

خطة الاستثمار الرأسمالي لبرنامج سيدر الإصلاحي: تدقيق في كيفية توزيع المشاريع والأموال عبر المناطق

سامي عطاالله، جورجيا داغر، ومنير مهملات

ملخص تنفيذي

أدت، في الماضي، الفوارق الكبيرة في جودة البنية التحتية على المستوى المنطقي إلى تفاقم أوجه عدم المساواة المزمنة بين المناطق. وسعيًا منها إلى معالجة المشكلة، بادرت الحكومة إلى وضع خطة الاستثمار الرأسمالي محدّدة فيها 269 مشروعاً يشمل كافة قطاعات البنية التحتية الرئيسية في الاقتصاد. عُرِضَت الخطة في المؤتمر الاقتصادي للتنمية من خلال الإصلاحات ومع الشركات (سيدر) وتلقّت تعهدات تمويلية تجاوزت قيمتها 10 مليار دولار بما يعادل تقريباً خمس الناتج المحلي الإجمالي الوطني. ولما كانت الأنماط المتبعة في توزيع الموارد قد أخفقت في الماضي في تقليص أوجه عدم المساواة بين المناطق، فإنّ التوزيع الجغرافي للأموال المرصودة في خطة الاستثمار الرأسمالي، يستدعي الفحص الدقيق. وعليه، نحلّل في هذا الملخص عملية توزيع مشاريع البنية التحتية الواردة في خطة الاستثمار الرأسمالي، ونرسم خريطة توزيع الأموال عبر المناطق والأقضية. كما أنّنا نفحص علاقة مجموعة من المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية بتوزيع الأموال وفقاً للأقضية في سبيل تقدير مدى مراعاة تقييم الحاجات في عملية توزيع المشاريع. ونتوصّل إلى ما مفاده أنّ رداءة البنية التحتية وتدني مستوى التنمية الاقتصادية وحجم التمويل البلدي فضلاً عن ارتفاع معدّل انتشار الفقر أو الوجود الأكبر للاجئين، هي كلّها عوامل تخفق في توضيح التفاوت الكبير في توزيع الأموال عبر الأقضية.

عن الكتاب

سامي عطاالله هو مدير المركز اللبناني للدراسات. يشرف حالياً على عدد من الدراسات السياسية حول الهوية الاجتماعية للشباب ومشاركتهم السياسية والسلوك الانتخابي والطائفية السياسية والاجتماعية ودور البلديات في معالجة أزمة اللاجئين. هو محرّر مشارك لكتاب 'السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي' (مع منى حرب، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، 2015)، محرّر مشارك لكتاب 'مستقبل النفط في لبنان: الطاقة والسياسة والنمو الاقتصادي' (مع بسام فتوح، أي بي تورييس 2019)، ومحرّر مشارك لكتاب 'المجلس النيابي اللبناني 2009-2017: بين التمديد والتفريغ. خارطة طريق لاستعادة المجلس لدوريه التشريعي والرقابي' (مع نايلة جعجج، 2018).

جورجيا داغر باحثة في المركز اللبناني للدراسات. تخرّجت من جامعة إدنبرة وحازت على شهادة في العلوم السياسية والوسائل الكمية. يركّز عملها في المركز اللبناني للدراسات بشكل رئيسي على دراسة سلوك الناخبين والانتخابات البرلمانية، إضافة إلى رصد البرامج الإصلاحية للحكومة اللبنانية.

منير مهملات باحث رئيسي في المركز اللبناني للدراسات. شغل قبل ذلك مناصب في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا؛ وجامعة هارفارد، قسم الحكم؛ والجامعة الأمريكية في بيروت، مركز الدراسات العربية والشرق أوسطية. تركّز أبحاثه على الاقتصاد السياسي للإصلاح، لاسيما في منطقة الشرق الأوسط. مهملات حاصل على شهادة دكتوراه في الاقتصاد من جامعة مدينة دبلن.

مقدمة

عندما التأم المجتمع الدولي في 6 نيسان 2018 من أجل 'المؤتمر الاقتصادي للتنمية من خلال الإصلاحات ومع الشركات' (سيدر)، قدّمت الحكومة اللبنانية ما يسمّى بخطة الاستثمار الرأسمالي. توقّر هذه الخطة التفاصيل حول 269 مشروعاً مرتبطاً بالبنية التحتية¹ تصل قيمتها إلى ما يقارب الـ 23 مليار دولار وتشمل كافة القطاعات الأساسية للاقتصاد اللبناني، بما فيها الكهرباء والمياه والنقل، وترمي إلى تحسين البنية التحتية العامة المتهاكلة. وكان الهدف من المؤتمر في أن تلتزم الحكومة اللبنانية التمويل من الجهات المانحة الدولية التي تعهّدت، في نهاية المطاف، بدفع أكثر من 11.06 مليار دولار على شكل قروض ميسّرة لتمويل خطة الاستثمار الرأسمالي.²

تزعّم الحكومة في خطة الاستثمار الرأسمالي أن 'تقليص أوجه عدم المساواة' هو السبب الرئيسي الموجب الذي تستند إليه في عملية اختيار المشاريع وتوزيعها.³ ووفقاً للخطة، فإن تحديث البنية التحتية في القطاعات الرئيسية من شأنه أن يساعد في التخفيف من نواحي القصور الهيكلي في الأفضية الأكثر فقراً، بالإضافة إلى 'التخفيف من تداعيات الأزمة السورية'.⁴ وكما تُظهر مجموعة كبيرة من الدراسات، فإن التخفيف من أوجه عدم المساواة له آثار إيجابية على التنمية الاقتصادية والسياسية. ومع بلوغ خطة الاستثمار الرأسمالي نسبة تتجاوز الـ 40 في المئة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي، الذي بلغ ما يقارب الـ 52 مليار دولار في عام 2017، فإنّها توفرّ فرصة فريدة لمعالجة أوجه النقص القائمة على مستوى توفير البنية التحتية العامة وضمان تحقيق الانماء المتوازن عبر المناطق والأفضية. غير أنّ الأنماط السائدة في توزيع الموارد لم تفلح في الماضي في ضمان التنمية الاقتصادية المتوازنة وتقليص اللامساواة،⁶ الأمر الذي يستدعي التدقيق في كيفية توزيع الأموال ضمن هذه الخطة. لذلك، نحلّل في هذا الملخص توزيع مشاريع البنية التحتية المنصوص عليها في الخطة المذكورة، ونستعرض الـ 269 مشروعاً في سبيل تحديد حجم الاستثمار في هذه المشاريع، ومكان تواجدها على مستوى الأفضية والقطاعات التي تنفّذ فيها، فضلاً عن دورتها التنفيذية. إنّ تحليل عملية توزيع الأموال ومشاريع البنية التحتية أمر هام وذلك لسببين رئيسيين: السبب الأوّل، وهو أنّه على غرار الموارد العامة الأخرى، يمكن أن يتمّ اعتماد المحسوبية في انتقاء المشاريع من قبل النخب السياسية.⁷ فقد يسيء السياسيون والأفراد المؤثرون استخدام سلطتهم فيعمدون إلى تخصيص الأموال للشركات والمناطق المحسوبة عليهم، ممّا يُضعف في هذه الحال من الهدف الرسمي المعلن عنه والمتمثّل في مكافحة أوجه عدم المساواة بين المناطق. أمّا السبب الثاني، فيمكن في انطواء مشاريع البنية التحتية على آثار إيجابية تطل الاقتصاد المحلي من خلال خلقها لفرص عمل بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وتوليد عائدات إضافية للمؤسسات التجارية المحلية عبر تدفق الأموال الخارجية، إضافة إلى التحسين الذي سيطراً في نهاية المطاف على البنية التحتية المحلية. وبالتالي، إنّ حجم البرنامج بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي الوطني يشكّل، بمحض ذاته، مصدراً هاماً للعائدات، ومن شأنه أن يحفّر النمو الاقتصادي والعمالة.

لقد شرعنا في تحليلنا على مرحلتين. أولاً، وضع خريطة التفاوتات في توزيع المشاريع عبر القطاعات والمناطق والتي تظهر حصول قطاعي النقل والكهرباء على الحصص الأكبر من المشاريع والأموال مقابل حصول النفايات الصلبة

¹ إنّ عدد المشاريع وتوزيعها على المحافظات التي يشملها تحليلنا، تختلف اختلافاً طفيفاً عن التحليلات السابقة الصادرة عن البنك الدولي. وترتبط هذه الاختلافات بالمتطور التحليلي الذي نأخذ به في هذا الملخص والذي يركّز على توزيع الأموال على مستوى الأفضية بدلاً من عرض تقييم قطاعي معمّق. وعلى حد علمنا، ما من دراسة في الأدبيات الموجودة تناولت حتى هذه اللحظة التوزيع الجغرافي للمشاريع. أنظر الملحق المرفق ربطاً بهذا الملخص للاستزادة عن المنهجية المعتمدة وأنظر أيضاً التقرير الصادر عن البنك الدولي لسنة 2018 المعنون 'تقييم استراتيجي: خطة الاستثمار الرأسمالي للبنان'.

² بما فيها 10.2 مليار دولار على شكل قروض (منها 9.9 مليار دولار بشروط ميسّرة) و 0.86 مليار دولار على شكل منح (وتتضمّن منا لدعم القروض).

³ الحكومة اللبنانية. 2018. 'تقرير برنامج الاستثمار الرأسمالي'. <http://www.pcm.gov.lb/Admin/DynamicFile.aspx?PHName=Document&PageID=11231&published=1>

⁴ المرجع نفسه.

⁵ Alesina, A., S. Michalopoulos, and E. Papaioannou. 2016. 'Ethnic Inequality'. *Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1086/685300>

⁶ Assouad, L. 2010. 'Rethinking the Lebanese Economic Miracle: The Extreme Concentration of Income and Wealth in Lebanon 2005-2014.' WID. World Working Paper Series; Salti, N. and J. Chaaban. 2010. 'The Role of Sectarianism in the Allocation of Public Expenditure in Postwar Lebanon.' *International Journal of Middle East Studies*. <https://doi.org/10.1017/S0020743810000851>

⁷ Leenders, R. 2012. 'Spoils of Truce: Corruption and State-Building in Postwar Lebanon.' (Ithaca: Cornell University Press); Diwan, I. and J. I. Haidar. 2017. 'Do Political Connections Reduce Job Creation? Evidence from Lebanon.' <http://scholar.harvard.edu/files/haidar/files/diwanhaidar-pcjc-01142017.pdf>

والاتصالات السلكية واللاسلكية والبنية التحتية للمواقع الثقافية على أقل نصيب منها. وعلى المستوى المناطقي، يحظى جبل لبنان بمعظم الأموال والمشاريع في كافة القطاعات، فيما البقاع وبيروت وعكار هي المناطق التي تحظى بعدد قليل منها. علاوة على ذلك، تولي الحكومة الأولوية للمشاريع الوطنية من قبيل توسيع مطار رفيق الحريري الدولي وإعادة تأهيل مطار رينيه معوض (القليعات) في عكار، وتحسين البنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية، فضلاً عن مشاريع في المتن وعكار والبترون، وهي مشاريع سيصار إلى تنفيذها في مرحلة مبكرة من الخطة، الأمر الذي يزيد من احتمال تغطية تكاليفها بواسطة التمويل الدولي. ثانياً، معاينة دوافع توزيع المشاريع عبر الأفضية، والتأكد من أن تقييم الحاجات يمكن أن يفسر التفاوت الجغرافي في توزيع المشاريع. ووفقاً لتعليقات خطة الاستثمار الرأسمالي، ينبغي للمناطق الأقل نمواً أن يرصد لها قدر أكبر من الأموال والمشاريع مما يُرصد للمناطق الأكثر ثراءً بغرض تقليص أوجه عدم المساواة وتحقيق التنمية المتوازنة. ويظهر أنه، خلافاً لادعاءات الحكومة، فإن التقييمات

وفقاً للأساس المنطقي الرسمي الذي تستند إليه خطة الاستثمار الرأسمالي، يتعيّن أن تحظى المناطق الأقل نمواً بقدر أكبر من الأموال والمشاريع من الذي تتلقاه المناطق الأكثر ثراءً

المبينة على الحاجة تحقق في توضيح التفاوت في توزيع الأموال والمشاريع عبر المناطق. وقد تبين لنا أن الأفضية التي تعاني من معدلات فقر أعلى والتي تستضيف عدداً أكبر من اللاجئين السوريين، إضافة إلى

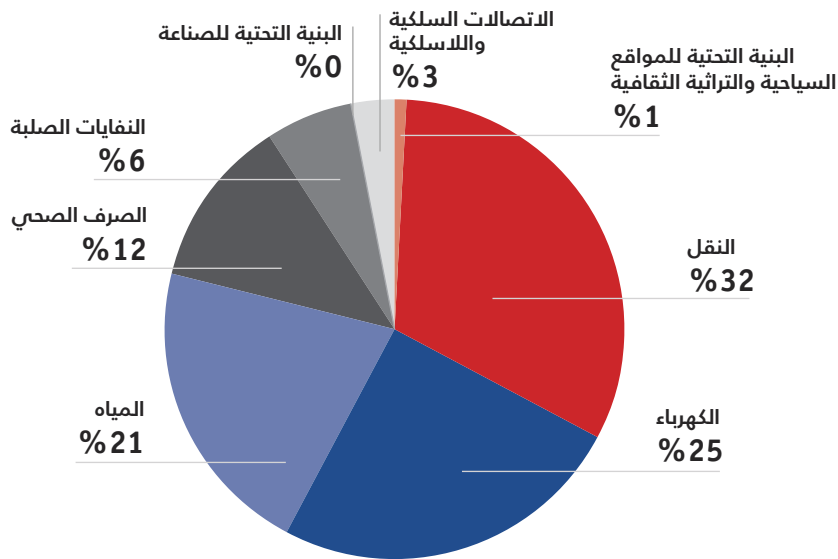
تلك التي تسجّل مستويات أدنى من النمو الاقتصادي وتمتلك بنية تحتية أقل جودة ومستويات أدنى من العائدات البلدية، لا تتلقى حصّة أكبر من الأموال لتنفيذ المشاريع. تشير هذه النتائج إلى أن عوامل أخرى، غير مستويات النمو المناطقي، كان لها التأثير الهام على قرار توزيع الموارد عند صياغة خطة الاستثمار الرأسمالي. ولا يسعنا الآن تحديد ما إذا كان هذا التأثير مرتبطاً بعوامل تقنية أو سياسية أو مؤسسية، فذلك يتطلب مزيداً من التحليل. وإلى حين الشروع في تنفيذ خطة الاستثمار الرأسمالي، فإنّه يتعيّن التدقيق في المبررات التي يستند إليها اختيار المشاريع والشركات التي سوف تنفذها، وذلك من أجل التقليل من احتمال استحواذ النخب السياسية عليها.

مشاريع خطة الاستثمار الرأسمالي: تحديد التفاوت

تتضمّن خطة الاستثمار الرأسمالي 269 مشروعاً يستهدف البنية التحتية في ثمانية قطاعات (الشكل 1): المياه (124 مشروعاً)؛ الصرف الصحي (82)؛ النقل (24)؛ الكهرباء (17)؛ البنية التحتية للمواقع السياحية والتراثية الثقافية (11)؛ الاتصالات السلكية واللاسلكية (8)؛ البنية التحتية للصناعة (2)؛ والنفايات الصلبة (1). إنّ الحصّة الأكبر من الأموال المرصودة والتي تقدّر قيمتها بأكثر من 7.3 مليار دولار، أي بما يعادل نسبة 32 في المئة من مجمل قيمة خطة الاستثمار الرأسمالي هي من نصيب قطاع النقل. يليه في المرتبة الثانية قطاع الكهرباء الذي بلغت قيمة حصّته 5.6 مليار دولار، أي ما يعادل نسبة 25 في المئة من إجمالي قيمة الخطة. فيما تم رصد أقل تمويل لقطاع البنية التحتية الخاصة بالمواقع السياحية والتراثية الثقافية وقطاع الصناعة، إذ بلغت قيمة حصتهما 265 مليون دولار و75 مليون دولار على التوالي.

الشكل 1

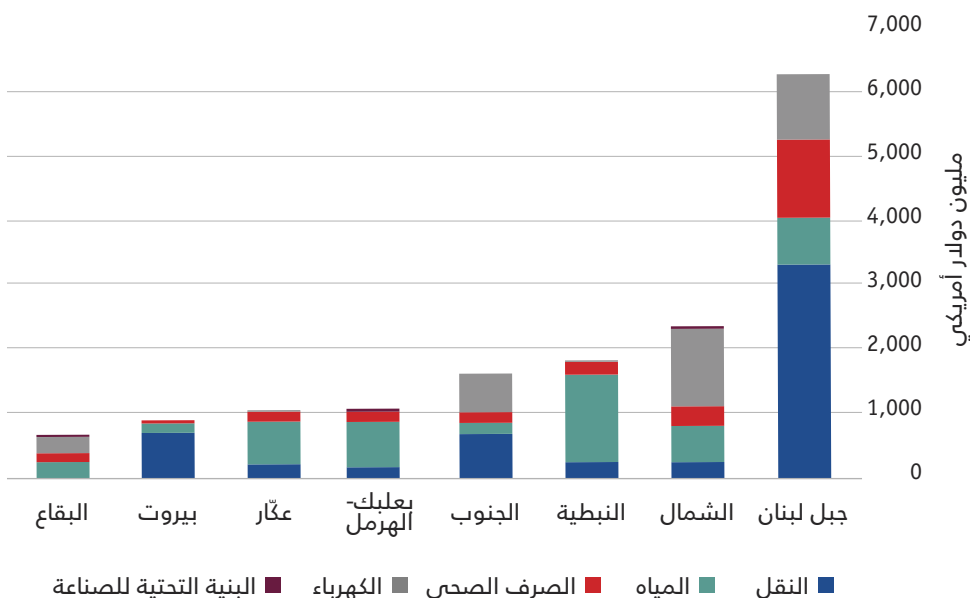
تخصيص قيمة المشاريع عبر القطاعات



إن قيمة المشاريع وتركيباتها عبر القطاعات تختلف من محافظة إلى أخرى (الشكل 2). نستعرض في ما يلي عدد المشاريع الموزعة على المحافظات وقيمتها كما هو مبين في خطة الاستثمار الرأسمالي. حصلت محافظة جبل لبنان على الحصة الأكبر من الأموال (6.3 مليار دولار) على أن يتم تخصيص نصف هذه الحصة لمشاريع النقل. تحوز محافظة البقاع على أقل قدر من الأموال (675 مليون دولار) وتليها بيروت وعكار وبعلبك-الهرمل (وتتراوح قيمة حصة كل واحدة منها بين 900 و1,001 مليون دولار) وهي مخصصة في معظمها لمشاريع المياه. وفي السياق نفسه، إن غالبية الأموال الممنوحة لمحافظة النبطية هي مرصودة لمشاريع مرتبطة بالمياه.

الشكل 2

تكلفة المشاريع حسب المحافظة والقطاع (مليون دولار أمريكي)



تظهر القيمة المطلقة للأموال المخصصة وكذلك عدد المشاريع تبايناً هاماً ضمن المحافظات وعبر الأفضية. في الواقع، سيحصل قضاء واحد ضمن كل محافظة على غالبية الأموال. يبيّن الشكل 3 كيفية توزيع الأموال على الأفضية والقطاعات التي سوف توظّف فيها هذه الأموال. ولئن كانت محافظة جبل لبنان سوف تحصل أعلى قدر من الأموال، فإنّ ثلثها، أي ما يعادل تقريباً 2 مليار دولار، سوف يذهب إلى قضاء المتن، وتحديدًا لتمويل مشاريع النقل. في المقابل، سوف ينال قضاء عاليه أقل من 600 مليون دولار لتمويل مشاريع المياه والصرف الصحي بوجه خاص. أمّا في محافظة البقاع، التي سوف تحظى بشكل عام بأدنى حصّة من التمويل، فرُصِدَ فيها للبقاع الغربي وراشيا أقل من 80 مليون دولار لكلّ منهما، فيما سوف تحصل زحلة على ما يزيد على خمسة أضعاف هذه الحصّة (531 مليون دولار) فضلًا عن أنّها سوف تكون المستفيدة من أكثر من نصف المشاريع. وفي محافظة الشمال، سوف تنال البترون أكثر من نصف الاستثمارات أي ما يعادل 1.4 مليار دولار من مجمل المبلغ الملحوظ للمحافظة والبالغ قدره \$2.3 مليار فيما سوف تحصل بشري على أقل من 100 مليون دولار. وعلى نحو مماثل، في محافظة الجنوب، سوف توظّف غالبية الأموال المرصودة للمحافظة في قضاء صيدا (1.1 مليار دولار من أصل 1.6 مليار) ممّا يجعله من بين الأفضية التي سوف تتلقى النصيب الأكبر من التمويلات، فيما سوف تحصل جزين على أقل من 50 مليون دولار، وهو القضاء الذي يحظى بأدنى الحصص. أمّا في محافظة النبطية، فسوف يتم رصد غالبية الاستثمارات (1 مليار دولار) لقضاء النبطية فيما يبلغ نصيب قضاء بنت جبيل 142 مليون دولار فقط. علاوة على ذلك، ورغم أنّ محافظتي بيروت وعكار هما من بين المحافظات التي سوف تنال أقل الحصص، إلا أن كلّ واحدة منهما سوف تحصل على أكثر بكثير من غالبية الأفضية.⁸

8

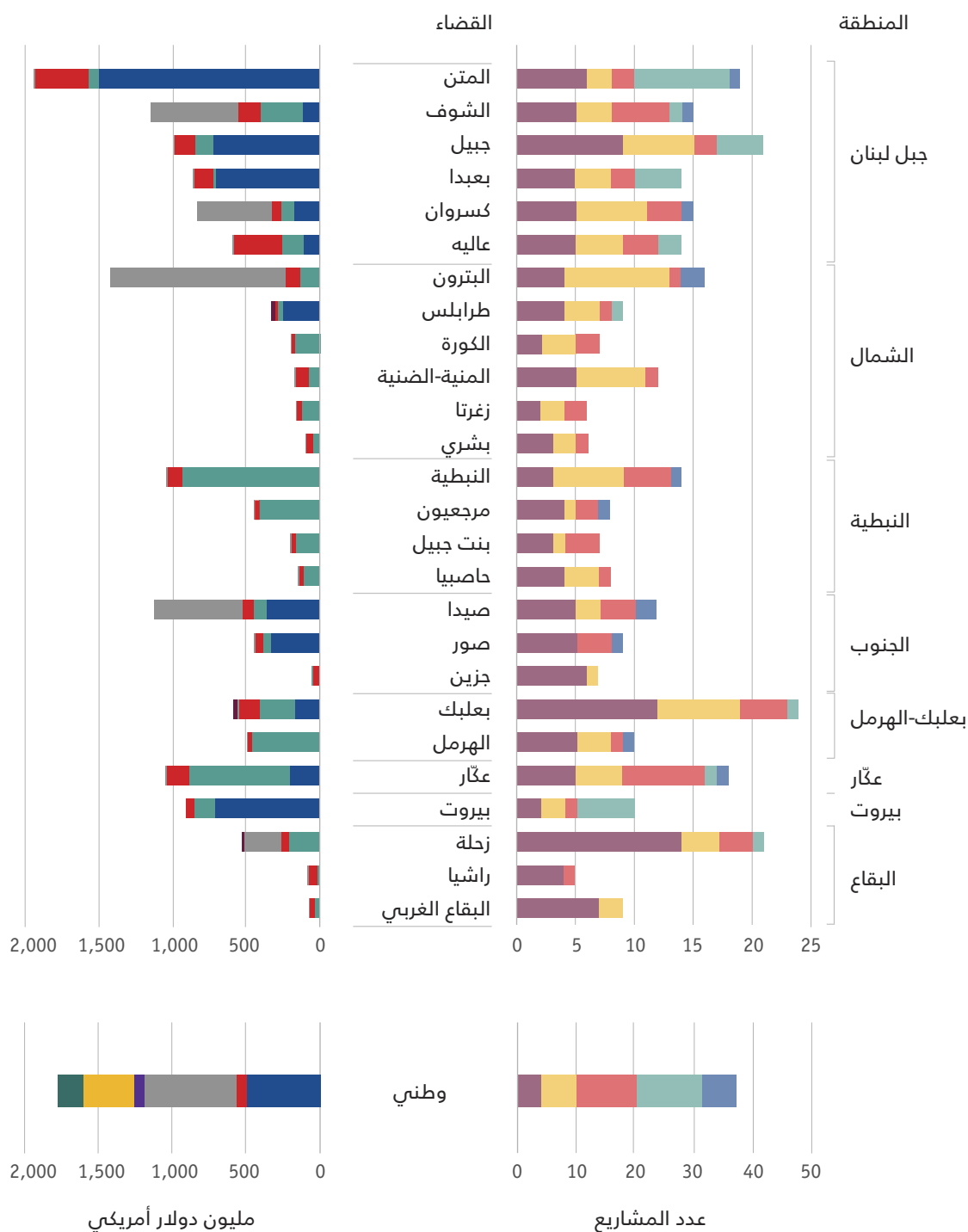
من هذا المنطلق، نأخذ بعين الاعتبار فقط المشاريع المخصصة بشكل صريح لقضاء معيّن. ونستثني المشاريع التي تحمل صفة مشروع 'وطني'.

يحظى قضاء المتن بشكل عام من بين جمع الأفضية بأعلى قدر من الأموال (1.9 مليار دولار) ويليه قضاء البترون (1.4 مليار دولار) ومن ثمّ صيدا (1.1 مليار دولار) فقضائي عكار والنبطية (1 مليار دولار لكلّ منهما). إنّ هذه الأفضية الخمسة هي كذلك من بين الأفضية القليلة التي تم تخصيصها بمشاريع تزيد كلفتها على 300 مليون دولار مع تخصيص مشروعين عاليي التكلفة لصيدا واثنين آخرين للبترون، ومشروع واحد لكلّ من الأفضية الثلاثة المتبقية. أمّا الأفضية الأخرى التي سوف تشملها مشاريع عالية التكلفة فهي: كسروان والشوف وصور ومرجعيون والهرمل، مع مشروع واحد لكل منها. في المقابل، تحظى كلّ من بشري وجزين والبقاع الغربي وراشيا بحصص تقلّ على 100 مليون دولار من دون أن يكون هناك مشروع واحد فيها تزيد قيمته على 65 مليون دولار (إنّ غالبية المشاريع تندرج ضمن نطاق 0 دولار - 10 مليون دولار) وتستهدف المشاريع قطاعات غير قطاع المياه والصرف الصحي.

وفي حين أن قضاء بعلبك سينال العدد الأكبر من المشاريع، ويليه بذلك كل من زحلة وجبيل (23 و19 و19)، فإنّه سوف يتفدّ فيها جميعها العدد الأكبر من المشاريع التي تقلّ تكلفتها على 10 مليون دولار (12 و14 و9). ويُلحظ لراشيا وزغرتا وبشري أقل عدد من المشاريع (5 و6 و6)، وأكثر من نصفها لا تتجاوز قيمتها 10 مليون دولار.

الشكل 3

عدد المشاريع (يساراً) وكلفتها بملايين الدولارات الأميركية (يميناً) في خطة الاستثمار الرأسمالي بحسب الأفضية والقطاعات



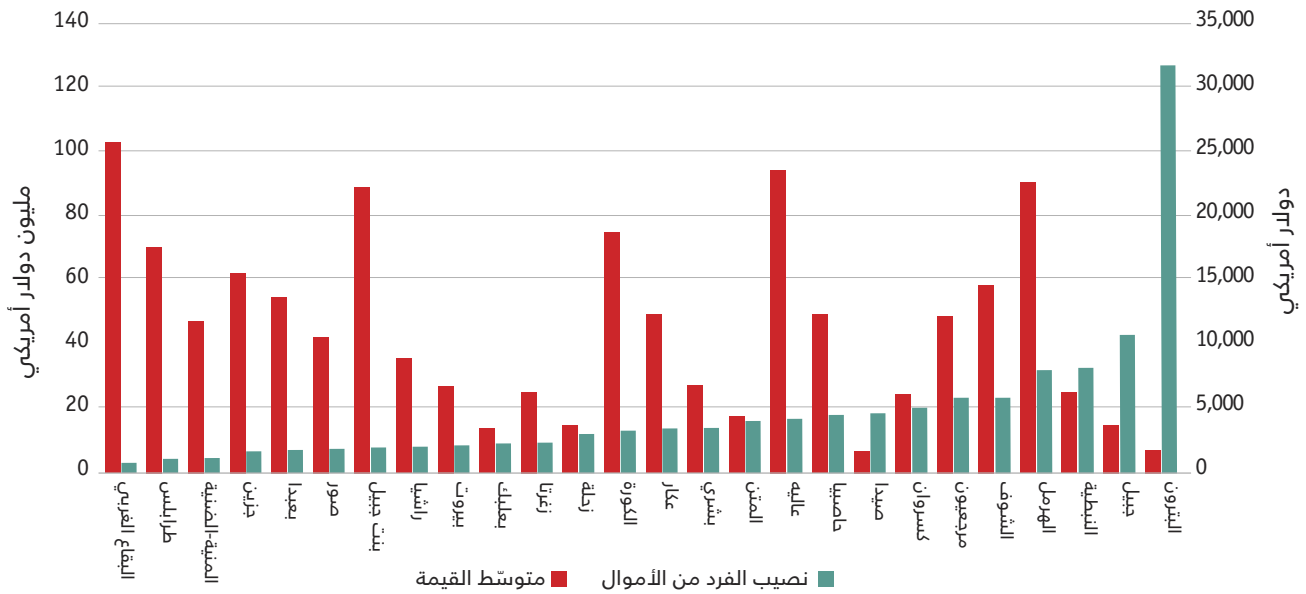
■ النقل ■ المياه ■ الصرف الصحي
 ■ الكهرباء ■ البنية التحتية للصناعة
 ■ البنية التحتية للمواقع السياحية والتراثية الثقافية
 ■ النفايات الصلبة ■ الاتصالات السلكية واللاسلكية

■ [\$100-\$30] ■ [\$30-\$10] ■ [\$10-\$0] ■ [300+] ■ [300-\$100]

وفقاً لذلك، فإنّ متوسط قيمة المشاريع عبر الأفضية هو الأعلى في المتن (103 مليون دولار) يليه صيدا (94 مليون دولار) ومن ثمّ بيروت (91 مليون دولار) (الشكل 4). ويحظى قضائي جزين والبقاع الغربي بالمشاريع ذات القيمة الدنيا وتعادل 7 مليون دولار في المتوسط لكل منهما. ولكن عند توزيع هذه القيم وفقاً لحجم السكّان ضمن قضاء معيّن، يبدو هذا التباين أقلّ حدّة. إذ يسجّل البترون وجبيل أعلى نصيب للفرد من الأموال المخصصة (تقريباً 30 ألف دولار وعشرة آلاف دولار)، أمّا البقاع الغربي وطرابلس والمنية-الضنية فتسجل أدنى نصيب للفرد (حوالي ألف دولار أمريكي). غير أنّ غالبية الأفضية تتلقّى تمويلًا ضمن حدود الـ 50 في المئة من متوسط القيمة عبر كافّة الأفضية (4300 دولار أمريكي).

الشكل 4

نصيب الفرد من متوسط قيمة المشاريع (يساراً، دولار أمريكي) وبحسب القضاء (يميناً، مليون دولار أمريكي)



الأولوية للمشاريع الوطنية

تمتدّ خطة الاستثمار الرأسمالي من 8 سنوات إلى 12 سنة بالمجمل، وسوف تُنفذ على ثلاث مراحل أو 'دورات'. تم وضع كل مشروع مقترح في إحدى هذه الدورات الثلاث، وذلك استناداً إلى درجة الأولوية المُعطاة له من قبل اللجنة الحكومية المكلفة بتحديد المشاريع واختيارها. وفقاً لما ورد في تقرير برنامج الاستثمار الرأسمالي، 'إنّ الأولوية أُعطيت للمشاريع استناداً إلى مدى جهوزيتها للتنفيذ وآثارها الإيجابية المتوقعة على مستوى توفير الخدمات الأساسية للملائمة للأسر، وتحقيق التنمية الحضرية المستدامة، وتحسين الوضع الاجتماعي والاستقرار والرفاه {...} والتخفيف من الآثار الناجمة عن الأزمة السورية'.⁹

بيد أنّ التعهدات المالية المقدّمة من الجهات المانحة لن تغطّي كافّة المراحل الثلاث، ولكن على الأغلب المرحلتين الأوليين. علاوة على ذلك، جعلت الجهات المانحة عملية تسديد التعهدات مرهونة بنجاح تنفيذ الأجندة الإصلاحية، ممّا يضيف حالة من عدم اليقين على التسديد الكامل للأموال.¹⁰ بالتالي، من الأهمية بمكان تحليل عملية تخصيص الأموال بحسب الدورات طالما أنّ المشاريع

9

'تقرير برنامج الاستثمار الرأسمالي'. 2018. حكومة لبنان. <http://www.pcm.gov.lb/Admin/DynamicFile.aspx?PHName=Document&PageID=11231&published=1>

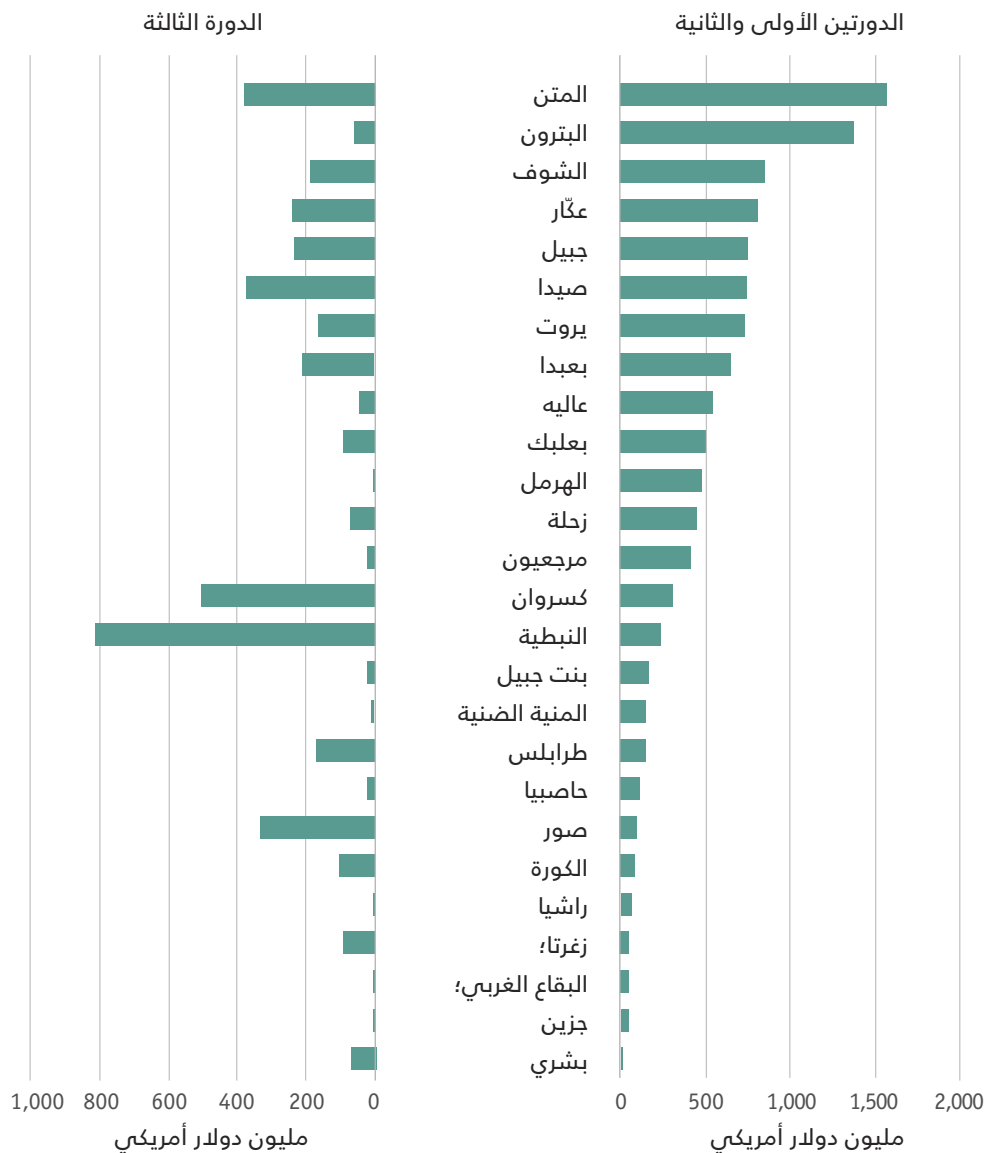
10

عطالله س.، ج. داغر، م. مهملات. 2019. 'برنامج سيدر الإصلاحية يحتاج إلى خطة عمل ذات مصداقية'. المركز اللبناني للدراسات. http://www.lcps-lebanon.org/publications/1557930590-policy_brief_42_eng_web.pdf

الملحوظة في الدوريتين الأولى والثانية لديها احتمال أكبر بأن تنفذ كجزء من خطة الاستثمار الرأسمالي، من المشاريع المُدرجة في الدورة الثالثة. وعلى غرار توزيع المشاريع عبر الأفضية، تُظهر عملية توزيع الأموال على الدورات تفاوتاً واسعاً (الشكل 5). تم تخصيص المشاريع الوطنية بما مجموعه 7.2 مليار دولار، ورُصِدَ مبلغ 5.7 مليار دولار منها للدورتين الأولى والثانية. وتعتبر هذه المشاريع ذات فائدة وطنية وتشمل، على سبيل المثال، إعادة تأهيل المطارات والبنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية. وقد تمّ تحديد الموقع الجغرافي لهذه المشاريع وهي بالتالي غير قابلة للتفاوض. على المستوى المناطقي، ستحتضن معظم الأفضية، أو بالأحرى 19 قضاءً من أصل 26، بغالبية الأموال المخصصة لها في الدوريتين الأولى والثانية. وتحديداً، سوف تحصل أفضية المتن والبترون والشوف وبيروت وعتّار على معظم مخصصاتها في الدوريتين الأولى والثانية. ومن جهة أخرى، سوف تنال أفضية النبطية وصور وبشري والكورة وزغرتا وطرابلس وكسروان غالبية الأموال المرصودة لها في الدورة الثالثة.

الشكل 5

قيمة مشاريع برنامج الاستثمار الرأسمالي بحسب دورة التنفيذ (مليون دولار أمريكي)



11
ينص برنامج الاستثمار الرأسمالي (ص. 125) على أنه من المتوقع أن يغطي القطاع الخاص الاستثمار الرأسمالي في معامل تحويل النفايات إلى طاقة، مع تحقيق العائد على الاستثمار من خلال الرسوم المفروضة على عمليات معالجة النفايات. بذلك، فإن المبررات والتفاصيل المتعلقة بإنفاق الموازنة المخصصة تبقى مبهمه وغير واضحة، خاصة وأنه لم يتم تحديد بعد مواقع إقامة معامل تحويل النفايات إلى طاقة <http://www.pcm.gov.lb/Admi n/Dyna micFile.aspx? PHName=Document&PageID=11231&published=1>

تتوزع المشاريع الأكثر قيمة على كافة القطاعات والمناطق. وبند الموازنة الوحيد الذي يتناول قطاع النفايات الصلبة يُخصّص 1.4 مليار دولار على نطاق وطني لغرض إنشاء معامل لتحويل النفايات إلى طاقة. بيد أن هذه المشاريع لا توفر أيّة معلومات حول مواقع الإنشاء أو عمليّات المناقصة، فضلاً عن أنها تقدّم معلومات متناقضة حول طبيعة الاستثمارات اللازمة.¹¹ وتغطي مشاريع الكهرباء أكبر المشاريع المنفردة وتتضمن إنشاء معامل جديدة لتوليد الطاقة في البترون وصيدا والشوف وكسروان، إضافة إلى معمل جديد في موقع لم يُفصح عنه بعد. تتضمّن مشاريع النقل توسيع مطار رفيق الحريري الدولي في بيروت، وإنجاز عدّة طرق سريعة في كافة أنحاء البلاد. وتشتمل أكبر مشاريع المياه على إقامة السدود وشبكات الري في الهرمل وعكار والنبطية.

الجدول 1

لمحة عامة عن أهمّ المشاريع

القطاع	القضاء	دورة التنفيذ	الكلفة (مليون دولار أمريكي)	الوصف
النفايات الصلبة	وطني	1	1,400	إدارة النفايات الصلبة على المستوى الوطني بما فيها الجمع والفرز والمعالجة والطمر
الكهرباء	وطني (الموقع غير محدد)	3	1,200	معامل جديدة لتوليد الطاقة على المدى الطويل (قدرة 1000 ميغاواط)
النقل	بيروت، المتن وبعيدا	2	648	الأوتوستراد الدائري لبيروت (الدورة الثانية)
المياه	النبطية	3	635	بناء سد لمياه الشفة والري على نهر الليطاني (قطاع الخردلي)
الكهرباء	البترون (سلعاتا)	1	600	معامل جديدة لتوليد الطاقة على المدى المتوسط (قدرة 1000 ميغاواط)
الكهرباء	صيدا (الزهراني)	1	600	معامل جديدة لتوليد الطاقة على المدى المتوسط (قدرة 1000 ميغاواط)
الكهرباء	البترون (سلعاتا)	2	600	معامل جديد لتوليد الطاقة على المدى الطويل (قدرة 500 ميغاواط)
النقل	صيدا وصور	3	600	الطريق السريع الساحلي الجنوبي (تحويرة صيدا ووصلة صور)
النقل	وطني	1	509	إعادة تأهيل الطرق المصنفة والطرق البلدية
النقل	وطني	1	500	إعادة تأهيل وتطوير مطار رفيق الحريري الدولي (المرحلة الأولى)
النقل	بيروت، المتن وبعيدا	1	500	نظام النقل السريع للباصات - مشروع النقل العام في بيروت الكبرى
النقل	وطني	2	500	تكلمة طريق بيروت-دمشق
الكهرباء	الشوف (الجية)	2	500	معامل جديد لتوليد الطاقة (قدرة 500 ميغاواط)
الكهرباء	كسروان (الذوق)	3	500	معامل جديد لتوليد الطاقة (قدرة 500 ميغاواط)
النقل	المتن وجبيل	2	496	الطريق السريع ضبيه-نهر ابراهيم (المرحلة الثانية)
النقل	المتن وبيروت وبعيدا	1	486	الطريق الدائري لبيروت (المرحلة الأولى)
النقل	بيروت والمتن وبعيدا	3	486	الطريق الدائري لبيروت (المرحلة الثالثة)
النقل	وطني	2	430	تطوير شبكة الطرق في مختلف المناطق

القطاع	القضاء	دورة التنفيذ	الكلفة (مليون دولار أمريكي)	الوصف
النقل	المتن وجبيل	1	372	الطريق السريع ضبية-نهر إبراهيم (المرحلة الأولى)
النقل	المتن وجبيل	3	372	الطريق السريع ضبية-نهر إبراهيم (المرحلة الثالثة)
المياه	الهرمل	2	340	بناء سد العاصي لمياه الشفة والري (15 مليون متر مكعب) (المرحلة الثانية)
النقل	كسروان، جبيل، عاليه والشوف	2	314	طرق خدمة للطريق السريع الساحلي/من جونية إلى جبيل ومن خلدة إلى الدامور (المرحلة الثانية)
الصرف الصحي	المتن	1	300	تطوير محطة تكرير مياه الصرف الصحي في الدورة
المياه	عكار	1	300	إنشاء سد نهر البارد لإمدادات مياه الشفة وما يرتبط بها من محطات تكرير وشبكات نقل
المياه	مرجعيون	2	300	إنشاء سد لمياه الري ومياه الشفة على نهر الحاصباني بجوار إبل السقي
المياه	النبطية، بنت جبيل، مرجعيون وحاصبيا	1	300	إنشاء شبكات توزيع لمياه الشفة والري على نهر الليطاني

توزيع الأموال بصرف النظر عن تقييم الحاجات

تزعم الحكومة بأنّ المبدأ الموجه لعملية تخصيص المشاريع في خطة الاستثمار الرأسمالي، هو تقليص أوجه عدم المساواة في التنمية عبر المناطق والمجتمعات المحلية. وتساهم الآثار السلبية لأوجه عدم المساواة المستمرة بين الفئات الاجتماعية في الحدّ من توفير المنافع العامة ممّا يجعل التنمية غير المتكافئة أكثر سوءاً.¹² وبالتالي، يساهم التخفيف من أوجه عدم المساواة هذه في تحقيق أهداف إنمائية متعددة بما فيها زيادة الاستقرار السياسي¹³ والتنمية الاقتصادية.¹⁴ ويمثّل تحسين البنية التحتية في سبيل توفير المنافع العامة شرطاً أساسياً هاماً لتحقيق الإنماء المتوازن عبر المناطق الجغرافية والحدود الجماعية.

لهذه الغاية، توفّر خطة الاستثمار الرأسمالي فرصة فريدة تساهم في تقليص أوجه اللامساواة المزمّنة التي تتسم بها حقبة إعادة الإعمار ما بعد الحرب اللبنانية.¹⁵ إذ من شأنها أن توفّر للمناطق الأكثر حرماناً الخبرة الفنية والمالية ممّا يمكنها من اللحاق بالأقضية الأكثر تطوراً وذلك في مجالات من قبيل الإمداد الكهربائي وإدارة النفايات والنقل. على المستوى الرسمي، تُراعي عملية تخصيص المشاريع، ضمن خطة الاستثمار الرأسمالي، تلك الاعتبارات، كما أنّها تُعطي الأولوية للمجتمعات الأقل نمواً وتلك المُضيفة لشريحة واسعة من اللاجئين السوريين.

وبغية التأكد من حقيقة مراعاة عملية تخصيص المشاريع والأموال عبر المناطق لهذه الاعتبارات المُعلنة القائمة على تقييم الحاجات، سوف نحلّل العلاقة بين نصيب الفرد من الأموال المخصصة ومجموعة من العوامل الاجتماعية والاقتصادية.¹⁶ وتعتبر هذه العوامل مؤشراً على مدى حاجة قضاء معيّن إلى استثمارات إضافية في سبيل تحقيق تنمية متوازنة والتخفيف من أوجه عدم المساواة مقارنة بأقضية أخرى. وتحقيقاً لهذا الغرض، سوف نستعين بخمسة متغيّرات:¹⁷

1. مستوى النمو الاقتصادي بالاستناد إلى مؤشر كثافة الأضواء الليلية وفقاً للإدارة الوطنية للمحيطات والغلاف الجوي؛
2. المؤشر الكلي لجودة البنى التحتية المُستحدث من قبل الباحثين والمبني على مجموعة متنوعة من المصادر؛

12

Anderson, L. R., J. M. Mellor, and J. Milyo. 2008. 'Inequality and Public Good Provision: An Experimental Analysis.' *Journal of Socio-Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.soc.2006.12.073>; Beach, B. and D. B. Jones. 2017. 'Gridlock: Ethnic Diversity in Government and the Provision of Public Goods.' *American Economic Journal: Economic Policy*. <https://doi.org/10.1257/pol.20150394>

13

Collier, P. and A. Hoeffler. 2004. 'Greed and Grievance in Civil War.' *Oxford Economic Papers*. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01100.x>

14

Alesina, Michalopoulos, and Papaioannou. 2016. 'Ethnic Inequality.'

15

Assouad. 2010. 'Rethinking the Lebanese Economic Miracle.'

16

أنظر الملحق للاطلاع على شروحات منهجية مفصلة.

17

للأسف، لا تتوفّر بخصوص لبنان تقييمات مفصلة وموحّدة لجودة البنية التحتية عبر الأقضية.

3. عدد الأسر اللبنانية التي تعيش تحت خط الفقر، بالاستناد إلى عدد المستفيدين من البرنامج الوطني اللبناني لاستهداف الفقر؛

4. قيمة العائدات البلدية التي حصلت عليها وزارة الداخلية والبلديات؛

5. عدد اللاجئين السوريين للفرد الواحد، وفقاً لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

في ظل غياب بيانات مفصلة ومصنّفة حول النمو الاقتصادي وجودة البنية التحتية، لا يمكن لهذه المؤشرات سوى أن تقدّم إشارة مبدئية إلى الحاجات الإنمائية لقضاء معيّن. ولكن إذا ما اتبعت عملية تخصيص الأموال الهدف المُعلن رسمياً المُتمثّل في تقليص

أوجه عدم المساواة، يتعين أن تكون الحصة الأكبر من الأموال

من نصيب الأقضية التي تعاني من تدني مستويات

النمو الاقتصادي وجودة البنية التحتية وانخفاض العائدات البلدية وارتفاع معدلات الفقر وعدد اللاجئين بالنسبة للفرد الواحد.

خلفاً للسرد الحكومي وللأهداف الرسمية، لم يتبيّن لنا أنه جرى تخصيص

الأموال بالاستناد إلى تقييم الحاجات.

غير أنه، بعد رسم خريطة توزيع هذه الأموال ومقارنتها بهذه المؤشرات، تبين لنا أن أيّاً من هذه المؤشرات الخمسة لا يؤدي إلى تخصيص الأموال. فعوضاً عن ذلك،

ستحظى الأقضية التي تتمتع بمستوى أعلى من التنمية الاقتصادية أو العائدات البلدية أو تتمتع ببنية تحتية أفضل، في المتوسط، بمبالغ أكبر قليلاً من الأموال.¹⁸ وعلى

نحو مماثل، لا تتلقى الأقضية التي فيها انتشار أعلى للفقر والتي تستضيف عدد أعلى من اللاجئين بالنسبة للفرد الواحد، حصة أكبر من الأموال.¹⁹ خلفاً للسرد الحكومي

واللأهداف الرسمية، لم يتبيّن لنا أنه جرى تخصيص الأموال بالاستناد إلى تقييم الحاجات.

خلفاً للسرد الحكومي وللأهداف الرسمية، لم يتبيّن لنا أنه جرى تخصيص الأموال بالاستناد إلى تقييم الحاجات

18

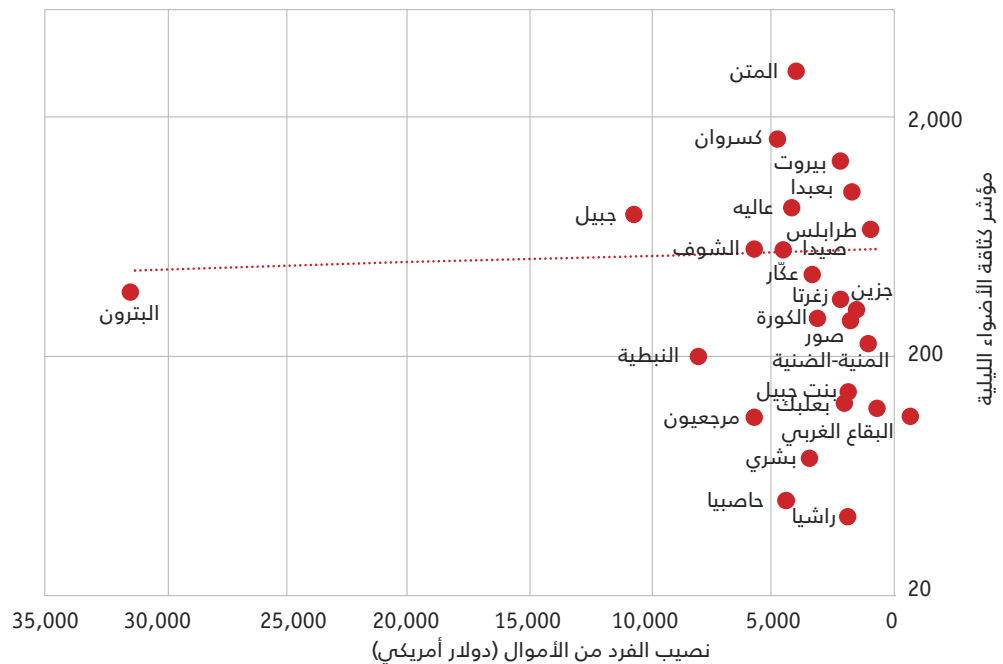
لم يكن معامل 'بيرسون' لقياس الارتباط (0.03)، (0.1) و(0.09) ذا دلالة إحصائية.

19

لم يكن معامل 'بيرسون' لقياس الارتباط (0.05) و(0.24) ذا دلالة إحصائية.

الشكل 6

الارتباط بين قيمة المشاريع ومؤشرات النمو المُختارة بحسب الأقضية²⁰

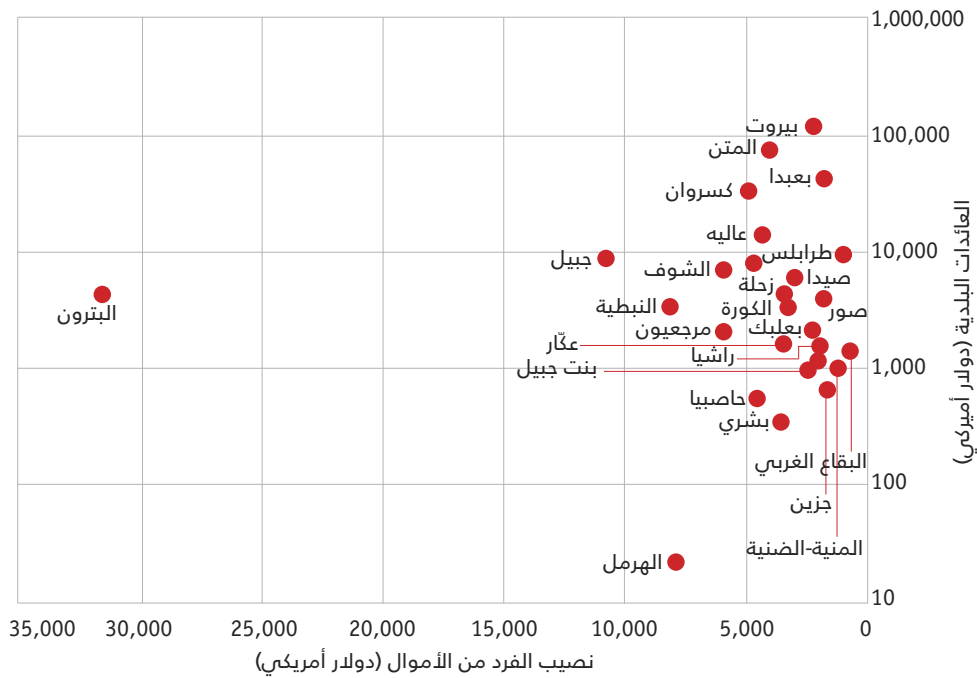


20

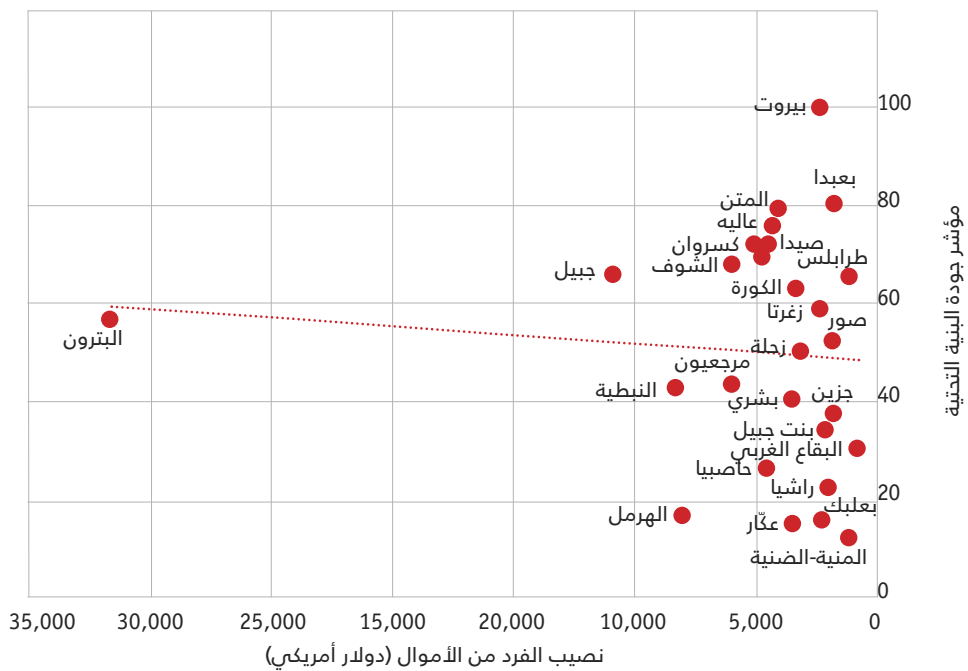
المحور العمودي في مقياس لوغاريتمي.

الأموال والعائدات البلدية²¹

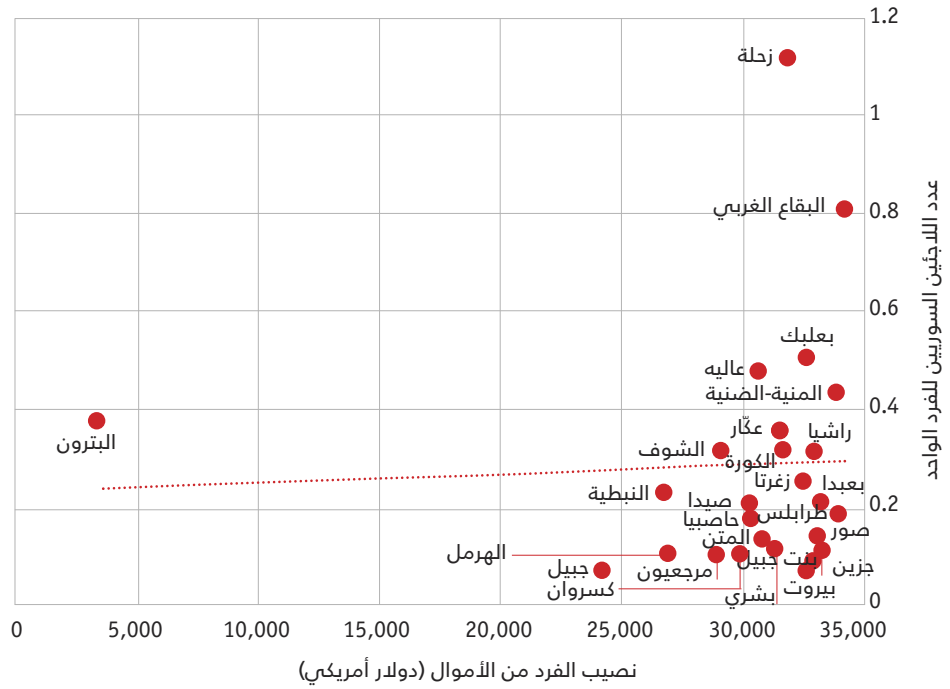
21
المحور العمودي في مقياس
لوغاريتمي.



الأموال وجودة البنية التحتية



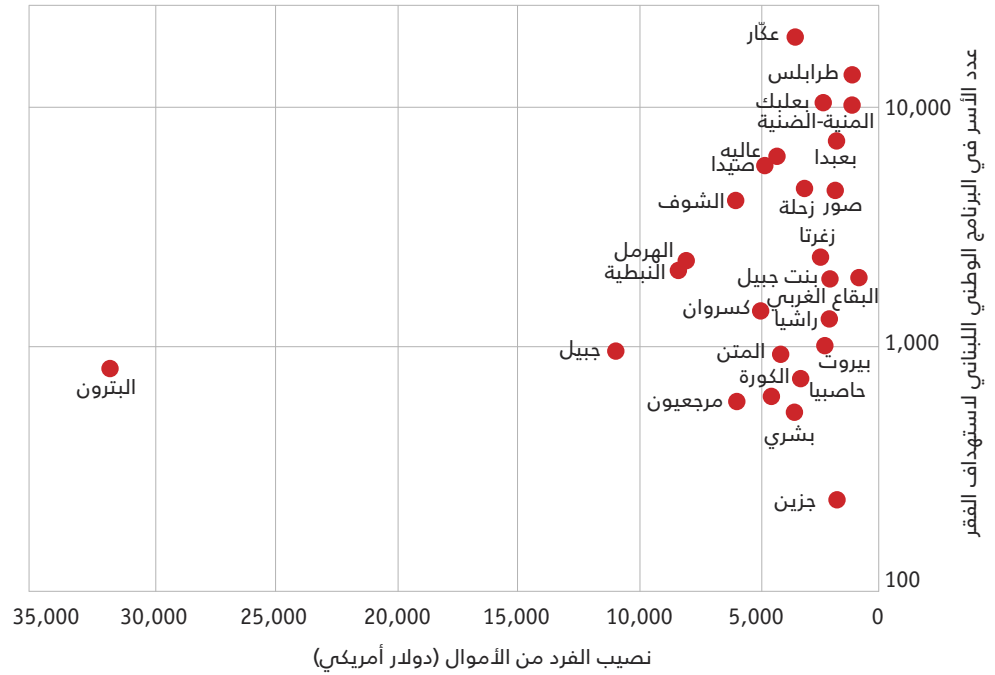
الأموال وعدد اللاجئين السوريين للفرد الواحد



22

المحور العمودي في مقياس
لوغاريتمي.

الأموال والفقير²²



تسييس المساواة؟

يشكّل برنامج الاستثمار الرأسمالي جهداً شاملاً لإدماج الخطط والاستراتيجيات الإنمائية السابقة ضمن خطة قابلة للتنفيذ. وفي هذا البرنامج، تستعرض الحكومة الدراسات القائمة وتقرّ بأوجه العجز على مستوى نمو القطاعات. وبهذه الطريقة، يقدم برنامج الاستثمار الرأسمالي مقارنة هامة في تحديد أولويات العديد من التحديات التنموية التي يواجهها لبنان، ما قد يساهم في تحقيق تنمية اقتصادية أكثر توازناً عبر المناطق الجغرافية. غير أنّ مؤشرات النمو قد أخفقت في شرح كيفية توزيع الأموال والمشاريع على المناطق؛ وهذه الحقيقة تلقي بظلال الشك على المساهمة المحتملة لبرنامج الاستثمار الرأسمالي في تحقيق الهدف المتمثل في تقليص أوجه عدم المساواة في كافة أرجاء البلاد.

علاوة على ذلك، لا تزال الكثير من بنود الموازنة الهامة غير محددة، وهي لا توفر التفاصيل الكاملة حول المشاريع المحتاجة إلى التمويل. ولئن كان برنامج الاستثمار الرأسمالي يتناول بالتفصيل وبصفة خاصة ما هو ملحوظ لقطاعات

النقل والمياه والصرف الصحي، فهو لا يوفر التفاصيل بشأن مشروع ملموس واحد في قطاع النفايات الصلبة، كما أنّه لم يبيّن بعد الاحتياجات التمويلية

لا تزال الكثير من بنود الموازنة الهامة غير محددة، وهي لا توفر التفاصيل الكاملة حول المشاريع المُحتاجة إلى التمويل

المفصّلة عبر المناطق. في قطاع النقل، يصف برنامج الاستثمار الرأسمالي العديد من المشاريع بمشاريع 'إعادة تأهيل الطرق' من دون تحديد أيّ موقع لها. أمّا في ما يتعلّق بقطاع الكهرباء، فلقد تمّ تعيين مواقع تنفيذ معظم المشاريع باستثناء المشروع الذي يتطلب القدر الأكبر من الاستثمار والمتمثّل في استحداث معمل لتوليد الطاقة والذي لم تقدّم التفاصيل بشأنه. إنّ الافتقار إلى التحديد بالنسبة للمشاريع الرئيسية يعيق التنبؤ بالأثر الاجتماعي والاقتصادي للبرنامج، كما أنّه يحول دون رصد توزيع الأموال عبر المناطق وتنفيذ المشاريع في ما خص جزء كبير من البرنامج.

تدعو الحاجة إلى إجراء المزيد من الأبحاث في سبيل تحقيق فهم تام لمدى مساهمة العوامل الفنية والمؤسسية والسياسية في تحديد كيفية توزيع المشاريع عبر المناطق. وفي سبيل استبانة الاستحواذ السياسي وهدر الأموال المحتملين والتخفيف منهما، من المهم تحديد الآليات التي أثرت من خلالها الاعتبارات السياسية والعقبات الإدارية على اختيار المشاريع في برنامج الاستثمار الرأسمالي. وفي هذا السياق، لا بدّ من مساهمة المجتمع المدني والمجتمع الدولي في رصد عمليّات المناقصة.

الملحق

المنهجية: توزيع التكاليف في برنامج الاستثمار الرأسمالي

أعدت الحكومة اللبنانية قائمة بمشاريع برنامج الاستثمار الرأسمالي وتكاليفها من أجل مؤتمر سيدر. تحدّد الوثيقة المعنونة 'تقرير برنامج الاستثمار الرأسمالي' والمنشورة في عام 2018، القطاع ودورة التنفيذ والقضاء الذي سوف يقام فيه كل مشروع.²³ غير أنه تم تصنيف بعض المشاريع على أنها مشاريع متعددة المناطق، ولكننا تمكنا من معرفة المواقع المحددة انطلاقاً من وصف هذه المشاريع. وبناء عليه، قمنا بتقسيم تكاليف هذه المشاريع بحسب عدد الأقسية، وخصّصنا حصصاً متساوية من التكاليف لكل واحد منها. علاوة على ذلك، يتضمن تقرير برنامج الاستثمار الرأسمالي 269 مشروعاً منفرداً، في حين يتضمن تحليلنا 354 مشروعاً نظراً لأننا قسّمنا المشاريع المتعددة المناطق على مختلف الأقسية. كما أنّ احتسابنا للأموال الموزعة على المحافظات يختلف أيضاً عن الأرقام الواردة في تقرير سابق للبنك الدولي.²⁴ ويعود هذا التباين إلى أنّ تقرير البنك الدولي يستثني المشاريع الوطنية والمشاريع المتعددة المناطق التي تحدّد موقعاً.

وصف المتغيرات

مؤشر جودة البنية التحتية

تمّ وضع مؤشر جودة البنية التحتية بالاستناد إلى متوسط ثلاثة مؤشرات: (1) عدد ساعات التغذية الكهربائية في اليوم، (2) الربط بشبكات النقل المحلي و(3) النسبة المئوية للأسر التي تصل إلى شبكات المياه العامة، وجميع هذه البيانات مصنّفة بحسب المناطق.²⁵ لغرض بناء المؤشر، قمنا أولاً بتحويل المتغيرات الثلاثة إلى وحدات قابلة للمقارنة من خلال عملية توحيد قياسي، ومن ثمّ احتسبنا متوسط النقاط المحوّلة لكل واحد منها، وقمنا بإعادة قياس النتيجة الاجمالية بحيث يكون المتوسط 50 والحد الأقصى 100.²⁶

السكان

تمّ الحصول على عدد السكان حسب الأقسية من النشرة الإحصائية الصادرة في عام 2016 عن وزارة الصحة العامة.²⁷

مجموع العائدات البلدية بحسب القضاء

تمّ احتساب مجموع العائدات البلدية بحسب القضاء بناءً على العائدات المباشرة الموزعة بحسب البلديات والتي حصلنا عليها من وزارة الداخلية والبلديات في عام 2016.²⁸

التنمية الاقتصادية

لقد استخدمنا كثافة الأضواء الليلية كمؤشر غير مباشر على التنمية الاقتصادية. ويتم الاعتماد عموماً على الأضواء المسائية والليلية كمؤشر غير مباشر على النشاط الاقتصادي، وبالتالي على النمو الاقتصادي في البلدان التي تكون فيها

23

الحكومة اللبنانية، 2018. 'تقرير برنامج الاستثمار الرأسمالي'. <http://www.pcm.gov.lb/Admin/DynamicFile.aspx?PHName=Document&PageID=11231&published=1>

24

World Bank. 2018. 'Strategic Assessment: A Capital Investment Plan for Lebanon'. <http://documents.worldbank.org/curated/en/935141522688031167/pdf/124819-REVISED-CIP-Assessment-Final.pdf>

25

تمّ الحصول على عدد ساعات التغذية الكهربائية في اليوم من المرصد الاقتصادي للبنان 2015 الخاص بالبنك الدولي، وتم الحصول على البيانات المتصلة بالربط بشبكات النقل من Open Street Maps 2017 وعلى نسب الوصول إلى إمدادات المياه من مسح مجموعة المؤشرات المتعددة الصادر عن إدارة الإحصاء المركزي عام 2009.

26

المنهجية المعتمدة مأخوذة من المرجع التالي: Sanchez, D. G. 2018. 'Perpetuating regional inequalities in Lebanon's infrastructure: The role of public investment. Lebanese Center for Policy Studies. https://www.lcps-lebanon.org/publications/1545041988-policy_brief_36_eng.pdf.

27

الجمهورية اللبنانية، وزارة الصحة العامة، 2016. 'النشرة الإحصائية'. <https://www.moph.gov.lb/en/Pages/8/327/statistical-bulletins>

28

وزارة الداخلية والبلديات، 2017. 'قاعدة بيانات العائدات المباشرة للبلديات'.

البيانات شحيحة وذلك لأنّ الاستهلاك والانتاج في المساء يحتاجان إلى شكل من أشكال الإضاءة.²⁹ وتمّ الحصول على البيانات من الإدارة الوطنية للمحيطات والغلاف الجوي.³⁰

معدّل الفقر

يستند معدّل الفقر إلى عدد الأسر اللبنانية المهمّشة المدرجة في البرنامج الوطني اللبناني لاستهداف الفقر والتابع لوزارة الشؤون الاجتماعية.³¹

اللاجئين

حصلنا على عدد اللاجئين السوريين بحسب الأفضية من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.³²

29

Beyer, R. et al. 2018. 'Measuring Districts' Monthly Economic Activity from Outer Space.' Policy Research Working Paper No. 8523. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8523>.

30

National Oceanic and Atmospheric Administration. 2017. 'Nighttime Lights Time Series data.' National Geophysical Data Center. <http://www.ngdc.noaa.gov/dmsp/downloadV4composites.html>

31

وزارة الشؤون الاجتماعية، 2017. 'قاعدة بيانات المستفيدين من البرنامج الوطني لاستهداف الفقر.' اطلع عليه بتاريخ ديسمبر 2017.

32

المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، 2017. 'الاستجابة للاجئين السوريين: توزيع اللاجئين السوريين المسجلين على مستوى الأفضية.'

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناعات القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في عام 1989. هو مركز للأبحاث مقره في بيروت، إدارته مستقلة ومحايدة سياسياً، مهمته إنتاج ومناصرة السياسات التي تسعى إلى تحسين الحكم الرشيد في مجالات مثل اللامركزية، والتنمية الاقتصادية، والمالية العامة والنفط والغاز.

للإتصال بنا

المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. 55-215، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: + 961 1 799301
ف: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org