

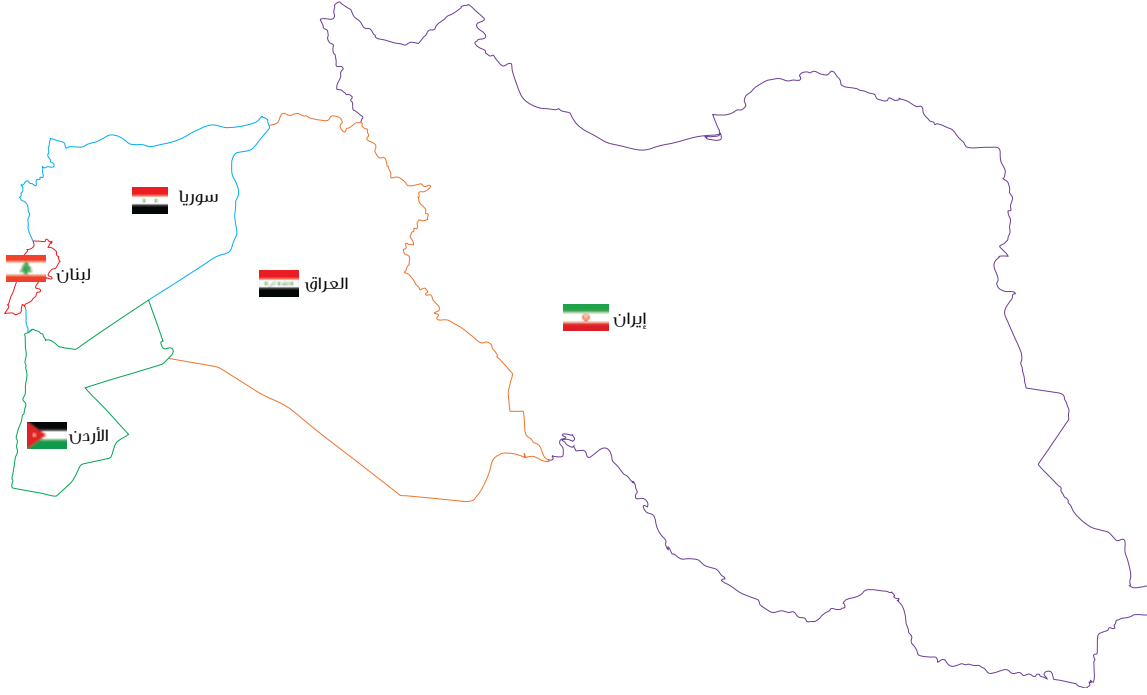
نشرة فصلية تصدر عن البنك الدولي - دائرة الشرق الأوسط - لبنان
الفصل الأول/الثاني 2009



في هذا العدد

الأزمة المالية وأثرها في الشرق
الأوسط

أسرة التحرير



فريق التحرير

ديمبا با
زياد بدر
أسيل برغوثي
جانيت دولي
زينة الخليل
جان ميشال هابي
مي ابراهيم
بيلا ماستيرا
ستيغانو موتشي
ماريان محمد صالح
سيمون ستولب
صوفي وارلوب
نجاه يموري
منى زيادة

رئيس التحرير

هادي العربي
مدير دائرة الشرق الاوسط

للحصول على منشورات البنك الدولي:
publications.worldbank.org/ecommerce

لمزيد من المعلومات عن برامج البنك الدولي:
www.worldbank.org

للإتصال

بيروت
منى زيادة
البنك الدولي
شارع عبدالله بيهم
وسط بيروت
الهاتف: +961-1-987800
البريد الإلكتروني

واشنطن

نجاه يموري
The World Bank
MSN H10-1002
H Street NW, Washington DC 20433 USA 1818
الهاتف: 202 458 1340
البريد الإلكتروني: nyamouri@worldbank.org

المحتويات

في هذا العدد

الإفتتاحيات ٤-٥

الأزمة المالية ١

لبنان
المضي قدماً في إصلاح نظام
التقاعد في لبنان ١٢

سوريا
الإصلاحات الاقتصادية والتغيرات
البنوية وطريق المستقبل ٢٢

الأردن
الإصلاحات التربوية نحو الإقتصاد
المعرفي (ERfKE) ٢٨

العراق
العراقيون وفريق البنك الدولي يتحدثون
الأخطار لجمع الإحصاءات الاجتماعية
- الاقتصادية ٣٢



حُلة جديدة، محتوى أوسع نطاقاً، وتفاعل أكثر مع القراء

في لبنان، العمل جارٍ على تنفيذ أحد أهم الإصلاحات الاجتماعية: إنشاء نظام تقاعد جديد محدد المساهمات كامل التمويل ليحل محل برنامج نهاية الخدمة والتعويضات السيئ الأداء. ومهما تكن نتائج الانتخابات البرلمانية المقررة في شهر حزيران / يونيو المقبل، فسيكون من المستبعد جدا وجود كتلة سياسية يمكن أن تجادل ضد هذا الهدف الوطني المشترك.

أما سوريا التي أدركت أهمية برنامجها الإصلاحي الطموح وتراجع موارد النفط فيها، فإنها تتقدم على مسار سريع باتجاه تنوع اقتصادها وتفعيل تحولها التدريجي نحو اقتصاد السوق الاجتماعي، يدعمها في ذلك تقديم البنك الدولي والجهات المانحة لمروحة واسعة من برامج المساعدة التقنية لدعم الجهود الإصلاحية للحكومة.

أما الأردن فقد باشر في المرحلة الثانية من تطوير نظامه التعليمي بعد أن نجحت المرحلة الأولى في غرس مهارات اقتصاد المعرفة في هذا النظام.

وبالانتقال الى العراق الذي رُصدت له حافضة كبيرة، فقد ارتأينا أن نعرض في هذه النشرة نتائج دراسة غير مسبوقه للحالة الاجتماعية والاقتصادية للأسر، زوّدت الحكومة العراقية بأداة هامة لتحسين الظروف المعيشية للمجموعات السكانية من الفقراء والمهمشين.

ونحن إذ نمضي قدماً، علينا بذل الجهود من اجل تحسين مجموعة الأمور التي توفر المعرفة المنشودة الى جمهورنا في الوقت المناسب، ومساعدة صانعي القرار في وضع السياسات المدروسة القائمة على حُسن الإطلاع. لكنّ مثل هذا الهدف لن يكون متاحاً إن لم يتكرّم علينا قراؤنا بأرائهم وعونهم. ونحن نتطلع بإهتمام الى تعليقاتكم حول هذه النشرة الإعلامية "في حلتها الجديدة" بما في ذلك اقتراحاتكم بشأن مواضيع التنمية وغير ذلك من المواضيع ذات الصلة في المنطقة التي تريدون منا معالجتها في الأعداد المقبلة من هذه النشرة.

هادي العربي

مدير دائرة الشرق الأوسط

شكل إطلاق البنك الدولي حُلة جديدة لنشرته المخصصة لمنطقة الشرق الأوسط معلماً آخرأ عن دوره الملتزم تبادل المعرفة الشاملة ليس فقط في الشرق الأوسط، بل على نطاق العالم كافة. هذه النشرة تبغي الوصول إلى أكبر عدد ممكن من القراء في هذه المنطقة بدءاً من صانعي القرار والأكاديميين، وصولاً الى القطاع الخاص والجمهور الواسع. الهدف: إطلاع الرأي العام عن عملنا المشترك مع بلدان المنطقة، وتسليط الضوء على قضايا التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتشجيع ونشر أفضل الممارسات الدولية في مجال التنمية الاقتصادية في بيئة عالمية سريعة التغير.

إن نشر المعرفة والمعلومات والخدمات الاستشارية هو في أساس عمل البنك الدولي. بل هو أكثر أهمية وإلحاحاً في زمن التحديات الكبرى. ونحن في هذه المنطقة ملتزمون بخدمة خمس دول: لبنان، سوريا، الأردن، العراق وإيران. هذه الدول تشكل معاً مجموعة من الاقتصادات المتنوعة باعتراف الجميع. فهناك من جهة، الدول المنتجة للنفط مثل إيران والعراق، وإلى حد أقل سوريا. وهناك من ناحية أخرى، لبنان والأردن، اللذان لا يملكان مثل هذه الثروات الطبيعية، إلا أنهما يتمتعان بثروة من الموارد الأخرى، بما فيها رأس المال البشري.

بيد أن لهذه البلدان الخمس العديد من القواسم المشتركة الجغرافية والديموغرافية والثقافية التي يمكن تعزيزها ورعايتها. كما تتشابه فيها تحديات التنمية: ندرة الموارد المائية، بيئة حساسة ومناخ متغير، نمو سريع للقوى العاملة والحاجة لخلق عدد كبير من الوظائف ذات النوعية الجيدة، وضرورة الحفاظ على التماسك الاجتماعي والحد من الفقر كشرط مسبق لتحقيق الاستقرار السياسي. وبالعامل معاً، يمكننا أن نبني على الجوامع المشتركة، وعلى دعم سياسات الإصلاح والاستراتيجيات الاجتماعية والاقتصادية المدروسة من أجل التصدي لهذه التحديات من خلال تحقيق أعلى مستوى من النمو المستدام والمنصف.

سنسعى من خلال هذه النشرة الفصلية الى تسليط الضوء على المواضيع الرئيسية الملحة. في هذا العدد الأول، التمس فريق التحرير مساهمة خبراء مخضرمين من البنك الدولي في شؤون الشرق الأوسط لإيضاح التحدي المباشر والمشارك الذي تواجهه دول المنطقة بشكل خاص والعالم بأسره بشكل عام. فكانت الأزمة المالية التي تحولت الى أزمة اقتصادية حادة إختياراً طبيعياً، بالنظر إلى أن تداعياتها لم تعد مصدر قلق الحكومات فقط، بل أضحت موضوعاً يطال الأسر وينعكس على المواطنين كافة، يصيب بعضهم مباشرة، ويؤثر على آخرين بصورة غير مباشرة.

لكن، وفي حين تُصارع الحكومات الأزمة بوضع سياسات اقتصادية ومالية تتوسل الصمود في وجه العاصفة، تستمر الحياة و يظل المواطنون بحاجة إلى خدمات ملائمة كافية. وفي منطقتنا، يجب أن يدفع التدهور المالي نحو تسريع تنمية اقتصادية واجتماعية موازية، وليس إبطاء خطاها. ولحسن الحظ، فإن جميع الدلائل تشير إلى عزم الحكومات الإقليمية على تحقيق الإصلاح والتنمية والتوجه على نطاق واسع نحو الفقراء والمهمشين (فئات الشباب، والنساء، والمعوقين، والأقليات العرقية، وغيرها). والبنك الدولي راغبٌ في دعم هذه الجهود، ملتزماً بها، كما يظهر جلياً في بعض المواد الواردة في هذه النشرة.



لامركزية، توسع ومعرفة: الأسس التي تعتمد عليها إستراتيجية البنك الدولي في الشرق الأوسط

وفي النهاية، أود دعوة قراء هذه النشرة إلى مشاركة أفكارهم وآرائهم مع هيئة التحرير، كي يتمكن بذلك من تحسين خدماتنا لمساعدة شركائنا في تحقيق طموحاتهم بتقليص الفقر وخلق المزيد من فرص العمل وتحقيق تنمية إقتصادية وإجتماعية أكثر استدامة.

دانييلا غريباني

نائب رئيس

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

من المغرب وصولاً إلى إيران، يعمل قسم البنك الدولي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا على تطوير استراتيجية عمله بهدف تقديم خدمات أفضل وأسرع إلى الشركاء في التنمية.

تعتبر اللامركزية من أهم التغييرات الجارية، حيث تم نقل الموظفين ومهمة صنع القرار إلى المكاتب المحلية التابعة لقسم الشرق الأوسط. كما انتقل منصب مدير دائرة الشرق الأوسط من واشنطن إلى المنطقة عندما اعتمد هادي العربي بيروت مركزاً لإقامته في كانون الثاني/يناير 2009، وذلك لإدارة برامج العمل في لبنان وسوريا والأردن والعراق وإيران والإشراف عليها.

ويجري نقل صلاحيات إضافية إلى المكاتب المحلية لتكثيف تواجد البنك الدولي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث يحتاج شركائنا في التنمية إلى دعم أكبر وبشكل مباشر. وهذا ما يتيح لنا تعزيز قدرتنا على صياغة شراكات أكثر فعالية مع المعنيين والشركاء وتطوير تعاون أوثق مع الشركاء الدوليين والإقليميين للتنمية كما مع البلدان المانحة. وتتيح لنا هذه المقاربة بالتالي توفير دعم أكبر للأولويات الإستراتيجية للمنطقة كخلق فرص عمل على نحو أسرع، ونوعية أفضل للتربية، ودمج أكبر للشباب والنساء والفئات المهمشة في الإقتصاد والمجتمع، وإدارة أفضل للموارد الطبيعية وتكامل أوثق ضمن المنطقة وفي إطار الإقتصاد العالمي.

وتشمل المنطقة مجموعة متنوعة جداً من البلدان، لكل منها تاريخ طويل وغني وميزات خاصة. ومع أن التعميمات غير منصفة للتنوع الغني لهذه البلدان الخمسة، إلا أنها تواجه تحديات مشتركة، مما يعطي فرصاً للتعاون وللجهود المشتركة. ونحتاج إلى تكييف دعمنا وفق الاحتياجات المحددة لهذه البلدان، والعمل في الوقت عينه على انتهاز فرص التحديات المشتركة من أجل العمل على إقتصادات النطاق في برامجنا.

تفرض الأزمة المالية العالمية أخطاراً جديدة على المنطقة. ويؤدي الانخفاض الحاد لأسعار النفط إلى تقليص مداخيل البلدان المصدرة للنفط، وإلى تأثير سلبي على حركة التحويلات والسياحة والاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان المستوردة للنفط. وعموماً، يهدد إنكماش التجارة العالمية المكتسبات الأخيرة في تنويع الصادرات.

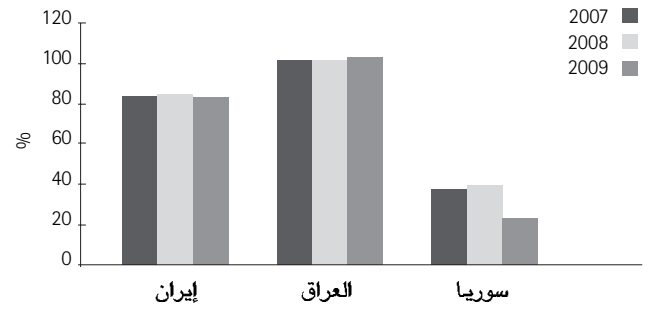
يوكّد البنك الدولي التزامه بمساعدة بلدان المنطقة في معالجة تداعيات الأزمة العالمية وفي الوقت نفسه مواجهة مواطن الضعف الأساسية في إقتصادياتها-على الأخص في مناخ تنمية القطاع الخاص. وسنستمر في الاعتماد، إلى جانب الأدوات المالية، على المعرفة والتعليم كقوى محرّكة للتنمية. ويعتبر التواصل المكون الأساسي لهذا العمل، فالنشرة الفصلية الإقليمية التي نطلقها اليوم هي إحدى وسائل هذا التواصل. كما سيتم إعادة تأهيل مواقعنا على الإنترنت، وتحديث مراكز المعلومات للعموم التابعة لنا لدعم التوسع المتزايد باتجاه المؤسسات العامة والخاصة، والهيئات الأكاديمية وأوساط المجتمع المدني. ونحن على قناعة بأن الجمهور على إتساعه بإمكانه المساعدة في تحقيق التغيير المطلوب عندما يكون مزوداً بالمعلومات اللازمة.



مقدمة

تتصف بلدان الشرق الأوسط الخمسة التي يتناولها هذا البحث بوجود تنوع في بنيتها الاقتصادية². غير أن ثمة خاصيتين رئيسيتين تفضلان بين هذه البلدان. أولاً، هناك بلدان مصدرة للنفط، أي العراق وإيران وإلى حد ما سوريا. ففي سنة 2008، كانت حصة صادرات النفط من مجموع صادرات إيران والعراق 80 بالمئة أو أكثر، كما بلغت هذه الحصة 40 بالمئة تقريباً من مجموع صادرات سوريا (الرسم البياني رقم 1). ثانياً، هناك بلدان غير مصدرة للنفط ذات اقتصاد متنوع، أي لبنان والأردن. وهذا تمييز مفيد لفهم الظروف التي كانت فيها بلدان الشرق الأوسط الخمسة عند نشوب الأزمة المالية العالمية، ولفهم كيفية تأثرها بهذه الأزمة.

الرسم البياني رقم 1 – صادرات النفط كنسبة مئوية من مجموع الصادرات:
السنوات 2007-2009



المصدر: بيانات البنك الدولي

الأنظمة المالية في بلدان الشرق الأوسط الخمسة

ثمة عنصر مشترك بين بلدان الشرق الأوسط الخمسة، وهو أنه كان للأزمة المالية العالمية أثر أولي ضعيف في أنظمتها المالية. ومع أن مؤشرات البورصة في لبنان وإيران والأردن قد هبطت أسوأ ببلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فقد كان هبوطها أقل مما في معظم الاقتصادات الناشئة الأخرى³. مثال ذلك أن مؤشرات البورصة في هذه البلدان الخمسة تراجعت وسطياً بنسبة 40 بالمئة تقريباً خلال السنة السابقة، مقابل خسارة بنسبة 50 بالمئة في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وباستثناء لبنان، الذي تجري فيه معاملات مصرفية عبر الحدود والذي يحوز سندات شركات وسندات سيادية في السوق العالمية، فإن منطقة بلدان الشرق الأوسط الخمسة معزولة نسبياً عن النظام المالي العالمي. والواقع أن التراجع الملحوظ في بورصات بلدان الشرق الأوسط الخمسة ناجم، في الدرجة الأولى، عن عدوى التراجع الحاصل في بلدان مجلس التعاون الخليجي ومناطق أخرى من العالم. ولعل الأموال التي خرجت من الأنظمة المالية المحلية بحثاً عن ملجأ أكثر أماناً قد حركت إعادة شراء السندات لإخراجها من الأسواق المحلية، مما أدى إلى هبوط في مؤشرات الأسهم. غير أن مراقبي السوق يرون أن هذا «الهروب نحو الجودة» لم يكن فاعلاً في لبنان. فالنظام المصرفي اللبناني كان ينظر إليه كملأذق إقليمي آمن، ولعله اجتذب مزيداً من المستثمرين أثناء الأزمة المالية العالمية. ومن الممكن لهذه الظاهرة، في حال صحتها، أن تفسر هبوط مؤشر الأسهم في لبنان بهامش أقل مما في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

أثر الأزمة في لبنان

كانت تطورات سوق لبنان المالية موأتية بالرغم من الأزمة المالية العالمية. فقد ارتفعت الودائع الواردة إلى المصارف التجارية اللبنانية بنسبة 3.7 بالمئة (بمقدار 2.7 مليار دولار أميركي) بين آب/أغسطس 2008 وكانون الثاني/يناير 2009. وفي سنة 2008، تضاعف تقريباً الاحتياطي الرسمي الإجمالي من العملات الأجنبية، إذ ارتفع بنسبة 175 بالمئة وبلغ 60 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية سنة 2008، مقابل 39 بالمئة في نهاية سنة 2007. كذلك فإن تراجع نسبة الدولار نتيجة انخفاض معدلات الفائدة على الدولار وعدم تغير العائد بالليرة اللبنانية (بمعدل 7.3 بالمئة) قد أسهما في حدوث ارتفاع كبير في الاحتياطي.

ومع ذلك، من الممكن أن يكون للتباطؤ الاقتصادي العالمي، على المدى المتوسط، أثر أكثر أهمية في لبنان وفي بلدان عديدة أخرى. وبهذا الصدد، خفضت وزارة المالية توقعاتها بشأن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لسنة 2009، وذلك من خمسة إلى ثلاثة بالمئة. وهذا تخفيض يعبر عن التدني المتوقع في عائدات التصدير وتحويلات العاملين في الخارج والاستثمار الأجنبي المباشر، لكن التوقعات تشير إلى أن سنة 2009 ستشهد تحسناً في سائر المتغيرات الاقتصادية الكلية كالتضخم ورصيد حساب المعاملات الجارية والاحتياطي الرسمي. أما تحدي السياسة الاقتصادية الرئيسي الذي يواجهه لبنان على المدى القريب فهو إدارة آثار التباطؤ الاقتصادي العالمي. وهذا يكتب أهمية خاصة بسبب اعتماد لبنان على الأموال الوافدة من الخارج (بلغ مجموع التدفقات الخارجية الصافية الناتجة من صادرات الخدمات والرساميل والمداخيل وتحويلات العاملين في الخارج 57 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2008، مقابل 44 بالمئة في سنة 2007) وكذلك بسبب النطاق المحدود لمحاولات تنشيط الاقتصاد عن طريق تدابير السياسة الاقتصادية.

وتدرس الحكومة اللبنانية حالياً تدابير وقائية لدعم النشاط الاقتصادي على الصعيد المحلي. ويتوقع أن تركز هذه التدابير على تسريع مشاريع الاستثمار العام وتقديم حوافز للقطاع الخاص بهدف دعم الاستثمار والإنتاج. كذلك أعلن مصرف لبنان مؤخراً عن خطط لتفادي تقلص الإقراض لقطاعات الاقتصاد، وذلك بدعم القروض الممنوحة بالليرة اللبنانية وتخفيض الاحتياطي الإلزامي على الودائع بالليرة اللبنانية من أجل توجيه فائض السيولة نحو الإقراض لتلك القطاعات.

الظروف الأساسية في بلدان الشرق الأوسط الخمسة

مع أن تأثير الأزمة في الأنظمة المالية لبلدان الشرق الأوسط الخمسة كان محدوداً حتى الآن، لا يمكننا أن نستبعد، في المستقبل، حدوث آثار هامة في الاقتصاد الحقيقي. أما كيفية تأثر الاقتصاد الحقيقي وكيفية التخفيف آثار الأزمة فهو أمر يتوقف جزئياً على الظروف الأساسية لتلك البلدان الخمسة. وتجدر بصورة خاصة، أن رصيد المالية العامة ورصيد حساب المعاملات الجارية ومستوى الدين العام هي عوامل هامة في تكوين قدرة البلد المعني على التخفيف من أثر الأزمة.

* كبير خبراء الاقتصاد، منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

¹ يود المؤلف أن يشكر السيدة ليلي متقي على مسانبتها في عملية البحث والسيدة

جينيفر كيلبر على تعليقاتها القيمة

² تشمل بلدان الشرق الأوسط العراق وإيران والأردن ولبنان وسوريا

³ لا وجود لبورصة في العراق

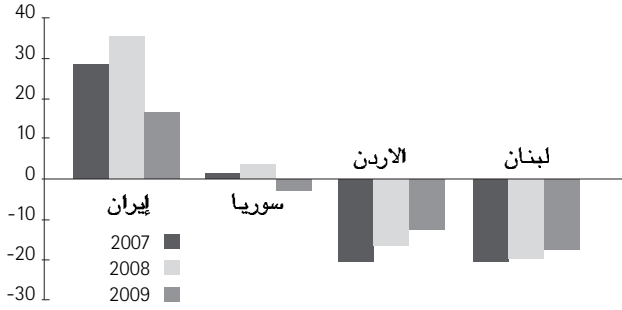


الشرق الأوسط

أثر الأزمة في سوريا

بنوع خاص. غير أنه من المهم، في بيئة صعبة كهذه، أن يتم ضبط العجز في المالية العامة وضبط مساهمة الحكومة في عجز حساب المعاملات الجارية خلال سنة 2009، مع القيام في الوقت ذاته بتلبية حاجات الإنفاق الماسة للتخفيف من آثار الأزمة (راجع الرسم البياني رقم 3).

الرسم البياني رقم 2- رصيد حساب المعاملات الجارية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي: بلدان الشرق الأوسط الخمسة، السنوات 2007-2009

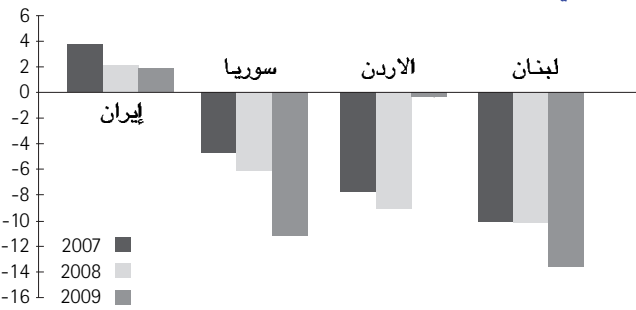


المصدر: بيانات البنك الدولي

كانت لدى إيران والعراق، عند نشوب الأزمة، فوائض في المالية العامة وحساب المعاملات الجارية، نتيجة ارتفاع أسعار النفط حتى أواسط سنة 2008، وكانت سوريا قد سجلت فائضا بسيطا في حساب المعاملات الجارية، غير أن عجز مالميتها العامة كان كبيرا. ومع الهبوط الشديد في أسعار النفط، بعد ذروة بلغت 147 دولارا بالبرميل في تموز/يوليو 2008، واجهت كل من إيران والعراق وسوريا، بين ليلة وضحاها، ضيقا في المالية العامة، وفي الوقت ذاته، تضاعلت توقعات التمويل الخارجي إلى حد كبير بسبب مصاعب التمويل على الصعيد العالمي، ونظرا لكون التحويلات المالية إلى هذه البلدان لأغراض التنمية تحويلات محدودة.

كانت لدى إيران والعراق، عند نشوب الأزمة، فوائض في المالية العامة وحساب المعاملات الجارية، نتيجة ارتفاع أسعار النفط حتى أواسط سنة 2008، وكانت سوريا قد سجلت فائضا بسيطا في حساب المعاملات الجارية، غير أن عجز مالميتها

الرسم البياني رقم 3- رصيد المالية العامة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي: بلدان الشرق الأوسط، السنوات 2007-2009



المصدر: بيانات البنك الدولي

⁴ من المتوقع، في لبنان، أن تهبط نسبة أموال الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الناتج المحلي الإجمالي من حوالي 25 بالمائة في سنة 2008 حتى حوالي 9 بالمائة في سنة 2009

من الممكن أن يكون لهبوط الإنتاج والتجارة على صعيد عالمي أثر هام في الاقتصاد السوري خلال سنة 2009، خصوصا أن سوريا تعاني جفافا شديدا للسنة الثالثة على التوالي. ولعل الهبوط قد بدأ فعلا في ميادين التصدير والسياحة وفي تحويلات العاملين في الخارج والاستثمار الأجنبي المباشر. وتشير التقارير الأخيرة وبعض الأدلة غير المباشرة إلى تباطؤ النشاط في قطاعات عديدة، لاسيما في قطاع النسيج. ومن المتوقع، في سنة 2009، أن تنخفض إيرادات التصدير بقدر كبير (بنسبة 16 بالمائة حسب تقديرات صندوق النقد الدولي، و34 بالمائة حسب تقديرات مجلة الإيكونوميست) بسبب هبوط أسعار النفط والمنتجات الزراعية، مع أن معظم التقلص سينجم عن انخفاض إيرادات النفط. كذلك من المتوقع أن تؤدي الأزمة العالمية إلى تباطؤ النمو الحاصل مؤخرا في السياحة والاستثمار الأجنبي المباشر، فضلا عن تقلص تحويلات العاملين في الخارج بسبب ازدياد خسارة الوظائف في بلدان مجلس التعاون الخليجي وغيرها من البلدان «المستوردة للعمالة». وثمة أدلة على أن أموال الاستثمار في المشاريع العقارية الواردة من بلدان مجلس التعاون الخليجي قد توقفت تقريبا. وقد اقترنت صدمة الطلب الخارجي بصدمة أخرى على صعيد العرض المحلي، وهي الجفاف الشديد الذي دخل سنته الثالثة مع أثر بالغ الأهمية في الإنتاج الزراعي.

وفضلا عن ذلك، من الممكن للتباطؤ الاقتصادي العالمي أن يؤثر بشكل سلبي في عجز الميزانية المتوقعة لسنة 2009، علما بأن الموافقة على ميزانية سنة 2009 قد تمت في شهر كانون الأول/ديسمبر 2008. إن حسابات هذه الميزانية قد جرت على أساس 51 دولارا أميركيا كسعر لبرميل النفط السوري الجيد و42 دولارا كسعر لبرميل النفط السوري الأقل جودة. ومن المتوقع، في سنة 2009، أن يبلغ عجز الميزانية 266 مليار ليرة سورية (5.3 مليار دولار أميركي) - حوالي 9 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي. هذا وقد بلغ المتوسط الأسبوعي للأسعار الفورية للنفط من خارج بلدان الأوبك 40 دولارا أميركيا بالبرميل خلال شهري كانون الثاني/يناير وشباط/فبراير 2009.

جد أن لبنان والأردن قد واجها الأزمة ولديهما، خلال سنتي 2007 و2008، مستويات مرتفعة جدا من العجز في المالية العامة وحساب المعاملات الجارية، ففي سنة 2008، كانت نسبة عجز حساب المعاملات الجارية إلى الناتج المحلي الإجمالي قد تجاوزت 14 بالمائة، كما أن نسبة عجز المالية العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي قد تراوحت بين 8 و10 بالمائة (راجع الرسم البياني رقم 2 والرسم البياني رقم 3). ولكن، ثمة فرق هام بين الأردن ولبنان، فعند نشوب الأزمة، كان لدى الأردن مستوى أدنى من الدين العام وكان البلد قد سدّد جزءا من دينه لنادي باريس. أما في لبنان فنسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي هي من أعلى النسب في العالم.

وعلى عكس البلدان الثلاثة الأخرى، التي تتمتع بموارد طبيعية، فإن كلا من لبنان والأردن يعتمد على أشكال مختلفة من التمويل الخارجي لسدّ العجز الكبير في حساب المعاملات الجارية، ومع وجود هوامش أوسع على السندات السيادية، واحتمالات أضعف في ما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر وتحويلات العاملين في الخارج، فإن تلبية حاجات التمويل الخارجي ستكون محفوفة بالتحدي، خصوصا في لبنان الذي يعتمد إلى حد كبير على السندات السيادية والتمويل المصرفي لسدّ العجز في مالميته العامة⁴.

كذلك من الممكن أن يؤدي الطلب العالمي المرتفع على الموارد المالية الرسمية - الثنائية والمتعددة الأطراف - إلى تضيق مجال التمويل المتاح. وهذا يؤثر في الأردن

أثر الأزمة في العراق

كان الهبوط الشديد في أسعار النفط العامل الرئيسي لتأثير الأزمة المالية العالمية في الاقتصاد العراقي، وهو تأثير طال إيرادات التصدير وإيرادات المالية العامة. والواقع أن المستوى المنخفض لتكامل الاقتصاد العراقي مع السوق العالمية قد حماه من تأثير الأزمة بشكل أقوى عن طريق القطاع المالي. فالقطاع المصرفي العراقي لا يزال في وضع غير متطور، وهو يركز على السوق المحلية، كما أن مستويات الاستثمار الأجنبي المباشر وتحركات الرساميل الخاصة لا تزال متدنية جدا. ومع ذلك، سيكون للتقلص الراهن في الطلب العالمي أثر كبير في الاقتصاد العراقي بسبب اعتماده الشديد على النفط (تمثل إيرادات النفط معظم إيرادات التصدير والمالية العامة).

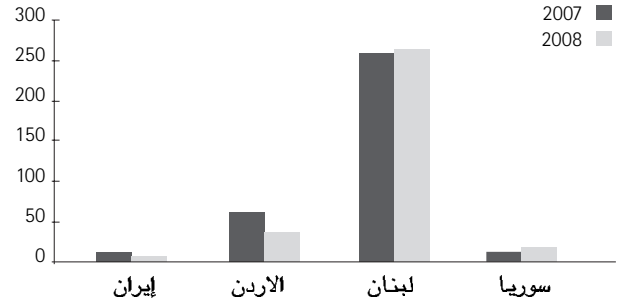
لقد هبط الطلب العالمي على النفط الخام في الأشهر الستة الأخيرة، علما بأن توقع استمرار هذا الهبوط يؤثر إلى حد كبير في أسعار النفط الخام. وقد تأثرت أيضا بشكل سلبي أوضاع المالية العامة وميزان المدفوعات، علما بأنه تم، لأغراض ميزانية سنة 2009، تعديل سعر النفط مرتين باتجاه الهبوط (في تشرين الثاني/نوفمبر 2008 وفي كانون الثاني/يناير 2009). ومن المتوقع أيضا أن يزداد وضع المالية العامة سوءا نتيجة تقلص إيرادات النفط بنسبة 26 بالمائة وفق توقعات صندوق النقد الدولي، وذلك بشكل يعكس وضعها المتين السابق (بلغ الفائض الإجمالي في المالية العامة 8.2 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2008). وكان صندوق النقد الدولي قد توقع، بشأن سنة 2009، عجزا بنسبة تقارب 17 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي.

ومن الممكن أن يكون العجز الفعلي لسنة 2009 أعلى بكثير، لأن العراق يبيع نفطه الخام بسعر يقل عن 40 دولارا بالبرميل، في حين أن الميزانية المعدلة قائمة على الافتراض بأن سعر البرميل هو 50 دولارا. وقد أعلنت الحكومة أنها، في حال استمرار اتجاه الهبوط في أسعار النفط، ستقوم بخفض النفقات المتكررة والنفقات الإنتاجية في إطار ميزانية إضافية.

مع أنه كان للأزمة المالية العالمية أثر محدود في الأنظمة المالية لبلدان الشرق الأوسط الخمسة، فإن أثرها في الاقتصاد الحقيقي قد يكون كبيرا. وبهذا الصدد، من المتوقع أن تكون معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي في بلدان الشرق الأوسط الخمسة أدنى بكثير مما في سنة 2008. غير أن هذه المعدلات تبقى أعلى مما في كثير من بلدان اقتصاد السوق الناشئة وفي معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الجدول رقم 1). والواقع أن الإنتاج الصناعي قد تراجع في معظم بلدان الشرق الأوسط الخمسة، خصوصا في العراق والأردن.

إن تدني قيمة صادرات النفط هو العامل الأساسي في تباطؤ النشاط الاقتصادي في العراق وإيران وإلى حد ما في سوريا. كما أن تدني تحويلات العاملين في الخارج والاستثمار الأجنبي المباشر هما عاملان أساسيان في تباطؤ النشاط في لبنان والأردن. وإذ تشير التوقعات الحالية إلى أن السعر الوسطي للنفط الخام سيبلغ 47 دولارا بالبرميل، فإن البلدان المصدرة للنفط في مجموعة بلدان الشرق الأوسط الخمسة ستشهد، في سنة 2009، هبوطا يفوق بكثير الهبوط المسجل في سنة 2008. والمتوقع أيضا، في سنة 2009، أن تتأثر إلى حد كبير تحويلات العاملين في الخارج وإيرادات السياحة. كما أنه من المتوقع، وفق أحدث التقديرات، أن تراجع تحويلات العاملين في الخارج بنسبة 5 بالمائة على صعيد عالمي. ومن جهة أخرى، هناك أدلة غير مباشرة على أن عددا كبيرا من الأردنيين واللبنانيين العاملين في بلدان الخليج قد أصبحوا عاطلين عن العمل. والأرجح أن هذا سيؤثر، خلال سنة

الرسم البياني رقم 4- مجموع الدين الخارجي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، السنوات 2006-2008

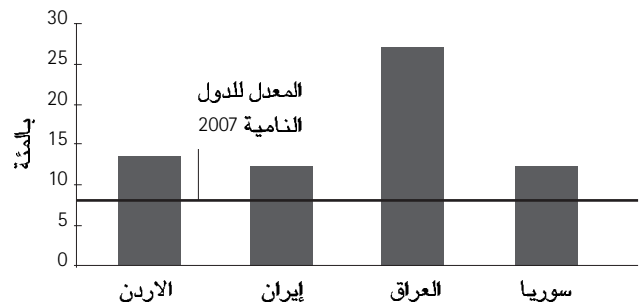


المصدر: بيانات البنك الدولي

العامة كان كبيرا. ومع الهبوط الشديد في أسعار النفط، بعد ذروة بلغت 147 دولارا بالبرميل في تموز/يوليو 2008، واجهت كل من إيران والعراق وسوريا، بين ليلة وضحاها، ضيقا في المالية العامة. وفي الوقت ذاته، تضاعلت توقعات التمويل الخارجي إلى حد كبير بسبب مصاعب التمويل على الصعيد العالمي. ونظرا لكون التحويلات المالية إلى هذه البلدان لأغراض التنمية تحويلات محدودة.

وفي ما عدا هذه الاعتبارات الخاصة بالظروف الأساسية من زاوية الاقتصاد الكلي، واجهت بلدان الشرق الأوسط الخمسة الأزمة من موقع تشوبه خديبات اجتماعية وبنوية بسبب وجود عقد اجتماعي طويل الأمد والتزامات يصعب التراجع عنها. أولا، ثمة خاصية مشتركة بين بلدان الشرق الأوسط الخمسة، وهي وجود بطالة مرتفعة (الرسم البياني رقم 5). علما بأن معدلاتها هي عموما أعلى بكثير من معدلات البطالة الوسطية في البلدان النامية. وقد يكون تقدير البطالة في بلدان الشرق الأوسط الخمسة تقديرا ناقصا بسبب ندني نسبة مشاركة المرأة في القوة العاملة وخسّن مؤشرات التعلّم في صفوف الإناث. ومن جهة أخرى، تتصف بلدان الشرق الأوسط الخمسة بوجود بطالة مرتفعة في صفوف الشباب. ثانيا، توجد في هذه البلدان الخمسة إعانات مالية مرتفعة تعتبر جزءا من العقد الاجتماعي (إيران وسوريا). وعناصر أخرى من عدم الفعالية في مؤسسات الأعمال الحكومية التي تشكل عبئا على المالية العامة شبيها بعبء الإعانات (لبنان والعراق). ثالثا، قد يكون من الصعب، بسبب السياسة الاقتصادية المتبعة، تنفيذ الإصلاحات بسرعة تتيح الاستجابة إلى بيئة عالمية سريعة التغيّر (إيران والعراق وسوريا).

الرسم البياني رقم 5- معدلات البطالة، سنة 2007؛ بلدان الشرق الأوسط



ملاحظة: البيانات غير متوفرة بشأن لبنان

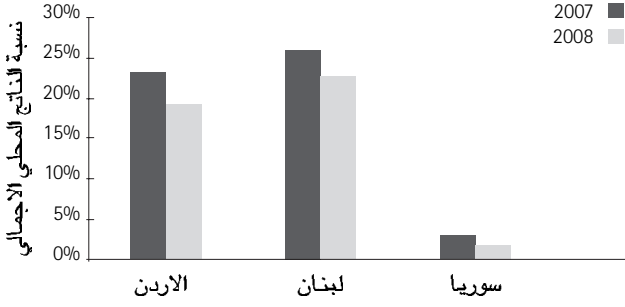
المصدر: بيانات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي



الشرق الأوسط

بلدان الخليج سيؤيدان إلى هبوط إيرادات السياحة في سنة 2009، وهي إيرادات ذات أهمية حيوية لكل من لبنان والأردن (راجع الرسم البياني رقم 8).

الرسم البياني رقم 7- تحويلات العاملين في الخارج: نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: بيانات البنك الدولي

تدابير السياسة الاقتصادية

حاول المسؤولون عن السياسة الاقتصادية أن يواجهوا الأزمة العالمية بتدابير متنوعة. 1. (راجع المربعات)

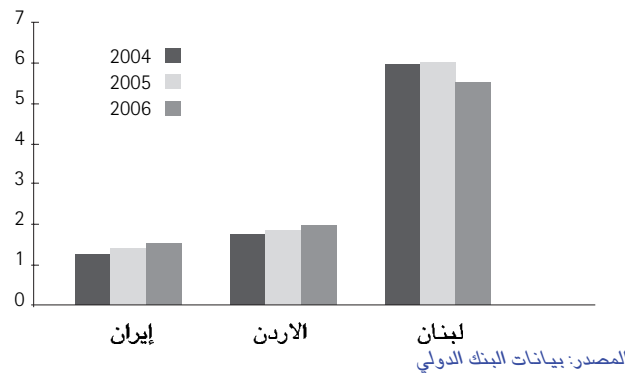
ففي إيران جُدد أن هبوط أسعار النفط فرض على مشروع الميزانية تقليصا كبيرا في المالية العامة. كما أدى

أدى الهبوط الأخير في أسعار النفط إلى تغيير عميق في آفاق المالية العامة في العراق. وتنطوي الميزانية التي أقرها مجلس الوزراء العراقي على تخفيضات في النفقات الحكومية بنسبة 7 بالمئة مقارنة بالسنة السابقة.

أمّا في الأردن. فقد أعلن المصرف المركزي في بدء الأزمة. أنه يقدم ضمانات تامة لجميع الودائع المصرفية. كما أنه اتبع نهجا مرنا في السياسة النقدية بالإقلال من عمليات امتصاص السيولة. وفي لبنان. أعلن المصرف المركزي مؤخرا عن خطط لتقديم قروض بالليرة اللبنانية تستفيد من دعم الفوائد. فضلا عن خفض الاحتياطي الإلزامي على الودائع بالليرة اللبنانية.

وفي سوريا. جُدد أن الجفاف وخسائر المؤسسات الصناعية الحكومية تزيد من حدة آثار الأزمة العالمية.

الرسم البياني رقم 8- إيرادات السياحة (مليار دولار أمريكي)



المصدر: بيانات البنك الدولي

آثار الأزمة في إيران

إن تدني إيرادات تصدير النفط نتيجة تراجع الطلب العالمي، وما نجم عنه من هبوط في أسعار النفط العالمية، هو أهم التحديات التي يواجهها الاقتصاد الإيراني. لقد كان هذا الأثر معتدلا حتى الآن، أي حتى نهاية السنة الإيرانية 1388 (20 آذار/مارس 2009) بسبب الارتفاع الاستثنائي في أسعار النفط وإيراداته خلال النصف الأول من السنة الإيرانية (آذار/مارس-أب/أغسطس 2008). غير أن ميزانية 2009-2010، التي أقرها البرلمان الإيراني ومجلس الشورى في الأسبوع الماضي قد لحظت تقلصا كبيرا في المالية العامة. ويبدو أن هذا التقلص سيكون أكبر حجما في الصيغة النهائية لمشروع القانون، الذي لا يتضمن إيرادات من زيادة الأسعار المحلية للطاقة التي اقترحتها الحكومة.

ومن المتوقع، بالمقارنة مع ميزانية 2008-2009، أن تهبط إيرادات الحكومة المركزية ونفقاتها في ميزانية 2009-2010 بقدر يفوق 10 نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، أي من 28.7 بالمئة إلى 18.4 بالمئة. وتلحظ الميزانية أيضا انخفاضا في الإيرادات الجارية (الضرائب) بنسبة 1.8 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، نظرا للتباطؤ المتوقع في النشاط الاقتصادي، كما يتوقع هبوط الموجودات الرأسمالية المتاحة (إيرادات النفط) بنسبة 5.6 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. ومن جهة أخرى، يتوقع أن تتدنى السحوبات من صندوق تثبيت إيرادات النفط، نتيجة تدني الرصيد في هذا الصندوق. وفي ما يتعلق بالنفقات، تلحظ الميزانية هبوطا بنسبة 8.6 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنة الجارية، كما يتوقع هبوط النفقات الإنتاجية بنسبة 1.7 نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

الجدول رقم 1- نمو الناتج المحلي الإجمالي، سنة 2009 مقابل سنة 2008

	نسبة الناتج المحلي الإجمالي	
	2008	2009f
إيران	5.6	3.5
الأردن	5.5	4.2
لبنان	5.5	4.0
سوريا	3.7	2.5
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	5.8	3.9
مجلس التعاون الخليجي	6.1	4.3
البلدان النامية	6.3	4.5

المصدر: بيانات البنك الدولي

2009، في تحويلات العاملين في الخارج، التي تتصف بأهمية حيوية بالنسبة إلى لبنان والأردن (راجع الرسم البياني رقم 7). كذلك يخشى أن عددا من الذين فقدوا وظائفهم سيعودون إلى بلادهم، وهذا قد يؤدي إلى زيادة في معدل البطالة المرتفع أصلا. غير أننا نلاحظ إيجابيا، مقابل ذلك، أن عددا من العائدين إلى بلادهم سيحصلون معهم مدخرات ومهارات تتيح الإسهام في تحسين الاستثمار والإنتاجية. كذلك من المتوقع أن تراجع أسعار النفط وهبوط أسعار الأصول والثروة الخاصة في

ملاحظات ختامية

إن عمق الأزمة الاقتصادية العالمية سيقضي من صانعي السياسات في بلدان الشرق الأوسط الخمسة أن يتخذوا تدابير أكثر عمقا وتنوعا تكملها تدابير إضافية أو أن يقوموا. في بعض الحالات. بإعادة النظر في التدابير المتخذة لمواجهة التحدي. وهذا التحدي مزدوج بمعنى أنه يجب. في المدى القصير. تخفيف آثار الأزمة المالية العالمية على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي. كما يجب إزالة العقبات التي تعيق النمو بشكل شامل وقابل للاستمرار في المستقبل. وهذا يعني. في جملة تحديات. تصميم تدابير دقيقة لتحفيز الاقتصاد عن طريق المالية العامة.

إن بلدان الشرق الأوسط الخمسة ستقوم على الأرجح. في الأشهر القليلة القادمة. بتكثيف جهودها الرامية إلى تصميم تدابير خفزية تخفف الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة الاقتصادية العالمية. ومن الأساسي. في هذا السياق. أن تؤخذ العناصر التالية في الاعتبار:

- النظر بعناية في البرامج القائمة المتعلقة بالإعانات المالية وشبكات الأمان الاجتماعي لجعل أهدافها أكثر دقة. مع تحرير موارد لصالح الفقراء والأشخاص الذين أثرت فيهم الأزمة تأثيرا كبيرا.

- التركيز على مواجهة العقبات والاختناقات التي تعيق النمو على المدى الطويل. والقيام باستثمارات لإزالة هذه العوائق والاختناقات قد يساعد على خلق وظائف جديدة وتعزيز الاستهلاك على المدى القصير. كما أنه يعزز إمكانات النمو في الفترة اللاحقة للأزمة.

- تحسين بيئة الأعمال محليا من أجل تحرير طاقات أصحاب المشاريع وتنشيط استثمارات القطاع الخاص بهدف تحقيق انتعاش قوي بعد انتهاء الأزمة.

وبهذا الصدد. ينبغي لمجموعة البنك الدولي أن تكون جاهزة للمساعدة في تعبئة التمويل اللازم أو في تقديم الخبرة والمشورة. وذلك كجزء من الجهود التي تبذلها بلدان الشرق الأوسط الخمسة لمواجهة الأزمة الاقتصادية العالمية وبناء مستقبل أقوى.

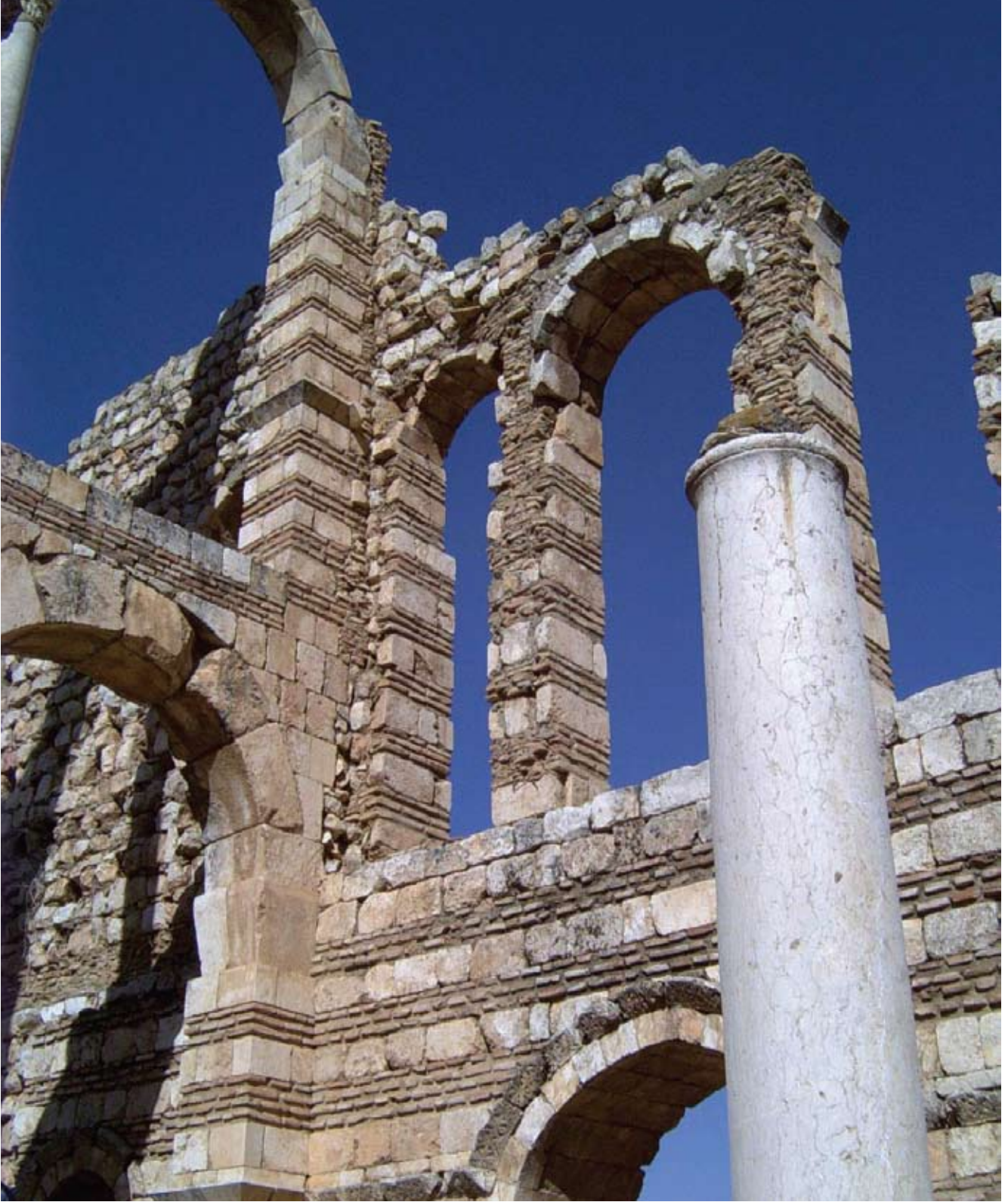
أثر الأزمة في الأردن

إن تكامل الأردن بشكل محدود مع الأسواق المالية العالمية قد حماه من الأزمة المالية العالمية الراهنة ومنع حدوث خسائر مصرفية كبيرة وهروب الرساميل، علما بأن المصرف المركزي الأردني قد اتخذ تدابير وقائية للمحافظة على الثقة ودعم السوق المالية المحلية. ومن هذه التدابير قيامه، عند نشوب الأزمة، بتقديم ضمانات تامة لجميع الودائع المصرفية. غير أن للاضطرابات الراهنة آثارا أخرى في الاقتصاد المحلي، وأهمها الآثار الثلاثة التالية: (1) هبوط الأسعار العالمية للسلع الأساسية، لا سيما أسعار النفط (لهذا الهبوط أثر إيجابي في عجز الميزان التجاري وأثر آخر سلبي في التحويلات وفي حساب المعاملات الرأسمالية)؛ (2) تدني الرساميل الخاصة الوافدة إلى البلدان النامية (كانت مصدرا رئيسيا للنمو الاقتصادي في الأردن خلال السنوات الأخيرة)؛ (3) هبوط شديد في توقعات النمو على الصعيدين العالمي والإقليمي (لهذا الهبوط تأثير في الصادرات وفي تحويلات العاملين في الخارج). واستنادا إلى هذه الآثار الممكنة، يتوقع أن يتراجع معدل النمو في الأردن حتى مستوى يتراوح بين 3.0 بالمئة و4.0 بالمئة خلال سنة 2009 (بعد أن كان على مستوى وسطي يتجاوز 7.0 بالمئة خلال السنوات 2004-2007، وبعد أن بقي مرتفعا على مستوى يقارب 5.5 بالمئة في سنة 2008).

ومع أن معدل النمو سيتدنى، فإن سائر المتغيرات الاقتصادية الكلية كالتضخم ورصيد حساب المعاملات الجارية والاحتياطي الرسمي ستتحسن مقارنة بسنة 2008، وذلك لأسباب أهمها التدني في أسعار النفط وفي حجم الصادرات. أما التحدي الرئيسي الذي يواجهه الأردن على المدى القريب، على صعيد السياسة الاقتصادية، فهو إدارة أثر التباطؤ الاقتصادي العالمي نظرا لوجود نطاق محدود لمحاولات تنشيط الاقتصاد عن طريق تدابير السياسة الاقتصادية. وهذا أمر يكتسب أهمية خاصة بسبب تدهور أوضاع المالية العامة في سنة 2008، الناجم عن تدابير التعويض الجريئة المتخذة ضمن الميزانية من أجل تخفيف أثر الارتفاع الشديد في أسعار الوقود والمواد الغذائية. غير أن هناك، على المدى القريب، مخاطر رئيسية تتعلق بتمويل العجز في حساب المعاملات الجارية. ويتوقع بقاء هذا العجز في سنة 2009 على مستوى مرتفع يقارب 11.0 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي.



الشرق الأوسط



travel.webshots.com

آثار عنجر في سهل البقاع، لبنان



لبنان من أجل المضي قدماً في إصلاح نظام التقاعد في لبنان

- حنين السيد* و دافيد روبالينو**

إضافة لمسات نهائية على مشروع قانون التقاعد الراهن¹

يحظى لبنان اليوم بفرصة فريدة للمضي قدماً في واحد من أهم الإصلاحات الاجتماعية منذ عقود: إنشاء نظام تقاعد جديد محدد المساهمة وكامل التمويل (DC-FF) ليحل مكان برنامج تعويضات نهاية الخدمة العاجز (EOSI).

في العديد من البلدان، يؤدي إصلاح نظام التقاعد الى فوائد طويلة الأمد ولكن أيضاً الى تكلفة قصيرة الأمد؛ يوجد رابحون لكن كذلك خاسرون. والفريد في لبنان أن نظام التقاعد الجديد يبدو جيداً للجميع: الأجيال الحالية والمقبلة، أرباب العمل والمستخدمون وأيضاً الحكومة. يعود ذلك الى المشاكل العديدة لنظام تعويضات نهاية الخدمة الحالي (EOSI) ولكامن قوة النظام الجديد- شرط تصميمه وتطبيقه بشكل جيد.

لم يكن نظام تعويضات نهاية الخدمة (EOSI) على الإطلاق برنامجاً مناسباً لتأمين موارد دعم في سن التقاعد. إذ يحصل الأفراد المتقاعدون على مبلغ صاف يجري استهلاكه في معظم الأحيان بسرعة الى جانب خسارتهم الاستفادة من أي تأمين صحي. بالإضافة الى ذلك، يميل هذا المبلغ الصافي الى أن يكون أقل مما يمكن للعاملين الحصول عليه مقابل اشتراكاتهم في مصرف يتمتع بالقدرة على الإيفاء بديونه. كما أنه ليس بإمكان نظام تعويضات نهاية الخدمة (EOSI) أن يلعب دور نظام التأمين في حالة البطالة- على عكس ما اقترحه البعض- بسبب القواعد الصارمة لاستخدام الأرصدة المتراكمة. يضاف الى ذلك، أن نظام تعويضات نهاية الخدمة (EOSI) هو برنامج يعتمد على أرباب العمل ولا يمكن تعميمه لكي يشمل مجمل القوة العاملة- وخاصة العاملين في القطاع غير الرسمي والأعمال الحرّة.

كما أن نظام تعويضات نهاية الخدمة (EOSI) ليس برنامجاً جيداً لأرباب العمل أيضاً. أولاً، يفرض هذا البرنامج تكاليف مادية غير معروفة عند تقاعد الأفراد لأن رب العمل مسؤول عن تغطية كافة الفروقات بين المستحقات الموعودة وبين الرصيد المتراكم في الحسابات الشخصية. ثانياً، إن تصميم البرنامج يخفف حوافز الأفراد لتبديل وظائفهم، فهم في حال قاموا بذلك، سوف يخسرون حقوقهم المكتسبة. أما بالنسبة للحكومة، وللأجيال المقبلة، فإن نقص شفافية الارتباط بين الاشتراكات والمستحقات يمكن أن يؤدي الى مسؤوليات قانونية غير مدعومة إذا ما أُخِلَّ أرباب العمل بواجباتهم. وسيكون هناك حاجة في هذه الحالة للتمويل عبر ضرائب أكثر ارتفاعاً و/ أو عبر تقليل الإنفاق في برامج اجتماعية أخرى.

إن النظام التقاعدي الجديد يستطيع مواجهة كل هذه المسائل. أولاً، سوف يؤمن دفع الراتب التقاعدي مدى الحياة بعد الإحالة على التقاعد (يمكن أيضاً انتقالها الى الورثة) وليس مجرد مبلغ مقطوع². ثانياً، إن القيمة

* منسقة برامج التنمية البشرية في لبنان، وسوريا والأردن

** خبير إقتصاد أول

¹ تتعلق ورقة العمل هذه بمشروع القانون الذي جرى تم إقراره في اجتماع للجان

النيابية المشتركة في 27 تشرين الاول 2008

² وضع مشروع القانون أيضاً مجموعة تدابير لتمويل الضمان الصحي في الشيخوخة

الرأسمالية من الراتب التقاعدي ستكون أعلى من قيمة المبلغ المقطوع اليوم- جزئياً لأن نسب المساهمات هي أعلى ولكن أيضاً لأن الأنظمة الحديثة تفسح المجال أمام إعادة النظر بالسياسات الاستثمارية و سبل تقييم الحسابات الفردية، وبالتالي فمن المتوقع أن تكون نسب العائد على المدخرات أكثر ارتفاعاً وأن تحسب على نحو أكثر شفافية. ثالثاً، ستكون الصلة شفافة بين الاشتراكات والمردود. وهكذا سوف يسهل النظام الجديد حركة القوة العاملة (حيث سيحتفظ العاملون الذين يبدلون وظائفهم بأرصدة حساباتهم الشخصية)، ويوفر حوافز أفضل للانضمام والمساهمة و يقدم خيارات أفضل لتوسيع التغطية للقطاع غير الرسمي ولأصحاب المهن الحرّة. رابعاً³، سوف يكون النظام الجديد أكثر قدرة على استشراف المستقبل للجميع: سيكون المتقاعدون محميين من مخاطر التضخم، لن يضطر أرباب العمل الى تسديد دفعات مفاجئة عند تقاعد الموظفين، ولن يكون هناك مسؤوليات قانونية غير مدعومة للحكومة وللأجيال اللاحقة سوى تلك المرتبطة بتمويل قسم من التأمين التقاعدي على الأقل.

ولكن لضمان كل هذه المكاسب، يجب معالجة بعض المشاكل التقنية في مشروع القانون المقترح بهدف تأمين:

(1) وجود قواعد واضحة لاحتساب الراتب التقاعدي عند التقاعد؛ (2) إمكانية حصول كافة المتقاعدين على حد أدنى من المدخول في فترة الشيخوخة؛ (3) قابلية الانتقال إلى النظام الجديد من الناحية المؤسسية؛- (4) عدم نشوء مسؤوليات قانونية غير مدعومة عبر إخلال الصلة بين الاشتراكات والمردودات؛ (5) وجود آليات جاهزة لتوفير حماية أفضل للأفراد المقبلين على التقاعد من تأثير الصدمات المالية الكبيرة القليلة الحدوث لكن المحتملة بشكل واسع؛ (6) وجود المراقبة المناسبة على المؤسسات المسؤولة عن إدارة مدخرات العاملين. تناقش ورقة العمل هذه بإيجاز كل من هذه المسائل.

كيف سيجري حساب التقاعد في النظام الجديد؟

نظام التقاعد اللبناني الجديد هو برنامج مساهمات محددة مدفوعة بالكامل. يسد الأفراد العاملون مساهماتهم في نظام التقاعد ويجري استثمار مساهماتهم في أصول مالية. وبالتالي، فإن لكل عضو في البرنامج حساب تتراكم فيه المدخرات والفوائد. وعند بلوغ السن التقاعدي، يجري تحويل الرأسمال في الحساب الفردي إلى دخل سنوي (ما يعني تقاعد مدى الحياة). والمعادلة المستخدمة لذلك التحويل بسيطة جداً. في الجوهر، يساوي الراتب التقاعدي الرأسمال المتراكم مقسوماً على نسبة سنوية مرتبطة بالعمر المتوقع عند بلوغ سن التقاعد (مع نسبة حسم⁴). كمثال توضيحي، فإن نسبة الدخل (المرتب) السنوي في سن الستين (60 عاماً) تقدر حالياً بـ 14.36. أما في الخامسة والستين (65 عاماً) والسبعين (70 عاماً) فتتخفف النسبة السنوية إلى 12.23 وإلى 13.10 على التوالي. وذلك لأنه من المتوقع عند ارتفاع سن التقاعد أن يحصل الأفراد على الراتب التقاعدي لفترة أقصر من الوقت، مما قد يرفع قيمة الراتب التقاعدي. وفي النظام الجديد، يمكن تحديد النسب السنوية إما مباشرة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (إذا ما تحمّل الصندوق الوطني للضمان

³ يظهر عامل الحسم في المعادلة كونه يستخدم لحساب القيمة الحالية المتوقعة

للمدفوعات التقاعدية المستقبلية

⁴ تلحظ هنا نسبة الحسم لتحديد القيمة الحالية لمعاش التقاعد المستقبلي



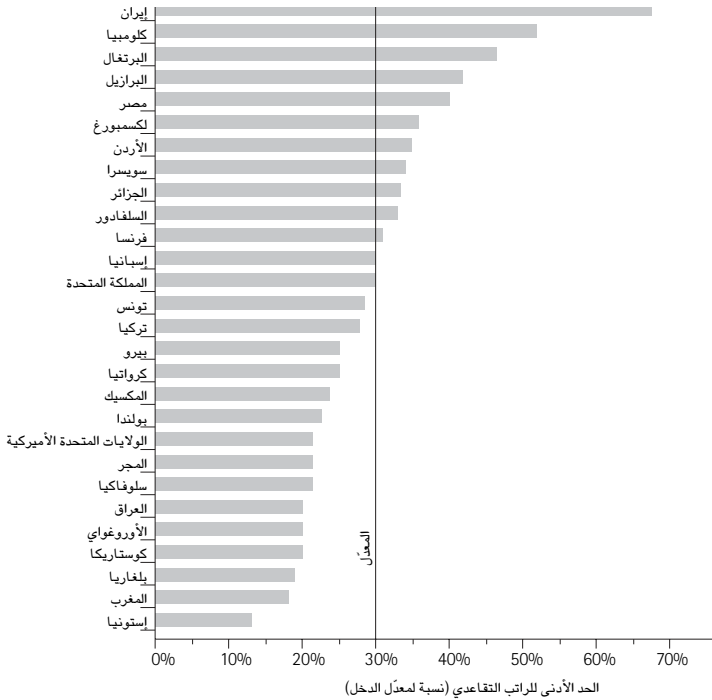
• يجدر بالقانون ترك مسألة تصميم مرحلة المدفوعات للنظم الملازمة له، والتي سيوجب بعضها تقرير من سيعالج مخاطر الاستثمارية: الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أم شركات التأمين.

هل يجدر بالقانون أن يضع ضماناً لحد أدنى للراتب التقاعدي؟

لكل نظام تقاعدي هدفان أساسيان. أولاً، السماح للأفراد المتقاعدين باستبدال حصة مقطوعة من دخل ما قبل التقاعد (وظيفة التأمين). ثانياً، الحماية من الفقر في مرحلة الشيخوخة وبالتالي ضمان حصول كل الأفراد على حد أدنى من الدخل عند تقاعدهم (وظيفة الكفاية).

ويوازي الهدف الثاني بأهميته الهدف الأول وهكذا تقدم الأكثرية الساحقة من البلدان ضمانات الحد الأدنى للراتب التقاعدي. ويتخذ ذلك أشكالاً مختلفة (على سبيل المثال، دفعات ثابتة عامة أو هادفة-مخصصة، أو دفعات تسوية لرفع المساعدات التقاعدية الواقعة تحت الحد الأدنى) مع مستويات فائدة تتراوح بين 10 و 60% من متوسط الأرباح الشاملة للاقتصاد (راجع صورة رقم 1). على العموم، فإن الفائدة التي تزيد عن 25 بالمائة هي مكلفة جداً على الأرجح، غير قابلة للبقاء وقد تلحق الضرر بحوافز المساهمة والعمل. ومن المهم في نفس الوقت أن لا يختفي الحد الأدنى التقاعدي مع الزمن ولذلك يحتاج أن يربط بمؤشر بمتوسط الأرباح في الاقتصاد.

صورة رقم 1



المصدر: ريبالينو (2005) وايت هاوس (2007)

الاجتماعي المخاطر المالية والاستمرارية المتعلقة بتسديد المخصصات التقاعدية) أو عبر عروض تنافسية من شركات التأمين (إذا ما انتقلت المخاطر المتعلقة بتسديد المخصصات التقاعدية إلى شركات التأمين).

يعطي الجدول رقم 1 نموذجاً عن قيمة الراتب التقاعدي الذي سيحصل عليه الأفراد نسبة إلى راتبهم الأخير، وبناء على السن التقاعدي (60، 65، أو 70 عاماً)، وبناء على طول مدة تسديد المساهمات (30 أو 40)، والنسبة المئوية للمساهمة من الراتب (12.2% أو 15%) ومردود استثمارات التوظيفات (منخفض أو مرتفع). على سبيل المثال، مع اشتراك بنسبة 12.25 (المستوى الحالي)، فإن الأشخاص المتقاعدين في سن 65 مع 40

جدول رقم 1: الراتب التقاعدي نسبة إلى الراتب الأخير

	عدد السنوات	مردود مرتفع		مردود منخفض	
		30	40	30	40
المساهمات	سن التقاعد	30	40	30	40
12.25%	60	29.8%	41.9%	35.0%	52.2%
	65	35.0%	49.2%	41.1%	61.3%
	70	42.3%	59.4%	49.7%	74.1%
15%	60	36.5%	51.3%	42.9%	64.0%
	65	42.9%	60.3%	50.4%	75.1%
	70	51.8%	72.8%	60.8%	90.7%

ملاحظة: تفترض سيناريوات المردود المنخفض والمرتفع أن يبلغ الفارق ما بين النسبة الحقيقية لمردود الاستثمارات وما بين النسبة الحقيقية لارتفاع الرواتب على التوالي نسبة 7 و 2% سنوياً. المصدر: حسابات الكاتب.

سنة من الاشتراكات سيتلقون راتباً تقاعدياً يوازي ما بين 50% و 60% من راتبهم الأخير (ذلك يتوقف على نسبة مردود الاستثمارات). وإذا ارتفعت نسبة الاشتراك إلى 15%، فسوف ترتفع قيمة الراتب التقاعدي أيضاً إلى ما بين 60% و 75% من الراتب الأخير.

تجدر الإشارة إلى أن مردود الاشتراك في نظام تعويضات نهاية الخدمة (EOSI)، بحسب تصميمه، أقل مما يمكن أن يوفره النظام الجديد. في الواقع، في نظام تعويضات نهاية الخدمة (EOSI) يكون المردود أقل أو أعلى من نسبة ارتفاع الأجور التي تكون عادة أقل من معدل الفائدة في "السوق". وعلى سبيل المثال، يتلقى الأفراد في سن 65 أي بعد 40 عاماً من الخدمة (في حال الاشتراك بنسبة 12,25%)، ما يوازي 40% من الراتب الأخير.

وبالنسبة لمشروع قانون التقاعد الحالي هناك توصيات هي:

- تحديد كيفية احتساب التقاعد (أي جعل المعادلة المذكورة أعلاه واضحة)،

• مع ذلك وفي هذه المرحلة، لا يجدر بالقانون تحديد الأقساط السنوية. فمثل هذا الأمر سيتطلب حسابات أكثر دقة لعمر التقاعد المتوقع لمختلف الأعمار، وكذلك وضع نسبة الحسم المناسبة.

وفي حالة لبنان، يوصى بتحديد ضمان حد أدنى للتقاعد في القانون يستجيب للمعايير التالية:

- يجب تحديده نسبةً إلى متوسط الراتب المشمول بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (وهذا لأنه لا توجد في لبنان تقديرات رسمية للمتوسط الشامل لأرباح الاقتصاد). وسيكون المدى بين 15 و 20% مناسباً.
- يجب أن يكون شرط أهليته 20 سنة على الأقل من الاشتراكات.
- يجب أن يبدأ السن المؤهل للحد الأدنى التقاعدي بسن الـ 65 وأن يرتبط أوتوماتيكياً بمؤشر مع العمر المتوقع. وهذا ضروري لتأمين القدرة المالية لاستمرار النظام.
- أن يكون الحد الأدنى التقاعدي دفعة محددة ثابتة (يكون كل المنتسبين إلى النظام مؤهلين لها) تخفّض وفقاً لاشتراكات/ مساهمات التقاعد (على سبيل المثال 30 سنتيماً مقابل كل 1 دولار إضافي في اشتراكات التقاعد).
- على القانون أن يحدد أيضاً كيفية توزيع الكلفة السنوية للحد الأدنى التقاعدي بين العاملين وأرباب العمل والحكومة. بتعابير أخرى، لا يحدد القانون نسبة المساهمة (كون كلفة الحد الأدنى التقاعدي وتطورها مع الوقت غير معروفة) بل يمكنه أن يحدد الحصة من مجمل الكلفة التي سوف يتم تمويلها بمساهمات من العاملين وأرباب العمل والحكومة.

لا توجد قواعد لتخصيص التكاليف بين الأطراف الثلاثة. لكن مع ذلك، من المهم التأكيد، على انه يمكن للتحويلات الحكومية المرتفعة جداً أن تكون تنازلية، طالما أن النظام سيضم أساساً جزءاً فقط من القوة العاملة - ففي القطاع الرسمي حيث من المفترض أن تكون المدخرات أعلى.

من "ينتقل" إلى النظام الجديد؟

إن قرارات شروط الانتقال هامة للغاية وتحتاج إلى دراستها بعناية. وهي في الواقع تؤثر على: (1) تكلفة الانتقال إلى النظام الجديد؛ (2) التعقيدات الإدارية؛ و (3) الوقت الذي يحتاجه النظام الجديد لبناء مرحلة تسديد المدفوعات. وبمقدار ما يكون عمر المشتركين في البرنامج والمسموح لهم بالانتقال مرتفعاً، تصبح تكلفة الانتقال أعلى، وتكون إدارته أكثر تعقيداً، وتكون المهلة الزمنية لبدء النظام الجديد بدفع الرواتب التقاعدية أقصر⁵.

وقد كانت ترتيبات الانتقال متعددة بشكل واسع في البلدان التي أجرت إصلاحات. ففي المجر مثلاً، 20% فقط ممن بلغوا الأربعين عاماً وما فوق انتقلوا إلى النظام الجديد. وفي الدومينيكان، انتقل ما يقارب الـ 80%.

إستناداً إلى التجارب الدولية، فإن التوصيات لأجل لبنان هي:

- جعل النظام الجديد إلزامياً للداخلين الجدد إلى سوق العمل ولمن هم دون الـ 35 أو الـ 40 عاماً.
- الأخذ بعين الاعتبار إمكانية السماح بالانتقال الطوعي للأفراد اللذين تجاوزوا السن الإلزامي ولم يبلغوا الـ 50 عاماً.

• الأشخاص الذين تجاوزوا الـ 50 عاماً والذين قاربوا سن التقاعد لا يجب السماح لهم بالانتقال إلى النظام الجديد.

هل يصبح الحق بالراتب التقاعدي شرعياً حتى دون تسديد الاشتراكات؟

إن محاولة حماية العاملين بمنحهم شرعية الحق بالراتب التقاعدي حتى في حال عدم تسديد الاشتراكات يولد مجموعة خاطئة من الحوافز. في الواقع، لدى أرباب العمل دوافع أقل للتسديد لأنهم يعرفون أن العاملين سيحصلون على الراتب التقاعدي في كافة الأحوال. وفي الوقت عينه، لن يراقب العمال الدفعات بما أن راتبهم التقاعدي لن يتأثر.

كذلك فإن تشريع الرواتب التقاعدية دون الاشتراكات سيولد مسؤوليات قانونية غير مسنودة وسيهدد قدرته المالية على الاستمرار. وبالفعل، يتعين على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أن يسدد الرواتب التقاعدية حتى في حال عدم حصوله على الاشتراكات. وعندما لا يمكن جمع هذه الاشتراكات تحتاج الحكومة إلى التدخل.

من الواضح، أن من واجب الحكومة تأمين احترام أرباب العمل لقوانين سوق العمل، تسجيل عمالهم في الضمان الاجتماعي وتسديد الاشتراكات الإلزامية في الوقت المحدد. لكن ذلك يمكن انجازه بشكل أفضل بعد أن يشرع القانون المقترح:

- وجود ترتيبات مؤسسية للتبليغ عن سوء السلوك والتهرب.
- فرض غرامات صارمة على أرباب العمل المتهربين
- تطوير القدرة المؤسسية على المراقبة وفرض الالتزام.

كيف تكون حماية المتقاعدين من الأزمات المالية؟

أثارت الأزمات المالية الأخيرة الهواجس حول أنظمة التقاعد بالاشتراكات المحددة المدفوعة بالكامل، حيث ترتبط الرواتب التقاعدية بقيمة الأصول المالية عند التقاعد. في الواقع وبين أيلول 2007 وأيلول 2008 تعرضت معظم صناديق التقاعد الإلزامية لخسارة تتراوح من 8% إلى 30% من أصولها (راجع البنك الدولي 2008). مع ذلك، فإن بعض هذه الهواجس في غير محلها؛ وأن التخطيط الجيد سيمكن نظام التقاعد القائم على الاشتراكات المحددة المدفوعة بالكامل من التكيف بسهولة مع الصدمات المالية.

أولاً، الرواتب التقاعدية استثمار طويل الأمد. وفي معظم البلدان التي نفذت أنظمة التقاعد القائمة على الاشتراكات المحددة المدفوعة بالكامل، كان المردود غير الصافي على الأصول إيجابياً. ثانياً، خلال فترة قصيرة سيكون قسم فقط من المشتركين في البرنامج على وشك التقاعد وعرضة بالتالي لخسائر مالية. مثلاً في التشيلي، أكثر أنظمة التقاعد القائمة على الاشتراكات المحددة المدفوعة بالكامل نضوجاً، سيحتاج 4% فقط من أعضاء البرنامج للتقاعد خلال السنوات الخمس القادمة. ويمكن من أجلهم، إيجاد شكل ما من الضمان المحدود زمنياً لرساميلهم. ثالثاً، إذا أتاح نظام التقاعد القائم على الاشتراكات المحددة المدفوعة بالكامل للمتقاعدين الجدد سحب مدخراتهم تدريجياً وتنويع

⁵ من الواضح أن الانتقال التدريجي سيؤدي إلى عمل نظامين بشكل متواز. لكن أحد هذين النظامين موجود بالفعل والثاني سيحتاج إلى موارد إضافية وإلى نظم معلومات في كافة الأحوال



إستراتيجية استثمار شاملة من خلال تحديد أهداف مردود طويل الأمد، وهامش المخاطرة المحتمل وإجراءات إدارة المخاطرة، ومخصصات الأنواع الاستثمارية الأساسية وأدوات تنفيذ الإستراتيجية. وتصبح الهيئة حينها مسؤولة عن مراقبة تنفيذ الإستراتيجية وقياس الأداء نسبة إلى الإستراتيجية.

أما العمليات اليومية فيجب أن يتولأها مدير تنفيذي تختاره الهيئة وأن يساعده في ذلك طاقم صغير من الموظفين التقنيين والإداريين. وسيستخدم المدير التنفيذي مدراء أصول محترفين لتطبيق إستراتيجية توزيع حصص الأصول الموضوعية من قبل الهيئة ويقدم تقارير دورية عن أداء المدراء بالمقارنة مع المؤشرات المحددة. يمكن لمديري الأصول أن يكونوا شركات محلية أو أجنبية.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يضمن القانون:

- إيجاد هيكلية ملائمة للضبط والرقابة لوضع المعايير المناسبة لاختيار أعضاء ونشاطات الهيئة العامة للاستثمار والأقسام الأخرى لنظام التقاعد. ولا يتوجب على القانون أن يفصل هذا الإطار في هذه المرحلة، بل عليه الإشارة إلى إطار زمني لتطوير النظم اللازمة وفق أفضل التطبيقات الدولية، وأن يحرص على أن يمثل أعضاء الهيئة بشكل واسع مصالح أعضاء نظام التقاعد، وأن لا يكون هناك تعارض للمصالح في نشاطاتهم وأن يتحملوا المسؤولية الشخصية عن أعمالهم بصفتهم أعضاء الهيئة.
- أن يكون القيم على أصول الصناديق المطلوبة طرف ثالث ينفذ فقط التعليمات المناسبة بترتيباتها ويتحمل المسؤولية القانونية عن أي سوء استخدام لهذه الأصول.
- أن يلبي مدراء الأصول مجموعة من المواصفات الأساسية المحددة مسبقاً بما في ذلك حد أدنى من مستويات الخبرة والمعرفة، وأن يكون استخدامهم بناء على عقود مكتوبة وفق معايير ثابتة ومع مستويات كلفة محددة في عملية منافسة مفتوحة، وأن يخضعوا للمسؤولية القانونية عن النتائج الناجمة عن أي إخلال بالعقود.
- أن يتوافق المدير التنفيذي مع متطلبات قدرات وخبرات محددة، وأن يلتزم بمتطلبات التقرير الدوري للهيئة، وأن يكون غير خاضع لأي تعارض للمصالح وأن يكون مطالباً بإتباع التوجيهات الحقيقية للهيئة.
- أن يجري تدقيق حسابي دوري مستقل لوضع صناديق التقاعد وإصدار نشرة علنية لنتائج التدقيق وكذلك الإعلان الدوري حول أداء الاستثمار لكافة مدراء الصناديق وللصندوق ككل.
- أن تمنح مؤسسة عامة كالمصرف المركزي السلطة لوضع الضوابط الملائمة، وتعديلها عند الحاجة، وتطبيقها، وتحمل مسؤولية مراقبة ومراجعة كافة نشاطات الهيئة والمدير التنفيذي والقيم ومدراء الأصول دورياً، بما في ذلك سلطة الحصول على المعلومات وفرض عقوبات عند الحاجة لتأمين التوافق مع متطلبات النظم والقانون.

المخصصات السنوية، فانه سيتم حتى للأفراد الموشكين على التقاعد تفادي الخسائر المالية. أخيراً، يعتمد عدد قليل من الدول هذا النوع من البرامج، وفي حوالي 50% من هذه الدول، تحتل الأصول المالية حوالي 50% من الأموال التقاعدية.

وفي حالة لبنان أيضاً، من أجل ضمان عدم تعرض أعضاء البرنامج على نحو مفرط للمخاطر المالية، يمكن للقانون أن يتضمن الاحتياطات التالية:

- السماح بالأقساط السنوية المؤجلة وبالسحوبات على مراحل عند التقاعد. مما يعني أن المتقاعدين ليسوا مرغمين على تحويل مدخراتهم إلى أقساط سنوية (أي الحصول على قسط سنوي) عندما تكون الأصول دون قيمتها. ولا يحتاج القانون في هذه المرحلة إلى توضيح تفاصيل هذين التدبيرين الاحتياطين؛ ويمكن الإشارة ببساطة إلى أنه سيتم إدخالهما عند إعداد النظم المتعلقة بمرحلة المدفوعات.
- تحويل قسم من نسبة الاشتراك إلى سندات تسد نسبة مردود ثابتة وتكون مدعومة بسندات خزينة حكومية غير قابلة للتداول⁶. ويجب أن يحدد عائد تلك السندات بهدف إعادة إنتاج نسبة مردود قابلة للبقاء للاشتراكات في نظام -ادفع طالما تتحمل - (على سبيل المثال نسبة نمو متوسط الرواتب المؤمنة). هذا التدبير سيكفل أن جزءاً فقط من سلة التقاعد يتعرض للمخاطر المالية.

كيف نضمن إدارة مدخرات العمال بالشكل المناسب؟

تشير التجارب العالمية إلى أنه بإمكان هيكلية قانونية شاملة، تؤسس لحكومية سليمة ومقاربة جيدة التركيب لإدارة الاستثمار، أن تكفل بقاء أصول صندوق تقاعد عام بأمان وتحقيق مردود تنافسي طويل الأمد. في حالة لبنان، هنالك مجال لتحسين الحاكمية الحالية وإجراءات إدارة الاستثمارات. كما هو الوضع حالياً، يشرع القانون المقترح إنشاء لجنة استثمار خاضعة لإدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تكون مسؤولة عن السياسات الاستثمارية. وتتألف هذه اللجنة من خمسة أعضاء ومن مدير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. ويقوم أحد الأعضاء بمهام الرئيس. وتكون لجنة الاستثمار مسؤولة عن تنفيذ سياسات الاستثمار. ونعتقد بأنه يمكن تطوير بنية التوجيه الحالية. وبخاصة:

- (i) لا يجب أن تكون إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مسؤولة عن تخطيط ومراقبة السياسات الاستثمارية؛
 - (ii) لا يجب أن يكون للهيئة الاستثمارية أي تدخل مباشر في تطبيق السياسات الاستثمارية.
- أما الاقتراح البديل فهو كما يلي:

يجب أن يكون هناك في الواقع، هيئة عامة مستقلة للاستثمار مسؤولة عن إدارة أصول نظام التقاعد الجديد ككل. ويجب أن يتمتع أعضاؤها بمؤهلات الخبرة والتجربة في الميادين المالية والاقتصادية وعلوم التأمين. وأن يكون مدير الضمان عضواً في الهيئة. وأن تضم ممثلين من وزارة المالية ومن المصرف المركزي.

ويجب أن تكون هيئة الاستثمار مسؤولة وعرضة للمحاسبة على التوجيه الإستراتيجي وعلى الإشراف على إدارة أصول صندوق التقاعد. وأن تضع

⁶ ما يساوي الجزء المخصص من نسبة الاشتراك مقارنة بأساس اشتراك نظري محدد كما الحال في بولندا، السويد وقريباً مصر



استنتاجات وتوصيات

سيكون نظام التقاعد الجديد مفيداً لكافة اللبنانيين. لا يجدر ببلدان أن يفوت فرصة المضي قدماً بالإصلاح. مع ذلك، تحتاج بعض المسائل التقنية في القانون الراهن للتصحيح.

يتوجب على قانون التقاعد الجديد أن يحدد قيمة الحد الأدنى المضمون للراتب التقاعدي كنسبة مئوية من متوسط الدخل المشمول في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وأن يشير إلى كيفية توزيع أعباء التكاليف بين أرباب العمل، العمال والحكومة. يجب أن يتم الانتقال إلى النظام الجديد تدريجياً وأن لا يشمل الأشخاص القريبين من سن التقاعد.

يجب أن يكون أرباب العمل موضع محاسبة لتسديد اشتراكات العمال: ولا يجب أن تكون الحقوق التقاعدية شرعية في حال عدم التسديد.

لتخفيف تعرض أعضاء البرنامج للمخاطر المالية، يجب أن يتضمن قانون التقاعد الجديد تدابير احتياطية للسحوبات المرحلية وللأقساط السنوية المؤجلة.

تستطيع الحكومة أيضاً دراسة تحويل جزء من نسبة الاشتراك إلى سندات تسدد نسبة ثابتة من المردود للاشتراكات مدعومة بسندات خزينة غير قابلة للتداول.

هناك ضرورة لتطوير الإجراءات المتبعة حالياً لإدارة الاستثمارات. كما ينبغي على وجه الخصوص، أن تكون الهيئة العامة للاستثمار مؤسسة مستقلة يتم اختيار عناصرها على أساس كفاءاتهم المهنية وخبراتهم في حقل إدارة الصناديق التقاعدية.

كذلك، يجب أن تكون هذه المؤسسة المسؤولة عن السياسات الاستثمارية وأي مدير أصول ذي علاقة بتنفيذ السياسات الاستثمارية للضبط من قبل المصرف المركزي.

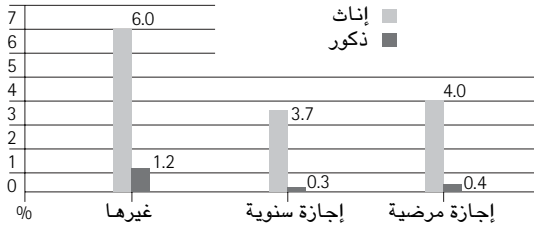
معبد باخس، قلعة بعلبك، البقاع اللبناني

التمييز على أساس النوع الاجتماعي/الجندر في عالم الأعمال والتوظيف في لبنان

- رندا عقيل*

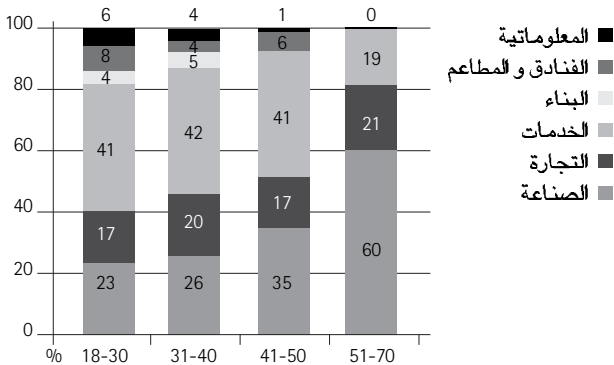


رسم 1: النسب المئوية لرفض طلبات الإجازة وفق جنس الموظف



ز. تواجه النساء العاملات ظروف عمل أكثر صعوبة. فيبلغ احتمال رفض طلب امرأة عاملة لإذن بسفر طارئ أو للمشاركة في جنازة خمسة أمثال احتمال رفض طلب مماثل للعامل الذكر. ونسبة الرفض لطلبات الإجازات المرضية للعاملات أعلى بـ 11 ضعفاً عنها لطلبات العاملين الذكور. (رسم 1). تُظهر البيانات أيضاً أن "التمييز في الإجازة" يحدث في الغالب ضد العاملات العازبات واللواتي ليس لديهن أطفال صغار. بينما رفض طلبات الإجازة للعاملات والعمال الذين لديهم أطفال صغار شبه معدوم وعملياً متماثل (0.55% و 0% على التوالي).

رسم 2: عمل النساء بحسب القطاع



ح. تنزع النساء الشابات حالياً أكثر من النساء الأكبر سناً إلى التوزع على نحو متساوٍ في القطاعات الأساسية للنشاط الاقتصادي (رسم 2).

ط. رغم أن الدخل الثابت والموقع البارز مهمين بالنسبة إلى العاملات والعاملين معاً، إلا أن لشروط العمل غير المتعلقة بالراتب أهمية خاصة بالنسبة للعاملات. ورداً على سؤال في الدراسة عن تحديد الأولويات، شددت العاملات على توافر المرونة في العمل، وقرب مكان العمل من المنزل، عدم ترك الأطفال في المنزل، وضرورة وجود حضانات، في حين أورد العمال العوامل المالية كالراتب الثابت والفوائد وتوفير تغطية الضمان الاجتماعي.

ي. يشير التحليل الإحصائي إلى أن 27% تقريباً من تفاوتات الرواتب بين العاملين والعاملات ناجم على الأرجح عن التمييز. وتوجد الفوارق في الأجر حتى ضمن القطاع الواحد والوظيفة الواحدة حتى بعد مراجعة المستويات التعليمية المختلفة⁴. لكن معطيات الدراسة تشير إلى عدم وجود تفاوت الأجر بين الجنسين للعمال الشباب (تحت سن الـ 30) وإلى أن فرص الحصول على الترقية متماثلة للنساء والرجال على حد سواء.

ل من فروقات كبيرة بين مفاهيم وخبرات سوق العمل لأرباب الأعمال والموظفين الذكور والإناث في لبنان؟ وهل هذه الفروقات هامة بالنسبة للتوزع الأمثل للنساء في القوى العاملة؟ التقرير التالي يقارب هذه المسائل على أساس التجربة من خلال دراستين استقصائيتين¹ أجريتا سنة 2007. الأولى تناولت 235 شركة² (109 شركات تملكها نساء و126 شركة يملكها رجال) والثانية شملت 615 عاملاً وعاملة (342 امرأة و273 رجلاً).

النتائج الرئيسية

أرباب الأعمال

أ. توفر النساء الناشطات في ميدان الأعمال (أي سيدات الأعمال) فرصاً مهنية لنساء أخريات أكثر مما يقوم به رجال الأعمال. ويبلغ متوسط عدد النساء في القوى العاملة في الشركات التي تترأسها نساء 47% مقارنة بـ 34% في الشركات التي يرأسها رجال. وتضم مجالس إدارة 73% من الشركات المملوكة من قبل نساء نحو 20-50% من الأعضاء النساء مقارنة بـ 36% فقط في الشركات المملوكة من قبل رجال.

ب. توفر سيدات الأعمال معاملة أفضل للعاملين ولديهن إحساس خاص لإحتياجات النساء العاملات. وتشير معطيات الدراسة إلى أن 50% من الشركات التي تملكها نساء تقدم تأميناً صحياً عائلياً للعمال مقابل 37% من الشركات التي يملكها رجال. وقد أعطيت 80% من النساء العاملات إجازة أمومة عند الطلب في الشركات المملوكة من قبل نساء مقابل 72% في الشركات المملوكة من رجال.

ج. رُفضت في الشركات المملوكة من رجال 6% من طلبات العاملات للإجازة السنوية مقابل أقل من 0.5% من الطلبات المماثلة المقدمة من العاملين. بينما رُفض في الشركات المملوكة من قبل نساء 0.53% من طلبات الموظفات النساء للإجازة السنوية و0.1% من طلبات الموظفين الرجال.

د. لدى النساء سيدات الأعمال تقدير أفضل للعاملات: 40% منهن يعتبرن العاملات أكثر مهارة/إنتاجية مقابل 32% من رجال الأعمال.

هـ. وضعت النساء سيدات الأعمال القيود المالية والقانونية في أعلى سلم تحديات/صعوبات المناخ الإستثماري على غير ما فعله أئنداهن الرجال. حيث لدى 64% من رجال الأعمال الذين تولوا تمويل رأسمالمهم أو عملياتهم قدرة الحصول على قروض مصرفية مقابل فقط 48% من سيدات الأعمال.

العاملون | العاملات

و. النساء العاملات أفضل تعليماً من الرجال العاملين، حيث 65% من العاملات أكملن المرحلة المدرسية أو أعلى مقابل 46% من الذكور. إضافة إلى أن العاملات هن غالباً أصغر سناً وعازبات. أما متوسط عمر العاملات فهو 31 سنة، مقابل 35 سنة للعاملين. 68% من العاملات عازبات و29% متزوجات، بينما النسب المقابلة لدى العاملين هي 47% و51%.

* خبيرة إقتصاد، دائرة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

¹ أجريت الدراسة على المستوى الوطني لكن معظم الأجوبة الملموسة أتت من بيروت الكبرى حيث تجري نسبة ثلثي النشاطات الاقتصادية في لبنان

² رغم بذل الكثير من الجهود لتوفير التمثيل السكاني لا بد من الإشارة إلى أن عينة الشركات لا تظهر إحصائياً مدى مشاركة سيدات الأعمال في القطاع الخاص بحد ذاته

لكنها تعكس إلى حد ما الوضع الميداني نظراً لقلّة عدد سيدات الأعمال كما تظهره مصادر مختلفة الملحق (التقرير الأساسي) يعطي تحليلاً مفصلاً وشرحاً للعينة والبيانات

استنتاجات

تظهر نتائج هذا التقرير أن سيدات الأعمال، مقارنة برجال الأعمال، تتجه إلى استخدام أكبر للعاملات النساء وإلى توفير شروط عمل أفضل لهن (كما للعمال الذكور). وبالتالي، فإن تسهيل دخول المزيد من النساء الى عالم الأعمال سيؤدي إلى مساهمة إيجابية في مشاركة القوة العاملة النسائية وفي تحسين ظروف العمل في البلاد. ويتوجب على السياسة العامة التركيز على عائقين أساسيين تواجههما سيدات الأعمال: الوصول إلى التمويل والقوانين المعقدة. وتتضمن الأمثلة توسيع برامج القروض الإئتمانية للأعمال الصغيرة كتلك التي تقدمها كفالات في لبنان لتسهيل الوصول إلى التمويل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ومن الممكن جداً دراسة مثل هذا البرنامج الذي يركز على دعم سيدات الأعمال. كما يمكن بشكل مشابه وضع برامج تقدم الاعتمادات للقروض الفردية مثل تلك المقدمة للطلاب وذلك لمساندة النساء الراغبات بالقيام بمبادرات في القطاع الخاص. ويمكن تسهيل إجراء المعاملات القانونية عبر المكاتب الموحدة.

كما تشير النتائج إلى أن بعض الفئات من النساء العاملات (النساء العازبات) يجدن صعوبة أكبر في الحصول على إجازات لأسباب مختلفة. ويبدو أن النساء المتزوجات (لا سيما اللواتي لديهن أطفال) يكافحن للحفاظ على مستوى الالتزام بالعمل مقارنة بالعازبات، ويظهرن نسبة تغيب عالية وطلبات إجازة أكثر تكراراً. كما أن العدد المنخفض للعاملات المتزوجات ضمن العينة يشير إلى أن المزيد من النساء يخترن ترك العمل عند الزواج. ولمساندة عمل النساء اللواتي لديهن أطفال تستطيع الحكومة دعم مبادرات لرعاية الطفولة كتمديد اليوم الدراسي، إدخال برنامج تعليمي لمرحلة الطفولة المبكرة وبرامج نشاطات ما بعد الدوام المدرسي. إضافة إلى مراجعة لقانون العمل تركز على تسهيل أنظمة وشروط دوام العمل المرن والجزئي.

أما بالنسبة للمجالات التي تستحق المزيد من البحث الإضافي، يمكن لتحليل لعمليات التمويل قائم على أساس الجندر/النوع الاجتماعي أن يسلط الضوء على كيفية مواجهة المرأة لهذه المسائل بشكل يختلف عن الرجل. فوفقاً للنظام المصرفي اللبناني، تُمنح عادة ضمانات مرتفعة للقروض بصفة شخصية وليس بصفة شركة، مما يزيد من صعوبة حصول المرأة على مثل هذه القروض. ولأن نتائج هذه الدراسة تتعلق بشركات القطاع الرسمي، فمن المفيد استكمالها بدراسة على أساس النوع الاجتماعي/الجندر للقطاعات غير الرسمية وكذلك داخل الشركات الصغيرة.

³ البيانات تشير إلى الأجور فقط بما أنها لا تتعلق بالدخل

⁴ الفروقات في ساعات العمل: تؤثر متغيرات كالجنس والعمر والوضع العائلي على عدد ساعات العمل. وبعد مراجعة هذه المتغيرات يبدو أنه لا توجد إحصائياً أي فوارق هامة لساعات العمل بين العاملات والعمالين



نبذة عامة حول المحفظة الحالية

نبذة عامة حول المحفظة الحالية

وافق مجلس إدارة البنك الدولي على مذكرة الاستراتيجية المؤقتة (ISN) بتاريخ 2 آب/أغسطس 2007 والتي تتضمن الركائز الثلاث التي تم تحديدها في استراتيجية مساعدة البلد (CAS) للعام 2005. ما زالت تلك الركائز توجه برنامج عمل البنك الدولي في لبنان، وقد تمحورت جهود مكثفة حول تنفيذ البرامج الإصلاحية المبكرة. نذكر الركائز الثلاث كالتالي:

1. الحكم الجيد لإدارة الاقتصاد ودعم النمو؛
2. تنمية الموارد البشرية والحد/التخفيف من آثار الفقر في المرحلة الانتقالية؛ و
3. إدارة الموارد الطبيعية والبيئة.

تحدد مذكرة الاستراتيجية المؤقتة (ISN) برنامج عمل لفترة زمنية تمتد من 12 إلى 15 شهراً وتصلت الاهتمام على المساعدة التحليلية والدعم المالي لإحراز تقدم في تنفيذ الجهود الإصلاحية في إدارة النفقات العامة المتوسطة الأجل وفي القطاع الاجتماعي. ويتضمن برنامج العمل قرصين لدعم السياسات التنموية (DPL) يركز على البرنامج الإصلاحي بشكل عام وقطاعي الطاقة والحماية الاجتماعية بشكل خاص.

صندوق الدعم للبنان

كما وافق مجلس إدارة البنك الدولي خلال اجتماعاته السنوية في أيلول/سبتمبر 2006 على هبة بقيمة 70 مليون دولار أميركي ضمن مبادرة "صندوق الدعم للبنان" لمساعدة الحكومة اللبنانية التي كثفت جهودها لإعادة إعمار ما دُمر خلال العدوان الأخير في تموز/يوليو 2006. وتأتي تلك الهبة من فائض موازنة البنك الدولي ولا تشكل أي عبء إضافي على الدين. ويستخدم صندوق الدعم هذا لتوسيع نطاق المشاريع القائمة والدفع بالمشاريع التي تم الإعداد لها إلى الأمام. وسوف يخصص جزء من الهبة إلى مؤسسة التمويل الدولية (IFC)، التابع لمجموعة البنك الدولي والذي يعمل على تطوير القطاع الخاص في لبنان بالتعاون مع الحكومة اللبنانية، وذلك من خلال دعم المؤسسات المتوسطة وإزالة العقبات الإدارية وبرامج أخرى في هذا الصدد.

وبناءً على طلب من الحكومة اللبنانية، تم إجراء مسح شامل لتقييم الأضرار الاقتصادية والاجتماعية التي لحقت بلبنان جراء حرب تموز 2006. وقد ساهم هذا التقييم بتزويد الحكومة بالمعلومات اللازمة لإعداد برنامج عمل إعادة الإعمار والإصلاح الذي أبرم في 4 كانون الثاني/يناير، أي مباشرة قبل مؤتمر باريس 3 الذي انعقد في 25 كانون الثاني/يناير، والذي تعهد البنك الدولي خلاله بتقديم دعم مالي بلغت قيمته 700 مليون دولار أميركي للفترة الممتدة بين 2007 و2011.

تاريخ الانتهاء	المبالغ		سنة الموافقة	
	المبالغ غير المدفوعة	المخصصة		
بملايين الدولارات				
				مشاريع البنك الدولي للإنشاء والتعمير
أيلول 2008	18.2	43.53	2002	امدادات المياه والصرف الصحي في بعلبك
حزيران 2009	80.6	65.00	2002	تطوير النقل الحضري
كانون الأول 2009	14.9	31.50	12003	الارث الثقافي والتنمية الحضرية
				صندوق انتمائي
كانون الأول 2009	20.7	30.00	2006	المشروع الأول المتمم للبنى التحتية البلدية
أيار 2010	14.7	15.00	2007	مشروع طارئ لإمداد شبكات المياه وتحديثها في البقاع
حزيران 2009	2.9	5.00	2007	مشروع طارئ لإصلاح قطاع الطاقة ودعم القدرات
آذار 2009	0.1	1.00	2007	مشروع طارئ لدعم تنفيذ الحماية الاجتماعية
آذار 2012	5.6	6	2008	مشروع طارئ لدعم تنفيذ الحماية الاجتماعية - 2
أيلول 2011	-	4	2009	مشروع طارئ لدعم الإدارة المالية

البنك الدولي والبرلمان اللبناني يدعوان إلى إستراتيجية وطنية للمياه والصحة العامة

انعقدت ندوة دراسية دعا إليها البرلمان اللبناني للبحث في أوضاع قطاع يعاني صعوبات جمة هو قطاع المياه، وذلك خلال 27 و28 شباط/فبراير 2009. اجتذبت الندوة مجموعة واسعة من المعنيين المنتمين إلى القطاعين العام والخاص، فضلاً عن جهات دولية مانحة.

تشكل هذه الندوة جزءاً من سلسلة ندوات دراسية مشتركة بين البنك الدولي والبرلمان اللبناني، وقد بدأت السلسلة في أيلول/سبتمبر 2008، بغية تشجيع تبادل المعرفة والاطلاع على أفضل الممارسات العملية حول العالم. وهذا أمر يساعد على تصميم سياسات التنمية في لبنان وتنشيط الحوار مع السلطة التشريعية والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وقد عقدت الندوة برعاية دولة الرئيس نبيه بري، رئيس مجلس النواب، ونظمتها اللجنة البرلمانية للأشغال العامة والمياه والطاقة، كما قدم فريق قطاع المياه وفريق الشؤون الخارجية التابعان للبنك الدولي الدعم اللازم من الناحيتين اللوجستية والفنية.

إن قطاع المياه يطرح تحدياً كبيراً على برنامج الحكومة الإصلاحي والإنمائي، ولبنان، الذي يحظى بموارد مائية غزيرة، متأخر في تنمية هذا القطاع بالمقارنة مع إنجازات بلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في السنوات الأخيرة، وذلك لأسباب أهمها ضعف الإدارة والقدرة المؤسسية ووجود عوائق مالية. وقد اختتمت الندوة بنقاش منفتح اتفق فيه مختلف المعنيين على تقديم توصيات خطية إلى لجنة البرلمان المختصة، التي تقوم بدراساتها والموافقة عليها ورفعها إلى مجلس الوزراء بهدف تصميم إستراتيجية واضحة للقطاع.

قرض إضافي من البنك الدولي بمبلغ 70 مليون دولار أميركي لتمويل قطاع النقل

وقع البنك الدولي مع وزارة المالية ومجلس الإنماء والإعمار في 30 كانون الثاني/يناير 2009 اتفاق قرض إضافي بمبلغ 70 مليون دولار أميركي لتمويل مشروع تطوير النقل الحضري الجاري تنفيذه من قبل مجلس الإنماء والإعمار.



من اليمين: السيد نبيل الجسر، الوزير محمد شطح، والسيد هادي العربي.

يرمي المشروع إلى تحسين إدارة السير، وتنظيم مواقف السيارات على الطرق في مناطق مختارة، وتحسين حركة السير في سبع ممرات رئيسية، وتحسين تخطيط النقل، وتنظيم خدمات النقل العام. ويتضمن المشروع العناصر التالية: (1) برنامج لإدارة السير؛ (2) برنامج لتحسين مواقف السيارات؛ (3) برنامج لتحسين الممرات الرئيسية؛ (4) مساعدة فنية لوزارة الأشغال العامة والنقل من أجل بناء القدرات، وتخطيط النقل، وتنظيم النقل العام، وإدارة نظافة الهواء، ودراسات الجدوى الخاصة بالنقل؛ و(5) إدارة المشاريع.

وسيستخدم هذا التمويل الإضافي لثلاثة أغراض؛ الأول هو تغطية فجوة تمويل في العقود المبرمة، والثاني هو تغطية المساهمة المقابلة في المشروع (يمول البنك الدولي 100 بالمئة من العقود)، والثالث هو تمويل نشاطات مقدرة كجزء من المشروع الأصلي الذي لم يتوفر له ممول آخر.



البنك الدولي ووزارة البيئة يطلقان برنامجاً قوطياً لتحليل البيئة

أطلق البنك الدولي ووزارة البيئة اللبنانية في 12 آذار/مارس 2009 البرنامج القطري لتحليل البيئة الذي يهدف إلى مساعدة الحكومة على إدراج قضايا بيئية محددة في النشاطات القطاعية ذات الصلة.

وقد قام البنك الدولي في السنوات الأخيرة، بناء على طلب الحكومة اللبنانية، بعدة عمليات مسح لتقدير تكلفة التدهور البيئي في لبنان في الفترة اللاحقة لحرب تموز 2006، وكانت النتائج مثيرة للقلق. مثال على ذلك أن تكلفة التدهور البيئي في سنة 2000 قدرت بمبلغ 565 مليون دولار أميركي في السنة، أي ما يعادل 3.4 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. وبعد حرب تموز 2006، قدر البنك الدولي أن تكلفة التدهور البيئي تتجاوز 700 مليون دولار في السنة. إن هذه الأرقام هي، من منظور اقتصادي، غير قابلة للاحتمال، وتنجم عنها أضرار تصيب عدة قطاعات قادرة على الإنتاج، ومنها مثلاً السياحة والزراعة والمياه والمناطق الحضرية. كذلك فإن للتدهور البيئي آثاراً اجتماعية هامة في صحة المواطنين اللبنانيين وفي رفاههم وتراثهم الثقافي.

إن البرنامج القطري لتحليل البيئة سيتجاوز مستوى التحليل الفني والتشخيص، لأنه سيدخل السياسة الاقتصادية في قطاعين رئيسيين هما المياه والمياه المبتذلة، والنفائيات الصلبة. وسيشمل البرنامج تحديد الأهداف الإستراتيجية والآليات اللازمة لتحقيقها، فضلاً عن إعداد خطة عمل وتحديد الاستثمارات الإضافية اللازمة لتلبية احتياجات هذين الميدانين الأساسيين.

هبة مالية من البنك الدولي إلى وزارة المالية بقيمة 4 ملايين دولار أميركي لدعم الجهود الإصلاحية

وقعت وزارة المالية في 16 آذار/مارس 2009 على اتفاق يمنح البنك الدولي بموجبه مبلغ 4 ملايين دولار أميركي لتنفيذ إصلاحات إدارية في الوزارة. وتهدف هذه الإصلاحات إلى تحسين إدارة الأموال والموارد وصحة استخدامها.



من اليمين: السيد آلان بيفاني، الوزير محمد شطح، والسيد ديمبا با.

تشكل هذه الهبة جزءاً صغيراً من صندوق إئتماني بمبلغ 70 مليون دولار أميركي خصّصه البنك الدولي للبنان بعد حرب تموز 2006 لدعم برنامج المساعدة الطارئة للإنعاش الاقتصادي والاجتماعي. وتتوزع مخصصات هذا البرنامج على الشكل التالي: 30 مليون دولار أميركي لدعم التمويل الخاص بمشروع البلديات الأولى للبنى التحتية الجاري تنفيذه؛ و15 مليون دولار أميركي لمشروع تزويد المياه لمنطقة البقاع الغربي؛ و5 ملايين دولار أميركي لمشروع المساعدة الفنية لقطاع الكهرباء؛ و15 مليون دولار أميركي لمشروع دعم تنفيذ الحماية الاجتماعية، بغية تحسين الجودة في برنامج الحكومة لإصلاح القطاع الاجتماعي؛ و15 مليون دولار أميركي كمساعدة من مؤسسة التمويل الدولية، وهي الهيئة المعنية بالقطاع الخاص في مجموعة البنك الدولي.

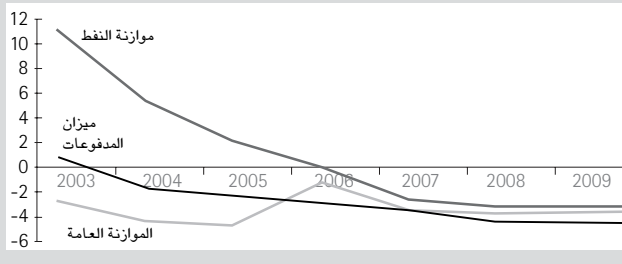


الإطار رقم 1- العجز المزدوج في سوريا

إن لتراجع إنتاج النفط (ونضوب احتياطي النفط في نهاية المطاف) أثرا كبيرا في المالية وميزان المدفوعات، وقد أصبح هذا الأثر أمرا واقعا. في سنة 1995، بلغ إنتاج النفط ذروته على مستوى 650 ألف برميل باليوم، لكنه هبط حتى مستوى يقارب 380 ألف برميل باليوم في سنة 2007. ومع هبوط الإنتاج وارتفاع الطلب على منتجات النفط، تحول الرصيد الإجمالي للعمليات النفطية في سنة 2007 إلى رصيد سلبي. ومن المتوقع أن يواصل إنتاج النفط هبوطه في السنوات القادمة وأن يؤدي، في النهاية، إلى نضوب الاحتياطي القابل للاستخراج في موعد لا يتجاوز سنة 2030.

وتثير هذه الظاهرة في وجه السلطات السورية مشكلة مزدوجة، وهي الحاجة إلى موازنة الأثر الاقتصادي لهبوط إنتاج النفط والبحث عن مصادر جديدة للإيرادات. ومن الممكن للاستمرار في تنفيذ السياسات الرامية إلى ضبط أوضاع المالية وتنويع الاقتصاد أن تمنع، على المدى المتوسط، مزيدا من التراجع في أوضاع المالية العامة وميزان المدفوعات. وفي المخطط البياني أدناه توضيح للمشكلة التي تلوح في الأفق، أي مشكلة "العجز المزدوج".

سوريا: العجز المزدوج (بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي)



إن الأداء السليم على صعيد الاقتصاد الكلي قد كمله، في السنوات القليلة الماضية، التقدم المحرز على الصعيد البنوي. ونتيجة لأداء القطاع غير النفطي على وجه الخصوص، بلغ معدل النمو الوسطي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي حوالي 5 بالمئة خلال السنوات 2004-2008. لذلك انخفضت معدلات البطالة بقدر كبير في هذه الفترة، وذلك من 12.3 بالمئة في سنة 2004 حتى 8.3 بالمئة في سنة 2006، كما أن معدلات التضخم لم تتجاوز مستوى العشرة بالمئة في الفترة ذاتها².

ومن الجوانب الهامة لأداء سوريا على صعيد الاقتصاد الكلي الجهود المبذولة خلال السنوات القليلة الماضية في سبيل ضبط أوضاع المالية العامة. فقد سجلت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي اتجاها نحو الهبوط، غير أنه كان لهذا الهبوط أثر هام في النفقات الإنتاجية (راجع المخطط البياني رقم 1). وفي جانب الإيرادات، نجد أنه يتم التحضير لاعتماد ضريبة على القيمة المضافة، كما نجد، في جانب النفقات، أنه تم توحيد ميزانية الدولة العادية وميزانية الاستثمارات بإشراف وزارة المالية. ومن جهة أخرى، أطلقت السلطات، في أيار/مايو 2008، برنامجا لتخفيض الإعانات المالية المخصصة للوقود. وسوف يتم تدريجا، في ميدان الطاقة، إلغاء الإعانات الباقية واستبدالها ببرنامج هادف للتحويلات النقدية يوجه، في المرحلة الأولى، إلى فئة تمثل 15 بالمئة من

مَرَّ الاقتصاد السوري، خلال فترة قصيرة نسبيا، بتغيرات بنوية هامة. وتبدو هذه التغيرات، إلى حد كبير، نتيجة الاستجابة إلى جهود التحديث التي تقوم بها الحكومة السورية وقرارها بالانتقال تدريجا إلى اقتصاد سوقي ذي طابع اجتماعي وقادر على إنشاء فرص العمل المنتج وتخصيص الموارد بمزيد من الفعالية، مع مواصلة التركيز على التنمية الاجتماعية والبشرية. وتتم جهود التحديث المشار إليها تتم في إطار جغرافي - سياسي يتغير فيه وضع سوريا تغيرا سريعا وهاما، وهي تسهم في مواجهة التحديات الناجمة عن هبوط إنتاج النفط الخام، الذي كان سابقا أهم مصدر لإيرادات التصدير والمالية العامة في سوريا. وفي هذا المقال بحث للتغيرات البنوية والتحديات والفرص التي يواجهها الاقتصاد السوري على المدى القريب كما على المدى المتوسط.

أ - السياق الانتقالي: الإصلاحات الاقتصادية والتغيرات البنوية

انطلقت سوريا في عملية الانتقال التدريجي من نموذج نمو اقتصادي تقوده الدولة إلى اقتصاد سوقي ذي طابع اجتماعي. ومع أن الإصلاحات الاقتصادية تجري منذ سنة 2000، فالابتعاد التدريجي عن نموذج نمو اقتصادي تقوده الدولة مندرج في الخطة الخمسية العاشرة للحكومة، التي وافق عليها البرلمان سنة 2005. والواقع أن هذه الخطة تحدد بالتفصيل عملية الانتقال الاقتصادي، كما أن من عناصرها الرئيسية التنويع الاقتصادي والعدالة الاجتماعية ومجموعة واسعة من الإصلاحات الاقتصادية.

ترمي هذه الإصلاحات إلى تدعيم القطاع الحقيقي والقطاع المالي، وإلى تعزيز قدرة الاقتصاد على الاستجابة بشكل متين من جانب العرض. وقد تحقق في هذا المجال تقدم هام في توحيد أسعار الصرف، كما أن تحريرا يتم في نظام الاستثمار. أما التحرير التجاري فكان له أثره واضح في حجم التبادلات التجارية وتركيبها. ومن جهة أخرى، يمر النظام المالي السوري بمرحلة تحول أساسي. ومع أن موجودات مصارف الدولة لا تزال تمثل حوالي 80 بالمئة من موجودات الجهاز المصرفي، فقد نمت المصارف الخاصة بسرعة منذ الترخيص لها في سنة 2004. فهناك سبعة عشر مصرفا خاصا من النوع التقليدي ومصرفان إسلاميان، وموجوداتها تمثل معا حوالي 17 بالمئة من مجموع الموجودات المصرفية. وتم أيضا، منذ سنة 2005، إنشاء شركات تأمين خاصة بعدد متزايد، كما أن بورصة دمشق بدأت عملها مؤخرا. كذلك فإن لهذه الجهود الإصلاحية أهمية بالغة في الاستجابة إلى التغير الأساسي الذي يتم في تركيب موارد سوريا الطبيعية وما يرافق ذلك من هبوط في إيرادات النفط الخام (راجع الإطار رقم 1).

* خبير اقتصادي متقدم

¹ مع مشاركة من قبل هانينا سحنون وشادي بوحبيب وجموس ليم وستيفانو موتشي

وفخر الدين ياچيسي ولكل منهم شكر خاص

² غير أن الضغوط التضخمية الناجمة عن ارتفاع الأسعار الدولية للمواد الغذائية والوقود خلال النصف الأول من سنة 2008 قد أدت إلى تضخم يقدر بمعدل 14.5 بالمئة في سنة 2008

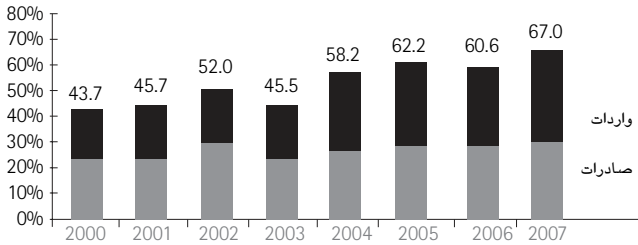


سوريا

الناتج المحلي الإجمالي. ومع أن الائتمانات الممنوحة للقطاع الخاص هي متدنية نسبياً بالمقارنة مع بلدان أخرى في المنطقة، فقد ازدادت نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي من 10 بالمائة حتى 15 بالمائة تقريبا خلال السنوات 2005-2008، علما بأن دور المصارف الخاصة في هذا المجال يزداد أهمية.

إن اتجاه سوريا نحو مزيد من الانفتاح الاقتصادي قد تبعه ارتفاع متناسب في حجم التجارة الخارجية ومزيد من التنوع. فقد ارتفع مجموع التجارة الخارجية - الواردات زائد الصادرات - بما يقارب 25 نقطة أساس من الناتج المحلي الإجمالي، أي من نسبة 43.7 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2000 حتى 67 بالمائة في سنة 2007 (راجع المخطط البياني رقم 3). والأهم من ذلك أنه يجري عمليا تنوع الصادرات السورية، وهذا يؤكد تخفيف الاعتماد على إيرادات النفط. وقد تراجعت حصة صادرات الوقود من مجموع الصادرات من 76.4 بالمائة في سنة 2000 إلى 37.9 بالمائة في سنة 2007. بالمقابل، ارتفعت حصة السلع الاستهلاكية من مجموع الصادرات من 8.9 بالمائة في سنة 2001 حتى 32.5 بالمائة في سنة 2006، كما ارتفعت حصة صادرات السلع الوسيطة من هذا المجموع من 1.8 بالمائة حتى 12.4 بالمائة في الفترة ذاتها.

المخطط البياني رقم 3: تحركات التجارة الخارجية (% من الناتج المحلي الإجمالي)

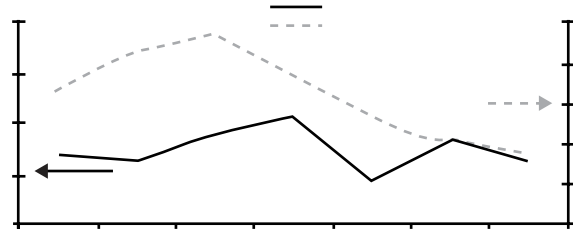


ب - الطريق إلى المستقبل: مواجهة الصدمات القصيرة الأجل وتعميق الإصلاحات الجارية

تلقت سوريا صدمات قوية قصيرة الأجل من جهة الطلب كما من جهة العرض. ومن الممكن أيضا للاقتصاد السوري أن يتأثر إلى حد كبير، خلال سنة 2009، بالهبوط الشديد في الإنتاج والتجارة العالميين. فقد بدأ بالفعل هبوط عائدات التصدير والسياحة، فضلا عن تحويلات العاملين في الخارج والاستثمار الأجنبي المباشر. ومن المتوقع أيضا أن تؤدي الأزمة العالمية إلى إبطاء النمو الذي تم مؤخرا في السياحة والاستثمار الأجنبي المباشر، كما يتوقع تقلص تحويلات العاملين في الخارج بسبب تزايد خسارة الوظائف في بلدان مجلس التعاون الخليجي وغيرها من البلدان "المستوردة للعمالة". وثمة أدلة على أن دخول أموال الاستثمار في المشاريع العقارية من بلدان مجلس التعاون الخليجي قد توقف تقريبا. ولعل هناك أيضا انعكاس مؤقت في المكاسب المحققة من انخفاض البطالة، نتيجة هبوط النشاط الاقتصادي. والواقع أن صدمة الطلب الخارجي قد اقترنت بصدمة أخرى على صعيد العرض المحلي. فالجفاف الشديد قد دخل سنته الثالثة، وأثره في الإنتاج الزراعي بالغ الأهمية، كما أن من الممكن حدوث ضغوط على الأسعار الزراعية المحلية باتجاه الارتفاع.

السكان الأكثر فقرا. ويتوقع أن تباشر وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بتنفيذ هذا البرنامج في أواخر سنة 2009.

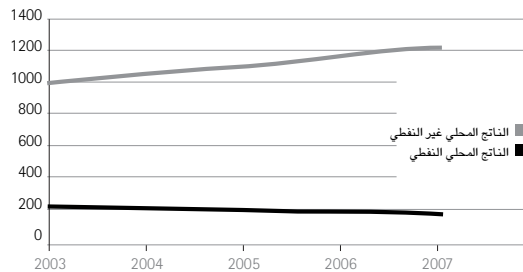
المخطط البياني رقم 1: نفقات الحكومة في السنوات 2004-2008 (% من الناتج المحلي الإجمالي)



مرّ الاقتصاد السوري، خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، بتغيرات بنيوية رئيسية، وذلك كنتيجة لعملية الإصلاح، من جهة، وكرد فعل طبيعي على تراجع صناعة النفط، من جهة أخرى. ومن الضروري هنا تسليط الضوء على ثلاثة ميادين: (1) تزايد أهمية النشاطات غير النفطية؛ (2) نمو دور القطاع الخاص؛ (3) اتساع التجارة الخارجية وتنوعها.

إن القطاع غير النفطي قد تحوّل إلى محرّك النمو في الاقتصاد السوري. فتقلص قطاع النفط لم يمنع تحقيق معدلات نمو سليمة في حصة القطاع غير النفطي من الناتج المحلي الإجمالي، الذي نما بمعدل وسطي تجاوز 7 بالمائة بين سنتي 2004 و2008. ومع أن الزراعة لا تزال أهم قطاع غير نفطي، فقد شهدت السنوات القليلة الماضية نموا كبيرا في القطاع المالي وقطاع التأمين، وبنوع خاص في القطاع التجاري (تجارة الجملة وتجارة التجزئة). وتتضح من المخطط البياني رقم 2 كيفية تحوّل الاقتصاد السوري بسرعة إلى اقتصاد غير نفطي.

المخطط البياني رقم 2- القطاع غير النفطي كمحرك للنمو (بمليارات الليرات السورية)



بالتالي، نجد أن نموذج النمو القائم على اقتصاد الدولة يفسح تدريجاً في المجال لنمو اقتصادي يقوده القطاع الخاص. فتحسّن بيئة الأعمال وضرورة التخفيف من الاعتماد على النفط قد دفعا القطاع الخاص إلى القيام بدور متزايد الأهمية. وبالفعل نجد، بين سنتي 2000 و2007، أن حصة القطاع العام من الناتج المحلي الإجمالي قد نمت سنويا بنسبة 1.1 بالمائة، مقابل نمو حصة القطاع الخاص بنسبة 7.2 بالمائة، كما أن القطاع الخاص حقق، في سنة 2007، حوالي ثلثي النمو في

ومن الممكن لصانعي السياسة في سوريا أن يستفيدوا، في ما يتعلق بالنمو المستمر القائم على قاعدة واسعة، من عمليات تقدير المصاعب والفرص التي تتم على المستوى القطاعي. مثال ذلك أن القطاع الزراعي في سوريا، الذي يمثل حوالي 25 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، يتمتع بقدرة تنافسية عالمية في ما يتعلق بمنتجات معينة (كزيت الزيتون وبعض أنواع المكسرات)، لكنه يتمتع بحماية مرتفعة وهو غير فعال في نواحي أخرى. كذلك فإن البنية التحتية تحتاج إلى قدر كبير من التحديث - فضلا عن وضع القواعد الناظمة للملائمة - في ميادين رئيسية كالنقل والكهرباء والموارد المائية والصحة العامة. كذلك فإن وضع الإطار القانوني والمؤسسي للمشاركة بين القطاعين العام والخاص من شأنه تشجيع مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية. أخيرا، إن لتدعيم إدارة المياه والصرف الصحي أثارا انتشارية على المستوى الإقليمي تؤدي إلى منافع مباشرة ليس فقط لسوريا بل أيضا للعراق وبلدان حوض المتوسط.

بالتالي، يجب ألا تنتهي عزيمة الحكومة السورية نتيجة الانتكاسات القصيرة الأجل المرتبطة بالأزمة العالمية. فتصميم الاستجابة للصدمة القصيرة الأجل يجب أن يتم من منظور يستهدف تحقيق أهداف طويلة الأجل. وعلى الحكومة، إلى جانب قيامها بتخفيف آثار الأزمة العالمية، أن تواصل تنفيذ برنامجها بسرعة، كي تبني اقتصادا أقوى وأكثر مناعة يتصف بالتنوع والقدرة التنافسية.

إن تحقيق تقدم مستمر في أهم ميادين الإصلاح من شأنه أن يزيد متانة الاقتصاد السوري ويمكنه من مجابهة الصدمات الحالية والمقبلة. ومن الضروري، بهدف دعم عملية الإصلاح، تصميم إستراتيجية نمو متوالية ذات مراحل محددة من أجل توجيه الخطوات التالية نحو اقتصاد سوقي ذي طابع اجتماعي. أما الميادين الحيوية التي تقتضي جهودا حثيثة - ومنها جهود تبذل حاليا - فتشمل ما يلي:

• **على صعيد التنمية الاجتماعية والبشرية،** من الأساسي مواصلة التقدم في تدعيم آليات الحماية الاجتماعية - مع إلغاء تدريجي لبرامج المساعدات العامة التي تفتقر إلى الفعالية والعدالة - بغية التقليل من الأثر السلبي لصدمة الطلب الخارجي والجفاف في صفوف السكان. ذلك أن وجود ضمان ضد البطالة وآليات استهداف للمساعدات هي من الأولويات الرئيسية في إصلاحات السياسة الاجتماعية. ومن الضروري أيضا القيام باستثمارات لتحسين الجودة وكفاءة التكلفة في قطاعي التعليم والعناية الصحية من أجل الاستمرار في مراكمة رأس المال البشري، بغية زيادة الرفاه الاجتماعي وإنتاجية العمل،

• **على صعيد المالية العامة،** إن المجال المحدود لحدوث توسع إضافي في المالية العامة يقتضي الالتفات مجددا نحو: (1) تدعيم إدارة المالية العامة؛ (2) ترشيد النفقات العامة وزيادة فعاليتها وكفاءتها، وذلك بنوع خاص عن طريق إلغاء تدريجي لدعوم الوقود ودعوم أخرى؛ (3) إيجاد مصادر غير نفطية لإيرادات المالية العامة، ومنها ضريبة قيمة مضافة يتوقع اعتمادها سنة 2010، بالإضافة إلى تبسيط نظام ضريبة الدخل وتدعيم إدارة الضرائب.

• **على صعيد التبادل التجاري،** من الضروري التعمق في تنوع صادرات السلع والخدمات، مع التركيز بنوع خاص على: (1) تحديد القطاعات الناشئة التي تنطوي على إمكانيات تصدير قوية وميزة تنافسية، ومنها السياحة والتراث الثقافي؛ (2) تحسين الفعالية والكفاءة في الاتفاقات المتعلقة بالمناطق الحرة؛ (3) استحداث نظام ملائم لحوافز التصدير.

• **على صعيد القطاع المالي،** من الأساسي تطبيق التدابير التي حددتها مؤخرا عملية تقييم القطاع المالي، وهو تقييم أجراه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بالتعاون مع المصرف المركزي السوري ووزارة المال. وهذا أمر بالغ الأهمية لأن المصارف السورية قد تصيبها آثار الجولة الثالثة، إذ إن مخاطر توقف عملائها عن الدفع قد تزداد بسبب ضعف الطلب.

• **على صعيد تطوير القطاع الخاص،** قد تكون مواصلة الإصلاحات الرامية إلى تحسين بيئة الاستثمار هي أفضل استجابة تستطيع الحكومة تقديمها لمواجهة الركود النفسي لدى المستثمرين الذين تأثروا بالأزمة العالمية أو تضرروا منها.



كما تُعد وزارة الإقتصاد والتجارة الخارجية، بدعم من البنك الدولي، مراجعة سياسة الإصلاحات التجارية لمساعدة الحكومة على ترتيب تعاقب وتحديد أولويات جهود سياسة الإصلاح التجاري كجزء من إطار إستراتيجي متماسك. وتتم إدارة المراجعة على مرحلتين: الأولى، مرحلة التشخيص، وهي قيد الإنجاز، وتهدف إلى تقييم التقدم المنجز في إصلاح النظام التجاري وتحديد الميادين التي تتطلب مزيداً من العمل، وذلك بهدف: (1) تعميق إصلاحات السياسة التجارية لتحقيق فعالية إقتصادية وقدرة تنافسية أكبر؛ و (2) توسيع وتنويع الصادرات غير النفطية. وسيتم في المرحلة الثانية إعداد دراسات معمّقة في بعض الميادين التي حددت في مرحلة التشخيص - كالعوائق خارج نطاق الرسوم ومناطق عمليات التصدير وتمويل التجارة وتشجيع التصدير - وسيجري تحضير خطة عمل ببرنامج زمني للتطبيق الفوري من قبل وزارة الإقتصاد والتجارة الخارجية.

كما تقوم وزارة الإقتصاد والتجارة الخارجية، أيضاً بدعم البنك الدولي، بتحديث تقييم المناخ الإستثماري بدءاً من العام 2005 عبر مراجعة جديدة للشركات الخاصة وتحديث للبيانات والنصائح للحكومة حول أولويات إصلاح المناخ الاستثماري. وإرتباطاً بذلك، قام البنك الدولي والحكومة بشكل مشترك بتنظيم ورشة عمل مطلع آذار/مارس 2009، عن مؤشرات إنجاز الأعمال **Doing Business (DB) Indicators**، بغرض بناء قدرات الحكومة على إستيعاب المنهجية الأساس في مراجعة القيام بالأعمال **(DB)** ولتحديد الإصلاحات الممكنة لتحسين بيئة الأعمال. وقد ناقش المشاركون أثناء ورشة العمل وأقروا خطة عمل للإصلاح سيتم تطبيقها من قبل السلطات.

كما أن البنك الدولي يقوم بتوفير بناء القدرات لوحدة الشراكة بين العام/والخاص في مكتب رئيس مجلس الوزراء **Public/Private Partnerships** و **Unit in the Prime Minister's Office (PPP)**، لتحسين مقدرة الوحدة على القيام بعملياتها، وإنشاء إطار مؤسساتي مناسب ومشاركة نظرائها دروس التجارب الدولية. وقد جهّز البنك الدولي منحة من تسهيلات البنية التحتية الإستشارية العامة-الخاصة **Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)** التابعة له لتغطية تكاليف المساعدة التقنية الإضافية المتفق عليها لتحضير ورقة سياسة شراكة العام/الخاص ومراجعة وبلورة قانون هذه الشراكة، وإنشاء إطار مؤسساتي مناسب لها في سوريا. وسيساعد ذلك سوريا على استقطاب مستثمري القطاع الخاص إلى مشاريع البنى التحتية التي تعدها السلطات في الوقت الراهن.

ويعمل المكتب السوري المركزي للإحصاء مع البنك الدولي لتحسين قدرته على إجراء عمليات الدراسة والتحليل الإقتصادي بواسطة صندوق إثنماني لبناء القدرات الإحصائية لتأمين المساعدة التقنية للدراسات الإقتصادية. وقد تم تحديد 3 مجالات أساسية: تصميم الإستثمارات، دعم إنجاز الدراسات، وبناء القدرات لمعالجة البيانات والتحليل.

وفي مجال دعم التنمية البشرية والحماية الإجتماعية، عمل البنك الدولي ووزارة العمل والشؤون الإجتماعية خلال أكثر من سنتين على تحسين صنع سياسة وقدرات تطبيق سوريا للحماية الإجتماعية. والغرض من هذه المهمة تحديداً هو تعزيز قدرات وزارة العمل والشؤون الإجتماعية على

1. خلت سوريا في برنامج شامل للإصلاح يهدف إلى الإنتقال نحو إقتصاد السوق الإجتماعي، مع الحفاظ على موضوع التنوع الإقتصادي الذي يضمن استمرارية النمو والتوزيع العادل لفرص العمل.

ولدعم هذا الإنتقال، انخرطت سوريا بالشراكة مع البنك الدولي في برنامج تنموي يشمل المساعدة التقنية والإستشارية في مجالات النمو والإنتقال نحو إقتصاد السوق الإجتماعي والتنمية البشرية والحماية الإجتماعية والتنمية المستدامة.

وبالتحديد، وبدعماً للإنتقال إلى إقتصاد السوق الإجتماعي، تقوم الحكومة السورية بدعم من البنك الدولي بإعداد مذكرة البلاد الإقتصادية **(Country Economic Memorandum CEM)** التي تركز على مصادر النمو غير النفطية. وسيقوم البنك الدولي، بالتعاون مع مكتب نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الإقتصادية، بمراجعة عملية الإصلاح للإقتصاد السوري حتى تاريخه وبدراسة الفرص والعقبات الأساسية أمام نمو إقتصادي عريض القاعدة.

كما أطلقت الحكومة، بدعم من البنك الدولي، مراجعة للمسائل المالية وإدارة وتوجيه المالية العامة. وتتجه وزارة المالية كذلك نحو إطار للنققات المتوسطة الأجل ونحو ميزانية موجهة وفق النتائج. ولهذا الهدف، باشرت الوزارة والبنك الدولي العمل على مراجعة النققات العامة **(Pu-Expenditure Review PER)**، مما سوف يوفر البيانات التحليلية والأدوات التي تستطيع الوزارة إستخدامها لتحسين الإنضباط المالي وتحديد الأولوية الإستراتيجية لتوزيع الموارد ولتعزيز فعالية وكفاءة النققات العامة.

وستُستكمل المراجعة بتقرير عن تقييم عملية التوريدات في البلاد **Country Procurement Assessment Report (CPAR)**، الذي سيقم ممارسات إدارة العقود والمشتريات بعد تطبيق القانون الجديد للتوريدات. كما سوف يرفع التوصيات وخطة عمل مقترحة للتنفيذ العملي مع إستهداف تحسين نظام التوريدات في سوريا.

وتعمل الحكومة السورية والبنك الدولي بشكل وثيق على تحضير ورشة عمل حول الحوكمة (الحكم الجيد). وستعقد ندوة عن الحوكمة، تحت رعاية نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الإقتصادية، في أيار/مايو 2009 وستعالج، عبر جلسات هادفة، مسائل حساسة كإصلاح الخدمة المدنية وتوجيه الشركات ودور اللاعبين غير الحكوميين وإدارة المالية العامة ومراقبة الفساد ومؤشرات الإدارة. ومن المتوقع، بالإستناد إلى سياسة الندوة والنقاشات التقنية، تطوير خطة عمل لتعزيز الحوكمة وإقترانها للتطبيق من قبل المؤسسات المعنية.

كما أن نظام إدارة المالية العامة **(Public Financial Management System PFMS)** هو حالياً قيد الإنجاز من قبل وزارة المالية. وهو يهدف إلى تحسين الرقابة المالية بربط سياسة وإدارة الميزانية ودعم تكامل الميزانية لزيادة التركيز على تقديم الخدمات النوعية وتحسين البيانات المالية/الميزانية لتطوير الأداء والشفافية.



الأزمة المالية العالمية

تحليل وتحسين تطبيق سياسات وبرامج الحماية الإجتماعية. وقد إستهدفت نشاطات تنمية القدرات مجالين من الحماية الإجتماعية، وبالتحديد شبكات الأمان الإجتماعي وإصلاح نظام التقاعد. وفي هذا السياق، عقد مؤتمر إقليمي حول خلق فرص العمل والنمو في إطار برنامج MILES في دمشق في آذار/مارس 2009، لمساعدة الحكومات في سوريا ولبنان والأردن على تطوير إطار سياسة متكاملة للإصلاح المستمر بالتركيز على تخفيف الكوابح المعيقة للنمو ولخلق فرص العمل في المنطقة.

وقد تم مؤخراً إطلاق برنامج حول خيارات إصلاح للتأمين الإجتماعي (تأمين التقاعد والبطالة)، وذلك لإستكمال العمل القائم حول الحماية الإجتماعية. وسوف يساعد ذلك وزارة العمل والشؤون الإجتماعية ومكتب رئيس مجلس الوزراء على رسم وتطبيق خيارات لأنظمة تأمين للتقاعد والبطالة. وهذا يتضمن دراسة الملائمة المالية وخيارات إدراج أشكال قابلة للحياة للتأمين الإجتماعي.

ويعمل البنك الدولي مع وزارة التربية في سوريا على تطوير إستراتيجية شاملة لقطاع التربية. وستراجع هذه الإستراتيجية قضايا في النظام التربوي لما قبل المرحلة الثالثة وتقدم توصيات لإصلاح القطاع. وسيتم إستكمال الإستراتيجية بعمل تحليلي عن النفقات العامة للتربية كجزء من ممارسة مراجعة النفقات العامة (PER)، ولتقييم فعالية وإنصاف النفقات التربوية (والنتائج).

ويجري بالتعاون مع وزارة الكهرباء تحضير دراسة إستراتيجية قطاع الكهرباء. وتهدف إلى تحديد خيارات لتحسين الأداء المالي والتقني لقطاع الكهرباء، وخاصة في طرق ذات كلفة-فعالة لتقليص الطلب وثورات التغذية. كما ستوفر خيارات لإصلاحات القطاع ولتغييرات مؤسسية لازمة لتحسين فعالية وجودة توفير الخدمة ولتمكين القطاع الخاص من المشاركة في استثمارات قطاع الكهرباء.

وأخيراً، يعمل البنك الدولي مع وزارة النقل على تنمية القطاع. ويتركز العمل في هذا المجال على دور وأهمية قطاع النقل في الإقتصاد السوري؛ تطوير إطار لتقييم أولويات الإستثمار في القطاع لتحسين فعالية وقوة تأثير أنظمة النقل المدنية في المدن السورية الهامة؛ وأخيراً صياغة مشروع خطة عمل وطنية للنقل.



المؤتمر الإقليمي حول النمو وخلق فرص العمل في سوريا والأردن ولبنان

عقد البنك الدولي مؤتمراً إقليمياً في دمشق بين -22 24 آذار/مارس 2009 تحت عنوان "مقاربة متكاملة لتحقيق النمو وخلق فرص عمل في سوريا والأردن ولبنان" وذلك برعاية نائب رئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية في الجمهورية العربية السورية عبد الله الدردري ، وبالتعاون مع وزارة الاقتصاد ، ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.



من اليمين: السيد هادي العربي، المدير الاقليمي للبنك الدولي، ووزيرة الشؤون الاجتماعية السيدة دبالا الحج عارف، نائب رئيس الوزراء السيد إبراهيم الدردري، والسيدة حنين السيد، منسقة برامج التنمية البشرية في لبنان، وسوريا والأردن

شارك في المؤتمر ممثلون رفيعو المستوى من مختلف الوزارات والوكالات من كل من البلدان الثلاثة، وجرى خلاله عرض مفصل لمقاربة MILES وعناصرها الخمسة (الاقتصاد الكلي و المناخ الاستثماري وأسواق العمل والتعليم والحماية الاجتماعية) في النظرية والتطبيق.

كما عرض المؤتمر أمثلة عن تجارب سياسات متكاملة جارية في المنطقة (مثل التأمينات الاجتماعية وإصلاحات العمل في الأردن). وتوفر مقاربة MILES إطاراً متكاملًا لإدماج السياسات القطاعية داخل برنامج عابر للقطاعات لتشجيع خلق فرص عمل ذات نوعية جيدة. ويتطلب تنفيذ هذا الإطار العمل على ثلاثة مستويات عمل:

- العمل التقني وتحليل السياسات داخل القطاعات لتحسين فعالية البرامج الحالية;
- تنسيق السياسات بين القطاعات لتفادي التناقض والاستفادة من أوجه التعاون؛ و
- تقييم المبادرات في تنفيذ السياسات والبرامج في جميع القطاعات من حيث الامور المتعلقة بالمالية والموارد البشرية والقيود المؤسسية.

قلعة تدمر في سوريا



إطاراً: المؤشرات التربوية

تحسّنت مؤشرات الأردن التربوية بشكل ملموس منذ أواسط التسعينات. فنسبة الأمية 8.9%، ثالث أدنى نسبة في العالم العربي؛ وارتفعت نسبة الانخراط في التعليم الإبتدائي من 71% في 1994 إلى 98.2% في 2006؛ وارتفعت نسبة الإنتقال إلى المرحلة الثانوية من 63% إلى ما فوق 97% في الفترة نفسها؛ وتراوحت نسبة الإنتقال إلى التعليم العالي بين 79% و85% من خريجي المدارس الثانوية في السنوات الخمس الماضية. كما يوفر الأردن مستوى مرتفع لتكافؤ حصول الجنسين على الخدمات الأساسية. وبالنتيجة تبلغ نسبة التكافؤ 90% في معرفة القراءة والكتابة، وتكافؤ كامل في التسجيل للمرحلتين الإبتدائية والثانوية، وارتفاع العمر المتوقع للجنسين. وقد حقّق الأردن في السنوات ما بين 1999 و2007 مكاسب ملموسة في التقييمات العالمية للإنجازات الطلابية، خاصة مع نجاح مثير للإعجاب بكسب 30 نقطة تقريباً في القسم العلمي للاتجاهات في الدراسة العالمية للرياضيات والعلوم (TIMSS) في تلك الفترة. وفي حين لا يمكن نسب هذه المكتسبات فقط إلى تأثير الإستثمار في برنامج ERfKE، لكنها تشير رغم ذلك إلى أن الأردن قد كوّن قوة دافعة إيجابية وهامة في الأداء الدراسي سببها الاستمرار في الإستثمار.

من ERfKE I إلى ERfKE II: نزولاً إلى مستوى المدرسة

يحتاج النظام التربوي الأردني اليوم إلى مواصلة تسريع وتيرة مسيرة الإصلاح للتعليم ماقبل الإبتدائي والأساسي والثانوي من أجل دعم تطلعات الأردن لخلق فرص العمل وتحفيز التنوع الإقتصادي وإنتاج الدخل والحد من الفقر.

وفي حين تم القيام بخطوات هامة بالنسبة إلى تطبيق إصلاحات عامة للمناهج ولمواد التعليم ولتقييم التعلم وإدخال تقنية المعلومات والاتصالات إلى التعليم والإدارة، لا يوجد بعد دلائل كافية عن تأثير العديد من التجديدات الهامة على مستوى المدرسة والصف. وكذلك، فإن الإطار المؤسسي والقدرة على إدارة الإصلاحات أمران يحتاجان إلى المزيد من الدعم لتمتين المكتسبات المحققة عبر ERfKE I، ولترسيخ الإصلاحات في النظام على كافة المستويات وصولاً إلى المدرسة والصف المدرسي. لكن التدابير المتخذة على صعيد التوجيه واللامركزية تحتاج إلى التمتين عبر المزيد من التوضيح لأدوار ومسؤوليات مختلف الأطراف وتعزيز قدرة إدارات القطاعات على دعم عملية اللامركزية بشكل فعّال. وبالإضافة إلى الأخذ بالإعتبار المبادرات القائمة على مستوى إدارة القطاع والمدرسة لتحديث الإدارة بشكل عام وإقامة نظام إدارة مستند إلى الأداء، هناك حاجة لزيادة القدرة على المساءلة في إدارة المدارس، وتمكين الجماعات وخلق شراكات أكثر فعالية مع المجتمع المدني.

سيسترشد ERfKE II بالمبادئ التالية: (i) ضرورة التركيز على المدرسة كونها المكان الذي يتجلى فيه التغيير والإستمرار في نفس الوقت في مساندة تعزيز الأطر المؤسسية وبناء القدرات على المستوى المركزي؛ (ii) الحاجة إلى التركيز على المعلمين كلاعبين أساسيين في التغيير؛ (iii) الحاجة لأن تقوم الوزارة بدور الوسيط المسهل والمحرك للتغيير بدل كونها المنفذ للتغيير، وهو ما كان دورها الغالب في المرحلة الأولى للإصلاح؛

تملك المملكة الأردنية الهاشمية منظومة للموارد البشرية ذات جودة تنافسية كفؤة وقادرة على تزويد المجتمع بخبرات تعليمية مستمرة مدى الحياة تتناسب مع إحتياجاته الراهنة والمستقبلية وذلك استجابة للتنمية الاقتصادية المستدامة وتحفيزها من خلال تعليم السكان وإعداد قوى عمل ماهرة. بهذه الكلمات من صاحب الجلالة الملك عبدالله الثاني، في مناسبة انعقاد "المنتدى الخاص بالرؤية المستقبلية للتربية" في أيلول 2002، باشر الأردن انخراطه في برنامج طموح وشامل للإصلاح التربوي سمي الإصلاح التربوي نحو الإقتصاد المعرفي (ERfKE). وقد دخل تطبيق هذا البرنامج، بقيادة وزارة التربية، عامه السادس ويعتبر حالياً نموذجاً للإصلاح التربوي في المنطقة العربية. وقد شارف مشروع ERfKE الأول على الانتهاء وسيجري إقرار مشروع ERfKE الثاني قريباً.

خلفية

تمثل التربية منذ زمن طويل إستثماراً له الأولوية في الأردن. ففي عام 2003 اتفقت الحكومة الأردنية مع البنك الدولي ومع أطراف آخرين على إطلاق وتطبيق المرحلة الأولى لبرنامج إصلاحات تحت عنوان الإصلاح التربوي نحو الإقتصاد المعرفي ERfKE I "لدمج الحكومة الأردنية في تطوير النظام التربوي بدءاً من مرحلة الطفولة والتعليم الأساسي والثانوي وصولاً إلى إنتاج خريجين ذوي المهارات اللازمة لإقتصاد المعرفة". وقد قامت 12 جهة مانحة بقيادة البنك الدولي بدعم برنامج ERfKE I، تحت إشراف وزارة التربية التي تضمن تلبية أنشطة المانحين للأهداف المرسومة للتطوير.

لقد وفر مشروع ERfKE I، الذي شارف السنة الأخيرة من التطبيق النتائج الملموسة اللازمة للمرحلة التالية من الإصلاح. وتشمل هذه النتائج: (i) صياغة خطة تنمية إستراتيجية للقطاع واضحة الأهداف والأغراض؛ (ii) إعادة تحديد النتائج التعليمية لكافة المواضيع من الصف 1 إلى 12؛ (iii) تطوير مناهج دراسية جديدة وكتب إرشاد للمعلمين ومواد موارد تعليمية وأدوات تقييم تعليمية لكافة المواضيع؛ (iv) توفير تدريب مكثف للمعلمين؛ (v) تجهيز المدارس ببنى تحية لتقنية المعلومات ومواد الموارد التعليمية الإلكترونية ذات الصلة؛ (vi) بناء مدارس جديدة؛ (vii) بدء تطوير كمي ونوعي لقطاع تنمية الطفولة المبكرة (راجع إطار2).

هذه النتائج هامة. لكنها تبقى في نطاق تغييرات النظام المدار من قبل السلطة المركزية لوزارة التربية من دون أي تأثير مهم على التغيير التنظيمي. والمجالات حيث كان التقدم فيها أبطء هي تلك التي تضمنت تغييراً تنظيمياً هاماً (لامركزية، مأسسة التخطيط الإستراتيجي)، وتلك التي تطلبت تغييراً في سلوك المعلمين والرسميين (ممارسات تربوية وفصلية جديدة، أدوار إدارية جديدة). وهذه نتيجة متوقعة بعض الشيء مع إصلاح لنظام بهذه الأهمية والحجم - إذ من الأسهل تغيير الوثائق والإجراءات والسياسات وليس تعديل البنى التنظيمية أو السلوك البشري.

* محطلة برامج

** منسقة برامج التنمية البشرية في لبنان، وسوريا والأردن



إطار الإنجازات الأساسية عبر ERfKE

تطوير ونشر إستراتيجية التربية الوطنية (2006).

إعادة تحديد نتائج تعليم الطلاب لكافة المواد لصفوف 1-12 (التشديد على تحسين المهارات والكفاءات إستناداً إلى مضمون المنهج ذي الصلة).

تصميم وتطوير مناهج دراسية جديدة: كتب النصوص، إرشاد المعلمين، مواد موارد التعليم (بما في ذلك المضمون الإلكتروني) وأدوات تقييم التعلّم.

إجراء تدريب المعلم لكافة المعلمين (المنهج الجديد، استراتيجيات التعليم، تقنية المعلومات كوسيلة للتعليم).

رفع مستوى تجهيز المدارس بتقنية المعلومات على مستوى عالٍ: بنية تحتية ومدخل إلى مواد التعليم الإلكتروني (أكثر من 2700 متصلة بشبكة التعليم العالية السرعة ADSL).

تأمينات في نوعية المجال التربوي العملي (159 مدرسة جديدة، 466 إضافة صفوف، 177 حضانة أطفال مجددة ومجهزة).

إقامة نظام جديد للتربية في مرحلة الطفولة المبكرة (منهج، تدريب، موارد) مرتبط بالمعايير الدولية للتربية في الطفولة المبكرة وزيادة قدرة الدخول.

إطلاق ثقافة الرصد والتقييم والقدرة على تقييم نتائج تدخلات الإصلاح.

(iv) الحاجة إلى بناء قدرات مباشرة على المستوى اللامركزي؛ و (v) تبني مقارنة قائمة على المشاركة بدلاً من مقارنة التوجيه.

وستحظى المسائل القطاعية التالية باهتمام شديد في المرحلة المقبلة من برنامج ERfKE للإصلاح.

• **إدارة النظام:** يكمن تحدي المرحلة القادمة في الإنتقال نزولاً على مستوى المدرسة لتأمين تحقيق مكتسبات التعليم على صعيد المدرسة والصف المدرسي.

• **سياسة وقدرة التخطيط الإستراتيجي:** إن نظام إدارة وزارة التربية يحتاج إلى سياسة وقدرة تخطيط إستراتيجي معززة، تتضمن رقابة ذات طابع مؤسستي ودور تقييمي، توجه تطوير نظام أكثر لامركزية.

• **النوعية:** يُعتبر أداء الأردن، وفق التقييمات الدولية (TIMSS و PISA) جيداً مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة، لكنه دون مستوى العديد من البلدان ذات مستويات دخل وإنفاق تربوي مماثل، وهذا الأداء في أو دون المعدلات الدولية. وقد كشفت التقييمات الوطنية أن



يتضمن برنامج ERfKE II العناصر الخمسة التالية:

• **إقامة نظام تطوير وطني على أساس المدرسة.** يركز هذا القسم على خلق عملية تطوير فعالة على أساس المدرسة كمحرك أساسي يوفر لكافة شباب المملكة تعليماً نوعياً يركز على تطوير القدرات والمهارات والأوضاع والقيم المرتبطة بإقتصاد قائم على المعرفة. وعلى أن تجري كل مدرسة عملية تقييم ذاتي تؤدي إلى إنتاج خطة تطوير وتنمية خاصة بها.

• **السياسات والتخطيط، الرصد والتقييم والتطوير التنظيمي** من أجل توجيه وتقديم الدعم الكامل لتبني المدرسة لمقاربة تركز على إنتاج الخدمات التربوية.

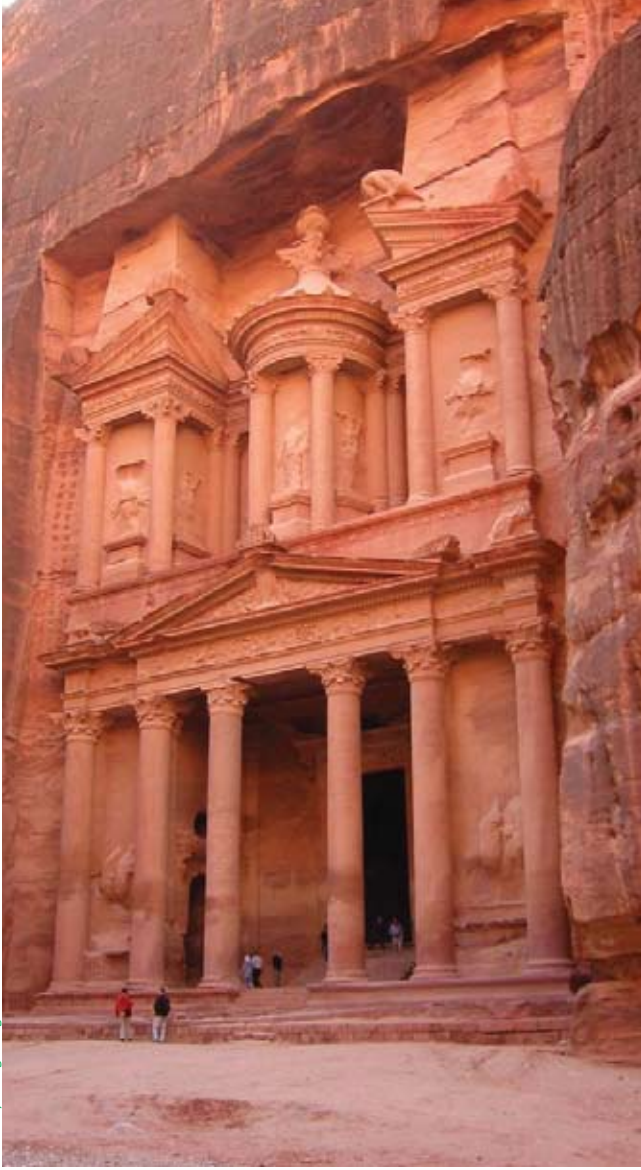


Photo by moogtraag

بترا-الأردن

• **الموارد التدريسية والتعليمية.** وسيكون الهدف مراجعة وتطوير توظيف المعلم، الإستخدام وسياسات وممارسات التطوير المهني، وتعديل نطاق محدد من المناهج وترتيبات تقييم الطلاب المحققة في إطار ERfKE I وتأمين الدعم للتطورات الجديدة المرتبطة بها.

• **برنامج تطوير ذو تركيز خاص.** يهدف هذا القسم إلى تحسين إمكانية الوصول الشاملة للتعليم لكافة أطفال المملكة عبر التركيز الخاص على ثلاثة فروع هامة: التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، التعليم ذو الطابع الخصوصي والتعليم المهني.

• **نوعية البيئات التعليمية المادية.** يهدف هذا القسم إلى تحسين توفر التجهيزات التعليمية الجيدة النوعية بكلفة معقولة وقابلة للإستمرار بما يؤمن للطلاب محيطاً ودياً ذا جودة بإدارة فعالة. وقد أجرى تحليل مفصّل تقييماً للوضع الراهن بما يتعلق بإستخدام التجهيزات الملموسة، وقد أشار إلى الحاجة إلى المزيد من الإستثمار الهام في البناء والتجديد لتخفيف الإكتظاظ والإستيعاب الزيادة المتوقعة للتسجيل، وإلى تأمين إستخدام أكثر فعالية في الوقت عينه للمدارس الأقل إستعمالاً.

يستند برنامج ERfKE II على تجربة وإنجازات ERfKE I وعلى أفضل الممارسات الدولية. ويعكس تركيزه الإستراتيجي تشديداً مقصوداً على تأمين ظهور التغييرات في النظام (إصلاح المنهاج والتقييم، تطوير المعلمين، قدرة الساسة والإستراتيجية) عبر تغييرات في نتائج التعليم في المدارس وفي الصفوف. ومن المتوقع أن يكسب برنامج ERfKE II دعم المانحين بما يماثل الدعم الذي تلقاه برنامج ERfKE I. وسيقاس نجاح ERfKE II بزيادة في سجلات التقييمات الوطنية بالتراص مع مهارات إقتصاد المعرفة؛ زيادة في نسب التسجيل في مستوى حضانة الأطفال- السنة الثانية (كذلك زيادات متواضعة في المستوى الثانوي)؛ زيادة في عدد المدارس التي تطبق خطط تحسين المدرسة؛ تطبيق المعايير الوطنية للمعلمين؛ إرتفاع نسبة إرتياح المستخدمين لمهارات وقدرات الداخلين إلى سوق العمل من حملة شهادات التعليم المهني؛ وإنقاص عدد المدارس القليلة الإستعمال أو المكتظة.



يعتبر أداء المحفظة جيداً عموماً من ناحية التطبيق ومن ناحية التأثير التنموي على حد سواء. وهو أمر يعكس القدرة الجيدة للمؤسسات الأردنية بشكل عام على تطبيق المشاريع. ويؤكد تملك الأردن المتين للبرنامج والتزامها به وجودة الحوار بين البنك الدولي والحكومة الأردنية.

المحفظة

تتضمن المحفظة الحالية سبعة مشاريع نافذة بقيمة إجمالية تبلغ 303.5 مليون دولار أميركي تركز على مساعدة الأردن في تحقيق نمو متوازن ومنصف مناطقياً ويشمل سهولة الحصول على الخدمات العامة، وخلق فرص العمل والاستثمار الخاص خارج العاصمة عمان، وتعزيز الحماية الإجتماعية، وإصلاح قطاعات التربية العامة والمهنية والتدريبية. كما تتضمن المحفظة أيضاً ضمانات جزئية ضد الخطر من أجل بناء محطة توليد الطاقة شرقي عمان، وأربع هبات لإقامة منشآت بيئية شاملة تركز على الطاقة القابلة للتجديد، وعلى فعالية الطاقة والبيئة. كما وقّع البنك الدولي مع بلدية عمان الكبرى إتفاقاً لتوفير تخفيف الإنبعثات، وهو أول شراكة مالية حول غاز الكربون تتم مع بلدية في منطقة الشرق الأوسط.

توافقت المذكرة المشتركة بين البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية حول إستراتيجية مساعدة البلد 2006-2010 مع أولويات الحكومة الأردنية، المعبر عنها في الأجندة الوطنية، والتي تشمل تقليص الفقر وخلق فرص عمل عالية الإنتاجية، بالتلازم مع مساعدة البلاد في مرحلة انتقالها عبر الصدمات الاقتصادية المتوسطة الأمد. ويتمحور البرنامج حول أربعة أقسام متفرعة:

- تعزيز المناخ الإستثماري وبناء الموارد البشرية من أجل إقتصاد قائم على المعرفة وبقيمة مضافة ومهارة مكثفة؛
- دعم التنمية المحلية عبر زيادة الوصول الى الخدمات والفرص الاقتصادية؛
- إصلاح الرعاية الإجتماعية وتوسيع شمولها؛ و
- إعادة هيكلة النفقات العامة.

تاريخ الانتهاء	القطاع	المبالغ غير المدفوعة	المبالغ المخصصة	تاريخ الموافقة	
		بملايين الدولارات			
					قروض الاستثمار
حزيران 2009	التعليم	7.05	120.00	ايار 2003	إصلاح التعليم الأول لمشروع اقتصاد المعرفة
كانون الاول 2011	النقل	39.65	71.00	حزيران 2004	ممر عمان التنموي
كانون الاول 2011	التنمية الحضرية	18.61	20.00	كانون الاول 2006	مشروع التنمية الإقليمية والمحلية
أيلول 2012	التنمية الحضرية	49.00	56.00	كانون الثاني 2007	التراث الثقافي، السياحة ومشروع التنمية الحضرية
ايلول 2012	التعليم	6.98	7.50	حزيران 2008	مشروع تطوير المهارات القيادية لرب العمل
أب 2013	الحماية الاجتماعية	3.99	4.00	حزيران 2008	مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية
حزيران 2014	التنمية الحضرية	25.00	25.00	أيلول 2008	مشروع إدارة النفايات الصلبة لعمان
					الضمانات
	الطاقة والتعددين	45.00	45.00		ضمان الطاقة الكهربائية لشرقي عمان
					الصندوق العالمي للبيئة
كانون الأول 2009	البيئة	2.18	5.00	أيار 2003	حماية الأعشاب والنباتات الطبية
تموز 2013	البيئة	5.40	6.15	حزيران 2007	الأنظمة البيئية المتكاملة/ الوادي المتصدع
كانون الأول 2012	الطاقة والتعددين	6.00	6.00	حزيران 2008	تشجيع سوق توليد الطاقة من الرياح
حزيران 2011	الطاقة والتعددين	1.00	1.00		فعالية الطاقة
					بروتوكول مونتريال
حزيران 2010	البيئة	0.41	5.00	نشرين الأول 1996	المرحلة الثانية لمعالجة نضوب مادة الأوزون
					مالية الكربون
	التنمية الحضرية	15.00	15.00	كانون الثاني 2009	مشروع محطة الغباوي- عمان لتحويل غاز النفايات الى طاقة



إن وجود مثل هذه المعلومات يتصف بأهمية خاصة في ضوء تحديات التخطيط وإعادة البناء التي يواجهها العراق، وهو عمليا بحاجة ماسة إلى إحياء اقتصاده وتنشيطه وتنويعه بما يتجاوز اعتماده الحالي على إيرادات النفط. والحاجة هي إلى إيجاد عشرات الألوف من الوظائف الجديدة في القطاع الخاص، خصوصا لفئة الشباب. إن البرنامج الحالي للتقنين الغذائي، وهو من بقايا فترة الحصار، يشمل عمليا جميع السكان، لكنه فاقد الفعالية إلى حد كبير. ولا بد من القيام بإصلاحات لتصميم برنامج غذائي يتصف بالكفاءة واستهداف أفضل في ما يتعلق بحماية الفقراء، فضلا عن استخدام الموارد العامة بفعالية. وبهذا الصدد، من الضروري إعادة بناء وتحديث نظام التعليم والنظام الصحي، علما بأن كلا منهما كان سابقا على مستوى ممتاز. وبعد عقود عديدة من الإهمال، يجب أيضا إعادة بناء البنية التحتية المادية والتخطيط للمستقبل، لاسيما في المناطق الأشد فقرا وتضررا من الحرب.

لقد أصبحت معلومات المسح الاجتماعي والاقتصادي لقطاع الأسر العراقي جزءا لا يتجزأ من عمليات التحليل وتخطيط السياسات والمناقشة العامة. وتوجد حاليا لجنة عليا تقوم بإعداد استراتيجية وطنية لتخفيف الفقر، وهي مؤلفة من أعضاء يمثلون البرلمان، ومكتب رئيس الوزراء، ووزارة التخطيط ووزارة المال ووزارات أخرى رئيسية، بالإضافة إلى حكومة كردستان الإقليمية والجامعات الوطنية. وفي قضية حساسة كقضية الانتقال من نظام عام للتقنين الغذائي إلى شبكة حماية اجتماعية هادفة، ينبغي لصانعي السياسات أن يعرفوا، أولا، من هو المواطن الفقير، وكيف يتم حاليا استخدام الحصص الغذائية وفي أية أماكن، وكيف يمكن لفئات مختلفة أن تتأثر في إطار خطط إصلاحية متنافسة. ومن جهة أخرى، يقتضي تحسين التعليم أن يعرف، أولا، إذا كان الأطفال لا يذهبون إلى المدرسة، وأين يحصل ذلك، وما هي الأسباب المانعة. (هل المدارس موجودة على مسافة بعيدة جدا؟ هل الأطفال منشغولون بعمل ما؟ هل إن كلفة التعليم مرتفعة إلى حد مفرط؟ هل إن حصيلته تعلم متدنية إلى حد مفرط؟).

إن بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي لقطاع الأسر العراقي يتصف بأهمية خاصة لأنه يتضمن معلومات عن الدخل والإنفاق تتيح تحليل أسباب الفقر، علما بأن عمليات المسح المتعلقة بظروف المعيشة لا تقدم معلومات على مستوى مماثل. كذلك فإن قاعدة بيانات المسح تقدم معلومات عملية عن احتساب الحسابات القومية وتحديث المؤشر القياسي لأسعار الاستهلاك. والواقع أن الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفقر، التي ستنجز في تموز/يوليو 2009، تركز على تحليل الفقر وخط الفقر، بالاستناد إلى بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي لقطاع الأسر.

إن قدرة العراق المتزايدة على استخدام البيانات الإحصائية في صنع السياسات تمثل، في حد ذاتها، حدثا أبرز من قدرته الميدانية على جمع المعلومات. وفي خلال العقدین الأخيرين، عانت مختلف الوزارات والوكالات الفنية، على وجه العموم، مساوئ التسيس وإهمالا من جانب الميزانية العامة، كما تعرضت لخسائر في الموظفين المديرين. أما اليوم فهم لا يكتفون بإعادة البناء، إذ يعمل الكثيرون معا في إطار تعاون تقني غير معهود - مثلا، فيما يتعلق بإستراتيجية تخفيف الفقر.

في الثاني عشر من كانون/الثاني يناير 2009، نشر البنك الدولي ووزارة التخطيط العراقية النتائج الإحصائية الأولى لأوسع مسح لقطاع الأسر وأكثرها منهجية تم حتى الآن في العراق. وقد جمعت هذه الدراسة، التي استمرت سنة كاملة، بيانات اجتماعية-اقتصادية من عينة تمثل مجموع سكان العراق. وقد شملت عملية المسح بغداد وكلا من المحافظات العراقية الثماني عشرة، أي 120 ألف شخص يعيشون في 18 ألف أسرة مستقلة.

حدث بارز في عملية إعادة البناء

إن نشر جداول إحصاءات المسح الاجتماعي - الاقتصادي لقطاع الأسر العراقي هو حدث بارز في عملية إعادة بناء العراق. وبالرغم من تاريخ العراق الطويل بصفته رائدا إقليميا في التعليم العالي والبحوث، تعرضت موارده البشرية وقدراته المؤسسية لأضرار فادحة خلال عشرين سنة من الاضطرابات والعزلة. إن عشرات الآلاف من المهنيين المدربين في ميادين تقنية أساسية كالإحصاء والاقتصاد وتكنولوجيا المعلومات قد خسروا وظائفهم، وكثير منهم هربوا من البلاد أو فقدوا حياتهم.

إن أحدث مسح للدخل والنفقات قد تم منذ عشرين سنة، وهي فترة تخللتها حروب عديدة. وقد جرت، خلال هذه السنوات الطويلة، عدة عمليات مسح ميدانية ماثلة، لكنها لم تشمل سوى قسم من البلاد. أما عمليات المسح الأحدث عهدا فقد تضمنت بيانات عن الدخل والنفقات، ولكن بدون المعلومات الاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بالتعليم والصحة والبنية التحتية وغيرها من الميادين. وقد فقدت معظم استبيانات مسح سنة 2002 عندما نهبت مكاتب المنظمة المركزية للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات في سنة 2003، وهي الإدارة الوطنية للإحصاء. أما الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك المستخدم حاليا فيرتكز على بيانات قديمة للغاية تعود إلى سنة 1993.

إن المسح الاجتماعي والاقتصادي الأخير لقطاع الأسر العراقي يختلف عن عمليات المسح السابقة، ليس فقط من حيث التغطية بل أيضا من حيث السلامة الفنية. فقد تم تطبيق طرق متعارف عليها دوليا ووسائل شاملة لمراقبة الجودة. ونتج من وثيقة المسح، التي تحوي 360 سؤالاً أجاب عليها أكثر من 120 ألف شخص، ما يقارب 44 مليون معلومة مستقلة. وبالرغم من وجود برمجيات متاحة للاستعمال على نطاق واسع، فإن قاعدة المعلومات هذه، وهي واسعة النطاق، تتصف أيضا بسهولة نسبية تتيح عمليات التحديث والتحليل والمشاركة مع الآخرين.

إن التقرير الإحصائي للمسح الاجتماعي والاقتصادي لقطاع الأسر العراقي ينجز العنصر الأول من مشروع "مسح قطاع الأسر والسياسات الخاصة بتخفيف الفقر"، الذي وقع بشأنه اتفاق دعم فني مع حكومة العراق سنة 2006. ويتيح هذا التقرير، الذي يحوي 986 صفحة، إلقاء نظرة أولى على المعطيات الجديدة. وهو ليس بتقرير تحليلي بل تقرير وصفي يشمل عشرات من المتغيرات السكانية والاجتماعية والاقتصادية، المحللة بحسب العمر والجنس والمسكن الريفي أو الحضري، والمحافظة، والدخل والإنفاق، وما شاكل من الفئات (راجع الإيضاحات الموجزة في الصفحة المقابلة). ويحوي التقرير أيضا وصفا فنيا للأهداف والمنهجية، ونص الاستبيان بكامله، واستمارات المراقبة، والدليل التدريبي الذي استرشد به القائمون بالمقابلات في الميدان.



العراق

لمحة إحصائية عن العراق

مشاركة القوة العاملة والبطالة. ترتفع مشاركة القوة العاملة مع ارتفاع مستوى التعليم. ومن بين الأشخاص الذين بلغوا الخامسة عشرة من العمر أو تجاوزوها، تبلغ نسبة الأميين المشاركين في القوة العاملة 24.2% فحسب، مقابل 92.6% للناشئين على شهادات عالية. وكان معدل البطالة الإجمالي 11.7% عند الرجال كما عند النساء، لكنه أعلى في صفوف الشبان البالغين (16.9% للرجال و35.7% للنساء في فئة العمر 20 - 24 سنة).

حصول المواد الغذائية. 99.7% من الأسر لديها، على الأقل، بطاقة تقنين واحدة. وفي خلال فترة المسح، تلقت 79.1% من الأسر حصصها من القمح خلال الشهر السابق، لكن نسبة الأسر التي تلقت حصصها من الأرز كانت 58.1% فقط. أما حصص طحين القمح الموزعة فقد بلغت 55.4% من مجموع طحين القمح المستهلك خلال الشهر السابق.

المساعدات. 60.7% من الأسر العراقية تلقت شكلاً من المساعدة خلال السنة السابقة، بما في ذلك 44.1% من الحكومة، و14.2% من أصدقاء وأقرباء، و2.1% من منظمات دولية، و0.3% من منظمات خاصة.

المخاطر الناجمة عن العنف. 6.6% من الأسر تأثرت مباشرة بالعنف خلال الأشهر الإثني عشر الأخيرة بسبب الأوضاع الأمنية الشاذة؛ و3.0% من الأسر تأثرت بعمليات الخطف والتهديد بالقتل؛ و2.9% تأثرت بأنواع أخرى من العنف؛ و30.7% من الأشخاص يعيشون في مساكن معرضة لمخاطر أمنية.

مصادر الدخل. على وجه الإجمال، تتلقى 45.3% من الأسر دخلها من الأجور والرواتب، و25.0% من العمل المستقل ودخل أصحاب الأعمال، و19.8% من دخل الملكية، و5.2% من الضمان الاجتماعي، و9.9% من التحويلات. غير أن هذا التوزيع يختلف بحسب المناطق. مثال ذلك أن الأجور والرواتب تمثل 31.4% من دخل الأسر في النجف، في حين تمثل 56.7% في البصرة؛ ويمثل دخل العمل المستقل وأصحاب الأعمال 8.8% في ديالى، في حين يمثل 43.1% في النجف؛ ويمثل دخل الملكية 14.2% من دخل الأسر في المثنى، في حين يمثل 22.3% في إربيل.

توزيع النفقات. على وجه الإجمال، نجد أن 35.6% من نفقات الأسر مخصصة للمواد الغذائية - تتراوح بين 24.1% في إربيل و44.5% في الأنبار. وتخصص 29.0% من هذه النفقات للسكن والماء والغاز والكهرباء والوقود. كما تخصص نسبة 10.4% للنقل - تتراوح بين 4.2% في ديالى و20.6% في إربيل.

ظروف بيئية غير مؤاتية. في ما يلي النسب المئوية للأشخاص الذين يعانون مثل هذه الظروف في مساكنهم: مياه راكدة (56.4%)؛ حشرات وقوارض (49.9%)؛ رطوبة مفرطة (39.0%)؛ قنوات صرف صحي مفتوحة في الجوار (36.3%)؛ أوساخ ونفايات في الجوار (36.1%)؛ مخاطر أمنية (30.7%)؛ ضوء غير كاف (28.2%)؛ روائح كريهة (28.2%)؛ غبار (28.1%)؛ ضجيج (22.0%)؛ تهوية غير كافية (15.1%)؛ دخان وغازات (13.8%).

التزويد بالمياه. 81.3% من الأشخاص يعيشون في مساكن مرتبطة بشبكات الماء العامة - من 98.3% من الوحدات السكنية في بغداد حتى 45.6% في المناطق الريفية. غير أن الذين أبلغوا عن استقرار في تزويدهم بالمياه يمثلون 12.5% فحسب من الأشخاص الذين ترتبط مساكنهم بالشبكة العامة. 29.2% أبلغوا عن توقف التزويد مرات عديدة في اليوم؛ و17.6% أبلغوا عن تزويد ضعيف؛ و16.4% أبلغوا عن توقف التزويد أكثر من مرة واحدة في الأسبوع. وفي المناطق الريفية، هناك 45.6% من المساكن العائلية موصولة بشبكات الماء العامة؛ وهناك 26.1% يستخدمون الأنهر والجداول؛ و9.5% يستخدمون خزانات ماء سيارة؛ و8.2% يستخدمون آباراً مفتوحة؛ و4.7% يستخدمون نقاط تزويد عامة.

الكهرباء. 76.4% من الأفراد يحدون الشبكة الكهربائية العامة كمصدر رئيسي للكهرباء؛ غير أن هذه الشبكة تزود الكهرباء بمعدل يومي يبلغ 7.9 ساعات فقط. وأدنى مستوى من التزويد هو في بغداد، إذ لا يتجاوز خمس ساعات في اليوم. وهناك فقط 22.4% من الأشخاص الذين يستطيعون الاعتماد على الشبكة العامة كمصدر وحيد لتزويد وحدتهم السكنية بالكهرباء. و75% من الأشخاص يكملون تزويدهم من الشبكة العامة عن طريق مصدر واحد أو مصدرين للطاقة الكهربائية. وبصورة عامة، تزود مولدات المجتمعات المحلية طاقة كهربائية لمدة 6.4 ساعة، كما تزود المولدات الخاصة طاقة كهربائية لمدة 4 ساعات إضافية في اليوم.

النتائج البشرية للحرب الأهلية. 4.9% من جميع الإصابات خلال الشهر السابق نسبت مباشرة إلى النزاعات الأهلية. والنسبة المئوية لحالات الإعاقة الناجمة عن الحرب والنزاعات الأهلية والألغام البرية (14.1%) هي مساوية تقريباً لما ينجم عن الأمراض المزمنة (14.0%). غير أن النسبة المئوية التي تعود إلى الحرب والنزاعات الأهلية المسلحة والألغام البرية والهجمات الكيميائية والأورانيوم الناضب (14.3% لمجموع هذه العوامل) هي أعلى بقليل من النسبة المئوية للإعاقات المتعلقة بالأمراض غير المتصلة بالعمل.

لم تكن قادرين على السفر بحرية. حتى أنا شخصياً. وكان علي أن أتوجه إلى الوزارة في بغداد مرتين في الشهر. وعندما كنت أقول للناس إنني ذهبت إلى هناك كانوا يسألون: "كيف يمكنك أن تفعل ذلك؟" الواقع أن المسافة هي فقط 60 كيلومتراً، لكنها تعتبر رحلة طويلة.

- مراقب مركزي في الفالوجة.

بالنسبة إلي، كان الجزء الثاني من المقابلة أصعب جزء - السؤال عن ملابس النساء الداخلية. أنا رجل. وهذا يؤثر شعوري بالخلل.

- أحد القائمين بالمقابلات في بغداد.

جرت توقيفي مرتين. ومرة أخرى تم توقيف باحث آخر كان معي وصادروا جهاز الكمبيوتر.

[سؤال: ولكن لماذا؟ أنت موظف حكومي يقوم بوظيفته، أليس كذلك؟]

طبعاً. لم أكن أفعل شيئاً محظوراً. ولكن، المهم أنهم

بأخذك، هذا هو الواقع. قد تبقى هناك سنة واحدة أو سنتين أو ثلاث سنوات، ولن تعرف السبب.

[يفكر في ذلك ثم يضيف:]

لو اقتصر الأمر على التوقيف لكنت محظوظاً، وإن لم تكن محظوظاً فمصيبرك الموت.

- أحد القائمين بالمقابلات في الأنبار.

والاقتصاد والعلوم الاجتماعية، وقد تم اختيارهم عن طريق مسابقة معلنة على نطاق واسع. وكان التوظيف على أساس مقابلات منظمة بدقة وعلامات امتحانات والخبرة ذات الصلة. وقد تلقى الناجحون تدريباً كثيفاً لمدة 23 يوماً، بادئين بالنواحي النظرية في غرف الدراسة. ثم انتقلوا سريعاً إلى الميدان للتدرب بالعمل. أما المنسقون على مستوى المحافظات والمراقبون الإقليميون فقد شاركوا في هذا التدريب، لكنهم تلقوا تدريباً أكثر تطوراً، بما في ذلك مرحلة استعادة المعلومات في منتصف الطريق من خلال العمل الميداني.

وجرى تنظيم العاملين في الميدان، وعددهم 156 شخصاً، على أساس 56 فريقاً. أما فريق العمل الواحد فمؤلف من ثلاثة أشخاص يقومون بالمقابلات، يعاونهم مراقب محلي وموظف لإدخال المعلومات. وكان المنسقون على مستوى المحافظات والأقاليم يعملون مباشرة في الميدان مع فرق العمل المحلية. ومن جهة أخرى، كان من الأساسي وجود هيكلية عملانية غير مركزية تلائم البيئة "غير العادية"، لأن جعل الرقابة وسلطة اتخاذ القرارات أمراً ميدانياً أتاح التكيف بشكل متواصل مع الظروف التي كانت تتغير بسرعة وأحياناً كثيرة بشكل غير قابل للتنبؤ. وبالتالي، تمكنت فرق العمل من المحافظة على زخم منتظم في نشاطاتها. والواقع أن أعضاء هذه الفرق عملوا لفترة 13 شهراً بكاملها مع بعض التوقف، حتى في الظروف التي كانت فيها حرية التنقل مقيدة.

كان الاستبيان يتألف من 3 أجزاء و18 قسماً و354 بنداً. وقد زودت كل أسرة بسجل يومي لتسجل فيه جميع بنود استهلاكها وإنفاقها. واستخدمت أيضاً صحيفة استعمال الوقت، المقسومة إلى فترات كل منها 15 دقيقة، كي يسجل كل عضو من أعضاء الأسرة يتجاوز عمره 10 سنوات جميع نشاطاته خلال أيام الأسبوع السبعة. وكان من الضروري أن تعقد مع كل أسرة سبع جلسات مستقلة تدوم كل منها من ساعة إلى ساعتين. وقد تم ملء الاستبيان بكامله. وهو يشمل 18144 أسرة، علماً بأن الأسرة مؤلفة وسطياً من 6.9 أشخاص.

في الجزء الأول من الاستبيان الثلاثي الأجزاء، تم تسجيل معلومات عادية اجتماعية وسكانية كتركيب الأسرة، واللغات المحكية، والتحصيل الدراسي، وخصائص السكن، والصحة، والتسليّة والهوايات، والعمل السابق، والبحث عن عمل. وفي الجزء الثاني، سجلت جميع النفقات غير الغذائية لفترة الثلاثين يوماً السابقة - كل بند من بنود الإنفاق، أي من الرسوم المدرسية حتى الوقود وتكلفة إعادة تجنيد الكراسي. وفي الجزء الثالث، سجلت النفقات المتكررة، الغذائية وغير الغذائية، بالإضافة إلى المعلومات التالية: أنواع العمل خلال السنة السابقة؛ وإيرادات الأجور من كل مصدر عمل؛ والنشاطات غير المأجورة (الزراعة، أشغال العائلة، الهدايا، الرواتب التقاعدية، المنح، وغير ذلك)؛ والدخل الناتج من عمليات نقل الملكية؛ وقائمة السلع المعمرة (دراجات، برادات، أجهزة تلفزيون، وما شاكل)؛ والقروض والائتمانات والمساعدات الخارجية.

وكان تنظيم إدخال البيانات بشكل لامركزي، ليس فقط بسبب مختلف الأخطار التي يتعرض لها النقل المادي للاستبيانات، بل أيضاً لأنه من الأسهل بهذه الطريقة تتبع الأخطاء الممكنة، وهذا أمر أهم. وبعد إدخال

ونجد، مثلاً، أن المنظمة المركزية للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات قد تجاوزت مرحلة جمع المعلومات لتنشئ وحدة جديدة لتحليل البيانات، وذلك في إطار المساعدة الفنية ذاتها التي أنتجت قاعدة البيانات الخاصة بالمسح الاجتماعي والاقتصادي لقطاع الأسر. وقد تم تقديم 1500 شخص/يوم من التدريب تقريباً، وقد قدم قسم منها لإحصائيين من المنظمة الإقليمية للإحصاء في كردستان. واستناداً إلى المهارات المكتسبة حديثاً في استعمال برمجيات الإحصاء مثل برنامج SPSS وبرنامج St-ta، استطاعت الوحدات الجديدة أن تستجيب بشكل سريع ومهني لطلبات المعلومات حول استراتيجية تخفيف الفقر وإحصاء السكان، وغير ذلك من عمليات المسح التي تقوم بها مختلف الإدارات الإحصائية في المنظمة المركزية للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات.

ليس العراق بيئة "طبيعية" لإجراء عمليات مسح

إن القيام، على مستوى وطني، بمسح سكاني، أو أي مسح ميداني من نوع آخر، يشكل في حد ذاته مهمة ضخمة بالنسبة إلى أي بلد أياً كانت ظروفه. والواقع أن العراق كان، في سنتي 2006 و2007، أبعد ما يكون عن بلد "طبيعي". ففي الفترة أيلول/سبتمبر - تشرين الأول/أكتوبر 2006، أي في الشهر السابق لذهاب فريق المسح، المؤلف من 350 شخصاً، إلى الميدان، كان عدد الإصابات من موتى وجرحي نتيجة الحرب والعنف المدني يقدر بأكثر من ثلاثة آلاف ضحية في الشهر. وفي المناطق الساخنة - بغداد ومحافظات الأنبار وديالى وصلاح الدين، على سبيل المثال - كانت الأسواق والدوائر الحكومية مغلقة. وكانت الطرق المفتوحة في ذلك الحين مليئة بنقاط التفتيش وفي بعض الأماكن بالمتفجرات، كما كانت عمليات الخطف والقصف والهجمات الإرهابية تحصل كل يوم. وكان الانطلاق في مسح ميداني على مستوى وطني أمراً مستبعداً في ذلك الحين.

ولا يمكن لتعابير مثل "وضع صعب" أو "الحاجة إلى أساليب مبتكرة" أن تصف بشكل صحيح "التسويات" التي كانت، في حالات كثيرة، قضية حياة أو موت بكل معنى الكلمة. أولاً، كان من الضروري القيام محلياً بتوظيف القائمين بالمقابلات والمراقبين المحليين. ولم يكن مطلوباً منهم فقط أن يكونوا معروفين جيداً ومحايدين، بل أيضاً قادرين على المفاوضة والتغلب على الارتياح المنتشر في كل مكان. وقد وجهت التهديدات للعديد منهم، وسبب ذلك أحياناً كثيرة أن الأسماء تكشف الانتماءات القبلية أو الإثنية. وفي بعض الحالات، كان من الضروري إصدار بطاقات هوية متعددة، كي يستطيع القائمون بالمقابلات التحرك والانتقال من حي إلى آخر. وبدلاً من استخدام مركبات حكومية، كان العاملون في الميدان أحياناً كثيرة يستأجرون سيارات قديمة أو ينظمون نقلهم محلياً مع سائق سيارة أجرة يعرفونه جيداً. وأحياناً أخرى كان المنسقون على صعيد المحافظات يحولون منازلهم إلى مكاتب مؤقتة بدلاً من المجازفة بالذهاب إلى المكاتب الحكومية. وهكذا نشأت فلسفة عمل بدت أمراً واقعاً يتسم بالبطولة. ففي محافظة الأنبار، مثلاً، كان من الضروري وقف المقابلات لمدة أسبوع، في حين كان الفريق المحلي ينتظر انتهاء الحصار. ولكن، ما أن رفع الحصار حتى تحرك الفريق وعمل ساعات أطول للتعويض عن الوقت الضائع.

بدأت تحضيرات المسح بانتقاء الأشخاص الذين سيقومون بالمقابلات، ومعظمهم من خريجي الجامعات الشبان المدربين في ميادين الإحصاء



العراق

قد يكون من السهل، لكنها سهلة مبالغ فيها، أن ننسب إنجاز المسح الاجتماعي والاقتصادي لقطاع الأسر العراقي إلى وجود عيقرية لوجيستية، وموظفين حكوميين ذوي مواهب استثنائية، ومساعدة فنية رائعة، ومراقبة دقيقة وغيرها من العناصر. ربما، ولكن الواقع ليس كذلك. فالتفسيرات ترتبط بالدوافع وبالنسيج البشري، الذي هو أصعب فهما (مع أن فهمه هو، من بعض الجوانب، أسهل بكثير). هذه هي التفسيرات المرتبطة بمفهوم الإحساس. والجدير بالذكر أن هذه الإحساسات ليست محصورة بقصص العنف والمآسي الشخصية، بل نجد مقابل كل قصة أليمة قصة أخرى عن اللطف والكرم والضيافة التقليدية التي يتصف بها العراقيون، مهما كانت ظروف الحياة قاسية.

وثمة مأساة ترمز إلى مستوى الالتزام الذي اتصفت به المسح الاجتماعي والاقتصادي لقطاع الأسر العراقي. ففي صباح اليوم الثاني من شهر آب/ أغسطس، 2007، جرى بشكل وحشي اغتيال مدير عمليات المسح، المرحوم لؤي حقي، وهو متوجه إلى مكتبه في بغداد.

بالنسبة إلى كل واحد من أعضاء فريق العمل، كانت الصدمة عنيفة وكان الشعور بها عميقا. وما حدث لاحقا كان استثنائيا، ربما لأنه بدأ شيئا عاديا. فقد توقف الفريق عن العمل وبكى مدير عملياته وكرّمه. لكنه، بعد ذلك، عاد إلى الميدان ليعمل مدة أربعة أشهر إضافية وينجز عملية المسح التي كلفت لؤي حقي حياته.

البيانات، تم استخدام برنامج كومبيوتر مصمم خصيصا لكشف الفجوات والأخطاء الممكنة. أما القائمون بالمقابلات (والمشرفون عليهم محليا) فقد تمكنوا، عن طريق التفاعل المستمر مع فريق البيانات، من العودة إلى الأسر مرات عديدة، عند الضرورة، للتأكد من أن كل استبيان هو صحيح وتام وقابل للاستخدام.

المعنى المزدوج لمسح قطاع الأسر - الأرقام والأحاسيس

إن العبارة الإنكليزية المختصرة IHSES تشير بنوع خاص إلى مسح الأسر خلال فترة السنتين 2006 - 2007، كما تشير، على نطاق أوسع، إلى قاعدة البيانات الناتجة من هذا المسح. غير أن هذه العبارة المختصرة تعني، في اللغة العربية، شيئا آخر هو "الإحساس". ولعل تفسير المأثرة الرائعة على العمل، التي برهنت عنها فرق العمل الميدانية، لا يكمن في جمع الإحصاءات بل بالأحرى في الإحساس بما تمثل.

ومع أن مناطق عديدة من العراق كانت آمنة وهادئة نسبيا خلال فترة المسح، فقد عملت فرق المسح المحلية في جو من الغموض المستمر، وأحيانا في جو من العنف الإجرامي، مع مخاطرة شخصية استثنائية. كذلك جرت محاولات لتأمين سلامة العاملين في فرق المسح قدر المستطاع. أما طرق اختيار العينات فتم تكيفها للحصول على نتائج ذات طابع تمثيلي من "المناطق الحامية"¹. ومع ذلك، كان من المتعذر تفادي العنف والمخاطر. هذا وتمت، في جميع المحافظات، زيارة المدن الرئيسية والمناطق الحضرية الأخرى، فضلا عن المناطق الريفية.

والسؤال هو: ماذا يفسر عزم هؤلاء الشباب (والمشرفين على عملهم من مراقبين ومديرين، الذين ليسوا شبانا مثلهم) على العمل يوما بعد يوم لمدة 13 شهرا في جو يسيطر عليه باستمرار الضغط الشديد وانعدام الأمن والخوف؟

ليس الجواب في المال وحده. فأنظمة العمل المصرفي ودفع الأموال النقدية كانت غير موجودة في مناطق عديدة من البلاد. وقد حاول المديرون الماليون للمسح بجهد كبير تأمين مدفوعات الرواتب والتعويضات بشكل منتظم. ولم يكن هذا أمرا مريحا، بل كان على الكثيرين أن يدفعوا شخصيا نفقاتهم الخاصة خلال أشهر عديدة. ومع ذلك، بقي العمل مستمرا.

والجدير بالذكر أن هناك بحثا إضافيا قائما لمعرفة ما جرى بالفعل. ومن الواضح، كما روى القائمون بالمقابلات أن كل عضو من أعضاء فريق العمل الميداني قد عانى، على الأقل، جوا من الضغط المتواصل، وأنه واجه أوضاعا تهدد حياته بالخطر. وجميع القائمين بالمقابلات تقريبا، وإن لم يمروا بتجربة شخصية، يتحدثون عن أسئلة طرحت عليهم بروح عدوانية، وظروف اعتقال غير قابلة للتنبؤ، ومواجهات مع قوى الأمن المحلية، والمليشيات والجيش الأجنبية. وهم يصفون بعض رواياتهم، عندما يتذكرونها، كروايات صعبة التصديق (الجلوس مع عائلات لتسجيل التفاصيل عن لقاحات الأطفال وتقدير المسافة إلى أقرب مكتب بريد، في حين كانت قنابل الهاون تنفجر والقناصون يطلقون النار من سطوح الأبنية على المناطق الخلفية). ويصفون أيضا كيف تعذر عليهم إنجاز المقابلات، لأن المنزل لم يعد موجودا في اليوم التالي، وكيف كانوا يحاولون تعقب ساكنيه.

من الممكن الحصول على التقرير الإحصائي للمسح الاجتماعي والاقتصادي لقطاع الأسر العراقي من موقع الإنترنت التالي: www.worldbank.org/iq

بنية قطاع النفط والغاز العراقي:

من المقدّر امتلاك العراق لـ 115 مليون برميل من احتياطات النفط المؤكدة، الى جانب احتمال وجود كميات أكثر من النفط غير المكتشف في المناطق غير المسبورة في البلاد. كما يُقدّر امتلاك العراق لـ 110 تريليون قدم مكعب على الأقل من الغاز الطبيعي. وحوالي 70% من إحتياطي العراق من الغاز الطبيعي مترابط مع النفط (أي إنتاج الغاز الطبيعي بالتزامن مع النفط)، ويتكون الباقي من الغاز غير المترابط (20%) و من غاز الحقول (10%). وبما أن معظم الغاز الطبيعي مترابط مع النفط، فإن أي تقدم باتجاه زيادة إنتاج النفط في البلاد سيؤثر بشكل مباشر على قطاع الغاز. ويحرق معظم الغاز المترابط بكل بساطة. ويُستعمل جزء من الغاز لإعادة حقن الآبار لتحسين معالجتها ومعدلات استخراج النفط منها وأيضاً لتوليد الطاقة. إن العمل على زيادة كمية الغاز الموفّرة لتوليد الطاقة عبر تجميع الغاز وإنتاجه، يستطيع أن يوفر للعراق فوائد إقتصادية هامة.

بعد عملية إعادة تنظيم هامة أجريت في العام 1987، أصبحت شركة النفط الوطنية العراقية (INOC) جزءاً من وزارة النفط. ووزارة النفط هي الرأس المدير لصناعة النفط وتشرف على عدد من الشركات المحددة الوظيفة التي تديرها الدولة. وهذا يشمل شركة للتنقيب عن النفط، شركة للحفر، ثلاث شركات للإنتاج (نفط الشمال، نفط الجنوب وميسان)، شركة خطوط الأنابيب، ثلاث مصافٍ للنفط، شركة توزيع مشتقات النفط، شركتي غاز، شركة لتعبئة الغاز (توفير وتوزيع غاز النفط المسيل للإستخدام المنزلي)، شركة لناقلات النفط، شركة للمشاريع النفطية (تصميم وهندسة المشاريع المنبع والمصب) والمنظمة الحكومية لتسويق النفط (SOMO).

يُصدّر العراق النفط الخام عبر قناتين أساسيتين، مرافاً البصرة في الجنوب وأنبوب كركوك-كيهان إلى تركيا في الشمال. وتتولى شركة SOMO تسويق النفط بالنيابة عن الوزارة، وهي لا تحتفظ بأي من عائدات البيع التي يجري تحويلها مباشرة إلى صندوق تنمية العراق (DFI)، ومن هناك إلى الموارد العامة عبر وزارة المالية.

وقد أعلن معالي رئيس مجلس الوزراء السيد نوري المالكي، في كلمته الإفتتاحية أن أمن وإزدهار العراق مرتبطان بقطاع الطاقة. وطلب من الندوة وضع إجراءات وتوصيات محددة لوقف وعكس الإنخفاض الراهن للإنتاج ولزيادة الصادرات إلى الحد الأقصى لمواجهة متطلبات الموارد العامة للبلاد. وطلب رئيس مجلس الوزراء الإهتمام بتطوير السياسة النفطية للعراق وإصلاح مؤسساتها العامة والبنية القانونية والنظامية فيها.

كانت الندوة أحد أهم الأحداث الملموسة في قطاع النفط والغاز في العراق التي شارك فيها البنك الدولي، كما كانت دليلاً عن الشعور الجديد بالحاجة الملحة ضمن الحكومة لمعالجة تطوير سياسة النفط والغاز والموارد النفطية. إن الصعوبات هائلة لإعادة تأهيل وتحسين البنية التحتية للنفط والغاز في العراق وإصلاح وبناء مؤسسات القطاع، وقد حجب تعاظم الموارد الناجم عن إرتفاع الأسعار تلك الصعوبات حتى الآن، رغم وجودها منذ بعض الوقت.

يساهم قطاع النفط العراقي بحوالي 65% من إجمالي الناتج المحلي للعراق، وبما يفوق 90% من الإيرادات العامة، وهو بالتالي أساسي بالنسبة لوضع العراق المالي وحاسم لإزدهار الإقتصاد العراقي. وسيكون للإنخفاض الراهن للطلب العالمي على النفط الخام كنتيجة للأزمة المالية العالمية تأثيراً هاماً على العراق في ظل اعتماده على النفط بشكل أساسي. وقد انخفض الطلب العالمي على النفط في الأشهر الستة الماضية وتشكل التوقعات باستمرار هذا الإنخفاض ثقلاً ضاعطاً على أسعار النفط الخام. إن هبوط الأسعار العالمية للنفط مؤخراً إلى ما يقارب 45 دولاراً أميركياً للبرميل، أي أقل من نصف متوسط الأسعار المسجلة في العام 2008، قد أدى إلى تأثير سلبي مضرّ على المالية العامة وميزان المدفوعات في العراق. وقد أعيد تعديل سعر النفط نزولاً مرتين لموازنة 2009 (في تشرين الثاني/نوفمبر 2008 وكانون الثاني/يناير 2009). ويسير وضع العراق المالي نحو الأسوأ مع توقع تقلص عائدات النفط بنسبة 26% وفق تصورات صندوق النقد الدولي، مما ينعّض موقفاً مالياً قوياً (فائض مالي عام بنسبة 8.2% من إجمالي الناتج المحلي في 2008).

لن يتوفر للعراق مع مستويات أسعار النفط الحالية إيرادات عامة كافية لتمويل موازنته لسنة 2009. ويتوقع صندوق النقد الدولي عجزاً بنسبة 17% من إجمالي الناتج المحلي لهذه السنة. ومن الممكن أن يتجاوز العجز لسنة 2009 هذه النسبة بكثير كون النفط العراقي الخام يباع بأقل من 40 دولاراً أميركياً للبرميل، في حين أن الموازنة المنقحة تقوم على افتراض سعر 50 دولاراً أميركياً للبرميل. وقد أعلنت الحكومة عن نيتها السماح بتخفيضات للإنفاق المتواتر والاستثماري في موازنة إضافية إذا ما استمرت أسعار النفط في إتجاهها المنحدر. ولدى العراق إحتياطات نفط كافٍ لتغطية عجز هذه السنة، لكن الوضع في العام 2010 قد يكون مختلفاً.

ورغم أن صادرات العراق النفطية قد ارتفعت تدريجياً من 1.4 مليون برميل يومياً في 2005 إلى 1.8 مليون برميل يومياً في 2008. فإن هذا لا يكفي للتعويض عن التدهور الأخير لأسعار النفط العالمية. كما أن مستوى صادرات النفط العراقية قد تعرض في الآونة الأخيرة للعرقلة بفعل تراجع حاد للإنتاج من 2.53 مليون برميل في اليوم في حزيران/يونيو 2008 إلى 2.16 برميل في اليوم مؤخراً.

ولمواجهة تردّي الموقع المالي للعراق، تُركز الحكومة العراقية حالياً بالكامل على تحسين الأداء في أهم قطاع إقتصادي لديها. ففي أواخر شباط/فبراير من هذه السنة عقدت ندوة لإجراء مراجعة الشاملة للسياسة النفطية، ولمناقشة كيفية زيادة إنتاج النفط وصادراته خلال السنة القادمة. وقد ترأس الاجتماع رئيس مجلس الوزراء وشارك فيه نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزراء النفط والمالية والتخطيط ومجموعة من كبار المسؤولين الحكوميين.

كما دعي خبراء دوليون لإبداء آرائهم حول تطوير سياسة العراق للنفط والغاز. وقد جرى تبادل للآراء بين خبراء عراقيين مرموقين مغتربين من ذوي تجربة في قطاع النفط والغاز العراقي مع خبراء من إيطاليا والنرويج والولايات المتحدة وفرنسا وترينيداد وتوباغو واليابان. وقد حضر البنك الدولي الندوة بناء على دعوة من نائب رئيس مجلس الوزراء.



www.sigir.mil

البصرة، مستوعب نطفء العراق

وقد وضعت الندوة عدداً من التوصيات الرئيسية حول سياسة القطاع، كما شددت على ضرورة تقديم المساعدة الدولية لتطوير قطاع النفط والغاز العراقي. وتبحث الحكومة العراقية حالياً تطبيق تلك التوصيات لزيادة صادرات النفط بأكثر من 0.5 مليون برميل يومياً لمعالجة الوضع المالي المتردي ولو جزئياً على الأقل. ويدرس البنك الدولي حالياً، بناءً على طلب الحكومة العراقية، السبل التي يمكنه من خلالها دعم تطوير قطاع الطاقة العراقي.

وإضافة إلى الدعم الذي وفّره في تلك الندوة لقطاع النفط والغاز العراقي، يستمر البنك الدولي بمساندة قطاع الطاقة العراقي من خلال مبادراته في قطاع الكهرباء الذي التزم بها منذ 2004. يقوم البنك الدولي بتمويل إعادة تأهيل محطة توليد الكهرباء في الهارثة لحالات الطوارئ في جنوب العراق، ومحطتي دوكان ودريندخان الكهرومائية في شمال العراق بواسطة قرضين من المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) بمجموع 144 مليون دولار أميركي. كما يقدم البنك الدولي المساعدة الإستشارية لقطاع الكهرباء عبر هبة من صندوق الإئتمان العراقي بقيمة 6 ملايين دولار أميركي.

تاريخ الانتهاء	القطاع	المبالغ غير المدفوعة	المبلغ المخصص بملايين الدولارات الأمريكية	تاريخ الموافقة	
					الصندوق الائتماني للعراق
					منجز
حزيران 2005	القطاع العام		2.5	شباط 2004	بناء القدرات
كانون الأول 2006	التعليم		38.8	أيار 2004	توفير الكتب المدرسية
كانون الأول 2008	التنمية الاجتماعية	1.4	20	كانون الأول 2004	البنية التحتية للمجتمع
					قيد التنفيذ
حزيران 2009	التعليم	28.4	60	تشرين الأول 2004	إعادة بناء وتأهيل المدارس
شباط 2010	القطاع الحكومي العام	1.4	7	تشرين الثاني 2004	بناء القدرات
آذار 2010	الصحة والتغذية والسكان	9.6	25	تشرين الثاني 2004	إعادة تأهيل القطاع الصحي
حزيران 2010	تنمية القطاع الخاص والقطاع المالي	24.8	65	تشرين الثاني 2004	تنمية القطاع الخاص
كانون الأول 2006	المياه	46.6	65	كانون الأول 2004	المياه والمرافق الصحية في بغداد
كانون الأول 2009	المياه	74.6	110	كانون الأول 2004	المياه والمرافق الصحية وإعادة البناء في المناطق الحضرية
حزيران 2010	التنمية الاجتماعية	26	26	نيسان 2008	البنية التحتية للمجتمع (قرض إضافي)
أيلول 2009	الصحة، التغذية والسكان	14.8	19.5	تشرين الثاني 2005	الإعاقات
شباط 2010	الحماية الاجتماعية	6.2	8	حزيران 2006	الحماية الاجتماعية
أيلول 2009	تقليص الفقر	1.1	3.6	أيار 2006	مسح لمعيشة الأسر وسياسات مساعدات تقنية
أيلول 2009	تقليص الفقر	0.1	5.5	أيار 2006	مسح لمعيشة الأسر وسياسات القروض
حزيران 2009	التعليم	1.9	6	تشرين الأول 2006	بناء مدرسة الأهوار
أب 2010	البيئة	4.6	5	كانون الأول 2006	إدارة البيئة
أيلول 2010	الطاقة والتعدين	5.5	6	آذار 2007	طوارئ الطاقة الكهربائية
حزيران 2010	الطوارئ الصحية في المناطق	8.3	8.7	حزيران 2008	الطوارئ الصحية في المناطق
					المؤسسة الدولية للتنمية
حزيران 2009	التعليم	105.1	100	تشرين الثاني 2005	طوارئ التعليم: المرحلة الثالثة
حزيران 2010	النقل	132.2	135	حزيران 2006	طوارئ إعادة بناء الطرق
كانون الأول 2010	الطاقة والتعدين	41.2	40	كانون الأول 2006	محطتا دوكان ودريندخان الكهرومائيتان
حزيران 2011	الطاقة والتعدين	126.7	124	آذار 2007	طوارئ الكهرباء
كانون الأول 2013	المياه	101.3	109.5	حزيران 2008	طوارئ إمدادات المياه

إستفادات مذكرة البنك الدولي - مؤسسة التمويل الدولية المشتركة حول الإستراتيجية المؤقتة 2009-2011 من تقييم البنك الدولي لإلتزامه في العراق حتى تاريخه، وكذلك من مشاورات مكثفة مع الحكومة العراقية ومجموعة المانحين والشركاء الآخرين ومن ضمنهم ممثلين للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. وتقع الأنشطة وفق هذه المذكرة ضمن واحد أو أكثر من ثلاثة مجالات لمواضيع الإلتزام التالية:

- الاستمرار في دعم عملية إعادة البناء والاستقرار الإجتماعي الإقتصادي الجارية.
- تحسين توجيه وإدارة الموارد العامة، بما فيها الموارد البشرية والطبيعية والمالية.
- دعم السياسات والمؤسسات التي تشجع النمو الواسع القاعدة بقيادة القطاع الخاص.

الصندوق الدولي لإعادة إعمار العراق (IRFFI)

يهدف الصندوق الدولي لإعادة إعمار العراق إلى مساعدة المانحين على توجيه الموارد وتنسيق المساعدة للإعمار والتنمية في العراق من خلال صناديق إئتمان: صندوق البنك الدولي الإئتماني للعراق (ITF) والصندوق الإئتماني للعراق التابع لصندوق الأمم المتحدة للتنمية. ويمول الصندوق الائتماني للعراق (ITF) إعادة الإعمار ومشاريع بناء القدرات في إطار إستراتيجية التنمية الوطنية للعراق والالتزام الدولي مع العراق.

المحفظة

تتضمن المحفظة العراقية ثلاثة مشاريع منجزة في ميادين بناء القدرات، توفير الكتب المدرسية وتنمية البنية التحتية للمجتمع، وعشرين مشروعاً قيد الإنجاز. يمول الصندوق الائتماني للعراق (ITF) خمسة عشر مشروعاً منها وتمول المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) خمسة مشاريع وتتركز في قطاعات كالمياه، تأهيل الطرق، الصحة، الطاقة، التعليم والحماية الإجتماعية.