٨.٢
نفايات صلبة	٥٤	٦٦٥.٣	٢٢	٢٩.٥	٣٢	٥٦٨.٤
مجموع فرعي	٢٢٩	١١٤٢.٥	٨٧	٢٩٦.٣	١٤٢	٩٤٩.٧
القطاع المنتج						
زراعة وري	٧٧	٥٨.٩	٤٣	٤٣.٦	٤٤	٤٩.٥
صناعة، نفط وغاز	١٦	٥.٤	١٢	٣.٩	٤	٤.٣
مرفأ ومطار	٣٧	٦٤٢.٤	١٩	١٧٨	١٨	٦٢٥.٢
أبنية حكومية	٩٦	٨١	٧٩	٧.٣	١٧	٧.٦
إدارة وتنفيذ وغيرها	٢٥٠	١٣٨.٩	١٩٦	١٠٧.٦	٥٤	٣٢.١
مجموع فرعي	٤٧٦	٩٢٦.٦	٣٢٩	٣٤٠.٤	١٣٧	٧١٨.٧
المجموع	١٦٢٧	٥٣٩٠.٦	٢١٩٧.٨	١٠٩٢	٥٣٦	٣٨٧٢.٨

المصدر: التقرير التنفيذي، مجلس الإنماء والإعمار، آذار ١٩٩٩.

\* النسبة المئوية المقدرة للعمل الجاري تنفيذه خلال عام ١٩٩٨.

#### ٤-٢ السياسة النقدية

لقد كانت لسياسة التثبيت النقدي التي اعتمدها الحكومة منذ أوائل التسعينيات نتائج إيجابية وسلبية على الظروف الاجتماعية للسكان. فمن جهة، نجحت هذه السياسة التي تهدف إلى تثبيت سعر الصرف في التحكم بالمعدل السنوي لتضخم أسعار الاستهلاك الذي انخفض من ١٠٠٪ عام ١٩٩٢ إلى ٤.٥٪ عام ١٩٩٨. وعلى هذا النحو، تم التحكم نسبياً بهذه الظاهرة الكارثية لتآكل الدخل الحقيقي الذي شهدته سنوات الحرب، على الرغم من أن عمليات تصحيح الأجور التي جرت خلال العقد الماضي لم تكن كافية للتعويض عن الانخفاض التراكمي في القدرة الشرائية لأصحاب الأجر. ومن جهة أخرى، أدت السياسة النقدية التي طبقت من خلال اعتماد معدلات فائدة عالية على سندات الخزينة إلى تراجع الاستثمار الخاص في القطاعات الاقتصادية المنتجة، مما أسهم في تراجع نسبة النشاط الاقتصادي. وبناءً على ذلك، كان عدد فرص العمل المستحدثة قليلاً نسبياً، واستمرت البطالة نظراً لأن معظم الرساميل الأجنبية والمحلية، قد وظفت في سندات خزينة عالية المردود بدلاً من أنشطة ذات قيمة مضافة عالية، ومولدة لفرص عمل جديدة.

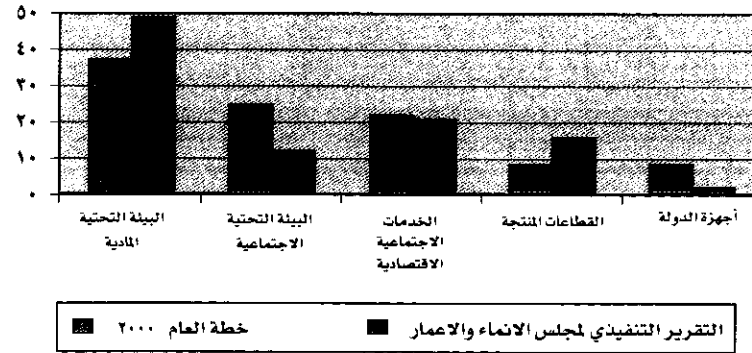
وعلاوة على ذلك، أسفر التحسن المستمر لقيمة الليرة اللبنانية بالنسبة إلى الدولار عن ارتفاع سعر الصرف الفعلي الحقيقي - الذي يقاس نسبة متوسط سلة الإنتاج اللبنانية إلى سعر سلة الإنتاج الأجنبية - بحوالي ٥٨٪ بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٨<sup>(١٠)</sup>. وهذا يعني أن أسعار السلع والخدمات المحلية قد ارتفعت بحوالي ٥٨٪ بالنسبة إلى السلع والخدمات الأجنبية خلال الفترة نفسها، مما أدى إلى تدهور ميزات لبنان التفاضلية، وإلى تراجع نسبة النشاط في القطاعات التصديرية. وكانت النتيجة أن الميزان التجاري تدهور أكثر، مما أدى إلى تفاقم الركود الاقتصادي والبطالة.

وخلاصة القول، تأثرت التنمية الاجتماعية في لبنان إلى حد كبير، خلال

١٠- السفير، الخطة الخمسية للإصلاح الاقتصادي والضريبي، ٩ حزيران ١٩٩٩

غير أنه وبالمقارنة بين الإنفاق الفعلي (حسب التقرير التنفيذي لمجلس الإنماء والإعمار)، والإنفاق المتوقع (حسب تقديرات الخطة ٢٠٠٠ للإنماء والإعمار)، يلاحظ وجود خلل كبير في توزيع الإنفاق بين القطاعات المختلفة. وفي حين قدّر الإنفاق على البنية التحتية المادية بنسبة ٣٧٪ من الخطة الإجمالية، فقد وصل في الفترة الممتدة بين ١٩٩٢ و ١٩٩٨ إلى ٤٩٪ من الإنفاق. وفي غضون ذلك لم تسجل حصة البنية التحتية الاجتماعية خلال الفترة نفسها، سوى ١٢٪ من الإنفاق الإجمالي الحقيقي، مقابل حصة مقدرة بنسبة ٢٥٪ من الإنفاق الإجمالي. وقد يعزى هذا الخلل جزئياً إلى أن البنية التحتية المادية قد تدمرت كلياً أثناء الحرب وأعطيت الأولوية في الإنفاق. غير أن ذلك لا يفسر التدني الملحوظ في حصة الإنفاق على البنية التحتية الاجتماعية التي تكاد توازي بأهميتها البنية التحتية المادية.

توزيع الإنفاق على القطاعات، الخطة ٢٠٠٠ للإنماء والإعمار، مقابل تقرير لمجلس الإنماء والإعمار عن تقدم العمل



وقد جرى تحويل الإنفاق على خطة التأهيل والإعمار - كما نستنتج من الأرقام المقدر والمحققة - لصالح البنية التحتية المادية من جهة، ولبعض المناطق على حساب مناطق أخرى من جهة أخرى، مما يؤدي إلى بعض الخلل القطاعي والمناطقية.



السنوات الخمس الأخيرة، بالسياسات الماكرو-اقتصادية سواء كانت مالية أو نقدية. وأبرز المجالات التي تأثرت هي الآتية:

- مستوى الدخل المتوافر الذي انخفض كنتيجة للميل إلى ارتفاع مستوى الأعباء الضريبية، ولمستوى تسعير الخدمات العامة.
- اختلال توزيع الدخل الناجم عن الاعتماد الكبير على الضرائب غير المباشرة.
- التفاوت في توفر البنية التحتية الأساسية الناجم عن التفاوت في تخصيص الموارد المادية بين المناطق اللبنانية المختلفة.
- الانخفاض النسبي لمستوى الاستثمار الخاص المولد لفرص العمل.

### ٣- موضوعات القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، الإنجازات والآليات والمعوقات

لقد سلط التقويم السابق الضوء على أبرز النواقص التي أعاقت التنمية الاجتماعية خلال السنوات القليلة الماضية من المنظور الماكرو-اقتصادي. غير أنه يمكن القيام بتحليل أعمق للوضع من خلال استعراض المشاريع والخطط والبرامج الاجتماعية المحددة التي قامت بها الأجهزة الحكومية وغير الحكومية المختلفة في إطار معالجة بعض المشاكل الاجتماعية القائمة التي ناقشتها القمة العالمية للتنمية الاجتماعية.

ويمكن تقويم الإنجازات التي تحققت في المجالات الثلاثة، من خلال دراسة تطور مجموعة من المؤشرات ذات الصلة، وهي مهمة يعيقها عدم توافر المعطيات الإحصائية، لاسيما حول الوضع الذي كان سائداً قبل انعقاد القمة العالمية للتنمية الاجتماعية. ويمكن تسليط الضوء على المعوقات التي حدت من تطبيق توصيات القمة، مع التشديد بشكل خاص على المشاكل التي تواجه الحكومة، سواء تعلق بتعزيز الإمكانات وتوافر الموارد أو بعدم دقة التخطيط. وتجدر الإشارة إلى أن مجموعة من البرامج والمشاريع الاستثمارية الممولة من الخارج قد تم التعاقد بشأنها منذ عام ١٩٩٥، تهدف بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى تخفيف الفقر وتعزيز العمالة والاندماج الاجتماعي للفئات المحرومة. وتتراوح هذه المشاريع المنفذة بين إنشاء قواعد للمعلومات تضم بيانات حول مختلف الجوانب الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية، إلى مشاريع تأمين الخدمات لمناطق وفئات اجتماعية معينة.

غير أنه لا يمكن تحديد فعالية هذه المشاريع وتأثيرها على تحقيق وظائفها الاجتماعية المفترضة نظراً لغياب خطة اجتماعية شاملة واضحة تتضمن أهدافاً محددة سلفاً، وغياب تقويمات قابلة للتحديد لتأثير هذه المشاريع على الوضع الاجتماعي للسكان.

فعلى سبيل المثال، حاول مكتب منسق أنشطة الأمم المتحدة في لبنان من

الجدول ٥: قيمة المساعدات وتكوينها القطاعي (١٩٩٣ - ١٩٩٧)

١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	بملايين الدولارات
٢٣٣.٦	٣٣٢.٨	٢١٥.١	١٥٧.٣	١٤٤.٥	الإنفاق الاجمالي
التفصيل القطاعي بالنسبة المئوية					
١٩.٢	١١.٤	١٦.١	١٥.٧	٩.٢	التنمية الاجتماعية
١٦.٨	٤.٥	١٠.٣	٠.٤	٠.٤	النقل العام
١٤.٤	١٤.٥	١١	٨.٦	١٧.٤	الرعاية الصحية
١٣.٩	٣٤.٥	٢٥.٤	٢٥.٥	١٧.٩	كهرباء
٩.٦	٦.٥	١٣	٢٨	١١.٠	الموارد البشرية
٢٧.١	٢٩.١	٢٤.١	٢١.٨	٤٤.١	غيرها
١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	المجموع

المصدر: «تقرير التعاون من أجل التنمية في لبنان»، ١٩٩٨، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٨.

خلال مبادرته إلى إعداد قائمة مؤشرات وطنية موحدة

common community assessment-CCA كعرض مستوى الإنجاز

الحالي لبعض المؤشرات الأساسية المتعلقة بالعديد من الجوانب: السكان،

تخفيف الفقر، العمالة، وديمومة العيش في مستوى لائق، والصحة، والتربية،

وإدارة البيئة، والحكم، وبناء المؤسسات، والتمكين، والمشاركة. والجدير

بالذكر أن الأهداف الوطنية بالنسبة إلى معظم هذه المؤشرات، لاسيما

المؤشرات الأساسية، كانت غير متوافرة، مما يعكس عدم الملاءمة النسبية

بين المعطيات الأساسية ومؤشرات قياس النتائج المخططة لها.

واستناداً إلى التقرير عن التعاون من أجل التنمية في لبنان<sup>(١١)</sup>، يكشف

التكوين القطاعي للمساعدة الخارجية (ويبلغ مجموعها الإجمالي ٢٣٤

مليون دولار أميركي)، أن حصة الإنفاق على التنمية الاجتماعية من هذه

المساعدة تنامت في الفترة الممتدة بين ١٩٩٣ و١٩٩٧ لتصل إلى ١٩.٢٪

عام ١٩٩٧. غير أن مفهوم التنمية الاجتماعية وعناصره لا تزال مسألة

خاضعة للجدل، ولا يوجد حتى الساعة، تصنيف متوافق عليه وطنياً

للخدمات والأنشطة التي يمكن القيام بها في إطار التنمية الاجتماعية.

وعلى سبيل المثال، بلغ مجموع الإنفاق من أجل التنمية الاجتماعية

٤٥ مليون دولار أميركي عام ١٩٩٧، خصص منها ٢٩.٥٪ لمشاريع تأمين

مياه الشفة والصرف الصحي، و٢٥.٣٪ من أجل بناء الملعب البلدي في

بيروت. كما أن التعريف المثير للجدل لمفهوم التنمية الاجتماعية يظهر

في موازنة الحكومة، لاسيما في تصنيف النفقات، لجهة ما يجب إدراجه

في الإنفاق الاجتماعي وما يجب استبعاده. ويشكل هذا الأمر سبباً ومادة

للجدل السياسي. ويبين الجدول التالي تطور قيم المساعدة الخارجية

مفصلة حسب القطاعات الأساسية في الفترة الممتدة بين ١٩٩٣

و١٩٩٧.

١١ - تقرير التعاون من أجل التنمية في لبنان، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٨.

## الموضوع الأول

### ١-٣ القضاء على الفقر

تعهدت الدول المائة والست وثمانون التي شاركت في القمة العالمية للتنمية الاجتماعية بتنفيذ البرامج الرامية إلى القضاء على الفقر، وتحقيق الأهداف المحددة التالية:

- وضع وسائل قياس مستويات الفقر ولاسيما الفقر المدقع
- تبني استراتيجيات وطنية لتقليص الفقر النسبي والقضاء على الفقر المدقع
- تحديد جدول زمني لعملية التخفيف من الفقر

### ١-١-٣ أبرز الإنجازات

في البداية، يمكن تعريف الفقر المدقع في لبنان بوصفه عدم القدرة على تغطية كلفة الاحتياجات الغذائية الأساسية، في حين أن الفقر النسبي هو عدم القدرة على تغطية الاحتياجات المعيشية الأساسية (كالغذاء والملبس والتعليم والصحة). ولا يزال لبنان يواجه العديد من العقبات التي تعترض المباشرة في تنفيذ عملية القضاء على الفقر. فلبنان لا يملك طريقة واضحة لقياس الفقر، ولا خطة وطنية محددة لمواجهته.

عام ١٩٩٨، قام كل من وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمحاولة لتصنيف المناطق الجغرافية حسب درجة الحرمان<sup>(١٢)</sup> باعتماد طريقة قياس «الاحتياجات الأساسية غير المشبعة»، ولكن هذه الطريقة القياسية المعتمدة تملك قيمة تأشيرية عامة في ما يتعلق بوصف التفاوتات الاجتماعية/المناطقية، بيد أنها لا تؤدي إلى تصنيف دقيق للتطبيقات الاجتماعية في البلاد. وعلاوة على ذلك، وفي غياب معطيات حول الدخل والإنفاق، انتقى هذا التصنيف أحد عشر مؤشراً تتوزع على أربعة مجالات

١٢- خارطة أحوال المعيشة في لبنان - وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٨.

أساسية (السكن، المياه والصرف الصحي، التعليم، والمؤشرات المتصلة بالدخل). وبناءً على هذا التصنيف، تبين أن حوالي ٣٢،١% من الأسر اللبنانية (و٣٥،٢% من الأفراد) تعيش تحت عتبة إشباع الحاجات الأساسية.

وبالإضافة إلى هذه المحاولة لمسح الظروف المعيشية، جرت محاولة أخرى عام ١٩٩٧ لتحديد ملامح الفقر في منطقة معينة من لبنان، تعتبر تاريخياً منطقة محرومة من الخدمات، هي بعلبك-الهرمل<sup>(١٣)</sup>.

وقد أسفرت المحاولة عن تحديد خط الفقر الأدنى (ويقدّر بمبلغ ٣٢٢ دولاراً أميركياً شهرياً لأسرة يبلغ متوسط حجمها ٥،٢٦ أفراد)، وخط الفقر الأعلى (ويقدر بمبلغ ٦٥٢ دولاراً أميركياً شهرياً لأسرة يبلغ متوسط حجمها ٥،٢٦ أفراد). وقد بلغت نسبة الفقراء في هذه المنطقة ٢٥،٥% و٥٨% من الأسر (٦٥% من السكان)، نسبة إلى خطي الفقر الأدنى والأعلى على التوالي. وقد بلغت فجوة الفقر (Poverty gap) في منطقة بعلبك-الهرمل ٣٠،٤%، وأظهر منحني لورنز أن ٥٠% من السكان يتحكمون بنسبة ٢٠% من دخل هذه المنطقة، في حين يتحكم ١٠% من السكان بنسبة ٢٠% من هذا الدخل.

علاوة على ذلك، تجدر الإشارة إلى أن خط الفقر المديني قد قُدّر بمبلغ ٤٩٥ دولاراً أميركياً لأسرة تتألف من خمسة أفراد (عام ١٩٩٢)<sup>(١٤)</sup>. وقد تم التوصل إلى هذا التقدير باحتساب «وجبة الغذاء الأقل كلفة» مع الأخذ في الحسبان متغيرات عديدة كالجنس والسن. وكذلك، ووفقاً للمنهجية نفسها، قُدّر خط الفقر الأعلى في المناطق الريفية بمبلغ ٣٧٧ دولاراً أميركياً عام ١٩٩٣<sup>(١٥)</sup>. ويعزى هذا الفارق بين خطي الفقر في الأرياف والمدن إلى تباين نسبة الاستهلاك الذاتي والبنية الديموغرافية واختلاف الأسعار.

ومع الاعتبار بأن الاستدلال على خط الفقر عملية بالغة التعقيد نظراً لتعلقها بعوامل مترابطة (البنية الديموغرافية، والمرونة والسلوك الاستهلاكي)،

١٢- الفقر ونوع الجنس في منطقة بعلبك - الهرمل، مؤسسة البحوث والاستشارات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٨.

١٤- دراسة عن تطور الأجور والأسعار ١٩٨٤ - ١٩٩٢، مؤسسة البحوث والاستشارات - منظمة العمل الدولية والاتحاد العمالي العام ١٩٩٢.

١٥- دراسة الاحتياجات الملحة - مؤسسة البحوث والاستشارات - الهيئة العليا للإغاثة - البنك الدولي - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٥.

بالتالي، وبالرغم من بعض المحاولات التمهيديّة، لم تطبق الالتزامات الثلاثة في خطة التحرك من أجل القضاء على الفقر بصورة ملائمة بعد انقضاء خمس سنوات على انعقاد القمة العالمية للتنمية الاجتماعية.

### ٣-٢-١ الآليات

#### أ. التحقيقات الميدانية والأبحاث

كما ذكرنا آنفاً، وحتى أوائل التسعينيات، أدت قلة المعطيات الإحصائية إلى تعقيد عملية تقويم الظروف المعيشية للشعب اللبناني. غير أن أبرز الإنجازات التي حققتها الحكومة، منذ عام ١٩٩٥، في إطار تحديد الفقر، كان القيام بعدد من التحقيقات الميدانية والدراسات بالعينه التي زوّدت المعنيين بالمعطيات حول بعض الجوانب الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية البارزة. ومن أبرز هذه الدراسات نذكر ما يلي (وهي مذكورة بالترتيب الزمني العكسي):

تحليل الموازنة حسب مبادرة ١٩٩٩/٢/٢٠ - ولا تزال قيد التنفيذ: وتهدف هذه الدراسة إلى تحليل إنفاق الموازنة لتحديد تخصيص الموارد الحكومية في القطاعات الاجتماعية، ويفترض بهذه الدراسة أن تخلص إلى توصيات من شأنها أن تساعد على اقتراح السياسات والتدابير الضرورية من أجل توزيع أفضل للإنفاق العام.

دراسة موازنة الأسرة في بيروت الكبرى (١٩٩٩): نفذت إدارة الإحصاء المركزي هذه الدراسة بمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وهي التحقيق الميداني الرسمي الأول عن ميزانية الأسرة منذ عام ١٩٦٦. علماً أن الاتحاد العمالي العام قد قام عام ١٩٨٦ بدراسة مماثلة لتحديد بنية ميزانية الأسرة، شملت حوالي ٢٠٠٠ أسرة في بيروت وضواحيها. وتهدف هذه الدراسة إلى تحديد بنية إنفاق الأسر. ويمكن استعمالها لاحقاً لتحديد مستوى الفقر المطلق والنسبي في المدن.

وتوخياً للتبسيط، يمكن تجديد خطوط الفقر المذكورة أعلاه باستعمال معدلات التضخم، مع بقاء المعطيات الأخرى على حالها، كما يلي:

### الجدول ٦: الاستدلال على خطوط الفقر في المدن والأرياف

السنة	خط الفقر الأعلى في المدن (بالدولار الأميركي)	خط الفقر الأعلى في الريف (بالدولار الأميركي)	معدل التضخم (بالدولار الأميركي)
١٩٩٢	٤٩٥	---	---
١٩٩٣	٦٠٧	٢٧٧	٪٢٣
١٩٩٤	٦٧٩	٤٢٢	٪١٢
١٩٩٥	٧٧٨	٤٨٣	٪١٥
١٩٩٦	٨٧٤	٥٤٣	٪١٢
١٩٩٧	٩٦١	٥٩٧	٪١٠
١٩٩٨	١,٠٢١	٦٣٣	٪٦

المصدر: مؤسسة البحوث والاستشارات (باستخدام معدلات التضخم السنوية)

على الرغم من التحقيقات الميدانية المختلفة التي جرت في السنوات الأخيرة من أجل دراسة الظروف المعيشية للمواطنين اللبنانيين، لا تزال البلاد تفتقر إلى بعض المعطيات الأساسية التي تسمح بتحديد دقيق لخطوط الفقر المطلق على الصعيد الوطني. وتقدم المعطيات المتوافرة من الدراسات المختلفة بعض المعلومات عن مستوى الدخل وتوزيعه، والاستفادة من الخدمات الأساسية، وبعض المؤشرات الأخرى التي يمكن استعمالها من أجل تقويم تقريبي غير مباشر لمستوى الفقر، وملامحه في لبنان.

إن المؤشرات الأساسية لقياس الفقر كخط الفقر، ونسبة الفقر، وفجوة الفقر، وشدة الفقر، لم يجر قياسها في لبنان، باستثناء بعض المناطق (بعلبك، الهرمل)، أو من خلال بعض المحاولات التمهيديّة التي، وعلى الرغم من دلالتها، لم تأخذ في الحسبان العوامل المتنوعة التي من شأنها التأثير في مستوى خط الفقر (العوامل الديموغرافية، الاستهلاك الذاتي، بنية الإنفاق، ملكية السكن، المرونة، التمويل من طرف ثالث للصحة والتعليم، الخ). وبالتالي، لم يتحقق قياس مستوى الفقر وشكله بدقة في لبنان حتى الآن.

دراسة التعليم الإلزامي المجاني (١٩٩٩): أجرى هذه الدراسة كل من مؤسسة البحوث والاستشارات والمركز التربوي للبحوث والإنماء، بتقويض من منظمة اليونيسف والبنك الدولي. وتهدف إلى تحديد نسب الالتحاق المدرسي والتسرب والتخلف والرسوب لدى الأفراد الذين تتراوح أعمارهم بين ٣ و٢٢ عاماً، بالإضافة إلى كلفة التعليم في مختلف المدارس ووسائل تمويلها. وكانت هذه الدراسة كذلك تهدف إلى تحديد التوسع المطلوب في المنشآت المدرسية والتجهيزات والجسم التعليمي لتوفير التعليم الإلزامي المجاني، وكذلك، الكلفة التي سوف تتطلبها هذه العملية.

**ملاحق الفقر ونوع الجنس في منطقة بعلبك-الهرمل (١٩٩٨):** قامت بهذه الدراسة مؤسسة البحوث والاستشارات بطلب من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وكانت تهدف إلى تحديد خصائص الفقراء في منطقة بعلبك-الهرمل، وكذلك الفوارق السائدة بين الجنسين.

**الظروف المعيشية للأسر في لبنان عام ١٩٩٧ (١٩٩٨):** قامت بهذه الدراسة إدارة الإحصاء المركزي بمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد خلصت الدراسة إلى تقدير عدد السكان بحوالي ٤ ملايين نسمة (بمن فيهم الفلسطينيين في المخيمات). كما شكلت مسحاً متعدد الاستعمالات قدّم معلومات حول البنية الديموغرافية وظروف السكن وإمكانية الحصول على الخدمات الأساسية، بالإضافة إلى معطيات حول التعليم والصحة والعمالة والدخل والأجور وبنية إنفاق الأسرة.

**خارطة أحوال المعيشة (١٩٩٨):** قام بهذه الدراسة كل من وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. واستناداً إلى مسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن (١٩٩٦)، تم وضع خارطة لأحوال المعيشية على أساس القضاء، وتصنيف الأسر والأفراد في خمس فئات اجتماعية حسب درجة إشباع الاحتياجات الأساسية.

**تقويم الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية في لبنان (١٩٩٧):** قام بهذه

الدراسة كل من مؤسسة البحوث والاستشارات بطلب من البنك الدولي. وشكلت معالجة تحليلية لمسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن، في محاولة لتحديد مستوى دخل الأسر بالنسبة إلى مستوى خط الفقر المقدر.

**مسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن (١٩٩٦):** قام بتنفيذ هذا المسح كل من وزارة الشؤون الاجتماعية بمساعدة صندوق الأمم المتحدة للسكان. وقد خلصت هذه الدراسة إلى تقدير عدد السكان بـ ٣,١ ملايين نسمة (باستثناء الفلسطينيين في مخيمات اللاجئين)، وحددت كذلك الخصائص الديموغرافية بما فيها توزيع السكان حسب الجنس، والفئات العمرية، وبنية الأسرة، وسن الزواج، ومعدلات الإعالة، والهجرة. كما قدمت الدراسة معلومات حول توزيع السكان حسب التصنيف الاجتماعي-المهني، والأنشطة الاقتصادية، والقطاعات (العام والخاص)، والوضع في العمل (رب عمل، أجير)، موسمية العمل، ووجود وظائف ثانوية، نشاط المرأة وغيرها. وتفصّل الدراسة ظروف السكن بما فيها الاكتظاظ وإمكانية الحصول على الخدمات الأساسية (المياه والكهرباء)، ونوع الملكية وسواها.

وبالإضافة إلى هذه الاستطلاعات والدراسات الوطنية والمناطقية، جرت دراسات تحليلية وبحوث أخرى تتضمن عناصر ذات صلة بدراسة الفقر.

**البرنامج الوطني لتحسين أحوال معيشة الفقراء (انطلق هذا المشروع في تشرين الأول ١٩٩٨ ولا يزال جارياً):** أطلق كل من وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام ١٩٩٨ هذا المشروع، ويستند إلى نتائج دراسة خارطة أحوال المعيشة في لبنان. ويشمل هذا المشروع العديد من خطط التدخل والدراسات والتحقيقات الميدانية، وهو يهدف أولاً إلى تعزيز إمكانات وزارة الشؤون الاجتماعية. كما يشمل تنفيذ مشاريع صغيرة نموذجية في بعض أكثر المناطق فقراً في لبنان الشمالي (باب التبانة وعكار). ويضم هذا المشروع إعداد تقارير حول الظروف المعيشية للأسر اللبنانية (قيد التنفيذ). وفي إطار المشروع عينه كذلك، سوف يجري استطلاع وطني يهدف

إلى تقدير خط الفقر (على أساس الدخل والاحتياجات الأساسية غير المشبعة)، ومن المتوقع إنجازه بحلول نهاية عام ٢٠٠١. فضلاً عن ذلك، يصار إلى إعداد مشروع ووثائق داعمة من أجل برنامج تنمية متكامل لمنطقة عكار يتوقع إطلاقه خلال العام ٢٠٠٠ واستمراره لمدة تتراوح بين ٣ و٥ سنوات.

### ب. التدخلات التنموية

في الآونة الأخيرة، نفذت هيئات حكومية وغير حكومية العديد من المشاريع (لا يزال بعضها قيد التنفيذ) بمساعدة مالية و/أو فنية من المنظمات المحلية والدولية. وتهدف هذه المشاريع إلى تحسين الظروف المعيشية لفئات اجتماعية معينة في مناطق محدّدة (الملحق ١ يقدم تفاصيل عن هذه المشاريع). وتتنوع طبيعة هذه المشاريع وفقاً للمتغيرات المختلفة. ويتسم بعضها ببعيد تموي مناطقي، يخدم بشكل خاص المناطق المحرومة في لبنان، كمنطقة بعلبك-الهرمل وعكار والجنوب، في حين يخدم البعض الآخر من هذه المشاريع فئات مستهدفة معينة (كالمهجرين وصغار المزارعين، الخ). وتتراوح هذه المشاريع بين توفير الخدمة، وتعزيز القدرات، ومنح القروض، وإعادة تأهيل البنية التحتية الاجتماعية، إلى جانب أنواع أخرى من المساعدة. وتمثل إحدى الآليات الممكنة، التي من شأنها أن تكتسب أهمية فائقة بالنسبة إلى تخفيف الفقر، في إنشاء المجلس الاجتماعي والاقتصادي الذي سيكون مكان الحوار المحتمل بين الأطراف المختلفة المعنية بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية (أرباب العمل في مختلف القطاعات الاقتصادية، النقابات المهنية، النقابات العمالية، الخ). غير أن مستوى فعالية هذا المجلس سوف يعتمد بالدرجة الأولى على الصلاحيات الممنوحة له بالإضافة إلى تمثيله الحقيقي للأطراف المعنية المختلفة. كما سوف يمكن أن يدرج في إطار مبادرات الحد من الفقر، والصندوق الاقتصادي والاجتماعي الذي جرى التفاوض مع مجلس الإنماء والإعمار على إنشائه بتمويل من الاتحاد الأوروبي.

ومن أبرز المساهمين مادياً في المشاريع الرامية إلى تخفيف الفقر، نذكر جهات مانحة متعددة أو ثنائية الأطراف، بالإضافة إلى وكالات الأمم المتحدة، منها: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية. وقد أسهمت منظمات عديدة في تنفيذ المشاريع الممولة لاسيما مجلس الإنماء والإعمار، والوزارات المعنية والمنظمات غير الحكومية.

### ٣-١-٣ المعوقات

تتمثل العقبة الأساسية أمام تحسين الأوضاع الاجتماعية في لبنان على الصعيد الوطني في غياب استراتيجية وطنية شاملة تهدف إلى مكافحة الفقر في البلاد. ومن شأن وجود هذه الخطة الشاملة أن تحدد المناطق المحرومة والفئات الفقيرة، وتضع الاستراتيجيات لتقويم حاجات هذه الفئات وتلبيتها، مع ضمان فعاليتها واستدامتها. ولقد أسفر غياب مثل هذه الخطة عن زيادة الأعباء المادية على كاهل الحكومة في السنوات القليلة الماضية. وعلى سبيل المثال، بلغت نسبة الإنفاق الحكومي على التربية والصحة من الناتج المحلي القائم على مستويات عالية حسب المعايير الدولية، على الرغم من أن التوزيع العادل لهذه الخدمات وفعاليتها مثار جدل. ونظراً للظروف المالية والنقدية الصعبة الراهنة التي تواجهها الحكومة، يصبح تقليص النفقات الحكومية والحد من هدر الموارد وضمان ترشيد استعمالها من الأولويات. خلال السنوات القليلة الماضية، وانطلاقاً من عام ١٩٩٦، حاولت الحكومة توجيه اهتمامها من التوظيف في البنية التحتية إلى التوظيف في التنمية الاجتماعية والبشرية، فأعطت الأولوية للإدارة والقضايا الاجتماعية، بما فيها الإصلاح الإداري وعودة المهجرين والإنماء المتوازن والجوانب البيئية. غير أن هذا التحول في سياسة الحكومة واجهته معوقات مالية بسبب العجز الكبير في الموازنة وفقدان السيطرة على نمو الدين العام.

### ٣-٤ مؤشرات لمقاربة قياس الفقر

في غياب مجموعة شاملة من مؤشرات الدخل، يمكن أن تصلح المؤشرات غير المباشرة المتوافرة، كمستوى الدخل وإمكانية الحصول على الخدمات الأساسية، مؤشرات بديلة لتقويم مدى انتشار ظاهرة الفقر. وفي هذا السياق، سوف يعتمد هذا التقرير ثلاثة مؤشرات بديلة رئيسة لتقويم مدى انتشار الفقر حالياً في البلاد وهي: الدخل والأجور، الصحة، والتعليم.

#### أ. الأجور والدخل

لقد تأثرت الأجور بصورة حادة في السنوات القليلة الماضية، وأفضل وسيلة لتوضيح هذه الظاهرة هي دراسة نمو معدل الحد الأدنى للأجور خلال الفترة الممتدة بين ١٩٩٠ و١٩٩٨. فقد شهد معدل الحد الأدنى للأجور الذي كان يبلغ ٤٥,٠٠٠ ألف ليرة لبنانية عام ١٩٩٠ (٦٤ دولاراً أميركياً) زيادة - بالأسعار الجارية - رفعت إلى ٣٠٠,٠٠٠ ألف ليرة لبنانية عام ١٩٩٦ (١٩١ دولاراً أميركياً)، أي بزيادة تبلغ نسبتها ٥٦٦٪. وفي غضون ذلك، سجل الحد الأدنى للأجور، بالأسعار الثابتة، زيادة بلغت نسبتها ٢٧٪ فقط بسبب تراكم التضخم (بالليرة اللبنانية والدولار الأميركي معاً). وتجدر الإشارة إلى أن هذه الزيادة عموماً كانت أبطأ بشكل ملحوظ بالنسبة إلى الشرائح ذات الدخل المرتفع، نظراً لأن تصحيح الأجور قد طبق بدرجة معينة من التدرج مع معدلات زيادة أعلى للشرائح ذات الدخل المنخفض. ويبين الجدول ٧ نمو الحد الأدنى للأجور بالأسعار الثابتة والجارية في الفترة الممتدة بين ١٩٩٠ و١٩٩٨:

ومنذ أواخر عام ١٩٩٦، وبالرغم من معدلات التضخم المسجلة خلال السنوات الثلاث الأخيرة، لم يلحظ أي تصحيح للأجور بالنسبة إلى العاملين في القطاع الخاص.

وتكشف الإحصاءات المنشورة مؤخراً أن الراتب الشهري الواسطي الذي يتقاضاه الأجراء اللبنانيون يبلغ حوالي ٦٨٩,٠٠٠ ألف ليرة لبنانية (أي ما

يوازي ٤٥٠ دولاراً أميركياً، بحسب أرقام عام ١٩٩٧)<sup>(١٦)</sup>. أي ٢,٣ مرة الحد الأدنى للأجور. غير أن ثمة تفاوتات هامة تبرز في مستويات الدخل على أساس متغيرات مختلفة بما فيها الجنس، والوضع ضمن العمل، والمناطق الجغرافية، والمهنة، وغيرها.

#### الجدول ٧: نمو الحد الأدنى للأجور (١٩٩٠ - ١٩٩٨)

السنة	الحد الأدنى للأجور (ليرة لبنانية)	الحد الأدنى للأجور (دولار أميركياً)	السنة	الحد الأدنى للأجور (ليرة لبنانية)	الحد الأدنى للأجور (دولار أميركياً)
١٩٩٠	٤٥,٠٠٠	٦٤	١٩٩١	٧٥,٠٠٠	٨١
١٩٩٢	١١٨,٠٠٠	٦٩	١٩٩٣	١١٨,٠٠٠	٦٨
١٩٩٤	٢٠٠,٠٠٠	١١٩	١٩٩٥	٢٥٠,٠٠٠	١٥٤
١٩٩٦	٣٠٠,٠٠٠	١٩١	١٩٩٧	٣٠٠,٠٠٠	١٩٥
١٩٩٨	٣٠٠,٠٠٠	١٩٨			

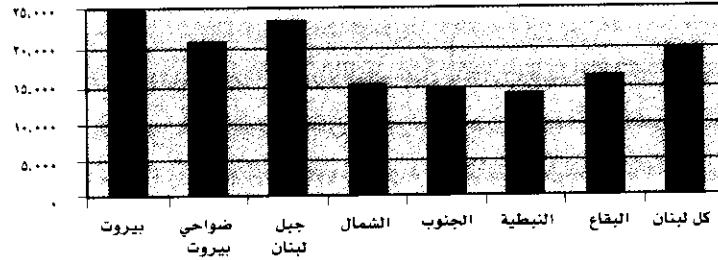
المصدر: مراسم تصحيح الحد الأدنى للأجور مؤسسة البحوث والاستشارات، مؤشر أسعار الاستهلاك

فعلى سبيل المثال، يقدر الأجر الشهري الواسطي للنساء بمبلغ ٥٦٨,٠٠٠ ألف ليرة لبنانية (٣٧٢ دولاراً أميركياً حسب أرقام ١٩٩٧)، أقل بنسبة ١٨٪ من متوسط الأجر الوطني. ومن جهة أخرى، يقدر الأجر الشهري الواسطي للرجال بمبلغ ٧٣٢,٠٠٠ ألف ليرة لبنانية (٤٨٠ دولاراً أميركياً)، أي حوالي ٦,٢٪ أكثر من متوسط الأجر الوطني. وبالتالي، يمكن الاعتبار أن الأجر الشهري الذي يتقاضاه الرجل يفوق وسطياً بنسبة ٢٨٪ الأجر الشهري للمرأة.

كما تتجلى الاختلافات المناطقية في مستوى الأجر الشهري في كل أنحاء البلاد. ونجد أعلى مستويات للأجر الشهري الواسطي في بيروت (حوالي ٨٣٥,٠٠٠ ألف ليرة لبنانية - ٥٤٧ دولاراً أميركياً)، يليها جبل لبنان بأجر متوسط شهري يبلغ ٨٠١,٠٠٠ ألف ليرة لبنانية (٥٢٥ دولاراً أميركياً)، في حين

١٦- إدارة الإحصاء المركزي، الأوضاع المعيشية للأسرة في لبنان ١٩٩٧ - ١٩٩٨.

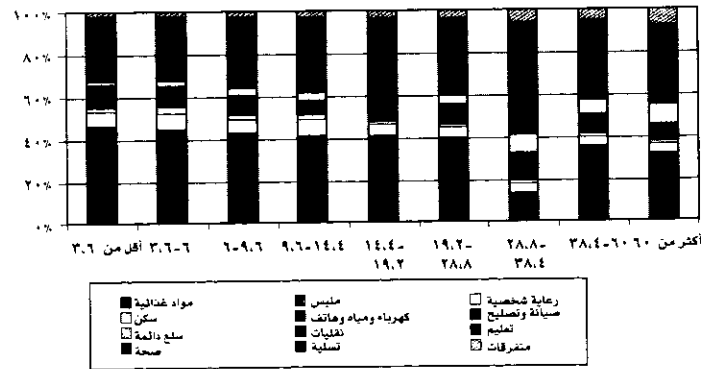
### متوسط الدخل السنوي للأسرة اللبنانية (١٠٠٠ ل.ج.)



وتجدر الإشارة إلى أن حوالي ٨٠٪ من مجموع الأسر المقيمة ينفق أكثر مما يجني، إذ تراوح معدل دخلها بالنسبة إلى إنفاقها بين ٠.٢٥ كحدٍّ أدنى و٠.٩١ كحدٍّ أقصى.

علاوةً على ذلك، يظهر توزيع الاستهلاك السنوي للأسرة حسب نوع الإنفاق أن الأسر ذات الدخل المنخفض تنفق نسبياً المزيد على المواد الغذائية والرعاية الشخصية والخدمات العامة (الكهرباء، والمياه، والهاتف) والصحة بالمقارنة مع الأسر ذات الدخل المرتفع. ومع ارتفاع دخل الأسرة، يتركز الإنفاق على النشاطات الترفيهية والسلع المعمرة والتعليم. وتجعل هذه البنية من الإنفاق الأسر ذات الدخل المنخفض أكثر عرضةً للرسوم الجمركية والرسوم على الخدمات العامة من الأسر ذات الدخل المرتفع.

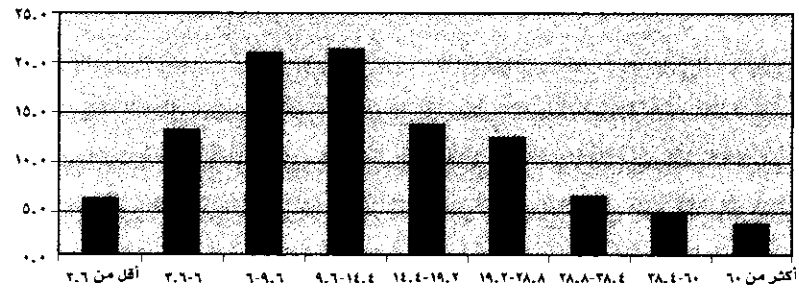
### توزيع الأسر حسب الدخل وطبيعة الإنفاق



نصادف أدنى متوسط للأجر الشهري في جنوب لبنان (٥٤٦,٠٠٠ ألف ليرة لبنانية - ٣٥٨ دولاراً أميركياً)، وهي ١,٨ مرة فقط معدل الحد الأدنى للأجور. إن الأجراء الدائمين الذين يمثلون أغلبية القوة العاملة اللبنانية (٦٤٪) يملكون مستوى أجر شهري أعلى يقدر بمبلغ ٧٦٩,٠٠٠ ألف ليرة لبنانية شهرياً، أي ما يعادل ٥٠٣ دولارات أميركي (١٩٩٧)<sup>(١٧)</sup>، فيما بلغ الأجر الشهري لفئات العاملين الأخرى ٤٤٤,٠٠٠ ألف ليرة لبنانية شهرياً فقط.

ويظهر توزيع الأسر اللبنانية وحسب فئة الدخل أن حوالي ٧٥٪ من الأسر المقيمة تحصل على دخل أقل من ١٩,٢ مليون ليرة لبنانية سنوياً، مع وجود تفاوتات مناطقية ملحوظة. فعلى سبيل المثال، يحصل ٨٦٪ من الأسر في جنوب لبنان، بالمقارنة مع ٦٤٪ من الأسر في بيروت، على دخل سنوي أقل من ١٩,٢ مليون ليرة لبنانية.

### توزيع الأسر اللبنانية حسب فئة الدخل السنوي (بملايين الليرات اللبنانية)



وعلاوةً على ذلك، يتغير مستوى الدخل السنوي للأسرة اللبنانية إلى حدٍّ كبير بين مختلف المناطق اللبنانية. فقد تبين أن هذا الدخل هو الأعلى في بيروت (٢٤,٨ مليون ليرة لبنانية)، وجبل لبنان (٢٣,٣ مليون ليرة لبنانية)، فيما هو الأدنى في النبطية (١٣ مليون ليرة لبنانية) ولبنان الجنوبي (١٢,٦ مليون ليرة لبنانية). وتنجم هذه التفاوتات في الدخل عن الإنماء المناطقي غير المتوازن، وتركيز الأنشطة المولدة للدخل المرتفع في بيروت وجبل لبنان.

١٧- إدارة الإحصاء المركزي، الأوضاع المعيشية للأسرة في لبنان ١٩٩٧ - ١٩٩٨.



وبالنتيجة، تظهر المعطيات المتوافرة حول الأجور والدخل العديد من الحقائق ومن بينها:

- لا يمكن تحديد تطور الأجور والمداخيل بدقة بسبب الافتقار إلى معطيات ملائمة، غير أن تطور الحد الأدنى للأجور أظهر أن القدرة الشرائية اللبنانيين قد تدهورت بشكل ملحوظ خلال الفترة الممتدة بين ١٩٩٠ و١٩٩٨.

- لا تزال التفاوتات الحادة قائمة في مستوى الدخل لاسيما حسب الجنس والمناطق.

- تظهر أنماط الإنفاق لدى فئات الدخل المختلفة أن الفئات ذات الدخل المحدود تتأثر بالرسوم الجمركية وتسعير الخدمات العامة أكثر من الفئات ذات الدخل المرتفع.

#### ب. الصحة

بالرغم من ضخامة الفاتورة الصحية التي تقدّر بحوالي ٩.٢٪ إلى ١٠٪ من الناتج المحلي القائم عام ١٩٩٧<sup>(١٨)</sup> لا يزال نظام الرعاية الصحية في لبنان يواجه مشاكل هيكلية تؤثر مباشرة في كلفة هذه الخدمة وإمكانية حصول الأسر عليها. ومن بين المعوّقات الأساسية التي تسهم في زيادة الكلفة والتفاوت في توزيعها، نذكر ما يلي:

- التفاوت في تأمين خدمات الرعاية الصحية الوقائية والاستشفائية بين المناطق اللبنانية المختلفة، كما يظهر من خلال التفاوتات الإقليمية الكبيرة في مؤشرات صحة الأطفال والإنجاب. فعلى سبيل المثال، يقدر المعدل الوطني لوفيات الأطفال بـ ٢٨ لكل ألف مولود حي، مع تفاوتات حادة بين المناطق، إذا يبلغ هذا المعدل ١٥،٩ في بيروت مقابل ٥١،٥ في لبنان الشمالي و ٣٥،٩ في البقاع.

١٨ - مراجعة للإنفاق العام في القطاع الاجتماعي. مجموعة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ١٩٩٨

- إن الفاتورة الضخمة نسبياً التي تدفعها الأسرة مباشرة والتي تقدر بحوالي ٥٢٪ من الفاتورة الإجمالية للرعاية الصحية (١٩٩٧) تعكس، إلى حدّ كبير، المعوّقات العديدة التي يواجهها النظام الصحي في لبنان. فالإنفاق النقدي على الأدوية مرتفع بشكل خاص لسببين رئيسيين هما غياب الرقابة على سوق الأدوية، وفاتورة الدواء الضخمة التي ترتبط مباشرة بغياب الرقابة على استعمال الأطباء والصيدلة للأدوية.

- تبرز تفاوتات هامة في ما يتعلق بالتوزيع الجغرافي للأسر التي تملك تأميناً صحياً (أو أفراد الأسرة). فعلى سبيل المثال، أكثر من ٥٥٪ من سكان بيروت مشمولين بالتأمين صحياً مقابل ٢٣،٥٪ من السكان في جنوب لبنان<sup>(١٩)</sup>. والجدير بالذكر أن النسبة المئوية للأسر المشمولة بالتأمين الصحي والتي ترتبط إيجاباً بمتوسط الدخل، أي أن المناطق التي توجد فيها مستويات دخل مرتفعة تزيد فيها نسب السكان المشمولين بالتأمين، ويعني ذلك أن الأسر ذات الدخل المنخفض تتفق مبالغ نقدية على الصحة أكثر من الأسر ذات الدخل المرتفع. أما في ما يتعلق بالبنية العمرية، فتجدر الإشارة إلى أن ٣٧،٤٪ فقط من اللبنانيين الذين تتجاوز أعمارهم ٦٠ عاماً مشمولين بتأمين صحي على الرغم من أن هذه الفئة العمرية أكثر عرضة للإصابة بالأمراض المزمنة وأكثر حاجةً للرعاية الصحية.

- يتميز نظام الرعاية الصحية في لبنان بطبيعته المتعددة، وبالتالي، فهو يشهد تدفقاً غير منتظم للموارد المالية والأنظمة معاً من خلال الأطراف المختلفة المعنية بالنظام الصحي، مع وجود العديد من الجهات الممولة والمانحة العامة، وشبه العامة، والخاصة والمؤسسات التي لا تبغي الربح. إن تعددية النظام الصحي، نظراً لتنوع الجهات الممولة والمانحة للخدمات الصحية، تؤدي إلى فائض في الطاقم الإداري المسؤول عن أنظمة الرعاية الصحية، مما يؤدي إلى هدر هائل للموارد في هذا القطاع.

١٩ - الظروف المعيشية للأسر اللبنانية عام ١٩٩٧. مديرية الإحصاء المركزي، ١٩٩٨

والمشكلة مطروحة بشكل خاص على مستوى مؤسسات تمويل الرعاية الصحية التي تخصص نسبة كبيرة من النفقات للإدارة وطاقم الموظفين (ويعتبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خير مثال على ذلك).

- لم تعد سوق الرعاية الصحية، إلى حدٍ كبير، خدمة اجتماعية أساسية، تكفل لكل مواطن الحق في الاستفادة من الرعاية الصحية. وتخضع هذه السوق في الوقت الحاضر إلى قوى العرض والطلب، لاسيما في ما يتعلق بتسعير الخدمات الصحية مقابل نوعية الخدمات المقدمة. وتتعاظم المشكلة بسبب الضعف النسبي للبعد الوقائي الذي يعزى إلى تنامي الطلب على الخدمات الصحية، وبالتالي، يؤثر في ارتفاع أسعار هذه الخدمات، وتالياً، في الفاتورة الصحية الإجمالية.

- يفتر دور الحكومة في هذا السياق إلى تحديد واضح، فمن جهة، تنزع وزارة الصحة - بوصفها الجهة الحكومية الرئيسية في هذا المجال - إلى التوظيف في السوق الصحية من خلال تأمين أسرة إضافية في المستشفيات وإنشاء مراكز صحية جديدة، في حين تشير الإحصاءات إلى أن السوق تعاني من فرط الإشباع باستثناء بعض المناطق الجغرافية المعينة. ومن جهة أخرى، لا تمارس الحكومة دورها التنظيمي في مراقبة القطاع الخاص لجهة نوعية الخدمات الصحية وتسعيرها وتأمين المساواة في الحصول على هذه الخدمات.

بالرغم من الجهود المبذولة لتعزيز أداء القطاع الصحي والتحسين النسبي في مؤشرات الصحة، لم تتأمن بعد الاستفادة من الخدمات الصحية الأساسية بصورة فعّالة وعادلة. وبالتالي، يحتاج القطاع الصحي إلى المزيد من التطوير، لاسيما من أجل ضمان تغطية متوازنة للخدمات الصحية الأولية لمختلف المناطق والفئات الاجتماعية.

### ج. التعليم

يبلغ الإنفاق على التعليم في لبنان حوالي ٩.٣٪ من الناتج المحلي القائم<sup>(٢٠)</sup>. ومعظمه إنفاق خاص (٥.٦٪ من الناتج المحلي القائم). غير أن الإنجازات التي تحققت في قطاع التعليم لا تتناسب مع المستوى العالي للإنفاق. وخلال السنوات الأخيرة، تحسنت مؤشرات التعليم تحسناً ملحوظاً، لاسيما في ما يتعلق بزيادة نسب الالتحاق المدرسي وانخفاض نسبة التسرب والرسوب والتخلف ومعدلات الأمية، بالإضافة إلى التقدم الذي تحقّق على مستوى تحسين البنية التحتية للمؤسسات التعليمية. غير أن كل هذه التحسينات كانت باهظة الكلفة للغاية مع ثغرات في توزيعها العادل على المناطق. كما أن فعالية النظام التعليمي القائم لا تزال موضع شك، وخاصة على صعيد التعليم الرسمي.

وفي ما يلي أبرز السمات التي تميز قطاع التعليم في لبنان:

- على الرغم من تنامي الإنفاق الحكومي على التعليم، يبقى الانتساب إلى المدارس الرسمية دون التوقعات، ولا تتجاوز نسبة هذا الانتساب ٣٥.٤٪ من مجموع التلاميذ الملتحقين بالمدارس في المراحل دون الجامعية<sup>(٢١)</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن حصة المدارس الرسمية من عدد التلاميذ الإجمالي أقل بصورة ملحوظة بالنسبة إلى الأطفال الذين تقل أعمارهم عن ١٠ أعوام (ولا يتجاوز وسطياً ٢٤٪ من إجمالي التلاميذ في هذه الفئة العمرية).

- لا تزال فعالية نظام التعليم الرسمي ونوعيته على المحك. ويستتج ذلك جزئياً من العلاقة الوثيقة بين الانتساب إلى المدارس الرسمية ومستوى دخل الأسرة. فكلما انخفض دخل الأسرة، ارتفع الانتساب إلى المدارس الرسمية، مما يعرّز الانطباق بأن المدارس الرسمية هي للفقراء.

- المؤشرات الأخرى لقياس فعالية نظام التعليم الرسمي تتمثل في نسب

٢٠- مراجعة الإنفاق العام في القطاع الاجتماعي- مجموعة التنمية الاجتماعية والاقتصادية- منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ١٩٩٨

٢١- دراسة للتعليم الإلزامي المجاني، المركز التربوي للبحوث والإنماء ومؤسسة البحوث والاستشارات ١٩٩٠

التخلف والرسوب والتسرب. وتصل نسبة التأخر الدراسي إلى ٤٠,٩٪ في التعليم ما قبل الجامعي على الصعيد الوطني وهي تبلغ ٦٠٪ في المدارس الرسمية، بالمقارنة مع ٢٨٪ في المدارس الخاصة. وتقدّر نسبة إعادة الصفوف وطنياً بـ ١١,٥٪ (١٩٩٧-١٩٩٨)، وهي تصل إلى ٢٢,٩٪ في المدارس الرسمية، مقابل ٤,٧٪ في المدارس الخاصة.

- إن التفاوت في إمكانية الاستفادة من الخدمات التربوية بين مختلف الفئات العمرية والمناطق اللبنانية يتجلّى بوضوح في التفاوتات الحادة في نسب الالتحاق المدرسي. وتقدّر نسبة الالتحاق الإجمالية للفئة العمرية ٢-٢٢ عاماً بـ ٧٨٪ في لبنان. وتصل نسبة الالتحاق إلى الذروة بالنسبة إلى الفئة العمرية ٤-١٣ عاماً، وتتراوح بين ٩٢ و ٩٩٪، متراجعةً بشكل ملحوظ بالنسبة إلى الفئة العمرية ٢٢-٢٣ عاماً (إذ تصل إلى ٢٤,٤٪). كما تظهر تفاوتات مناطقية بارزة بهذا الشأن إذ تصل هذه النسبة إلى ٨٢,٥٪ في جبل لبنان وتخفض إلى ٧٤,٣٪ في البقاع.

- نجد فائضاً في الجسم التعليمي في قطاع التعليم الرسمي مع نسبة وسطية للتلاميذ إلى الأساتذة تصل إلى حوالي ٨-٩، مقابل ١٢ على صعيد البلاد، و ١٤ في المدارس الخاصة، و ٢٢ في المدارس الخاصة المجانية. وتعتبر مؤهلات الجسم التعليمي الحالي في المدارس الرسمية موضع شك، لاسيما وأن ٢٤٪ من أفراد الجسم التعليمي فقط يحملون شهادات جامعية. وحتى بعد تطبيق المناهج الجديدة للتعليم خلال العام الدراسي ١٩٩٨-١٩٩٩ في بعض المراحل التعليمية، تبقى فعالية هذه المناهج الجديدة موضع شك لجهة توافر المواد التعليمية ووسائل الإيضاح وتأقلم التلاميذ والأهل مع الطرائق التعليمية الجديدة.

- تفوق كلفة التعليم في المدارس الرسمية إلى حدّ كبير كلفة التعليم في المدارس الخاصة حين تقاس على أساس الطالب الواحد. وتشير التقديرات إلى أن هذه الكلفة أعلى بنسبة ٢٠٪ في المدارس الرسمية مما

هي عليه في المدارس الخاصة، للمرحلتين الابتدائية والمتوسطة، وبنسبة ٣٥٪<sup>(٣٢)</sup> للمرحلة الثانوية ١٣. غير أن احتساب هذه الكلفة يشمل الإنفاق الحكومي على المساعدات التعليمية لموظفي القطاع العام، مع الإشارة إلى أن معظم هؤلاء يسجلون أولادهم في المدارس الخاصة.

على الرغم من ارتفاع نسب الالتحاق المدرسي في مرحلة التعليم الابتدائي، لا يزال بعض المشاكل الهيكلية يواجه قطاع التعليم الرسمي، لاسيما في ما يتعلق بفعالية التعليم الرسمي ونوعيته وتوفيره لكل المناطق والفئات الاجتماعية، وكذلك التكاليف المرتفعة المترتبة على ذلك.

### ٢-٣ العمالة والاستخدام

#### ١-٢-٣ أبرز الإنجازات

يعتمد لبنان على رأسماله البشري كوسيلة لتعزيز النمو الاقتصادي، نظراً لموارده المالية المحدودة. وقد تحسنت مؤشرات العمالة تحسناً طفيفاً في السنوات الأخيرة بالمقارنة مع فترة ما قبل الحرب. ويشهد لبنان حالياً زيادة في مشاركة النساء في القوى العاملة، إلى جانب استقرار معدل البطالة بالإضافة إلى تحسن في مستوى تعليم القوة العاملة ومهاراتها.

#### ٢-٢-٣ الآليات

خلال الأعوام الأخيرة، تركزت الجهود الوطنية بالدرجة الأولى على تحسين التعليم المهني والتقني في لبنان من خلال إنشاء مدارس رسمية جديدة، وتوفير المساعدة الفنية للمدارس القائمة، وتطوير المناهج، وتعزيز التدريب المهني والتقني للموارد البشرية المؤهلة.

٢٢- مراجعة الإنفاق العام في القطاع الاجتماعي. المرجع المذكور

## أ. تحقيقات ميدانية ودراسات

لقد جرت تحقيقات ميدانية وطنية لتقويم وضع سوق العمل في لبنان نذكر منها:

تحقيق ميداني عن القوة العاملة واليد العاملة - المؤسسات، ١٩٩٦: قامت بهذه الدراسة المؤسسة الوطنية للاستخدام بدعم من منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد أعدت هذه الدراسة الميدانية لمساعدة الحكومة على صياغة سياسات العمل حول القوة العاملة في لبنان، مع مشروع لصياغة استراتيجية عمل وطنية، وإنشاء مكاتب وطنية للعمل وتعزيز الترابط بين العرض والطلب.

تحقيق ميداني عن سوق العمل واليد العاملة-الأسر، ١٩٩٦: قامت بها المؤسسة الوطنية للاستخدام بدعم من منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وهدفت الدراسة إلى تقويم ظروف البطالة بما فيها معدل البطالة، ومدة البطالة الوسطية، وملامح العاطلين عن العمل.

الإحصاء الشامل للمباني والمؤسسات، ١٩٩٦-١٩٩٧: قامت به إدارة الإحصاء المركزي بهدف إنشاء قاعدة للمعلومات حول ظروف المباني والوحدات السكنية (الشغور، المساحات، سنة البناء، وغيرها). كما توجهت هذه الدراسة الإحصائية إلى المؤسسات وجمعت المعطيات حول نشاطها الاقتصادي وحجمها (لجهة عدد الموظفين) وسنة تأسيسها، الخ.

## ب. التدخلات التنموية

لقد ركزت المشاريع التنموية الرامية إلى تحسن ظروف العمل واستحداث فرص عمل في لبنان على بعض الميادين المعينة. ففي بادئ الأمر، نظمت ندوات ومؤتمرات بمساعدة المنظمات الدولية لدراسة ظروف سوق العمل وتحديد السياسات من أجل تحسين ظروف العمل. كما أطلقت برامج تدريبية عديدة لتطوير المهارات في قطاعات مختلفة. ومن بين خطط العمل التي

جرى تنفيذها في هذا الإطار، نذكر تصميم وبناء معاهد تقنية جديدة في مختلف المناطق اللبنانية.

وعلاوة على ذلك، أطلقت الحكومة العديد من البرامج التنموية الرامية إلى استحداث فرص عمل وتحسين «إمكانية تشغيل» السكان المقيمين، لاسيما في المناطق المحرومة (لبنان الجنوبي، بعلبك - الهرمل، عكار، الخ).

وقد قامت بتمويل المشاريع الرامية إلى تطوير العمالة في لبنان منظمات أجنبية مختلفة نذكر منها:

MES (فرنسا)، GTZ (ألمانيا)، JG (اليابان)، MAE (فرنسا)، SFD (السعودية)، OFID و KFW (ألمانيا). وقام بتنفيذ هذه المشاريع كل من مجلس الإنماء والإعمار، ومنظمة العمل الدولية ومؤسسة الحريري.

## ٣-٢-٣ المعوقات

على الرغم من الجهود المبذولة، تبرز معوقات عديدة على الصعيدين الماكرو-اقتصادي والميكرو-اقتصادي تؤثر في ظروف العمل في لبنان، بعضها هيكلي والبعض الآخر ناجم عن الأداء الاقتصادي الإجمالي.

لقد كان أداء القطاع الخاص - الذي يشكل محرك النشاط الاقتصادي في لبنان - في عملية التنمية الاقتصادية محدوداً خلال الفترة السابقة. فهذا القطاع لم يستفد بعد بما فيه الكفاية من إعادة تأهيل وإعمار البنية التحتية والخدمات الأساسية التي أطلقتها الحكومة في فترة ما بعد الحرب. وقد كانت الحركة الاستثمارية، في هذا السياق، بطيئة نسبياً نتيجة للغموض الذي لا يزال يشوب دور لبنان الاقتصادي المحتمل وهويته في المنطقة. وقد سعت الحكومة عام ١٩٩٣ لتوفير مناخ مناسب للاستثمار، من خلال خفض الضرائب، ولكن هذه المساعي لم تنجح تماماً في اجتذاب المستويات المتوقعة من الاستثمارات خاصة في القطاع المنتج. وفي أواسط التسعينيات، شهد قطاع البناء ازدهاراً لم يستمر طويلاً بسبب عوامل عديدة تتعلق أساساً

بسلوكيات السوق والظروف الماكرو-اقتصادية غير المؤاتية.

وهناك عامل بارز آخر يجب التشديد عليه وهو أن الإنفاق على إعادة الإعمار لم يتحول كلياً إلى النشاط الاقتصادي، بما أن القسم الأكبر من هذا الإنفاق قد تسرب خارج البلاد (أجور العمال الأجانب، استيراد الآلات والمعدات، أرباح شركات البناء الأجنبية، الخ).

ونظراً لنمو الاقتصاد البطيء المصحوب بتراجع معدلات التضخم، توجي العلاقة بين البطالة والتضخم أن البلد قد شهد معدلات بطالة مرتفعة خلال الأعوام الثلاثة الأخيرة. ويكتسب تحسين الإطار الماكرو-اقتصادي في هذا الصدد أولوية قصوى. ويعني ذلك تقليص الاختلالات المالية وتأثيرها الطارد، مما يوفر المناخ المواتي للاستثمار الخاص، ويدرج جهود إعادة الإعمار ضمن إطار خطة تنمية اقتصادية تستهدف القطاعات الإنتاجية الرئيسية، وتشجع لا مركزية الاقتصاد، أي تخفّف الخلل المناطقي لجهة العرض والطلب على العمالة.

من جهة أخرى، تعاني مختلف القطاعات الاقتصادية في لبنان، لاسيما القطاعات الصناعية، من مشاكل هيكلية. وأبرز هذه المشاكل يتمثل في تضائل القدرة التنافسية لهذا القطاع بسبب تعاضم تكاليف الإنتاج (الرأسمال والكهرباء والأرض). وتؤثر عوامل أخرى سلباً في أداء هذا القطاع، بما في ذلك العمل بأقل من الطاقة القصوى، ونوعية الإنتاج المتدنية، وصعوبات العمل بوجود مواد أولية غير مناسبة وعدم ملائمة التسعير، والافتقار إلى مصادر تمويل دائمة. وتنعكس نتائج هذه المشاكل على القوة العاملة بعدم قدرة هذا القطاع على تطوير مهارات العمال بشكل ملائم من أجل تحسين إنتاجهم، وبالتالي، دخلهم.

ولا يزال التدريب المهني أثناء العمل وتعزيز قدرات القوة العاملة في لبنان أدنى من متطلبات التكيف مع التغييرات التكنولوجية والاقتصادية السائدة إقليمياً ودولياً. وفي عام ١٩٩٦، أظهرت المعطيات المتوافرة أن نسبة القوة

العاملة التي تخضع للتدريب داخل المؤسسة لا يتجاوز ١٧٪ من مجمل القوة العاملة. وتشكل المؤسسات الصغيرة التي لا تملك لا الحوافز ولا القدرات المادية على التوظيف في التدريب الأكبر في المؤسسات الاقتصادية. فيما أكثر المؤسسات التي يمكن أن تقوم بهذا التوظيف هي المؤسسات الكبرى التي لا تتجاوز نسبتها ١٪ إلى ٢٪ من العدد الإجمالي للمؤسسات اللبنانية.

كما أن المناهج التعليمية المهنية والعامّة لا تلبّي بصورة ملائمة طلب سوق العمل، بسبب غياب السياسات التي تنظم العلاقة بين المؤسسات التربوية وأرباب العمل.

بالإضافة إلى هذه المشاكل الجذرية، تواجه القوة العاملة اللبنانية المنافسة الشديدة للعمالة الأجنبية قليلة الكلفة. ولم تنشر أية إحصاءات رسمية حول حجم العمالة الأجنبية في البلاد، غير أن عدد العمال الأجانب يتراوح بين ٤٠٠ و ٥٠٠ ألف، استناداً إلى مصادر غير رسمية، ومعظمهم من السوريين. وعلى الرغم من أن هذه المنافسة ترتبط بمستوى معين من المهارات (فئات العمال غير المؤهلين أو شبه المؤهلين)، فهي تؤثر تأثيراً بارزاً في الاقتصاد، وتسبب ارتفاع معدلات البطالة في فئات عمالية معينة، وتزيد الضغوطات على أصحاب الدخل المنخفض، وتسبب خروج الأموال من البلاد. وبالتالي، يجب أن تشمل السياسات والتدابير تنظيم تدفق العمالة الأجنبية الوافدة من خلال فرض تكاليف أعلى على أرباب العمل الذين يستخدمون اليد العاملة الأجنبية، بواسطة فرض الضرائب الإضافية على تراخيص العمل والضمان الاجتماعي الإجمالي.

ويجب أن تعالج مسألة الأجور بعناية شديدة نظراً لأهميتها الكبيرة. إن الحد الأدنى للأجور، وإلى حد ما، الأجر الوسطي، لا يتلاءم مع الحد الأدنى لكلفة المعيشة، ولا يزالان دون خط الفقر بشكل كبير. لذلك لا بد من تطبيق سياسة أجور جديدة، بالإضافة إلى إعادة هيكلة المساعدات الاجتماعية وشبكات الأمان.

كما يجب إيلاء عناية خاصة للقوة العاملة النسائية، لا لتحسين مشاركتها في القوى العاملة فحسب، بل كذلك لتحسين ظروف عملها وتقليص الفوارق القائمة، بالمقارنة مع الرجال، لجهة الأجور والتكافؤ في فرص الوصول إلى المراتب العالية في مؤسسات العمل، والمعونات الاجتماعية.

### ٣-٣ الاندماج الاجتماعي

يمكن تحديد الفئات الاجتماعية الرئيسية المعنية بإشكالية الاندماج الاجتماعي في لبنان كما يلي:

- المهجرون
- المناطق الجنوبية المحتلة والمعتقلون في السجون الإسرائيلية والأسرى المحررون
- النساء والشباب

### ٣-٣-١ المهجرون

تعود ظاهرة التهجير إلى عام ١٩٤٨، حين بدأت الموجات الأولى من السكان تنزح من المناطق الحدودية في جنوب لبنان بسبب الاحتلال الإسرائيلي. وقد استمرت حركة التهجير، إما إلى مناطق لبنانية أخرى أو إلى دول أخرى. وقد غيرت حركة نزوح السكان التوازن الديموغرافي بسبب إفراغ بعض المناطق من سكانها كلياً، مما انعكس سلباً في الوقت نفسه على القطاعات الاقتصادية، وخاصة الزراعة. وكان المهجرون أحد الموضوعات البارزة التي نوقشت خلال اتفاق الطائف الذي أعاد السلام إلى البلاد عام ١٩٩١. وفي صلب الاندماج السياسي للبلاد، تبرز الحاجة الملحة لتدخل حكومي من أجل عودة المهجرين خلال سنوات الحرب بدءاً من عام ١٩٧٥.

وقد تمثلت الحلول الحكومية لهذه القضية بإنشاء وزارة للمهجرين تقوم بالإشراف على عودة المهجرين وتنظيمها، بناءً على «الخطة العامة لعودة المهجرين» التي تحدد الأولويات والجدول الزمني لهذه العملية. كما تشكل هذه الوزارة همزة

الوصل بين الحكومة والمهجرين والهيئات الأخرى المعنية بمسيرة العودة. والمهجرون، حسب التعريف، هم «الأسر أو الأفراد الذين أرغموا على مغادرة مكان عيشهم الأصلي، والانتقال إلى مناطق أخرى من البلاد، بسبب النزاعات العسكرية، أو بسبب غياب ظروف العيش الطبيعية».

وقد أنشئ صندوق خاص لتغطية تكاليف إعادة الإعمار ومنح القروض للهدف نفسه. وتمول هذا الصندوق مصادر عديدة: موازنة الحكومة، الضرائب الخاصة، القروض والهبات. وكانت مشاركة الجمعيات المحلية ضرورية لتسريع اندماج المهجرين العائدين، وبالتالي، أنشئت لجان محلية عديدة. وفي عام ١٩٩٤، أطلق كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج اليونسكو ومجلس الإنماء والإعمار في لبنان ووزارة المهجرين برنامجاً مشتركاً قام بتخصيص مبلغ ١٠,٧ مليون دولار أميركي لمسيرة العودة. وقد ركز البرنامج نشاطاته على الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية للعائدين، بالإضافة إلى تمويل البحوث والدراسات لاستعمالها في وضع السياسات. كما قدم الاتحاد الأوروبي مساهمة بارزة لعودة المهجرين بلغت قيمتها ١,٢ مليون دولار عام ١٩٩٤، وقدم ٤,٩٥ ملايين وحدة نقدية أوروبية عام ١٩٩٦ لتحسين القطاع الزراعي في مناطق التهجير السابق.

الجدول ٨: تخصيص الإنفاق لعودة المهجرين حسب المهمات (بمليارات الليرات اللبنانية)

البنية التحتية	٩٪
المساعدة الاجتماعية	٠٪
الإخلاء	٦٢٪
إزالة الضرر	١٪
البناء	١٠٪
ترميم	١٧٪
المصالحات والضحايا	١٪

خلال الفترة الممتدة بين عام ١٩٩٣ وكانون الثاني ١٩٩٩، جرى إنفاق حوالي ١,٢ مليار ليرة لبنانية على قضية المهجرين<sup>(٣٣)</sup> (أكثر من ٧٥٠ مليون دولار

٢٢- تقرير إحصائي نشرة الصندوق المستقل للمهجرين ١٩٩٩

أميركي). ويبين توزيع الإنفاق على الأعمال المختلفة أن معظم الإنفاق ذهب لتعويضات الإخلاء، وهي مهمة استوعبت أكثر من ٦١٪ من الموارد المخصصة لعودة المهجرين خلال هذه الفترة.

وفي أثناء ذلك، قدّر الإنفاق على المساعدة الاجتماعية والدعم والتعويض على الضحايا بنسبة ٠,٦٪ فقط من الموارد المخصصة. ويغطي هذا الإنفاق حوالي ١٠٨٥٠٧ مستفيدين، موزعين على المناطق اللبنانية المختلفة، مع الإشارة إلى أن عدد المستفيدين المحتملين قدّر عام ١٩٩٦ بحوالي ٧٠,٧٢٦ أسرة (أي ما يعادل أكثر من ٣٣٠,٠٠٠ فرد)<sup>(٢٤)</sup>. وبالتالي، لم تتم تلبية سوى ثلث المهجرين خلال السنوات الخمس الأخيرة. وفي الوقت الحاضر، تعد وزارة المهجرين خطة لاستئناف مسيرة العودة، معتمدة على معايير جديدة لاختيار المستفيدين. وتشير التقديرات إلى أن هذه الخطة سوف تستمر ٣٦ شهراً (حتى عام ٢٠٠١) بكلفة إجمالية قدرها ٢,٤٥٦ مليار ليرة لبنانية.

لقد واجهت عودة المهجرين، معوّقات عديدة كان أبرزها الوضع المالي الذي تعاني منه الحكومة اللبنانية، مما استلزم تقليصاً حاداً في نفقات الحكومة (باستثناء الأجور وخدمة الدين) عام ١٩٩٩. ومن شأن النقص في الموارد المالية أن يؤثر إلى حدّ كبير في إمكانية الإسراع في عودة المهجرين على المدى القصير. وبالإضافة إلى العائق المالي، تemic عوامل سياسية واجتماعية عديدة عودة المهجرين. فعلى سبيل المثال، يجب إيلاء المزيد من الاهتمام للمصالحة ودمج الفئات التي تعرضت للتمييز سابقاً، من أجل ضمان استدامة التضامن الوطني. كما أن التهجير لمدة طويلة، والذي حصل معظمه قبل عام ١٩٨٥ قد فرض على المهجرين نمط حياة وعادات وتقاليده ومعيشة جديدة. وبالتالي، لن تكون العودة مسألة سهلة ودائمة لقسم كبير من المهجرين، الذي قاموا بتكييف حياتهم مع مواقع تهجيرهم الحالية. وبناءً

٢٤- عودة المهجرين في لبنان. وزارة المهجرين. ١٩٩٦.

عليه، فإن أية خطة لا يجب أن تكتفي ببناء المساكن وإعادة تأهيلها بل أن تجد الإطار الاجتماعي-الاقتصادي (الخدمات الأساسية، استحداث فرص عمل، الخ) التي تضمن استقرار العائدين من قرى ومناطق العودة.

### ٣-٣-٢ سكان الشريط المحتل والمعتقلون اللبنانيون في السجون الإسرائيلية

تشمل الأراضي الجنوبية التي تحتلها إسرائيل حوالي ١٩٢ قرية ومزرعة<sup>(٢٥)</sup> (بما فيها قضاء جزين المحرّر مؤخراً)، ويبلغ عدد سكانها الإجمالي زهاء ٧٧ ألف نسمة. ومن المعروف أن الشريط المحتل، حتى في فترة ما قبل الحرب، كان من أكثر المناطق حرماناً في لبنان، لاسيما في ما يتعلق بعدم توافر البنية التحتية الملائمة والخدمات الأساسية، والاعتماد الكبير على الزراعة كمصدر عيش أساسي، والبعد عن المركز. وخلال الحرب، تدهور الوضع مع بروز مشاكل جديدة فرضتها ظروف الاحتلال من جملة أمور أخرى، والتهجير والمعوقين والمعتقلين في السجون الإسرائيلية، بالإضافة إلى اعتماد الأهالي على الحضور الإسرائيلي كمصدر أساسي للدخل (جيش لبنان الجنوبي، والتهريب والعمل داخل إسرائيل، الخ). ويواجه الشريط المحتل العديد من التحديات التي قد تعيق تدميمه في مرحلة السلام، لاسيما اندماج المقاتلين السابقين وتفكيك الألغام واستحداث فرص عمل.

وفي محاولة لتوضيح الدور المقبل للجنوب، مع الأخذ في الحسبان استمرار ظروف الاحتلال أو الانسحاب الإسرائيلي، قامت الحكومة اللبنانية من خلال الهيئة العليا للإغاثة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بإعداد استراتيجية تنمية مناطقية لجنوب لبنان. وقد سعت هذه الاستراتيجية

٢٥- في ٢٥ أيار ٢٠٠٠ أنجز الجيش الإسرائيلي انسحابه من الأراضي اللبنانية. في انسحاب استغرق أياماً قليلة، وحتى تاريخ اعداد هذا التقرير للطباعة، كانت لا تزال تجري مفاوضات بين لبنان والأمم المتحدة لترسيم خط الانسحاب بموجب القرار ٤٢٥. حيث كانت لا تزال هناك بعض النقاط العالقة، منها منطقة شبعما التي لا تزال محتلة، وكذلك بعض النقاط الأخرى التي لا تزال موضع خلاف على الحدود. ويركز لبنان في مطالبه الحالية على حل هذه الخلافات انطلاقاً بحقه في استعادة كامل الأراضي اللبنانية، وعلى مسألة التعويضات عن الأضرار التي أصابته بسبب الاحتلال وعلى مسألة اللاجئين الفلسطينيين وحقوقهم في العودة.

ليرة لبنانية (حوالي ٢٦٠ دولاراً أميركياً) لكل معتقل طوال فترة الاعتقال، ولمدة سنة واحدة بعد فك أسرهم. وتقدم له مساعدة قدرها ٥ ملايين ليرة لبنانية (حوالي ٢٣٠٠ دولار أميركي) لدى تحريره.

وقد عملت لجان المتابعة لشؤون المعتقلين على تنمية الوعي العام لهذه القضية بتنظيم المعارض وإصدار الكتب التي تصف معاناة المعتقلين. ويكتسب عمل منظمة الصليب الأحمر قيمة كبيرة بالنسبة إلى المعتقلين داخل السجون، من خلال توفير الرعاية الطبية وتنظيم الزيارات وتحسين شروط الاعتقال جزئياً في معتقل الخيام.

#### الجدول ٩: مشاركة النساء في الحياة العامة

١٩٩٤	١٩٩٨	مشاركة النساء في القطاع العام
٣ من أصل ١٢٨	٣ من أصل ١٢٨	القواعد النيابية
		الحقائب الوزارية (%)
١ من أصل ٩٠	٢ من أصل ٩٠	مدراء عامون
		المجالس البلدية
٢	--	السفراء
		النساء في النقابات المهنية
٢٤	--	محاميات
١٥	--	طبيبات
٥١	--	صيدلانيات
٦,٨	--	مهندسات
١٤,٢	--	طبيبات الأسنان

المصدر: تقرير المؤشرات الوطنية المشتركة CCA، ١٩٩٨.

#### ٣-٣-٣ النساء والشباب

شهدت مشاركة النساء في الحياة العامة تحسناً طفيفاً، لاسيما لجهة المشاركة في القوى العاملة والنقابات، غير أن مشاركة النساء في الحياة السياسية لا تزال دون التوقعات إلى حد كبير.

ويحتاج دور النساء في الحياة الاقتصادية إلى المزيد من التفعيل. فعلى الرغم من التحصيل العلمي العالي الذي حققته النساء، لا يزال إسهامهن في سوق

لتحديد الإمكانات الكامنة في المنطقة، لاسيما في ما يتعلق بالموارد البشرية والمادية والمالية. وتطرح الخطة خطوات التحرك التي سوف تنفذ في مختلف مراحل الإغاثة والتنمية المستدامة. وتقدر كلفة هذه الخطة بمبلغ ١,٠٢ مليار دولار أميركي تتوزع على ثلاث مراحل: المرحلة الأولى، التي سوف تنطلق قبل انسحاب الجيش الإسرائيلي، بكلفة إجمالية تبلغ حوالي ٢٠٨ ملايين دولار، ثم المرحلة الثانية، التي قد تستغرق عدة أشهر، بكلفة تبلغ ١٦ مليون دولار أميركي، والمرحلة الثالثة، التي سوف يبدأ تنفيذها بعد الانسحاب والتي يتوقع أن تستمر لخمس سنوات، بكلفة إجمالية تبلغ حوالي ٧٠٠ مليون دولار أميركي. ويفترض بالخطة أن تحضر انتقال جنوب لبنان من كونه منطقة مهمشة إلى منطقة نامية اقتصادياً واندماج السكان في النسيج الاقتصادي لتوفير الظروف المعيشية الضرورية (البنية التحتية والخدمات الأساسية) وزيادة فرص العمل في المنطقة.

وتبين الإحصاءات حول المعتقلين في السجون الإسرائيلية أن حوالي ١٧٤ لبنانياً معتقلون في السجون الإسرائيلية، يوجد ١٣٣ منهم في معتقل الخيام<sup>(٣٣)</sup>. وهم معتقلون بدون تهمة، إذ إن ٧٤٪ من المعتقلين قد وقعوا في الأسر بدون إدانتهم. وتتراوح مدة الاعتقال بين عام و١٥ عاماً، سواء كان المعتقل قد أدين أم لا. وتنتهك ظروف الاعتقال معظم بنود اتفاقية جنيف. وتبين شهادات الأسرى المحررين والفحوصات الطبية التي خضعوا لها، أنهم قد تعرضوا للتعذيب الجسدي والنفسي على حد سواء، وسوف يحمل معظمهم آثار هذا التعذيب بقية حياتهم. وقد تعرض ٩٠٪ من الأسرى المحررين للصدمة الكهربائية في المعتقل، وتعرض ٩٢٪ منهم للضرب بشتى الأدوات، في حين احتجز ٩٧٪ منهم في السجن الفردي (الحفرة).

وتقدم الحكومة من خلال مجلس الجنوب معونة شهرية بقيمة ٤٠٠,٠٠٠ ألف

٢٦- تم تحرير الأسرى المعتقلين في معتقل الخيام مع انسحاب القوات الإسرائيلية من لبنان في ايار ٢٠٠٠. ولا يزال هناك ١٧ أسيراً لبنانياً في السجون الإسرائيلية.



## الملاحق

١ - كلمة مدير عام وزارة الشؤون الاجتماعية السيدة نعمت كنعان

فندق سافوي ١١ آذار ٢٠٠٠

٢ - أربع سنوات على قمة التنمية الاجتماعية في كوبنهاغن:

مراجعة لما تحقّق من إنجازات في لبنان

وزارة الشؤون الاجتماعية

مؤتمر الأسكوا، بيروت، كانون الثاني ١٩٩٩

٣ - ورقة عمل القطاع الأهلي إلى قمة جنيف ٢٠٠٠

فندق سافوي ١١ آذار ٢٠٠٠

العمل دون التوقعات (٢١٪ فقط من القوة العاملة، من بينها نسبة ملحوظة من غير اللبنانيات). كما أن استمرار التفاوت في الأجور بين الرجل والمرأة (٢٨٪ أكثر للرجل) قد لا يشكل حافزاً للنساء من أجل الاندماج بشكل ملائم في سوق العمل. وينطبق الوضع نفسه على مسألة حرمان النساء من تبوء المراتب العالية في مؤسسات العمل بالمقارنة مع الرجال.

على الرغم من التحسن الملحوظ في ظروف الأطفال والشباب، لا سيما لجهة التحسن في نسب الالتحاق المدرسي، والتراجع الواضح في عمالة القاصرين، لا يزال بعض المعوّقات يواجه الأجيال الشابة. فعلى سبيل المثال، ترتفع معدلات البطالة ارتفاعاً حاداً في هذه الفئة، وتقدر بنسبة ٢٨,٦٪ للفئة العمرية ١٥-٢٠ عاماً، وبنسبة ١٧,٨٪ للفئة العمرية ٢٠-٢٤ عاماً، مع الإشارة إلى أن معدل البطالة الوطني يقدر بنسبة ٨,٦٪<sup>(٣٧)</sup> كما أن نسبة مرتفعة من الشباب محرومة من حقها في المشاركة بالحياة السياسية لأن، قانون الانتخابات الحالي ينص على أن حق الاقتراع محصور فقط بالذين يبلغون ٢١ عاماً من العمر أو ما فوق. وفي الوقت الحاضر، يقوم المجتمع المدني بمحاولات لتعديل هذا القانون من أجل خفض سن الاقتراع إلى ١٨ عاماً.

٢٧- القوى العاملة عام ١٩٩٧، إدارة الإحصاء المركزي ١٩٩٨

## ملحق - ١ -

### خمس سنوات على كوينهاغن

نص كلمة المدير العام لوزارة الشؤون الاجتماعية

السيدة نعمت كنعان<sup>(١)</sup>

#### أيها الاخوة والأخوات،

مرحباً بكم جميعاً إلى هذه الورشة الهامة والمفيدة في آن. وأهلاً بكم أخوتنا من الدول العربية الشقيقة، وتحية لدعم شعوبكم وحكوماتكم للبنان، والذي مثل أحسن تمثيل، الأخوة العربية الصادقة، والانتصار للحق اللبناني، في وجه الفطرسة والوحشية الإسرائيلية.

#### أيها الاخوة والأخوات،

في هذا الطرف بالذات، ونحن ما زلنا نعاني من وطأة العدوان، أجد سروراً بالغا أن أكون معكم صبيحة هذا اليوم في لقاء تحضيري لمتابعة مقررات قمة التنمية الاجتماعية الذي عقد في كوينهاغن عام ١٩٩٥. ففي مثل هذا اليوم تماماً، أي في الحادي عشر من آذار قبل خمس سنوات، كان ممثلو الدول والحكومات والقطاع الأهلي من مختلف بقاع الأرض، مجتمعين في اليوم ما قبل الأخير للقمة التي صدر عنها إعلان عالمي، وعشرة التزامات، وبرنامج عمل، لتطوير التنمية الاجتماعية.

وها نحن نلتقي بعد خمس سنوات تماماً، لمراجعة ما تحقق، والتحضير لقمة المتابعة في جنيف، في حزيران القادم. فالأمر لم يكن بالنسبة إلى العالم، ولا بالنسبة إلينا في لبنان، حدثاً عابراً، بل بداية لمسار من العمل المتواصل، حكومة وقطاعاً أهلياً، يستوحي مقررات القمة في مجال مكافحة الفقر، والبطالة، والتفكك الاجتماعي.

١- كلمة القيت في افتتاح ورشة عمل: «خمس سنوات على كوينهاغن». بتنظيم من تجمع الهيئات الأهلية التطوعية في لبنان، وشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، فندق سافوي - بيروت، ١١ آذار ٢٠٠٠

يسرني أيضاً أن نلتقي بدعوة من شبكتين أهليتين، لبنانية وعربية. فهذه شهادة على حيوية هذا القطاع، وعلى نضجه، وعلى مستوى متابعته لمهامه الوطنية. وهذا القطاع هو، في رأينا، كحكومة ووزارة شؤون اجتماعية، ثروة بشرية ومؤسسية للبنان، وسند أساسي للنشاط الرسمي الدولي والداخلي في مجال التنمية، خاصة في لبنان.

لقد شكل التعاون بين وزارة الشؤون الاجتماعية والقطاع الأهلي أثناء التحضير لقمة كوينهاغن، وخلالها، علامة مميزة للوفد الوطني اللبناني المشترك إلى القمة. ولم يكن التعاون مستنداً إلى تراث التعاون والصداقة الذي يربط المسؤولين الحكوميين العاملين في الشأن الاجتماعي، مع القطاع الأهلي فحسب، بل إن هذا التعاون كان مستنداً إلى تقارب في مضمون وجهات النظر بين القطاعين الحكومي والأهلي في مواضيع التنمية. فقد كانت هناك مجالات تقاطع واسعة بين التقرير الوطني اللبناني المرفوع إلى القمة، وبين الأوراق التي تقدم بها القطاع الأهلي، دون أن يعني ذلك التطابق الكامل بينهما. واليوم أيضاً، نأمل أن يخرج هذا اللقاء بتوافق واسع على رؤى مشتركة بين القطاعين الحكومي والأهلي في متابعة مقررات القمة، نرغب أن تشمل معظم القضايا الجوهرية، دون ادعاء إمكانية التوافق الكامل، ولا السعي إلى فرض مثل هذا الأمر خلافاً لحقيقة الأمور. ولكننا نعتقد أن رؤية مشتركة لكثير من المسائل الأساسية الوطنية الطابع، هي أمر ضروري وممكن، وعلى أساسه يمكن بلوغ نشاط منسق بين القطاعين في قمة جنيف، في كل ما يتصل بالحقوق الوطنية اللبنانية الأساسية، وفي التعامل مع معوقات التنمية النابعة من البيئة الدولية.

إن بلورة موقف وطني موحد من هذه المسائل، هو أمر ضروري، مع حق كل طرف أن تكون له رؤيته الخاصة في عدد من القضايا الأخرى. وعلى هذا الأساس، فإن كلمتي أمامكم، سوف تركز بشكل خاص على ما يتعلق بموقف وطني موحد في نشاطنا الدولي في قمة جنيف القادمة.

## أيها الأصدقاء،

لقد سبق لنا في تقرير صادر عن وزارة الشؤون الاجتماعية، قدم في مؤتمر المتابعة الإقليمي للقمم العالمية، الذي نظمته من الأسكوا في بيروت، أن أشرنا إلى ثلاث معيقات كبرى أمام التنمية في لبنان. وهذه المعوقات هي:

١ - استمرار الاحتلال الإسرائيلي لجزء عزيز من ارض لبنان في الجنوب والبقاع الغربي. وينتج عن هذا الاحتلال انتهاك شامل لكل الحقوق الإنسانية دون استثناء، كما أنه عنصر ضغط على الاستقرار الاجتماعي والسياسي، وعلى التنمية. ولا شك أن حكومة لبنان وشعبه إذ يقاومان الاحتلال ونتائجه على كافة المستويات، إلا أن مسؤولية الضغط في تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٤٢٥ هو أيضاً مسؤولية إقليمية ودولية، لم تفلح منظمة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي في فرضه حتى الآن.

٢ - تشير برامج العمل الصادرة عن كل القمم العالمية إلى مسؤولية المجتمع الدولي عن خلق بيئة دولية مواتية للتنمية، بما في ذلك على مستوى العلاقات الاقتصادية والتبادل ونقل التكنولوجيا والمعرفة. وإن الفترة المنقضية على انعقاد هذه القمم، لا تشير إلى تحسن ملموس على هذا الصعيد، حيث لا تزال البلدان النامية ترى في شروط العولمة الراهنة، كثيراً من الشروط غير المنصفة وغير الملائمة للتنمية فيها، بسبب المنافسة غير المتكافئة التي تفرض عليها في غير ميدان.

٣ - لا يزال لبنان يعاني من آثار الحرب التي اندلعت فيه بين ١٩٧٥ و ١٩٩٠، ومن الاختلالات الاقتصادية والمالية، ومن تضائل الموارد المتاحة للتنمية. ويشكل تباطؤ النمو، وتراكم الدين العام، وعجز الموازنة، ابرز العوامل الضاغطة على تمويل التنمية الداخلية في البلاد.

إننا إذ نعيد طرح هذه المسائل مرة أخرى، لأنها تقع ضمن نطاق مسؤولية المجتمع الدولي، والتزامه بتوفير البيئة العالمية المواتية للتنمية الاجتماعية، وهو مضمون الالتزام الأول الصادر عن قمة كوبنهاغن. وهذه النقاط هي موضع نقاش مرة أخرى في الوثيقة الصادرة بتاريخ ٦ شباط ٢٠٠٠، عن

اللجنة التحضيرية لقمة المتابعة للتنمية الاجتماعية التي ستعقد في جنيف. وعلى هذا الأساس، ندعوكم إلى موقف موحد إزاء عدد من القضايا والتعديلات المقترحة في نص تقرير اللجنة التحضيرية المشار إليه، بحيث تأتي مقررات قمة جنيف أكثر توافقاً مع مصالح لبنان الوطنية، وحقه في تحرير أرضه من الاحتلال دون شروط، على أساس قرار مجلس الأمن رقم ٤٢٥. والأمر نفسه يصح بالنسبة إلى عدد من الالتزامات الأخرى التي تتطلب عوناً دولياً، لم يتوفر حتى الآن بالقدر المناسب.

ومن النقاط المحددة التي ندعو إلى موقف موحد نؤكد على ما يلي:

أولاً: ترابط الفقرات ٤ و ١٨ و ٦٩، الواردة في التقرير الصادر عن اللجنة التحضيرية (A/AC.253/L.5/Rev2 - 6 February 2000). فالفقرة ٤ تؤكد على ضرورة «تعزيز السلم والأمن والاستقرار والاحترام الكامل لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، بما فيها الحق في التنمية...». والفقرة ١٨ تنص على «اتخاذ تدابير فعالة من أجل وضع حق الشعوب في تقرير مصيرها موضع التنفيذ، لا سيما الشعوب التي تعيش تحت الاحتلال الكولونيالي أو الأجنبي...». ولكن عندما نصل إلى الفقرة رقم ٦٩ التي تنص على ما يلي: «التعامل مع الاحتلال الأجنبي بصفته عائقاً أمام تطوير التنمية الاجتماعية»، نجد أن مجموعة الـ ٧٧ (أي مجموعة الدول النامية) هي التي اقترحت هذا البند وتمسك به، في حين أن ممثلي الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة يطلبون إلغاءه.

إن مضمون هذا البند يتصدى تماماً لمشكلة يعاني منها لبنان، حيث إن الاحتلال الإسرائيلي لأرضه هو معيق أساسي من معيقات التنمية فيه، بما في ذلك الاعتداءات المتكررة على البنى التحتية ومنشآت الطاقة، التي لا هدف لها إلا إعاقة التنمية، والتأثير سلباً على النمو الاقتصادي. وعليه، فإن موقفنا هو السعي للإبقاء على هذا النص، بما في ذلك على قاعدة أنه ترجمة للبلدين السابقين. وهنا لا بد من جهد مشترك مع الجهات الرسمية، ومع المنظمات غير الحكومية الدولية، لتحقيق هذا الهدف، وتسهيل الضوء على بعد جديد في نضالنا ضد الاحتلال، وسعينا إلى تحقيق سلام عادل في المنطقة، يضمن

حقنا وحق الشعوب العربية في تقرير مصيرها، بما في ذلك حق الفلسطينيين في العودة إلى أرضهم. إن النظر إلى عملية السلام من موقع الحق في التنمية أيضاً، هو نقطة قوة للموقف اللبناني، وعنصر إقناع وضغط على المجتمع الدولي، كي لا تؤدي العملية السلمية إلى توليد مشاكل إضافية لبلدان وشعوب، لا تملك إمكانات التعامل مع نتائجها.

ثانياً: مثال ثان على مسؤولية المجتمع الدولي. تنص الفقرة ١٩ من تقرير اللجنة التحضيرية، وبناء على اقتراح مجموعة الـ ٧٧ أيضاً، على «تشجيع التعاون الدولي والمتعدد الأطراف، وتقديم المساعدات الإنسانية للبلدان المصابة بكوارث طبيعية، أو للبلدان الخارجة من حروب ونزاعات، والبلدان التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين، مع إيلاء اهتمام خاص للاجئين والمهجرين لأسباب داخلية».

إن الاتفاقيات الدولية والقرارات وبرامج العمل الصادرة عن القمم العالمية، تؤكد في معظمها على المسؤولية الاجتماعية والإنسانية عن جميع المقيمين على أرض البلد المعني، بغض النظر عن جنسيات هؤلاء، ولا سيما اللاجئين والمهجرين. وهذا الالتزام النابع من شمولية حقوق الإنسان، يفرض التزامات وأعباء على الحكومات الوطنية للإيفاء به. وغالباً ما لا تتوافر للبلدان النامية الموارد الكافية لذلك، كما في الدول الصناعية المتقدمة. وهنا أيضاً لا يقوم المجتمع الدولي بالدور المطلوب منه لمساعدة البلدان النامية ذات الموارد المحدودة للوفاء بهذه الالتزامات. والفقرة ١٩ المشار إليها، تنطبق على لبنان بامتياز. فلبنان بلد خارج من حرب طويلة، بالإضافة إلى كون الحرب الإسرائيلية ضده لم تتوقف. كما أنه يضم أعداداً كبيرة من اللاجئين، وفيه أعداد أكبر من المهجرين داخليا، الذين لم يعودوا إلى منازلهم بعد. وبالتالي، فإن إيجاد بيئة عالمية مساعدة على حل هذه المشكلات، والمساهمة في توفير الموارد المالية الضرورية لتحسين أوضاع اللاجئين، هو من المداخل التي تساعد لبنان على تحمل مسؤولياته على نحو أفضل.

ثالثاً: مثال آخر عن علاقة البيئة الدولية بالتنمية الاجتماعية. تنص

معظم فقرات التقرير الصادرة عن اللجنة التحضيرية، وقبله برنامج العمل الصادر عن قمة كوبنهاغن عام ١٩٩٥، على مسؤولية الحكومات الأساسية في تطوير التنمية الاجتماعية. الفقرة الثالثة من التقرير المشار إليه تؤكد مسؤولية الحكومة في تأمين المساواة والإنصاف، والتزام آليات السوق بالقيم الاجتماعية، واعتماد سياسات للقضاء على الفقر، وتحسين نوعية الخدمات الاجتماعية. وفي فقرات أخرى، تنص على مسؤولية الحكومة في توفير التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية للجميع دون تمييز، وعلى مكافحة الاحتكار وطنياً، وتوفير فرص الحصول على القروض للفقراء ومحدودي الدخل.. الخ. كما تتضمن مجموعة أخرى من الفقرات انتقادات للسياسات الاقتصادية الدولية ولبرامج التكيف الهيكلي التي لا تلحظ الأبعاد والآثار الاجتماعية على الفقراء والفئات الضعيفة. وتدعو أخرى البلدان النامية إلى تأهيل نفسها، بمساعدة دولية، لتكون أكثر قدرة على الاندماج في السوق، وفي منظمة التجارة العالمية، وآليات الاقتصاد العالمي.

ولكننا نجد في الممارسة بعض التناقض بين متطلبات تخصيص الموارد للتنمية الاجتماعية وتطوير دور الدولة في هذا المجال، وبين شروط التنافس الدولي الشديدة على المستوى الاقتصادي، والمتطلبات الصعبة المطلوبة لتوافق مع العولمة. فالبيئة العالمية الحقيقية، ولا سيما الاقتصادية منها، تفرض شروطاً قاسية جداً على البلدان النامية، لا تساعد على الإطلاق في توفير الموارد والتدخلات المناسبة لتطوير التنمية الاجتماعية. وهذا التناقض لا بد من حله، ولا يكفي في هذا المجال، أن تقتصر التسهيلات في مجالات الديون، والتجارة الدولية، ونقل التكنولوجيا، على البلدان الأفريقية والبلدان الأقل نمواً فقط. إن تدابير من هذا النوع تبقى في حدود الإغاثة الإنسانية الضرورية دون شك، ولكن لا بد من توسيع التدخلات لتشمل جميع البلدان النامية.

إن هدفنا الأساسي هنا، هو جعل البيئة الاقتصادية العالمية أكثر ملاءمة لتطوير التنمية في البلدان النامية عموماً، مع ما يقتضيه ذلك من إعادة نظر،

أو تعديل، يطال الآليات الأساسية لعمل الاقتصاد العالمي، وبعض فقرات التقرير الصادر عن اللجنة التحضيرية توحى بذلك، وهو ما علينا التمسك به، وتأييده، وتطويره.

#### أيها الأصدقاء،

لقد قدمت فيما سبق بعض النماذج عن المسائل التي نرى ضرورة صياغة موقف موحد بين القطاعين الحكومي والأهلي بشأنها، لتكون موضوعاً لنشاط دبلوماسي موحد في قمة جينيف. ودور القطاع الأهلي في هذا المجال غير قليل الأهمية، نظراً لما نعرفه من تأثير المنظمات غير الحكومية في البلدان المقررة في السياسة العالمية، على سياسات هذه البلدان.

ولكننا لا نركز على هذه المسائل لكي نغفل دورنا الداخلي في لبنان، وهو ما سيتطرق إليه التقرير الوطني المعد بالتعاون بين وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ونشير في هذا الصدد بسرعة إلى عدد من النقاط:

أولاً: لقد حقق لبنان وحكومته، تقدماً ملموساً في تنفيذ مقررات قمة التنمية الاجتماعية على أكثر من صعيد. فقد سجلنا خطوات هامة في مجال توفير المعلومات والبيانات الإحصائية، ووضع موضع التنفيذ أكثر من برنامج للحد من الفقر، وأنجزت المؤسسة الوطنية للاستخدام إعداد إستراتيجيتها في مجال العمل والاستخدام، وطورت وزارة الشؤون الاجتماعية من عملها في مجالي الرعاية والتنمية المحلية والسياسات الاجتماعية، وحققنا خطوات هامة في مجال حماية الطفولة في المجال التشريعي والعملية، وصادقت الحكومة على القانون الخاص بالأشخاص المعوقين، وتم تعديل عدد من التشريعات التي تحوي معاملة تمييزية ضد المرأة. كما أن الحكومة تعمل حالياً على تطوير نظام الضمان الاجتماعي للانتقال من نظام نهاية الخدمة إلى نظام التقاعد. وبشكل عام، فإن المؤشرات الأساسية للتنمية البشرية في لبنان بلغت معدلات متقدمة نسبياً مقارنة بالدول ذات الأوضاع المشابهة

لأوضاعنا. ونحن لا نقول ذلك لكي نقف عند هذه الحدود، بل لكي نكون موضوعيين، وننتقل مما تحقق من أجل التقدم أكثر إلى الأمام.

ثانياً: فيما يتعلق بإدارة العملية التنموية والمشاركة مع القطاع الأهلي، تم انتخاب البلديات التي تشكل أحد أهم الأطر للتنمية المحلية، وخطوة هامة على طريق اللامركزية، كما أن تشكيل المجلس الاقتصادي الاجتماعي، هو خطوة ثانية في هذا الاتجاه. كما تعتبر الحكومة أن تحقيق أهدافها في إنشاء مؤسسات فاعلة للمشاركة إنما هو عملية مستمرة. ومن هنا ندعو القطاع الأهلي، وشبكاته الرئيسية الممثلة في المجلس الاقتصادي الاجتماعي، إلى لعب دورها في ضخ أفكار جديدة، وبث حيوية القطاع الأهلي فيه، ومساعدته بالنشاط الإيجابي، للتعرف إلى دوره الحواري والتنموي، والقيام بهذا الدور.

ثالثاً: لقد حددنا في مداخلات سابقة لنا، المرحلة التي نحن بصددتها في مجال التنمية. ونكرر القول مرة أخرى إن التقدم الاقتصادي والاجتماعي هو عملية مستمرة لا حدود لها. ونحن إذ نعتقد، أننا تقدمنا بشكل مقبول فيما يتعلق بتنفيذ مقررات وتوصيات وبرامج عمل القمم العالمية، إلا أننا نعتبر أنه لا يزال أمامنا الكثير لنجتازه، خصوصاً في المجالات التالية:

- ١ - الانتقال من تحسين المؤشرات الوطنية، إلى ردم التفاوتات المناطقية والاجتماعية؛
- ٢ - التركيز أكثر على المؤشرات النوعية للتنمية؛
- ٣ - الانتقال من السياسات والتدخلات القطاعية إلى استراتيجيات ذات طابع تكاملي ومتوسط وبعيد المدى؛
- ٤ - تحسين آليات المشاركة للوصول إلى شراكة حقيقية بين كل الأطراف المعنية بالتنمية.

#### أيها الأصدقاء،

لن أطيل عليكم، حسبنا فقط أن نؤكد على أن الشراكة بين القطاعين الحكومي والأهلي، هي شراكة طويلة، ولا تخلو من بعض التجاذب الطبيعي. ولكننا نأمل أن يغلب منطق الحوار والتوافق في سبيل مصلحة لبنان الوطنية

التي لا تمييز إزاءها بين قطاع وقطاع، بل كل يقوم بدوره في إطار التكامل. وأخيراً، أقتراح على لقاءكم هذا، أن يشكل لجنة مشتركة بين القطاعين الرسمي والأهلي، تتولى دراسة كامل التقرير المعد من قبل اللجنة التحضيرية لقمة جنيف، وتعد على أساسه موقفاً لبنانياً موحداً من القضايا الوطنية الأساسية، في القمة الرسمية، وفي منتدى الهيئات غير الحكومية الموازي له. كما أمل أن يشكل التقرير اللبناني المعد، أساساً مقبولاً لرؤية مشتركة، تأخذ بعين الاعتبار المواقف والملاحظات الخاصة بكل قطاع، دون أن تلغي الأساس المشترك بينهما.

أجدد ترحيبي بكم جميعاً، لبنانيين وعرب، شاكرة لتجمع الهيئات الأهلية التطوعية في لبنان، ولشبكة المنظمات الأهلية العربية للتنمية، جهدهما المشكور في الإعداد لهذه الورشة. وتحية للقطاع الأهلي اللبناني الذي نقدر دوره الكبير ونحرص كل الحرص على الشراكة معه. كما أشكر حضور ومشاركة نائب الممثل للأمم المتحدة المقيم في لبنان، وسائر المتحدثين والمناقشين، متمنية لورشتم بلوغ أهدافها.

وتحية لكم جميعاً

عشتم وعاش لبنان

نعمت كنعان

مدير عام وزارة الشؤون الاجتماعية

ملحق - ٢ -

## أربع سنوات على قمة التنمية الاجتماعية في كوبنهاغن؛ مراجعة لما تحقّق من إنجازات في لبنان

وزارة الشؤون الاجتماعية<sup>(١)</sup>

### مقدمة

تحتل قمة التنمية الاجتماعية مكاناً خاصاً ضمن سلسلة القمم والمؤتمرات العالمية التي نظمتها الأمم المتحدة خلال السنوات الأخيرة. فهي أتت من حيث التسلسل الزمني في ترتيب متأخر بعد أن سبقتها أنشطة مشابهة تناولت مواضيع كونية بالغة الأهمية: كالتدهور البيئي، وحقوق الإنسان، والأطفال، والسكان...، وهو ما جعلها تستفيد منها وتلحظ أهم نتائجها.

إلا أن ما يميز قمة التنمية الاجتماعية حقاً، وبالدرجة الأولى، هو موضوعها. فهي لم تكن «قمة قطاعية» اختصت بموضوع معين دون غيره، بل تناولت من خلال محاورها الثلاثة - الفقر والعمل المنتج والاندماج الاجتماعي - ما يعتبر جوهر العملية التنموية على الصعيدين الكوني والوطني. كما أن الوثائق الصادرة عن القمة هي محاولة جماعية لترجمة مفهوم التنمية البشرية المستدامة إلى مسار عملي تتبناه الحكومات والبلدان بهدف بلورة استراتيجية تنمية محورها الإنسان، وتمزّج من خلال القضاء على مثلث الفقر والبطالة والتفكك الاجتماعي.

وبهذا المعنى نلقت الانتباه إلى صعوبة متابعة مقررات قمة التنمية الاجتماعية مقارنة بغيرها من القمم. ففي حين أن مقررات تلك القمم واضحة عموماً، ومعبر عنها بأهداف كمية يستشف مدى تحقّقها من المؤشرات والأرقام، ويمكن بلوغ معظمها دون تغييرات أساسية في الهياكل

١ - أعد هذه الورقة لوزارة الشؤون الاجتماعية السيد زياد ماجد. وقد قدمت الورقة باسم وزارة الشؤون الاجتماعية في اجتماع اقليمي من تنظيم الاسكوا، في مقر الأمم المتحدة في بيروت، في كانون الثاني ١٩٩٩.

الاقتصادية والمؤسسية والسياسات القائمة، فإن مقررات قمة التنمية الاجتماعية أكثر تعقيداً وعمومية، وهي تتطلب بشكل عام إدخال تغييرات ذات طابع هيكلية يطال المؤسسات والسياسات، من أجل تحقيق الأهداف الموضوعية كمثل القضاء على الفقر وتحقيق العمالة الكاملة وتعزيز الاندماج الاجتماعي.

ونحن نعتقد أن هذه الصعوبة لا تقتصر على لبنان. فقد لاحظنا مع غيرنا من الدول والمنظمات الدولية والوطنية أن تنفيذ برنامج عمل قمة التنمية الاجتماعية ومتابعة توصياتها ومقرراتها، لم يحظ بالاهتمام نفسه الذي حظيت به القمم الأخرى على الصعيد الدولي، كما الوطني، بما في ذلك الاهتمام الإعلامي وإنشاء الهيئات الوطنية الرسمية والأهلية لمتابعة مقرراتها.

وعلى الرغم من ذلك، فقد حصل تقدّم ملموس في أكثر من ميدان متصل بالتزامات قمة كوبنهاغن والتوصيات اللبنانية المرفوعة إليها، غير أن هذا التقدم لم يأت في سياق رؤية تنموية شاملة، بل نتيجة سياسات قطاعية متفرقة، أو نتيجة تنفيذ التزامات واردة في قمم عالمية أخرى متقاطعة مع التزامات كوبنهاغن.

على أن هذا لا يعني أن جميع الجهود لم تكن ذات خلفية مرتبطة بالقمة. فتوجهات وزارة الشؤون الاجتماعية وعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي انطلاقاً من مفهوم التنمية البشرية المستدامة وأنشطة الجمعيات غير الحكومية (ولا سيما «تجمع الهيئات الأهلية التطوعية» و«ملتقى الهيئات الإنسانية») أدت دوراً أساسياً في متابعة التزامات القمة وتوصياتها والاستفادة من مضمونها لتطوير خططها وتصوّراتها.

وقبل عرض التزامات قمة كوبنهاغن وتوصيات الورقة اللبنانية التي رفعت إليها، والوقوف على مدى التقدّم الذي أنجز على صعيد تحقيقها، لا بد من التطرّق إلى قضية التنمية من حيث هي عملية تطور مجتمعية مستدامة تتطلب اعتماد سياسات ومقاربات ورؤى تتمحور حول الإنسان وتمكينه. ويفترض ذلك

توفر العناصر التالية:

- أولاً: الإرادة السياسية لتحقيق التنمية الاجتماعية.
- ثانياً: المعرفة العلمية للواقع والمشكلات.
- ثالثاً: الآليات ووسائل العمل.
- رابعاً: برامج التدخل والمشاريع الميدانية.

في النقطة الأولى (الإرادة السياسية لتحقيق التنمية الاجتماعية)، يمكن القول إن التوجّه الحكومي العام لم يتبين مفهوم التنمية الاجتماعية على أنها تنمية بشرية شاملة.

فالأولوية في خطط الإعمار والنهوض الاقتصادي كانت لإعادة التأهيل المادي وتحفيز النمو الاقتصادي. والسياسات المالية والضريبية المتبعة كانت باتجاه تثبيت سعر صرف الليرة وتحفيز الادخار وتخفيض الضرائب المباشرة. ولم يحتل الشأن التنموي الاجتماعي بمفهومه المستمد من التزامات كوبنهاغن المرتبة التي كان يجدر أن يحتلها برغم جهود وزارة الشؤون الاجتماعية التي بدأت مع تحضير الورقة الوطنية إلى القمة وتواصلت بعدها في الدراسات التي أعدت والبرامج التي نفذت بالتعاون مع منظمات الأمم المتحدة.

أما على مستوى القطاع غير الحكومي، فقد عبرت أكثر من جمعية غير حكومية عن إرادتها والتزامها العمل وفق توصيات ومقررات قمة كوبنهاغن، بما في ذلك إدخال التعديلات الضرورية على أساليب عملها وبرامجها وثقيف كوادرها بالمفاهيم الجديدة.

وبذلك، يمكن القول إن التقدم في توفر الإرادة السياسية لم يكن كبيراً، غير أنه لم يكن بالمقابل متراجعاً إلى حد عرقلة الجهود المتفرقة التي بذلت على مستوى وزارة الشؤون الاجتماعية وبرامج الأمم المتحدة والمنظمات الوطنية غير الحكومية. ولعل البيان الوزاري للحكومة الجديدة (عام ١٩٩٩) يشكل تغييراً في التعاطي مع الملفات الاجتماعية وتغييراً في بعض السياسات يمكن أن يسهم في تعزيز مفهوم التنمية الشاملة.

وفي النقطة الثانية (توفر المعرفة العلمية للواقع والمشكلات)، لا بد من التأكيد على أن معرفة الواقع وتحديد الاحتياجات والأولويات والمعوقات، هما الخطوة الأولى في اتجاه تصميم خطة عمل جادة وفعالة لتحقيق الأهداف، لا سيما إذا كانت من النوع الصعب، كالقضاء على الفقر والبطالة وتعزيز الاندماج الاجتماعي.

بهذا المعنى، كانت عملية بناء قاعدة البيانات الإحصائية والدراسات التحليلية لمختلف جوانب الواقع الاقتصادي والاجتماعي، مهمة أولى بالنسبة إلى لبنان الذي توقفت فيه أعمال الإحصاء منذ اندلاع الحرب عام ١٩٧٥. وعلى هذا المستوى، سجل تقدم هام تمثل في إنجاز عدد من المسوحات والدراسات ذات العلاقة بموضوعات القمة. (راجع تعداد هذه الدراسات في التقرير الوطني إلى قمة جنيف ٢٠٠٠).

وبشكل عام إذن، يمكن القول إن السنوات الأربع الماضية التي تلت انعقاد قمة التنمية الاجتماعية شهدت تكوين قاعدة إحصائية جيدة في ما يختص بالمواضيع الاقتصادية والاجتماعية والسكانية. وهذا الجهد يتم في إطار مؤسسي، ويتابع بما يضمن سد الثغرات وتنسيق البيانات وتحديثها وتأمين استمرارية تدفقها.

وفي النقطة الثالثة (الآليات ووسائل العمل)، نشير أولاً إلى تشكيل لجنة وزارية (عام ١٩٩٧) برئاسة وزير الخارجية لمتابعة مقررات القمم العالمية. غير أن هذه اللجنة لم تعمل بفعالية، ومن شأن تفعيل دورها أن يؤمن إطاراً مؤسسياً تنسيقياً لمتابعة مقررات القمم.

ولكن لا بد من التذكير مرة أخرى بعدم وجود لجنة وطنية مختصة بمتابعة قرارات قمة التنمية الاجتماعية كما هي الحال بالنسبة لشؤون المرأة أو السكان أو المجلس الأعلى للطفولة أو الهيئة الوطنية للمعوقين، الخ. وعملياً، تتابع وزارة الشؤون الاجتماعية الاهتمام بمعظم موضوعات قمة التنمية الاجتماعية الشاملة والمركبة التي تتجاوز نطاق اختصاص الوزارة لتشمل

وزارات أخرى (العمل، الاقتصاد، الصحة، التربية) إضافة إلى تعلقها بالسياسات الكلية.

أما في النقطة الرابعة (برامج التدخل والمشاريع الميدانية)، فيمكن البحث في مستويين: مستوى برامج التدخل على صعيد السياسات وصناعة القرار، ومستوى السياسات القطاعية والمشاريع.

في المستوى الأول، لا يزال التقدم محدوداً، ولكن ثمة بدايات مرشحة للتطور إذا ما تطوّرت الإرادة السياسية لتعميم التوجّه التنموي الشامل. وفي المستوى الثاني، يعتبر الوضع أفضل، كون الوزارات والمؤسسات المعنية تقوم، كل ضمن نطاق اختصاصها، وبالتعاون مع الجهات الدولية والقطاع غير الحكومي، بوضع الخطط والبرامج من أجل بلوغ أهداف قطاعية متوافقة مع قرارات قمة التنمية الاجتماعية. وينطبق هذا بشكل خاص على وزارات الشؤون الاجتماعية، والعمل، والصحة.

أما طبيعة التدخلات فيراوح معظمها بين الجهد التنموي (برامج التنمية الريفية وتعزيز المشاركة والاندماج الاجتماعي وعودة المهجرين وعمل المرأة) وأعمال الإغاثة والخدمة الرعائية والنشاطات ذات الطابع الخيري، لا سيما المختصة بفئة سكانية معينة.

ولا تزال أعمال الإغاثة والخدمات الرعائية تحتل حيزاً هاماً لأسباب موضوعية، مثل الاعتداءات الإسرائيلية الواسعة النطاق (كما جرى في نيسان ١٩٩٦)، والصعوبات المعيشية الشديدة التي تواجهها بعض الفئات السكانية (صيادو الأسماك - بعض فئات المزارعين - ربات الأسر الأرامل - المهجرون).

#### متابعة الالتزامات والتوصيات

سنحاول في ما يلي رصد الخطوات المحققة التي يمكن أن تدل على مدى التقدم المحرز في المجالات التي تناولتها التزامات قمة التنمية الاجتماعية وتوصيات الورقة اللبنانية المرفوعة إليها. ولتسهيل ذلك، سنقوم بعرض كل التزام على حدة، وإدراج التوصيات اللبنانية المقابلة له.



١ - الالتزام الأول: خلق بيئة اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية وتشريعية تمكن الناس من تحقيق التنمية الاجتماعية.

- لا تقابل أي من محاور التوصيات اللبنانية مباشرة هذا الالتزام، غير أنها تتقاطع معه في معظم خطوطها العامة، كونه يشكل إطاراً يؤسس لباقي الالتزامات.

على صعيد الاستحقاقات والمعاهدات الموقعة والقوانين المقررة والخطط المطروحة للتنفيذ والجهود المبذولة لتطوير الأداء، تحققت جملة إنجازات:

- ففي مجال خلق البيئة السياسية للتنمية، أقيمت، لأول مرة منذ العام ١٩٦٣، انتخابات بلدية واختيارية أعادت الاعتبار لمفهوم الحكم المحلي ومشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم. وإذا كان القانون الذي تمت بموجبه الانتخابات، والقانون الذي يحدد صلاحيات المجالس المحلية، لا يشكلان الإطار النموذجي لتأسيس لامركزية إدارية تساهم في العمل التنموي وتشرك الناس فيه، غير أن إجراء الانتخابات يعدّ، بحد ذاته، خطوة مشجعة يمكن أن تشكل منعطفاً أساسياً في مسار بناء الديمقراطية وتعزيز التنمية المحلية في وطننا.

- وفي مجال حقوق الإنسان، يعتبر وجود لجنة نيابية لحقوق الإنسان تسعى لتعميم ثقافة حقوق الإنسان والدفاع عنها قضية على مستوى من الأهمية إن جرى تفعيل دورها وتحويلها أداة مراقبة لواقع حقوق الإنسان في لبنان وتصدّ لأي مخالفة أو انتهاك.

- ولجهة تأمين المساواة بين المرأة والرجل، يشكّل التوقيع على معاهدة «إلغاء أشكال التمييز ضد المرأة» نقطة تحول ينبغي استكمالها بإجراءات وتشريعات داخلية تؤكد ما جاء فيها، وترفع الإجحاف اللاحق بالمرأة اللبنانية.

وفي هذا الإطار، لعل تشكيل «اللجنة الوطنية لمتابعة شؤون المرأة» واللجنة الأهلية لمتابعة مؤتمر بيجينغ وغيرهما من اللجان التي يتعاون فيها ممثلو جمعيات نسائية غير حكومية ومندوبون عن الحكومة والوزارات المعنية، يمكن أن يساهم في إيجاد آليات استكمال لما بدئ فيه من تعزيز لدور المرأة الإنسان في المجتمع.

- ولجهة متابعة ما يوقعه لبنان من اتفاقات تطال أوجه الحياة العامة فيه، تشكلت لجنة وزارية لمتابعة الاتفاقات الدولية، وهو أمر يجب أن ينعكس إيجاباً على احترام لبنان للمعاهدات والتنسيق في ما بين أجهزته وإداراته للالتزام بمضمونها وترجمته أفعالاً، شرط التخصصية والتكامل.

- وفي مجال التشريع التربوي وخطط العمل الجديدة، حصل تطور نوعي تمثل في إقرار قانون التعليم الإلزامي لنهاية المرحلة الابتدائية مع ما يستتبع ذلك من رفع سن العمل إلى ١٣ عاماً (بدل ٨ أعوام)، إضافة إلى تصميم مناهج تربوية جديدة وإطلاق خطة النهوض التربوي.

- وفي مجال الجهود البحثية والتوثيقية والإحصائية، تم إحراز تقدم كبير وقفزة نوعية بات يمكن الاستناد بموجبها إلى معطيات وحيثيات وإحصاءات تسهّل التخطيط وترشد دراسة الواقع واستخلاص العبر منه. فقد أنجزت الوزارات اللبنانية (الشؤون الاجتماعية، والعمل، والصحة، والتربية، والمالية، والإصلاح الإداري، والمهجرين) والمؤسسات والمجالس والمديريات الرسمية (المركز التربوي للبحوث والإنماء، ومديرية الإحصاء المركزي، ومجلس الإنماء والإعمار، والمؤسسة الوطنية للاستخدام) إضافة إلى المصرف المركزي، بالتعاون مع مراكز الدراسات الخاصة والعديد من المؤسسات الدولية ووكالات الأمم المتحدة (منظمة الصحة، واليونسف، والأسكوا، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب العمل الدولي، ومنظمة الأونيسكو، والفاو) دراسات ومسوحات حول القطاعات الإنتاجية والتربوية والاقتصادية والاجتماعية ما سمح بتكوين قاعدة بيانات ومؤشرات عن واقع الأمور في لبنان، في مختلف الميادين.

٢ - الالتزام الثاني: القضاء على الفقر في العالم من خلال سياسات وطنية وتعاون دولي تنبع من التزام أخلاقي واجتماعي وسياسي واقتصادي إنساني.

- ويدرج هنا المحور الأول في الورقة اللبنانية، أي «الفقر»، وفيه

## التوصيات التالية:

- ١ - استحداث آليات لحماية ما تبقى من الأجر في المدى القصير كمقدمة لتحسين هذا الأجر في المدى المتوسط، وذلك في إطار سياسة جديدة للأجور والمداخيل تأخذ في الحسبان ضرورة رفع حصة الأجور من الناتج المحلي.
- ٢ - إعادة تحديد الحد الأدنى للأجور انطلاقاً من الاحتياجات المعيشية الأساسية، التي توفر مستوى عيش مقبول على أساس «حق كل إنسان يعمل بدوام عمل كامل في الحصول على أجر يسمح له بالعيش على الأقل».
- ٣ - إعادة النظر في التشريعات والسياسات الخاصة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وإعادة تحديد الفئات المستفيدة، وإعطاء الأولوية للفئات المهمشة بينها، وتطوير التقديمات أفقياً وعمودياً، وتوسيع نطاق عمل الصندوق للحلول تدريجياً مكان المؤسسات العامة الأخرى التي تقوم بأدوار مشابهة.
- ٤ - حث الدولة على رسم استراتيجية زراعية قابلة للتنفيذ تغطي معظم مراحل العملية الزراعية.
- ٥ - تطوير آليات حماية المستهلك والرقابة على الأسعار، واستصدار التشريعات الرامية إلى الحد من دور الريع العقاري في عملية تشكيل الأسعار والمداخيل،
- ٦ - إعادة أحياء وتفعيل دور القطاع العام كمنتج للخدمات الصحية، وإعادة بعث التعليم الرسمي وتحويله إلى قطب جاذب ومنافس، وتوسيع نطاق التسليف السكني وإعطاء الأولوية فيه للفئات الاجتماعية الأكثر تهميشاً. يعتبر الإنجاز الأهم الذي تحقق في الفترة المنصرمة تكوين قاعدة إحصائية مقبولة حول المعطيات الاقتصادية الاجتماعية في لبنان. كما يجري التحضير لاستكمال هذه القاعدة، على أمل بلورة خطط عمل للتعامل مع المشكلات والاحتياجات التي رصدتها.

وقد استعرضنا في مقدمة هذا التقرير أهم الدراسات والأبحاث والمسوحات التي أعدت.

وإضافة إلى عملية تكوين هذه القاعدة المعلوماتية، تواصلت برامج التنمية الريفية في بعلبك والهامل وعكار والجنوب (بالتعاون في ما بين وزارات الشؤون الاجتماعية، والصحة العامة، والشؤون البلدية والقروية، والزراعة، ووكالات الأمم المتحدة).

كما نشطت الجمعيات غير الحكومية ونقّدت عشرات المشاريع والأنشطة الخدمائية والتنمية في مختلف المناطق.

غير أن نظرة مدققة في كل بند من بنود محور التوصيات اللبنانية تظهر المسافة التي لا يزال علينا اجتيازها لبلوغ الأهداف المرسومة:

فبالنسبة للنقطتين الأولى والثانية، الخاصتين بالأجور، لم تجر بعد معالجة سياسة الأجور في القطاعين العام والخاص، ولم يتطور بعد الحد الأدنى للأجر على نحو يكفل مستلزمات الحياة. وما تحقق في أواخر العام ١٩٩٨ كان إقرار سلسلة الرتب والرواتب من دون الخوض في تفاصيلها ومفاعيلها الرجعية. ويفترض بالتالي العمل لبلورة سياسة واضحة لتصحيح الأجور تراعي نسب التضخم التي حصلت في السنوات الماضية وتؤمن متطلبات الحياة الكريمة.

وبالنسبة للنقطتين الثالثة والسادسة، حول الضمان الاجتماعي والقطاع الصحي الحكومي، لا تزال سياسات الضمان الاجتماعي وخدمات القطاع العام الصحية دون المستوى الذي يؤمن الخدمة الصحية الجيدة لجميع اللبنانيين. وما من شك أن تطوير نظم الضمان الاجتماعي لتشمل جميع المواطنين وتأمين العناية الصحية والوقائية قضيتان على جانب كبير من الأهمية يفترض السعي الحثيث لتحقيقهما.

أما بالنسبة إلى النقطة الرابعة المتعلقة برسم استراتيجية زراعية، فإن مستوى المعالجة لا يزال دون الطموح. فالتسليفات الزراعية، وحصة الزراعة من الموازنات، والإرشاد الزراعي لم تبلغ مستوى يعبر عن استراتيجية تسمح بتحويل القطاع الزراعي إلى قطاع منتج ومتطور وجذاب.

وفي النقطة الخامسة المرتبطة بآليات حماية الأسعار والحد من دور الربيع العقاري في تشكيل الأسعار والمداخيل، لم تجر أية معالجات جديّة، وينتظر أن يصار إلى البحث في المهام المفوضية إلى ضبط الأسعار وإعادة تصويب الوجهة العامة للاقتصاد وتقليص حجم مكون الربيع العقاري فيه.

٣ - الالتزام الثالث: تحقيق الاستخدام الكامل لليد العاملة كأولوية أساسية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، وتمكين الرجال والنساء من تأمين الأمن والمجال الحياتي المستديم عبر توفير الخيارات المهنية والمنتجة الحرة لهم.

- ويقابل هذا الالتزام المحور الثاني في الورقة اللبنانية، أي محور «البطالة والعمل»، وفي توصياته:

١ - استحداث برامج لخلق وتعزيز فرص العمل للفئات الأكثر تهميشاً كالمهجرين والمعوقين والنساء والشباب،

٢ - ضرورة الإسراع في تنفيذ الإجراءات الآيلة إلى تصفية ما خلفته الحرب من ذيول على أداء سوق العمل اللبنانية لجهة التشرذم في هذه السوق وانقسامها إلى أسواق مناطقية مجزأة ومشوهة ومشعبة بالاختلالات،

٣ - العمل على إيجاد هيكليات وبنى وظيفية يجري بموجبها توصيف وتنميط مستويات الوظائف الأساسية،

٤ - إعادة النظر في خصائص النظام التعليمي والعمل على التقليل من عدد حملة الشهادات النظرية والأدبية، وربط هذا النظام بحاجات سوق العمل، من خلال توجيه نسبة متزايدة من طلاب التعليم الثانوي نحو مجالات التعليم والتدريب المهنيين،

٥ - إعطاء الأولوية لمسألة تعبئة الموارد البشرية اللبنانية المقيمة ووضعتها في خدمة عملية الإعمار وتشجيع تيارات محددة من الهجرة العائدة، وتحفيز بعض القطاع الخاص المهاجر على العودة.

نشرت في العاميين السابقين عدة دراسات وإحصاءات عن سوق العمل وأوضاعه. فبالإضافة إلى صدور دراسة الأوضاع المعيشية للأسر في عام ١٩٩٧ عن مديرية الإحصاء المركزي، صدرت دراسة سوق العمل عن المؤسسة الوطنية للاستخدام، ويجري الإعداد لإعلان استراتيجية الاستخدام الوطني (عام ١٩٩٩).

وثمة تعاون قائم بين عدد من الإدارات الحكومية ومؤسسات دولية ووكالات الأمم المتحدة المعنية.

غير أن ذلك لم يؤدّ بعد إلى وضع سياسات عامة، خاصة بالتشغيل واحتياجاته، تحسن الأمور وتبلور خطط العمل.

كما أنه لا يمكن اعتبار الجمعيات غير الحكومية إطاراً يمكنه تحسين هذا الواقع، إذ إن أكثرها يقدم خدمات تطوعية، أو يخلق مشاريع ذات مدى قصير لا تؤمن فرص عمل دائمة.

ومن جهة ثانية، ما زال قانون العمل اللبناني المعتمد هو ذلك الموضوع في الأربعينات (باستثناء ما أدخل عليه من تعديل لجهة رفع سن عمالة الأطفال من ٨ أعوام إلى ١٣ عاماً)، وهو بالتالي لم يرافق التطورات على صعد السلامة والصحة المهنية والتفتيش الوظيفي، ما يؤدّي إلى توترات مستمرة مع النقابات العمالية.

أما بالنسبة للمتابعة الخاصة بنقاط التوصيات اللبنانية في هذا المحور، فيمكن القول إنه باستثناء النقطتين الثانية والرابعة (الخاصتين بتصفية ذيول الحرب على أداء السوق اللبنانية وإعادة النظر في خصائص البرامج التربوية) اللتين أنجزتا عدة مهام في إطارهما (ترتيب أوضاع المؤسسات مناطقياً وإطلاق المناهج التربوية الجديدة)، فإن أياً من الخطوات الهامة لم يتخذ بعد.

٤- الالتزام الرابع: إطلاق آليات الاندماج الاجتماعي واحترام حقوق الإنسان والاختلاف وتكافؤ الفرص والتضامن والأمن ومشاركة الناس جميعاً بمن فيهم المهمشين والمجموعات المستضعفة.

- وينسجم مع هذا الالتزام المحور الثالث في الورقة اللبنانية، «الاندماج الاجتماعي»، وجاء في توصيات هذا المحور:

١ - إيجاد حل لمشكلة المهجرين بإعادتهم إلى أماكن سكنهم الأصلية، مع ما يتطلبه ذلك من مستلزمات.

٢ - تعزيز إمكانات التنمية في المناطق الريفية ورصد الموازنات والخطط لذلك.

٣ - إزالة أشكال التمييز كافة ضد المرأة ودعم مشاركتها في أوجه الحياة العامة كافة.

٤ - إيجاد آليات اندماج للشباب تأخذ في عين الاعتبار هواجسهم الثقافية والمهنية والسياسية.

٥ - دعم الجهود التنموية الآيلة إلى إدماج المعوقين والأيتام والأرامل بعيداً عن مفهوم الشفقة والإحسان.

٦ - منح الفلسطينيين جميع حقوقهم المدنية في لبنان، مع التأكيد على حقهم في العودة إلى وطنهم.

بذلت جهود متفرقة على هذا الصعيد. غير أن هذه الجهود، لكون قضية الاندماج الاجتماعي، في بلد خارج من حرب طويلة وغارق في مشاكل اقتصادية واجتماعية وسياسية جمة معقدة ومتداخلة مع أكثر المشاكل الأخرى، لم تتمكن بعد من حل المشاكل الأساسية.

وفي استعراض لأبرز ما أعد من برامج ودراسات ونفذ من مشاريع نشير إلى التالي:

#### في نقطة التوصيات اللبنانية الأولى:

- عملت وزارة المهجرين والصندوق المركزي للمهجرين على دفع تعويضات للمهجرين بهدف تسهيل العودة وإخلاء البيوت المحتلة، بالإضافة إلى برنامج الأمم المتحدة لدمج العائدين في مناطق العودة بالاشتراك مع وزارة المهجرين.

#### وفي النقطة الرابعة:

- برامج المخيمات الصيفية لوزارة الشؤون الاجتماعية الهادفة إلى

ترسيخ مفهوم العمل التطوعي والاندماج الاجتماعي ومشاركة الشباب.

#### وفي النقطة الخامسة:

- عمل الهيئة الوطنية لشؤون المعوقين وإصدارها بطاقة المعوق ووضعها أربعة مشاريع قوانين ترعى حقوق المعوقين في مجالات التعليم والعمل والصحة.

#### وفي النقطة السادسة:

- رفع الحظر عن سفر الفلسطينيين الحاملين وثائق سفر لبنانية وعودتهم، ما يعتبر خطوة أولى على طريق تصحيح أوضاعهم ومنحهم حقوقهم المدنية.

أما في النقطتين الثانية والثالثة، فالجهود ما زالت مقصورة، وهي تتطلب الكثير من العمل والتغيير في المنحى العام للسياسات التنموية في لبنان.

إلى ذلك، ينبغي تسجيل عدد آخر من الأعمال التي تقوم بها بعض وكالات الأمم المتحدة والجمعيات غير الحكومية اللبنانية، كمثل المخيمات وورش العمل واللقاءات الوطنية والأنشطة الخدمائية والمشاريع التنموية والشبابية في جميع المناطق، إضافة إلى مهام نشر وتعميم بنود الشريعة العالمية لحقوق الإنسان. ولا بد من الإشارة أيضاً إلى أن الانتخابات البلدية والاختيارية وإعادة الاعتبار إلى العمل المحلي هي من الآليات الأساسية لتأمين اندماج اجتماعي. إذ تخلق أطر عمل ديمقراطي تشاركي أمام مختلف فئات المواطنين في حال تمت إدارتها بشكل سليم.

ولكن لا بد من الإشارة إلى أن النجاحات المشار إليها، لا تزال محدودة. فبالنسبة للمهجرين، فإن نسبة العودة لا تزال تراوح بين بعض الملاحظات، وأهمها النقاط التالية:

رغم الجهود التي بذلت في سبيل ٢٠٪ و ٣٠٪ بشكل عام، لا تزال هناك تفاوتات هامة فيما يتعلق بالمشاركة بالانتخابات وتحفظات على قانون الانتخاب نفسه لدى الشباب، وفئات سكانية أخرى. كما أنه على الرغم من إنشاء الهيئة الوطنية لشؤون المعوقين، وعلى الرغم من البدء بتنفيذ مشروع

تأمين حقوق المعوقين وإصدار بطاقة المعوق ووضع أربعة مشاريع قوانين ترعى حقوق المعوقين، إلا أن النتائج على الأرض ما زالت محدودة لجهة صعوبة حصول المعوق على عمل أو انخراطه في الدراسة أو ميادين الحياة الأخرى، وذلك بسبب النقص في الموارد المتاحة، والموقف العام من المعوقين الذي لم يتغير بالقدر المطلوب. كما أن مشكلات الاندماج الاجتماعي للعمال غير اللبنانيين واللاجئين الفلسطينيين، هي أكثر تعقيداً من أن نفترض أنها محلولة.

هـ - الالتزام الخامس: الاحترام الكامل للكرامة الإنسانية وتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة وتعزيز مشاركة النساء في الحياة السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي مجالات التنمية.

- ويمكن إدراج بعض توصيات الورقة اللبنانية النابعة من المحور الثالث عينه، «الاندماج الاجتماعي».

منذ سنوات، والحركة النسائية في لبنان وجميع مناصري قضايا المرأة يبذلون الجهود لإحقاق العدالة في المجتمع وبلوغ المساواة بين المرأة والرجل.

وفي الفترة الماضية، بدأت هذه الجهود تجني نتائج إيجابية، دافعة السلطات إلى تبني بعض من مطالبها وتوقيع الاتفاقيات التي من شأنها تعزيز وضع المرأة اللبنانية.

- ففي العام ١٩٩٧، وقّع لبنان على معاهدة إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ما يعتبر خطوة أساسية على درب الوصول إلى المساواة.

- وفي السنتين الماضيتين، نشطت للجنات الوطنية والأهلية لمتابعة مؤتمر «بيجينغ» الذي شارك فيه لبنان بقطاعيه الحكومي وغير الحكومي. ونظمت لقاءات ومؤتمرات وندوات لشرح ما جرى في المؤتمر وما صدر عنه من توصيات.

- وكثفت التجمعات واللجان النسائية نشاطاتها، وكان يوم المرأة العالمي في

السنوات الأخيرة محطة أساسية لإثارة قضايا المرأة والانطلاق منها لتأكيد أهمية النضال في سبيل انتزاع الحقوق، نشطت فيه الجمعيات النسائية وأقامت اللقاءات والنشاطات والندوات، وأصدرت الدراسات. كما كان مناسبة للدعوة إلى مشاركة نسائية أوسع في الانتخابات البلدية والاختيارية.

- كما تواصلت مشاريع UNIFEM بالتعاون مع عدد من الوزارات والجمعيات في العديد من المناطق هادفة إلى دعم النسوة بمشاريع إنتاجية تمكنهن من اكتساب مهارات إدارية وتخطيطية، ومن تأمين مداخل تعينهن على الحياة. غير أن قوانين عدة ينبغي أن تعدل أو تلغى كي تؤمن المساواة على مستوى النص على الأقل، بين النساء والرجال في بلدنا، حتى تأتي الممارسة في ما بعد متمشية مع ذلك.

٦ - الالتزام السادس: تأمين نوعية تعليم وصحة جسدية وعقلية وخدمات طبية أولية جيدة، وبذل الجهود لتخفيف اللامساواة على الصعيد الاجتماعي من دون تمييز على أساس الجنس والعرق والانتماء والعمر؛ احترام الخصوصيات الثقافية؛ السعي لتعزيز دور الثقافة في عملية التنمية؛ حماية مقومات التنمية المستدامة الشعبية؛ الإسهام في تعزيز الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية. والهدف من كل ذلك هو القضاء على الفقر وتأمين الاستخدام الكامل والمنتج وتقوية الاندماج الاجتماعي.

- من جديد، تندرج هنا توصيات الورقة اللبنانية الخاصة بمحورها الأول، أي محور «الفقر».

على الصعيد الأنشطة والبرامج والخطط بذلت جهود عدة تقع ضمن نطاق هذا الالتزام، غير أنها لا تزال دون الطموح ودون المطلوب.

فعلى الصعيد التربوي، يعد إقرار قانون التعليم الإلزامي المجاني لنهاية المرحلة الابتدائية، إنجازاً هاماً ننتظر تحويله إلى أمر واقع. كما أن جهود الوزارات والإدارات الهادفة إلى تحسين تجهيزات المدارس الرسمية، وإعداد مناهج تربوية جديدة أكثر ملاءمة للعصر ومتطلباته (بغض النظر عن مختلف الثغرات القائمة)، لا يمكن اعتبارها إلا خطوات على درب التنمية

٧ - الالتزام السابع: دعم المسارات التنموية في أفريقيا والدول النامية. لا ينطبق على لبنان.

٨ - الالتزام الثامن: التأكد من أن برامج التكيف الهيكلي لا تستثني أهداف التنمية الاجتماعية، وتحديداً القضاء على الفقر، وتأمين الاستخدام الكامل والمنتج، ودعم الاندماج الاجتماعي.

لم يطبق في لبنان أي برنامج للتكيف الهيكلي كون طبيعة النظام الاقتصادي اللبناني، بما هي عليه من ليبرالية وانفتاح، لا تستدعي التغييرات التي تقضي إلى تكيف هيكلي. من هنا، لا ينطبق هذا الالتزام على لبنان.

٩ - الالتزام التاسع: رفع مستوى توظيف الموارد المخصصة للتنمية الاجتماعية.

- ويأتي هنا المحور الرابع المنصوص عليه في الورقة اللبنانية، أي محور «السياسات الاجتماعية»، وفي توصياته:

♦ بلورة المفهوم العام للسياسة الاجتماعية الشاملة للدولة لكي تأخذ المشاريع القطاعية مغزاهما الحقيقي.

- بلورة سياسة اجتماعية رسمية - أهلية مشتركة. وقد تم تناول هذا الموضوع بالتفصيل في التقرير الوطني إلى قمة جنيف ٢٠٠٠، مما يغني عن التكرار هنا.

١٠ - الالتزام العاشر: تمكين التعاون الإقليمي والدولي.

جرى على هذا الصعيد تعميق التعاون بين لبنان والعديد من الدول والمؤسسات ووكالات الأمم المتحدة لجهة القروض والمنح وتنفيذ الدراسات والمشاريع المشتركة، إضافة إلى الاتفاقات الاقتصادية والتجارية والصناعية والزراعية والمائية والجمركية والسياحية.

والتطوير. لكنها تحتاج متابعة وترشيداً واستكمالاً كي لا تكون إنجازات مرحلية مبتورة عن سياق تربيوي شامل لم يوضع بعد، ولم تتحدد مراحله وتوجهاته.

وعلى الصعيد الصحي، عملت وزارة الصحة على تأهيل بعض المستشفيات الحكومية وإنشاء مستشفيات أخرى. غير أن العمل لم يستكمل، وما زالت هذه المستشفيات قاصرة عن استيعاب حاجات المواطنين وتلبية متطلبات أكثر الحالات التي تصلها. وعملت الوزارة بالتعاون مع منظمة الصحة واليونيسف على تنفيذ حملات تلقيح وإصدار نشرات توعية بغية تعميق الوقاية. وهذا أمر يمكن حتماً أن يحسن من الواقع الصحي في لبنان، غير أنه لا يكفي لتخفيف إمكانات الإصابة، لأن الطب الوقائي عامة لا يزال ضعيف التطور.

كما أصدرت الوزارة قرارات بالزام استقبال المرضى والمصابين في حالات الطوارئ في جميع المستشفيات على نفقة الوزارة، غير أن الالتزام بهذا القرار لم يتم على النحو الكامل.

ولجهة الأجهزة والإدارات والصناديق المتعارف على اعتبارها «شبكات أمان اجتماعي»، فالوضع ليس على أفضل ما يرام. فالسمة الغالبة هي قلة الفعالية والهدر وعدم استخدام الموارد على النحو الذي ينتج أماناً اجتماعياً فعلياً للمواطنين.

أما لجهة عمل الجمعيات غير الحكومية في لبنان، فلا بد من الإشادة بما يبذله أكثرها من جهود ويقدمه من خدمات ويديره من برامج رفعا لمستوى حياة الناس. وبعيداً عن الاستغلال السياسي والمناطقى والطائفي الذي يتبعه بعضها، يمكن القول بالإجمال إن وقع بعضها الآخر على المجتمع إيجابياً وجيداً.

فالجمعيات غير الحكومية تدير أكثر من ٧٠٠ مستوصف وتنظم المخيمات الصيفية وورش العمل والندوات ومشاريع الخدمة في مختلف أرجاء لبنان على مدار العام. وهي في ذلك يمكن أن تسهم في عملية حماية الموارد البشرية وتميئتها.

كما تألفت لجنة وزارية برئاسة وزير الخارجية تهدف إلى متابعة المعاهدات التي يوقع عليها لبنان، وتنسيق العمل في ما بين الأجهزة الرسمية لتطبيق مقتضيات هذه الاتفاقات.

وفي استعراض سريع للاتفاقات التي أبرمها لبنان في السنوات الماضية مع عدد من الدول والمنظومات، يمكن ذكر ما يلي:

- إتفاقات لبنانية سورية.
  - إتفاقات لبنانية مصرية.
  - إتفاقات موقعة مع ماليزيا ورومانيا وإيران وروسيا.
  - إتفاقات في إطار الشراكة المتوسطية.
  - إتفاقات مع البنك الدولي.
  - تنسيق مع معظم برامج الأمم المتحدة.
  - إتفاقات مع السوق الأوروبية المشتركة.
- وتشكل هذه الاتفاقات أطراً للتعاون والتنسيق والتبادل الإقليمي والدولي.

#### اقتراحات على سبيل الخلاصة

ما من شك أن ثمة جهود بناءة قد بذلت على صعيد التشريعات وتوقيع الاتفاقات والمعاهدات وتشكيل اللجان وتأسيس قاعدة إحصائية والبدء بتنفيذ مشاريع، غير أن النتائج لم تحصد بعد، وواقع الموازنات والسياسات الرسمية المالية والاقتصادية لا يشكل عنصر دعم وإنجاح لهذه الجهود.

لذلك، تعد توصيات الورقة اللبنانية المرفوعة إلى القمة إطاراً صالحاً لتحديد اتجاهات العمل المطلوبة، وبخاصة لجهة التأكيد على دعم القطاعات التعليمية الرسمية في مختلف مراحلها بما فيها التعليم المهني والتقني، واعتماد سياسات صحية وقائية وخدمات طبية أكثر ترشيداً، وتسهيل القروض السكنية، وتخصيص الموارد للتنمية الريفية في المناطق الأكثر تهميشاً، وتطوير الزراعة والصناعة وفق رؤية عصرية، وإعادة البحث في سياسات

القروض عامة والنظم الضريبية، ووضع تصورات لمسائل العمل والتشغيل. كذلك، فإن إيجاد حل لقضايا المهجرين والمهمشين اجتماعياً والتعاطي بمقاييس إنسانية وقانونية مع مشاكل اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، عناصر مساعدة لتحقيق اندماج اجتماعي على مستوى الوطن.

كما أن تفعيل دور وزارة الشؤون في هذا المجال قضية أساسية لوضع تصورات عمل تتعامل والقطاعات الاجتماعية على نحو يركز إلى الدراسات والمشاريع، ويربطها بالعمل الميداني وبقنوات التعاون مع الجمعيات غير الحكومية الناشطة على هذا الصعيد.

ويعد استمرار الجهد التجمعي للمعطيات وتكوين قاعدة إحصائية من خلال مديرية الإحصاء المركزي أو غيرها من الأجهزة الحكومية المختصة مسألة جوهرية لترشيد السياسات وخطط العمل كافة وبنائها على أسس موضوعية وعلمية موثوقة.

يبقى أن إنشاء المجلس الاقتصادي الاجتماعي الذي نص عليه اتفاق الطائف، وإعطاءه الدور الذي يجب أن يضطلع به لجمع القوى والمؤسسات والمصالح الاجتماعية والاقتصادية المختلفة، قضية بمنتهى الأهمية لما يمكن أن تسهم فيه من تفعيل للحوار وبلورة للسياسات العامة، والانطلاق منها نحو وضع خطة نهوض اجتماعي حقيقية للبنان.

إن التغييرات الحكومية التي حصلت مؤخراً، ووصول وزراء كانوا من أصحاب وجهات النظر والمواقف الداعية إلى اعتماد استراتيجيات تنموية بشرية، ستساعد على تحقيق الالتزامات العالمية والتوصيات اللبنانية.

وقد جاء في خطاب القسم وفي البيان الوزاري العديد من المواقف التي أكدت على ضرورة تحسين الأوضاع المعيشية للبنانيين ومحاربة الفقر وتغيير العديد من السياسات المالية والاقتصادية بهدف إطلاق التنمية الاجتماعية. وننتظر جميعاً البدء بتحويل تلك الوعود إلى سياسات تطبيقية تترجم ما لم ينجز من تعهدات التزم بها لبنان في قمة كوبنهاغن منذ أربع سنوات.

## المراجع

- ١ - جميع هذه المؤشرات مستقاة من Development Cooperation - Lebanon 1998، الصادر عن مجلس الإنماء والإعمار وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- ٢ - هذه المؤشرات مستقاة من تقرير «خارطة أحوال المعيشة في لبنان» الصادر عن وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٨.
- ٣ - Development Cooperation - Lebanon 1998
- ٤ - من نتائج الانتخابات النيابية والبلدية التي عالجتها دراسات صادرة عن المركز اللبناني للدراسات (راجع «أزمة الديمقراطية في لبنان»، ١٩٩٨).
- ٥ - Adib Ne'emeh, Social Watch N2, 1998
- ٦ - خارطة أحوال المعيشة في لبنان.
- ٧ - المؤشرات مستقاة من تقرير التنمية البشرية المستدامة، الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧.
- ٨ - المؤشرات مستقاة من الموازنات الحكومية التي نشرتها وزارة المالية.
- ٩ - تقرير التنمية البشرية المستدامة.
- ١٠ - د. نجيب عيسى، تخبط الحكومة في أزمة مشروعها للنهوض الاقتصادي، ١٩٩٧.
- ١١ - د. نجيب عيسى، المرجع السابق.
- ١٢ - د. كمال حمدان، الأجور والضمانات، نيسان ١٩٩٧.
- ١٣ - موازنات الحكومات اللبنانية.

## ملحق رقم ٢

### ورقة عمل القطاع الأهلي إلى قمة جينف ٢٠٠٠

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية  
تجمع الهيئات الأهلية التطوعية في لبنان<sup>(٢)</sup>

#### مقدمة

عندما اشتركنا كقطاع أهلي في عملية التحضير للقمة العالمية للتنمية الاجتماعية، ثم في القمة نفسها عام ١٩٩٥، لم يكن يساورنا شك في صعوبة تحقيق المبادئ والأهداف المتضمنة في الإعلان وبرنامج العمل الصادرين عنها. فالمشكلات الثلاث التي تصدت القمة لها: الفقر، والبطالة، والتفكك الاجتماعي؛ تشكل لب أزمة نماذج النمو والتنمية في العالم المعاصر. ولا شك أن معالجتها تعني إدخال تغييرات جذرية على الهياكل السياسية والاقتصادية العالمية والوطنية في آن، وإعادة نظر شبه شاملة في السياسات المتبعة في كل مكان تقريباً.

وخلافاً للقمم الأخرى، ذات الطابع القطاعي بهذه النسبة أو تلك، فإن أهداف القمة الاجتماعية لا يمكن قياسها وبلوغها، إلا من خلال مؤشرات وسياسات ذات طابع مركب وتكاملي ونوعي. وها نحن على أعتاب قمة جديدة لمراجعة ما تحقق من برنامج العمل المقرر في كوينهاغن عام ١٩٩٥، والخشية أن تكون المحصلة متواضعة جداً قياساً إلى الاحتياجات، فكيف قياساً إلى الطموحات!

لا يختلف الأمر في لبنان عن الصورة العامة. وهو ما يلحظه التقرير الرسمي اللبناني، والتقرير الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عما أنجز من برنامج عمل القمة خلال السنوات الخمس المنصرمة. ففي هذه التقارير إشارة إلى التقدم المحقق، ولكن في الوقت نفسه إشارة إلى مكامن الخلل، وإن كان بشكل متواضع.

٢- قدمت هذه الورقة في ورشة عمل: «خمس سنوات على كوينهاغن»، بتنظيم من تجمع الهيئات الأهلية التطوعية في لبنان، وشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، فندق سافوي - بيروت، ١١ آذار ٢٠٠٠. ساهم في إعداد هذه الورقة عدد من الخبراء والناشطين في القطاع الأهلي، في ضوء التقرير الصادر عن وزارة الشؤون الاجتماعية الوارد في الملحق رقم ٢.



بناء عليه، فإن ورقة العمل هذه الصادرة عن القطاع الأهلي، سوف تركز بشكل خاص على تسليط الأضواء على الثغرات والنقاط التي لم يشر إليها التقرير الرسمي، أو التي أشار إليها بشكل مختصر. وبهذا المعنى، فهو يظهر تلك الجوانب الناقصة فيه، دون أن يتناقض بالكامل مع ما جاء فيه لجهة بعض الخطوات التي تحققت فعلياً، والتي ستشير إليها هذه الورقة بشكل مختصر.

#### الإشكالية العامة: عدم وجود استراتيجية تنموية

تتبع الإشكالية العامة في تقييم الالتزام ببرنامج العمل الصادر عن قمة كوبنهاغن في الطابع التكاملي الشامل للموضوعات التي تناولتها. لذلك، فإن تقييم أداء الجهات الحكومية والأهلية بهذا البرنامج، يفترض أن يبدأ من السؤال الأساسي التالي: هل إن السياسات الحكومية والخيارات الاستراتيجية للبلد المعين، منسجمة مع جوهر برنامج العمل الداعي إلى اعتماد خيارات تنمية محورها الإنسان والمجتمع، وبدل الاستسلام المطلق لآليات الربح ولمنطق السوق؟

هنا يكمن جوهر القمة والهدف الأسمى. فالالتزامات العشرة الصادرة عنها ليست سوى تعبيرات مختلفة عن التزام واحد، هو التحول من مسارات النمو السائدة إلى مسار بديل هو مسار التنمية الاجتماعية كما بلورته القمة نفسها. كما أن بنود برنامج العمل ليست سوى توجهات عملية لوضعه موضع التنفيذ.

في ضوءه نشير إلى أنه حصلت في لبنان خطوات إيجابية في أكثر من ميدان ذات صلة ببرنامج العمل المقرر في كوبنهاغن، أو بالقمم العالمية الأخرى المتقاطعة في توصياتها ومقرراتها، غير أن هذا التقدم لم يأت في سياق استراتيجية تنموية شاملة، بل أتى غالباً نتيجة سياسات قطاعية متفرقة.

على أن هذا لا يعني - كما يشير التقرير الرسمي نفسه - أن جميع الجهود

لم تكن ذات خلفية مرتبطة بالقمة. إذ إن الخطاب التنموي بات حاضراً بهذه النسبة أو تلك في توجهات بعض الوزارات، وفي عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي انطلاقاً من مفهوم التنمية البشرية المستدامة وفي أنشطة المنظمات غير الحكومية أدت دوراً أساسياً في متابعة التزامات القمة وتوصياتها والاستفادة من مضمونها لتطوير خططها وتصوّراتها. إلا أن حدود عمل جميع الأطراف مقيدة بعدم وجود استراتيجية وطنية للتنمية الاجتماعية، وبالتالي فإن التقدم في تنفيذ برنامج العمل يطلال الأجزاء بالدرجة الأولى، لا الخيارات الكبرى.

#### المعيقات الموضوعية للتنمية في لبنان

يشارك القطاع الأهلي مع الحكومة في تحديد عدد من المعوقات الموضوعية للتنمية في لبنان، وإن كان يختلف معها في تحديد الأسباب والمسؤوليات، وفي الخطوات الواجب اتخاذها لتجاوزها. فضمن هذه الرؤية المشتركة، المعوقات الأساسية الثلاثة التالية:

أولاً: استمرار الاحتلال الإسرائيلي في جنوب لبنان، وما ينتج عنه من انتهاك شامل لكل الحقوق الإنسانية والاجتماعية، وعلى التنمية. إن لبنان يقاوم الاحتلال بكل الطرق المتاحة، إلا أن مسؤولية الضغط في تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٤٢٥ هو أيضاً مسؤولية إقليمية ودولية، لم تفلح منظمة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي في فرضه حتى الآن.

ثانياً: يؤكد برنامج العمل الصادر عن القمة مسؤولية المجتمع الدولي عن خلق بيئة دولية مواتية للتنمية، بما في ذلك على مستوى العلاقات الاقتصادية والتبادل ونقل التكنولوجيا والمعرفة. والفترة المنقضية منذ عام ١٩٩٥، لا تشير إلى تحسن ملموس على هذا الصعيد، حيث لا تزال البلدان النامية ترى في شروط العولمة الراهنة، كثيراً من الشروط غير المنصفة وغير الملائمة للتنمية فيها، بسبب المنافسة غير المتكافئة التي تفرض عليها في غير ميدان. وفي هذه النقطة، لا بد أن نشير إلى أن لبنان ضحية هذا النسق من العلاقات

الاقتصادية العالمية، إلا أنه في المقابل، لا يقوم بمبادرات نشيطة للدفاع عن مصالحه منفرداً، أو بالتنسيق مع دول الجنوب الأخرى، بشكل مقنع. بل نرى الخطاب الحكومي مؤيداً للعولمة الراهنة بشكل غير نقدي، وكأنها لا تضر بمصالح لبنان.

**ثالثاً:** لا يزال لبنان يعاني من آثار الحرب التي اندلعت فيه بين ١٩٧٥ و١٩٩٠، ومن الاختلالات الاقتصادية والمالية، ومن تضاؤل الموارد المتاحة للتنمية. ويشكل تباطؤ النمو، وتراكم الدين العام، وعجز الموازنة، أبرز العوامل الضاغطة على تمويل التنمية الداخلية في البلاد. إلا أن القطاع الأهلي، يرى في هذه النقطة بالذات، أن المسؤولية الأولى تقع على الحكومة، التي لم تتجح في وضع الخطط المناسبة للتخفيف من حدة هذه المشكلات، لا بل إن بعض السياسات المتبعة في الفترة التي تلت توقف الحرب، زادت من حدتها، بسبب عدم إيلاء البعد الاجتماعي الأهمية اللازمة، وعدم فعالية السياسات الاقتصادية، وعدم تمكنها من تعبئة قوى المجتمع في سبيل النهوض بالبلاد على النحو المطلوب.

#### متابعة الالتزامات العشرة لقمّة التنمية الاجتماعية

سنقوم فيما يلي بعرض الالتزامات العشرة الصادرة عن قمة التنمية الاجتماعية في كوبنهاغن، وما يوازيها من توصيات وردت في التقرير الرسمي اللبناني إلى القمة، ثم نقوم بالتعليق عليها. وهذا الأسلوب هو نفسه الذي اتبعه التقرير الرسمي، مما يسمح بإجراء المقارنات المطلوبة، مظهراً نقاط التشابه والاختلاف.

#### ١ - الالتزام الأول:

في مجال خلق البيئة السياسية والاقتصادية الملائمة للتنمية الاجتماعية، يمكن الإشارة إلى العناصر الأساسية التالية:

- إجراء الانتخابات البلدية والاختيارية عام ١٩٩٨، بعد انقطاع دام ٣٥ سنة.

وهذه خطوة بالغة الأهمية تعيد الاعتبار إلى مفهوم الحكم المحلي ومشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم. وما تجدر الإشارة إليه هنا، هو أن المجتمع المدني قدم الإسهام الأكثر أهمية في فرض إجراء هذه الانتخابات، إذ أطلق ناشطون مدنيون إحدى أنجح الحملات المدنية التي جعلت موضوع إجراء الانتخابات حاضراً في كل منزل. إلا أن تفعيل دور البلديات يواجه صعوبات كثيرة، منها ما تعلق بالقانون وبالصلاحيات، ومنها ما يتعلق بتوجه الحكومة بربط البلديات بوزارة الداخلية، بدل تطوير دورها التنموي من خلال تعزيز استقلاليتها، أو ربطه بوزارة تعنى بالشأن البيئي أو التنموي.

- قيام الحكومة الحالية، عام ١٩٩٩، بإلغاء قرار منع التظاهر الساري المفعول منذ عام ١٩٩٣. إلا أنها في المقابل، فرضت شروطاً معقدة للترخيص لأي مظاهرة، مما يحد من الأثر الإيجابي لقرار الإلغاء.

- تحريك القضاء من أجل مكافحة الفساد والرشوة في الإدارة العامة. وقد اتخذت خطوات فعلية في هذا السياق، تمثلت بإحالة مسؤولين وموظفين إلى المحاكمة، صدرت أحكام بحق بعضهم. وهذه الخطوات هي مثار جدل في المجتمع، لجهة عدم شمولها. إلا أن الجانب الأكثر أهمية، هي أنها بعد الصدمة الإيجابية التي أحدثتها، أدت إلى رد فعل انكماش في الإدارة، مما جعلها أبطأ وأقل فعالية مما كانت عليه في السابق.

- على الصعيد الاقتصادي، فإن السياسات الإيمارية والمالية التي اعتمدت منذ ١٩٩٥، وهي استمرار للسياسات المعتمدة منذ ١٩٩٢، لا تولي الأبعاد الاجتماعية الأهمية اللازمة. إن تركيز هذه السياسات هو على معالجة الاختلالات المالية، وعجز الموازنة، وإدارة الدين العام الذي نما بشكل تضخم. وكان من نتائج ذلك، أن آليات الاستقطاب الاجتماعي والمناطقية بقيت هي الغالبة، لا سيما مع تراجع معدلات النمو إلى حدود الصفر خلال السنتين الأخيرة والحالية. أي إن البيئة الاقتصادية لم تكن ملائمة للتنمية الاجتماعية، والاتجاهات الجديدة الحالية، إن وجدت، غير

واضحة المعالم والاتجاهات بعد، وإن كان يجري حالياً إعداد خطة خمسية، تهدف إلى تحقيق الإنماء المتوازن، وهي لا تزال قيد الإعداد. إلا أننا نشير في هذا الصدد، إلى الخطوة الأخيرة التي تمثلت في إنشاء المجلس الاقتصادي الاجتماعي، الذي نأمل أن يفعل دوره، وأن يعطى الصلاحيات التي تمكنه من أدائه.

## ٢ - الالتزام الثاني:

لقد تحقق تقدم في الاعتراف الرسمي بوجود مشكلة فقر أو حرمان في لبنان. وهذا مقدمة لمعالجة الموضوع. ارتباطاً بذلك، يسجل كذلك تقدم لجهة توفر الإحصاءات والدراسات التحليلية لأوضاع المعيشة، والفقر في البلاد، وقد تم ذلك بمبادرات حكومية ودولية مشتركة، على أساس التحضير لوضع خطط لمكافحة الفقر. ويجري حالياً إعداد لوضع خطة وطنية لتحسين أحوال المعيشة ومكافحة الفقر.

أما لجهة الأنشطة العملية، فهناك أربعة مشاريع تنمية مناطقية كبيرة في البقاع، والجبل، والجنوب، والشمال، قيد التنفيذ، أو في المراحل التحضيرية للتنفيذ. وهذه المشاريع تعمل بهذه النسبة أو تلك بوجي مفهوم التنمية الاجتماعية، وهي مشاريع مشتركة بين الحكومة والأمم المتحدة، والمانحين، والقطاع الخاص، ويشترك فيها القطاع الأهلي وإن بشكل محدود وغير مقرر. أضف إليها، مشروعات قطاعية أخرى قيد الإعداد، ومشروع ممول من الاتحاد الأوروبي مع الحكومة اللبنانية لإنشاء صندوق اقتصادي اجتماعي، يهدف لإفادة المناطق والفئات الاجتماعية الأكثر حرماناً.

أما القطاع الأهلي، فهو يقوم من جهته بعدد غير محدود من المبادرات المحلية والوطنية، في مجال مكافحة الفقر، سواء من خلال خدمات رعائية تقدم لأكثر الفئات فقراً، أو من خلال مشاريع ترتدي طابع التنمية المحلية. لكن مسألة القضاء على الفقر هي أبعد من ذلك بكثير. ويشار في هذا الصدد إلى النقاط التالية:

- أولاً، لا وجود حتى الآن لخطة وطنية لمكافحة الفقر في لبنان. فما يجري هو تدخلات مجزأة وغير منسقة وغير مندرجة في إطار تصور بعيد المدى. كما أنه لم توضع بعد أهداف واضحة، مع مؤشرات قياس، مع آجال زمنية. فالطابع الغالب هو نوع من الالتزامات ذات الطابع العام، أو القطاعي. ونحن نعتقد أن أولى الخطوات المطلوبة من الحكومة، وغيرها من الأطراف المعنية، هي المسارعة إلى وضع خطة منسقة لمكافحة الفقر في لبنان، لأن نمط التدخلات الحالية، قد يكون فعالاً في علاج بعض النتائج الجزئية، إلا أنه يتحول إلى هدر للطاقات وللوقت ما لم يندرج في إطار خطة وطنية عقلانية.

- ثانياً، في ما يتعلق بسياسات الأجور، لم تجر بعد معالجة سياسة الأجور في القطاعين العام والخاص، ولم يتطور بعد الحد الأدنى للأجر على نحو يكفل مستلزمات الحياة، على نحو ما جاء في توصيات التقرير اللبناني إلى قمة كوبنهاغن. وترتدي هذه النقطة أهمية كبيرة في ضوء ما كشفته الدراسات لجهة أن فقر الدخل هو الوجه الأبرز والأكثر حدة في ظاهرة الفقر في لبنان، وفي ضوء واقع أن أكثر من ٦٥٪ من القوى العاملة في لبنان هم من الأجراء المعنيين مباشرة بتصويب سياسة الأجور.

- حول الضمان الاجتماعي والقطاع الصحي الحكومي، لا تزال سياسات الضمان الاجتماعي وخدمات القطاع العام الصحية دون المستوى الذي يؤمن الخدمة الصحية الجيدة لجميع اللبنانيين. إن ٤٢٪ فقط من السكان مشمولين بالتأمين الصحي أو الاجتماعي، الفقراء والعاطلين عن العمل والمسنين وسكان المناطق الريفية والعاملين في الزراعة هم أقل الفئات شمولاً بالتأمين الاجتماعي، في حين أنهم الأكثر حاجة إليه.

- أما بالنسبة إلى رسم استراتيجية زراعية، فإن مستوى المعالجة لا يزال دون الطموح. فالتسليفات الزراعية، وحصص الزراعة من الموازنات، والإرشاد الزراعي، وخدمات التسويق، لم تبلغ مستوى يعبر عن استراتيجية تسمح بتحويل القطاع الزراعي إلى قطاع منتج ومتطور وجذاب.

- فيما يتعلق بآليات حماية الأسعار والحد من دور الريع العقاري في تشكيل الأسعار والمداخل، لم تجر أية معالجات جديدة، وينتظر أن يصار إلى البحث في المهام المفوضية إلى ضبط الأسعار وإعادة تصويب الوجهة العامة للاقتصاد وتقليص حجم مكون الريع العقاري فيه.

### ٣- الالتزام الثالث:

صدرت عن الجهات الحكومية عام ١٩٩٩، وثيقة رسمية تحمل اسم الاستراتيجية الوطنية للاستخدام. إلا أن الوقت المنقضي على صدورها لا يسمح بعد بتقييم مدى الالتزام الحكومي بوضعها موضع التنفيذ. ولكن في السنوات المنقضية بعد انعقاد قمة كوينهاغن، لم تكن هناك استراتيجية وطنية للاستخدام، ولم يكن موضوع توفير فرص عمل للجميع مطروحاً فعلياً على جدول الأعمال الرسمي، بل إنه لم تكن هناك قوانين وآليات فعلية لتنظيم سوق العمل الذي ترك لحالة من الفوضى المعقدة. إلا أنه يعمل حالياً على وضع سياسة وطنية للاستخدام.

وقد برزت في السنوات الأخيرة مشكلة العمالة الأجنبية في لبنان بانعكاساتها السلبية على مختلف الصعيد. ويقدر حجم القوى العاملة غير اللبنانية في لبنان، وحسب أكثر التقديرات اعتدالاً، بحوالي ٥٠٪ إلى ٥٥٪ من القوى العاملة اللبنانية. وتأتي هذه القوى العاملة من بلدان عربية مختلفة (سوريا، مصر، السودان، العراق...)، وآسيوية، وأفريقية أحياناً، خصوصاً في مجال الخدمة المنزلية، والصناعة (سريلانكا، الهند، الفلبين، أثيوبيا...). وتعيش هذه القوى العاملة غير اللبنانية في ظروف غير إنسانية، وتتقاضى أجوراً متدنية جداً مقارنة بالقوى العاملة المحلية، ولا تتمتع بأية ضمانات. ومما يزيد المشكلة تعقيداً، تنامي إحساس لدى العمال اللبنانيين معادٍ لغير اللبنانيين على اعتبار أنهم ينافسونهم على لقمة عيشهم. وتعتبر معالجة موضع العمالة الأجنبية بما ينسجم مع احترام إنسانية هؤلاء، وتنظيم سوق العمل، وتحديث تشريع العمل والنقابات، من الأولويات الملحة.

أما بالنسبة للمتابعة الخاصة بنقاط التوصيات اللبنانية في هذا المحور، لم تتخذ خلال السنوات الماضية أية خطوات فعلية في هذا المجال، إلا ما اتخذ من قرارات تربوية لجهة تحديث المناهج وتعزيز التعليم المهني، مما يفترض أن يؤدي إلى تعزيز الترابط بين مخرجات التعليم وسوق العمل.

### ٤- الالتزام الرابع:

- في الممارسة الحكومية السائدة، طغى البعد القطاعي أو المختص بفتة محددة من السكان، على البعد الوطني العام لمسألة الاندماج الاجتماعي. وفي هذا المجال سجل بعض التقدم الجزئي، فيما يتعلق بعودة المهجرين، وحقوق المعوقين، وفي مجال الحد من التمييز ضد المرأة. ولكن تجدر الإشارة إلى أنه بشكل عام، فإن النصوص الإيجابية نسبياً والمحفزة على المشاركة، لا تقترب عموماً بمؤسسات وآليات تمكن من وضعها موضع التنفيذ بشكل عملي، فوري.

في مقابل هذه الخطوات المحققة، فإن المشاكل الأكثر أهمية وخطورة في الموضوع الاجتماعي لا تزال دون علاج، لا بل إن التوترات الاجتماعية تنمو في أكثر من مجال، كما تتعزز الاتجاهات والسيول المغذية للتفكك الاجتماعي والوطني.

إن مسألة الاندماج الاجتماعي والوطني هي من المسائل الأكثر أهمية التي يواجهها لبنان بعد الحرب. وهي ليست مسائل قطاعية أو جزئية، بل تطال الدينامية الغالبة في النسيج الاجتماعي، هل هي دينامية التماسك الوطني، أم دينامية التناوب أو التماسك الجزئي على حساب التماسك الوطني العام. وفي هذا المجال نشير إلى النقاط الأساسية التالية:

أولاً، في موضوع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، سجل تقدم جزئي عام ١٩٩٩ تمثل في تخفيف القيود المفروضة على سفر الفلسطينيين الحاملين وثائق سفر لبنانية وعودتهم إلى لبنان.

ولكن ذلك ليس سوى جانب صغير جداً من المسألة. وبشكل عام، لا تزال

النظرة إلى الوجود الفلسطيني في المخيمات محكومة بالاعتبارات السياسية، ونزاعات التسوية في المنطقة. وحتى الآن لم تفلح الجهود المتواضعة المبذولة، في فصل البعد الإنساني والاجتماعي للوجود الفلسطيني في لبنان، عن بعده السياسي. وإذا كانت العلاقة بين القطاعين، الأهلي اللبناني والفلسطيني تشكل نموذجاً للعلاقة الصحية والسلمية بين الشعبين، فإن هذا النموذج من العلاقات لا يزال الاستثناء، ولا سيما عندما تثار مسائل مصيرية من نوع التوطين، واحتمال التقدم في مسار التسوية وما يرتبط بها من انسحابات محتملة لجيش الاحتلال من لبنان. إذ ذاك، تطفئ النزاعات والتناقضات السياسية على ما عداها من ضرورات الالتفات إلى الأوضاع المعيشية لسكان المخيمات، والحقوق المدنية والاجتماعية للفلسطينيين، بما يتفق مع شرعة حقوق الإنسان على الأقل. ويأمل القطاع الأهلي أن تجد هذه المسألة حلاً عادلاً لها في المساعي التي تبذل حالياً، من أجل ضمان حق الفلسطينيين المشروع في العودة إلى أرض فلسطين، بديلاً للتوطين والحلول المماثلة.

ثانياً، فيما يتعلق بمتطلبات الاندماج الاجتماعي والوطني للشعب اللبناني، لا تزال هناك مشكلات بنيوية أساسية. بعد توقف الحرب، استعادت مؤسسات السلطة المركزية وحدتها وفعاليتها ودورها، وأزيلت العوائق المادية التي كانت تجزئ المجال الجغرافي والاقتصادي، وتحول دون تواصل اللبنانيين. ولكن، على الرغم من ذلك، فإن المناخ الحالي يحمل أحياناً كثيرة عناصر من الانقسام السياسي والطائفي، ومن مناخات التعصب والتنافر، ما يفوق ما كان سائداً خلال سنوات الحرب. وبشكل عام، لم يجرِ العمل فعلياً على إطلاق ديناميات اجتماعية وطنية الطابع، تقوم على تغليب الاختيار الطوعي على الانتماء الموروث، والانتماء الوطني على الطائفي، وعلى النظر إلى المصالح الخاصة ضمن إطار المصلحة العامة لا ضدها. كما أنه لم يجرِ أي جهد فعلي لإزالة الأساس المادي والنفسي للتفاوتات الخطيرة التي تتخرّج أساس الاندماج الاجتماعي والوطني في لبنان. وفي هذا المجال، نشير على سبيل المثال إلى

النقاط التالية:

- استمرار التفاوت الكبير في مستوى التنمية بين المناطق اللبنانية مما يجعل التكوين الاجتماعي للمناطق مختلف. فكيف يتحقق الاندماج الاجتماعي والوطني بين قضاء ٦٠٪ من سكانه من الفقراء، مع قضاء آخر ١٤٪ من سكانه فقراء فقط حسب المقياس نفسه؟
- استمرار الطابع الطائفي للتعليم، حيث تعتمد في لبنان مسارات تعليمية متوازية دون قواسم مشتركة أحياناً في موضوعات التربية المدنية والمواطنة. وفي هذا المجال، في السنوات الخمس الأخيرة، عرف لبنان توسعاً في التعليم الطائفي الجامعي، مما مكن كل طائفة، أو جزء من طائفة أحياناً، أن يملك مؤسسات تعليم متكاملة تبدأ من الروضة حتى الجامعة. أما فيما يتعلق بالتعليم الديني في المدارس الرسمية، فقد عادت الحكومة وأكدت على وضع كتاب موحد لتعليم الأديان لجميع التلامذة، وكلفت المركز التربوي بإعداده، وهذا يمكن أن يساعد في تعزيز التعارف والتفاعل والتخفيف من حدة المناخ الطائفي.
- عدم إيجاد حل حقيقي لمشكلة التمثيل السياسي من خلال نظام انتخابات مقنع للجميع، ويمثل الناس تمثيلاً حقيقياً. فلا يزال الشباب بين سن ١٨ سنة و ٢١ سنة محرومين من حق الانتخاب. ولا تزال كل القوى العلمانية وغير الطائفية ترى نفسها غير ممثلة في نظام انتخابي يقوم على التمثيل الطائفي. كما أن غالبية عديدة من اللبنانيين يعترضون على طريقة التمثيل، لجهة طابعها الأكثرى بدل اعتماد النسبية، أم لجهة تقسيم الدوائر التي تتيح للناخبين الكبار بإنجاح نواب مرافقين على لوائحهم لا يمثلون جمهور الناخبين في دوائر ترشيحهم. وهذه كلها تضعف الإحساس بالمشاركة والتمثيل لدى فئات واسعة من السكان.
- إن الوضع الحالي بالنسبة لهذه القضايا الكبيرة المتعلقة بالاندماج الوطني والاجتماعي، لا يزال على حاله، وربما بات أخطر مما كان عليه عام ١٩٩٥.

#### ٥- الالتزام الخامس:

وَقَّع لبنان عام ١٩٩٧ معاهدة إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ولكن مع التحفظ على بعض البنود. كما أنه تم تشكيل لجان وطنية وأهلية لمتابعة مقررات «قمة بيجينغ»، وهي تعتبر من أنشط اللجان في لبنان، خصوصاً اللجنة الأهلية والمجلس النسائي ومجمل المنظمات النسائية. وكما بينت دراسات عدة، فإنه لا يلاحظ تمييز فعلي ضد النساء في مجال الحق في التعليم والرعاية الصحية، ولكن لا يزال القطاع التعليمي، كما العمل والنشاط الاقتصادي، موسوماً بتقسيم العمل حسب الجنس، وبالنظرة السائدة إلى المرأة ككائن أقل قدرة وكفاءة، يحصر نشاطه في ميادين دون غيرها. كما أن كل ما يتصل بقوانين الأحوال الشخصية بشكل خاص، وقانون الجنسية، لم يطرأ عليهما تعديل لإلغاء ما يحتويانه من بنود مجحفة بحق المرأة.

أما فيما يختص بالمشاركة في القرار، لا يوجد نساء في الحكومة، وعدد النساء النواب ثلاث من أصل ١٢٨، وبين المدراء العامون، فقط مديرة عامة واحد. ولكن لا بد أن نلفت النظر إلى ظاهرة لا تقل خطورة، وهي أن مشاركة النساء في القرار داخل الأحزاب شبه معدومة، وفي داخل مؤسسات المجتمع المدني ليست أفضل حالاً بكثير. فلا يوجد أية امرأة في جمعيات رجال الأعمال في القطاع الخاص، في الهيئات الإدارية لجمعيات التجار والصناعيين والمصرفيين وغرف التجارة والصناعة، إلا ما ندر. وفي نقابات المهن الحرة، كان للنساء، خلال السنوات الأخيرة، نصيب لمرة واحدة في رئاسة نقابة الصيادلة، وحالياً في رئاسة نقابة أطباء الأسنان في الشمال، وأحياناً قليلة في عضوية مجالس هذه النقابات، على الرغم من كون النساء يشكلن نسبة مرتفعة جداً بين الصيادلة والمحامين والإعلاميين، ونسب تتزايد بشكل محسوس بين الأطباء والمهندسين. أما في النقابات العمالية، فالوضع مشابه أيضاً. يبقى أن مشاركة المرأة في الجمعيات الأهلية أفضل مما هي في النقابات وتجمعات رجال الأعمال، ولكن دون المتوقع أيضاً، حيث إنه تركز مشاركتهم أغلب الأحيان في الجمعيات النسائية والخيرية الطابع.

وبشكل عام، لا يوجد سياسة حكومية متسقة على مختلف المجالات، بما فيها الإعلامية والتربوية، وفي مجال العمل، والمشاركة في القرار، لتحقيق المساواة بين المرأة والرجل في المجتمع. وما يتحقق في هذا المجال، هو غالباً خطوات جزئية أو تشريعية تتم تحت ضغط الحركة النسائية، أو تماشياً مع الاتجاهات العالمية السائدة، والتي لم يعد بالإمكان تجاهلها.

#### ٦- الالتزام السادس:

مع الإشارة إلى الخطوات المحققة والتي وردت في تقرير وزارة الشؤون الاجتماعية، تبقى المشكلات الأساسية في مجال التعليم، والتي لم تجد لها حلاً بعد، هي مشكلة نوعية التعليم، وارتفاع أكلافه، وعدم توفير هذا الحق بشكل متساو لجميع السكان، حيث يوفر النظام التعليمي اللبناني، تعليماً فقيراً للفقراء، وتعليماً خاصاً للنخبة، من خلال الانقسام الحاد بين تعليم خاص جيد مرتفع الكلفة، وتعليم رسمي وجزء من التعليم الخاص القليل الكلفة (نسبياً) والمتدني النوعية.

أما عن الرعاية الصحية، ومع أن المؤشرات الصحية مقبولة أجمالاً، غير أن نظام الرعاية الصحية في لبنان ما زال قاصراً عن تغطية أكثرية المواطنين، وما زالت السياسات الصحية بعيدة عن تأمين الخدمات اللازمة لجميع الناس بشكل متكافئ. ولا يزال القطاع الصحي يتصف بغلبة الجانب العلاجي والاستشفائي على الجانب الوقائي والرعاية الصحية الأولية. وهنا أيضاً نشهد تفاوتاً كبيراً في توافر الخدمات الصحية ونوعيتها، ارتباطاً بالقدرات الاقتصادية للمواطنين.

#### ٧- الالتزام السابع:

لم تتجاوز الاعتمادات المخصصة لوزارات التربية والثقافة والتعليم العالي والتعليم المهني والتقني والصحة والإسكان والتعاونيات والشؤون الاجتماعية والعمل مجتمعة ما يتراوح بين الـ ٩٪ و ١٤٪ من مجموع بنود

الموازنات السنوية بين ١٩٩٥ و١٩٩٩. وحتى هذه الأرقام فهي غير معبرة، كون الموازنة العامة هي بمجملها موازنة رواتب، وبالتالي، فإن هذه المخصصات لا تعكس إنفاقاً على مشاريع تنموية.

ويستخلص من ذلك ضعف الحصص المخصصة للتنمية الاجتماعية من إجمالي الموازنات، الأمر الذي لا يساعد على تحقيق هذه التنمية والسير فيها قدماً نحو الاستدامة والقضاء على الفقر. وتسعى الحكومة، في ظل سياسات النقشف المعتمدة حالياً، في تأمين موارد إضافية للتنمية الاجتماعية من خلال التمويل الخارجي بالدرجة الأولى، وهذا موضوع قيد الاختبار حالياً.

#### ٨ - الالتزام الثامن:

طورت الحكومة من تعاونها مع المنظمات الدولية، مستفيدة من المقررات الصادرة عن القمم العالمية، ولكن يصعب أن نضع ذلك في خانة المشاركة الفعلية في العمل من أجل تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية. إن التعامل الحكومي والدولي، لا يزال أقرب إلى الأسلوب التقليدي، حيث تركز الحكومة الوطنية على الحصول على التمويل اللازم لمشاريعها، وهي مستعدة لقاء ذلك إلى مراعاة بعض الشروط الدولية المساعدة على التنمية الاجتماعية، سواء لجهة طبيعة المشاريع، أم لجهة مشاركة القطاع الأهلي، أم مراعاة الاعتبارات البيئية والمساواة بين الرجل والمرأة. ومن جهة المؤسسات الدولية، فهي بدورها تركز على بعض الشروط، ومنها، مراعاة الشروط المشار إليها، والنسب المخصصة للأنشطة المختلفة. ولكن في الحالتين، ليس هناك ما يمس جوهر التوجهات والخيارات الأساسية التي تبقى في مسار مختلف عن المسار التنموي المطلوب.

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الشؤون الإدارية

مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الشؤون الإدارية  
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام