بناء المرونة الاقتصادية الحضرية لمدينة بيروت في إطار التخطيط للتعافي من جائحة كوفيد-19

ورقة سياسات

Building Urban Economic Resilience during and after COVID-19
#urbaneconomicresilience

مقدمة

وضعت الأمم المتحدة إطار عمل كرّس أهمية تمكين الحكومات المحلية وتعزيز قدرة المدن والمجتمعات المحلية على الصمود باعتبارها أساسية في جهود تحقيق التعافي من جائحة كوفيد-19. وفي هذا السياق، شارك عدد من منظمات الأمم المتحدة في تنفيذ مشروع "بناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد جائحة كوفيد-19" في ست عشرة مدينة حول العالم. وهذه المنظمات هي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر

16 مدينة حول العالم

شارك عدد من منظمات الأمم المتحدة في تنفيذ مشروع "بناء المرونة الاقتصادية الحضرية أثناء وبعد جائحة كوفيد-19" في ست عشرة مدينة حول العالم

الكاريبي، واللجنة الاقتصادية لأوروبا ومنظمة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية.

ويرمي المشروع إلى تزويد المدن والسلطات المحلية المستفيدة بالأدوات العلمية الملائمة لتمكينها من تقييم قدراتها الاقتصادية والمالية والتعامل مع آثار الجائحة، وذلك عن طريق خطط تنموية تضمن لها المرونة الاقتصادية الحضرية اللازمة لمواجهة الصدمات والكوارث غير المتوقعة والتعافي منها بكفاءة والتحول نحو نمو مستدام على المدى الطويل.

هذه الورقة هي إحدى مخرجات المرحلة الثالثة للمشروع الذي تقوده الإسكوا في المنطقة العربية. وتتناول هذه الورقة المرونة الاقتصادية الحضرية في مدينة بيروت. وتعطي دراسة مرونة مدينة بيروت قيمة كبيرة للمشروع، نظراً إلى أن هذه المدينة هي عاصمة الجمهورية اللبنانية، ومركزها الاقتصادي، والسياسي والمالي.

وتعرض هذه الورقة أهم نتائج تشخيص الوضع في مدينة بيروت. ويتضمن القسم الأول لمحة موجزة عن استجابة المدينة لجائحة كوفيد-19. ويعرض القسم الثاني نتائج تشخيص المرونة الاقتصادية الحضرية لمدينة بيروت. أما القسم الثالث، فيتضمن توصيات لتعزيز هذه الجهوزية.

يرمي المشروع إلى تزويد المدن والسلطات المحلية المستفيدة بالأدوات العلمية الملائمة لتمكينها من تقييم قدراتها الاقتصادية والمالية والتعامل مع آثار الجائحة

أولاً. استجابة مدينة بيروت لجائحة كوفيد-19

استجابة لتفشي جائحة كوفيد-19، اتخذت الحكومة اللبنانية عدداً من القرارات على مستوى البرلمان، والحكومة المركزية، والبلديات. فقد أقرّ مجلس النواب إجراءات طارئة، منها تمديد آجال سداد الديون والضرائب للأفراد والشركات، والموافقة على توزيع تحويلات نقدية للأسر الفقيرة في جميع المناطق اللبنانية بقيمة 1,200 مليار ليرة لبنانية خلال العام 2020.

1,200

مليار ليرة لبنانية

قيمة التحويلات النقدية للأسر الفقيرة في جميع المناطق اللبنانية خلال العام 2020

وأنشأت الحكومة المركزية صندوق التضامن الوطني لجمع التبرعات النقدية والعينية، من بين إجراءات أخرى عديدة.

ومددت وزارة المالية المواعيد النهائية المالية للقروض والضرائب ونفذت وزارة الشؤون الاجتماعية برنامج مساعدات نقدية للأسر الفقيرة[1]، وقامت وزارة الصحة بتحديث عدد من المستشفيات العامة لزيادة سعتها لاستيعاب مرضى كوفيد-19، وقدمت وزارة المالية الدعم للمستشفيات الخاصة لزيادة سعة الأسرّة.

على الرغم من ذلك، لم تتسم الجهود المبذولة بالفعالية المرجوة، لعدة أسباب، منها ضعف الحوكمة، وعدم القدرة على الوصول إلى جميع الأسر الفقيرة، وتسبُّب صرف الإعانات النقدية بالليرة اللبنانية بزيادة الليرة اللبنانية المتداولة، مما أمعن في إضعاف قيمة العملة الوطنية.

وقد حفّز ضعف الاستجابة الرسمية للجائحة عدداً من الجهات غير الحكومية على العمل بمعزل عن الهيئات الرسمية. فقدمت عدة منظمات من المجتمع المدني مساعدات عينية للأسر الفقيرة، ولكبار السن الذين لم يكن بإمكانهم التسوق بأمان أثناء الوباء.

وأنشأت بلدية بيروت لجنة خاصة بفيروس كوفيد-19 من أجل تنسيق الإجراءات التي تتخذها الجهات الحكومية وغير الحكومية على مستوى المدينة. وأشرفت اللجنة على توزيع المساعدات على الأسر الأكثر عرضة للخطر.

ثانياً. نتائج تشخيص المرونة الاقتصادية الحضرية لمدينة بيروت

تعرّف المرونة الاقتصادية الحضرية بأنها قدرة المجتمعات الحضرية على التخطيط للصدمات والتنبّؤ بها، بما في ذلك الأزمات الطويلة المدى، التي من الممكن أن تعود بالضرر على اقتصاداتها. وهي أيضاً القدرة على تعبئة الموارد وإعادة تخصيصها لتحمّل تلك الصدمات ومن ثم التعافي منها وإعادة البناء، للعودة إلى مستويات ما قبل الأزمة على الأقل؛ وقدرتها على وضع الاقتصادات على مسار النمو الاقتصادي المستدام[2].

وقد جرى تشخيص مرونة مدينة بيروت باستخدام منهجية تقييم مبنية على خمسة محددات للمرونة، وهي: بيئة العمل المحلية، سوق العمل المحلية، النظام المالي المحلي، الحوكمة الاقتصادية المحلية، والترابط والبنية التحتية للخدمات الأساسية.

وتشمل هذه المحددات 17 مؤشراً لقياس الأداء يتم في ضوئها تحديد نقاط القوة والضعف، واقتراح المجالات المحتملة لتطوير الأداء من أجل مساعدة السلطات المحلية على تحسين المرونة الاقتصادية والحضرية للمدينة.

5 محددات للمرونة

1 https://urbanresiliencehub.org/wp-content/uploads/2020/12/global-compendium-of-practices-covid-19.pdf.

2 https://www.uncdf.org/article/6196/guiding-principles-and-practices-for-urban-economic-recovery-and-resilience.

وقد طوّر هذه المنهجية صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال، بالتعاون مع شركاء المشروع الإقليميين، بما في ذلك الإسكوا، ومنظمة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

وشمل التشخيص المجالات التالية:

1

مرونة بيئة العمل المحلية

تحليل قدرة مجتمع الأعمال المحلي على الحفاظ على معدلات النمو والاستجابة للمتغيرات الديمغرافية والتكنولوجية ومتغيرات السوق.

2

مرونة سوق العمل المحلية

تحليل قدرة سوق العمل المحلي على التكيُّف مع التغيُّرات في النشاط الاقتصادي وإعادة توزيع الوظائف مع تقليل معدّل البطالة إلى أدنى حدّ.

3

مرونة النظام المالي المحلي

تحليل قدرة النظام المالي المحلي على تزويد الأنشطة الاقتصادية بأدوات تمويل مناسبة، ومنها قدرة الوحدات الإدارية المحلية على تعبئة الموارد المالية.

4

مرونة الحوكمة الاقتصادية المحلية

تحليل مشاركة السلطة المحلية مع المجتمع في التخطيط الاقتصادي وتعبئة الموارد وتخصيصها وتفعيل الاستثمارات الحكومية والخاصة.

5

مرونة الترابط والبنية التحتية للخدمات الأساسية

تحليل خدمات البنية التحتية للخدمات الأساسية والترابط التي تتيح التفاعل بين المحددات الأربعة السابقة بشكل فعال في ظل ظروف الجائحة وغيرها من الأزمات.

تهدف هذه المحددات التي تشمل 63 مؤشراً فرعياً إلى قياس أداء المدينة ومن خلاله اقتراح مجالات تحسين الأداء. فهي تشكل أساساً يساعد السلطات المحلية على قياس أدائها الاقتصادي وتحديد نقاط القوة والضعف في هياكلها المؤسسية وأنظمتها التشغيلية وبالتالي تحقيق المرونة الاقتصادية والمالية وصولاً إلى تطبيق المرونة اللازمة.

الجدول 1. التقييم المناظر لكل درجة من درجات المرونة

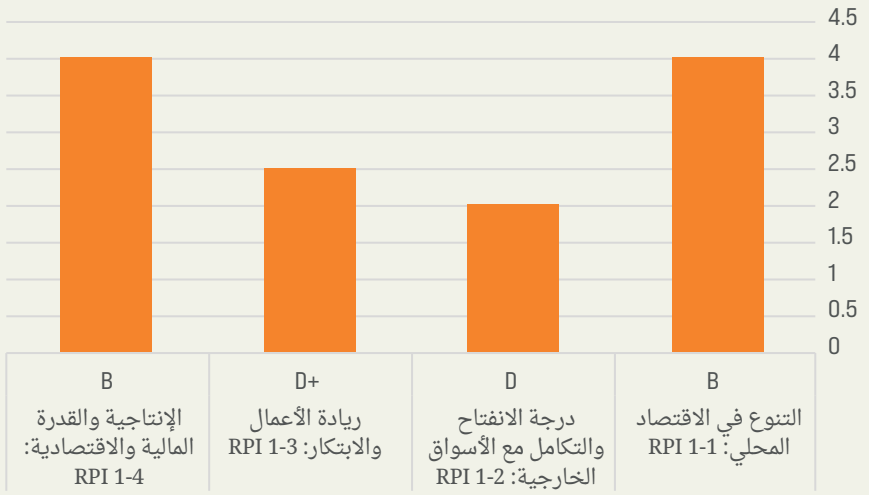
الدرجة	التقييم
A	أداء متميز يحقق أقصى درجات المرونة الاقتصادية والمالية
B	أداء جيد يتزامن مع قدرة عالية على تحقيق المرونة في مدة وجيزة
C	أداء متوسط يظهر قدرة على تقليل الآثار السلبية مع مدة تعافٍ متوسطة
D	أداء ضعيف يؤدي إلى حدوث آثار سلبية كبيرة وفترة تعافٍ طويلة
F	فشل في تحقيق المرونة الاقتصادية والمالية ذاتياً وحاجة إلى حكومة مركزية تحول دون الانهيار الاقتصادي التام وفترة تعافٍ طويلة الأمد

نتائج التشخيص

كشف تشخيص المرونة الحضرية المفصّل لمدينة بيروت أنّ أداءها ضعيف على صعيد محددات المرونة الخمسة، وذلك على النحو التالي:

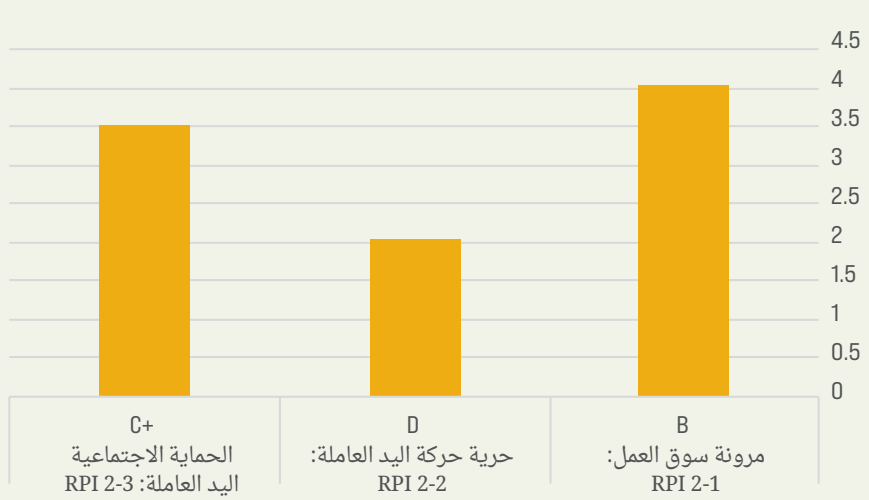
1 المحدد الأول RPI 1: مرونة بيئة العمل المحلية

أظهرت المؤشرات أن أداء مدينة بيروت متوسط إلى ضعيف. ويعود ذلك إلى ضعف درجة الانفتاح والتكامل مع الأسواق الخارجية ومحدودية البيئة المناسبة لريادة الأعمال والابتكار الموجودة في المدينة. ومع ذلك، تُظهر المدينة تنوعاً اقتصادياً محلياً قوياً إلى حد ما، إضافة إلى إنتاجية وقدرة مالية واقتصادية لا بأس بها.



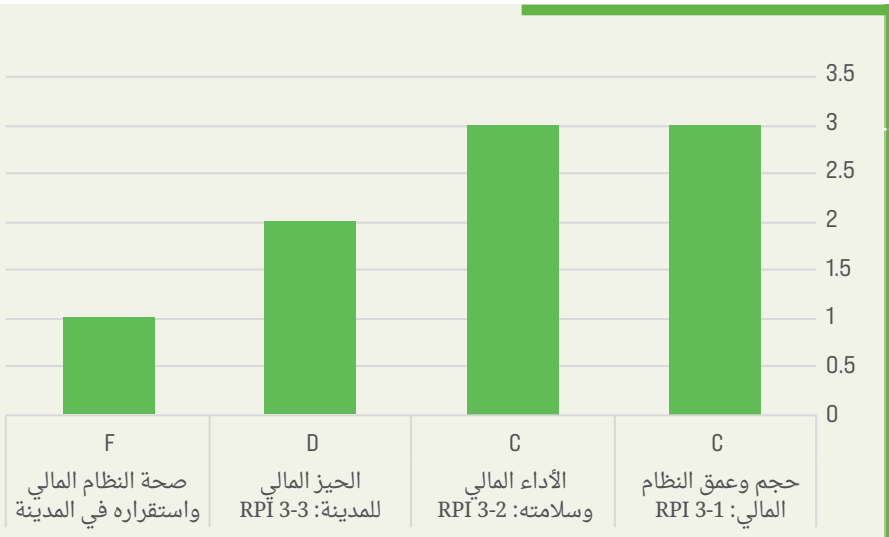
2 المحدد الثاني: RPI 2: مرونة سوق العمل المحلية

أظهرت المؤشرات أن أداء المدينة متوسط. ويعود ذلك إلى عدم تنوع القوى العاملة وانخفاض مستوى مشاركة المرأة فيها؛ وإلى ضعف الحماية الاجتماعية المقدّمة للقوى العاملة؛ وقلّة فرص تنقُّل هذه القوى في سوق العمل.



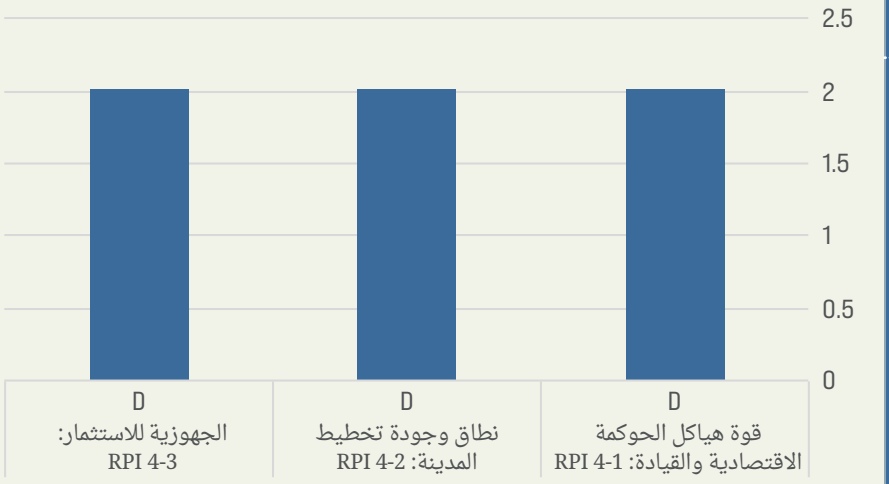
3 المحدد الثالث: RPI 3: مرونة النظام المالي المحلي

أظهرت المؤشرات أنّ أداء المدينة متوسط إلى ضعيف. ويعود ذلك إلى ضعف الحيّز المالي العام والاستقرار المالي. ورغم ذلك، فإنّ الأداء المالي للمدينة لا بأس به من حيث حجم وعمق النظام المالي ووجود خيارات متعددة لتقديم الخدمات المالية.



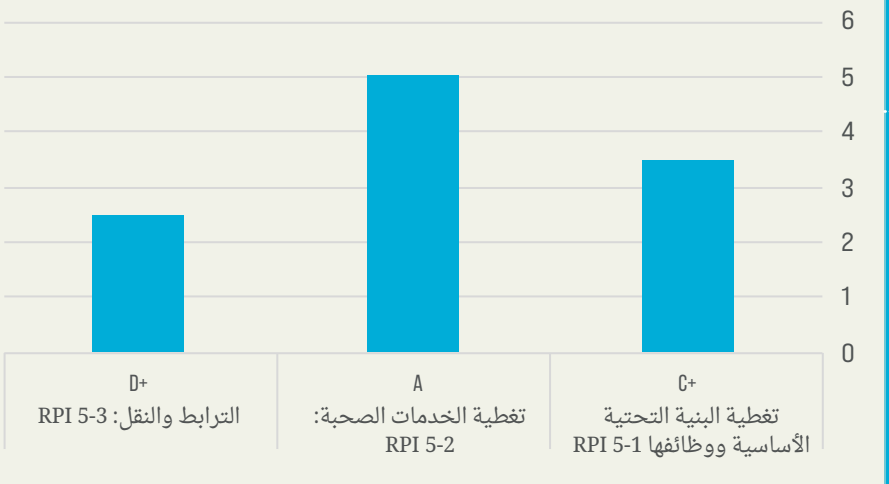
4 المحدد الرابع: RPI 4: مرونة الحوكمة الاقتصادية المحلية

أظهرت المؤشرات أن أداء المدينة ضعيف من ناحية الحوكمة الاقتصادية، نتيجة لانخفاض جودة التخطيط على مستوى المدينة وقلة الاستثمارات البنّاءة.



5 المحدد الخامس: RPI 5: مرونة الترابط والبنية التحتية للخدمات الأساسية

أظهرت المؤشرات أن أداء المدينة قوي نوعاً ما نظراً لنطاق تغطية الخدمات الصحية والبلدية الأساسية، إلا انها تعاني من الانقطاعات المتكررة للكهرباء. كما أن الأداء ضعيف من حيث الترابط ما بين المدينة وقدرة القوى العاملة على التنقّل.



ثالثاً. توصيات لتعزيز المرونة الاقتصادية الحضرية لمدينة بيروت

جرى العمل من خلال مشروع بناء المرونة الاقتصادية خلال وبعد جائحة كوفيد- 19 على تطوير خطة لبناء هذه المرونة، وذلك بالتعاون مع بلدية بيروت.

وفي ما يلي بعض التوصيات التي يتم الاستناد إليها في الخطة:

مرونة بيئة العمل المحلية

العمل على معالجة محدودية التنوع الاقتصادي في المدينة، من خلال تعزيز مشاركة الشباب والنساء في القوى العاملة. ويتم ذلك عبر تحفيز المؤسسات العاملة في بيروت على توفير التدريب المهني وخاصة للشباب، والتأكد من تكافؤ الفرص بين الإناث والذكور. ويمكن تنفيذ هذا الإجراء عبر التعاون بين بلدية بيروت ووزارة العمل.

في ضوء ضعف اقتصاد مدينة بيروت أمام الصدمات الاقتصادية، ينبغي الاستثمار في اقتصاد المعرفة عبر إنشاء بوابة/منصة بيانات بلدية ومشاركة بلدية بيروت في إنشاء مركز لتطوير الأعمال التجارية لتوجيه جهود القطاع الخاص، على أن يقدم هذا المركز المشورة القانونية للشركات الصغيرة غير المرخصة التي ترغب في الانتقال إلى الصفة الرسمية. ومن شأن هذه الإجراءات أن تعزز قدرة المدينة على تصدير الخدمات عبر توفير الهياكل الأساسية اللازمة للشركات التجارية العاملة في المدينة.

فتح اقتصاد المدينة أمام المصارف الأجنبية وغيرها من المؤسسات المالية وغير المالية، لتعزيز ريادة الأعمال والابتكار. ويُقترح تحقيق ذلك عن طريق تشجيع الاستثمار الأجنبي في الشركات الناشئة في المدينة من خلال تنفيذ حزمة من الإجراءات المالية. ويتطلب تنفيذ هذه الخطوات تعاوناً بين بلدية بيروت والحكومة ومجلس النواب، لإقرار القوانين والتعديلات المطلوبة.

تعزيز الإنتاجية والقدرة المالية والاقتصادية في المدينة وتعزيز التعافي الاقتصادي الأخضر المراعي للبيئة ويُقترح تحقيق ذلك، مثلاً، من خلال الاستثمار في محطة إنتاج طاقة كهربائية على الصعيد البلدي تعمل بالغاز الطبيعي؛ وتقديم حوافز لتوليد الطاقة الشمسية اللامركزية؛ وسنّ تشريعات لتنظيم الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

مرونة سوق العمل المحلية

زيادة مشاركة الشباب، وخصوصاً النساء، في القوى العاملة في القطاعات الاقتصادية المختلفة. ويُقترح تحقيق ذلك من خلال تحفيز المؤسسات العاملة في مدينة بيروت على توفير التدريب المهني للشباب؛ وضمان تكافؤ الفرص بين الرجال والنساء؛ وإنشاء منصة لتسويق جميع المنتجات، ولا سيما تلك التي تنتجها النساء، من أجل تشجيع التصدير من داخل المدينة.

تحسين ظروف التنقل داخل المدينة، وتهيئة الظروف للتخفيف من التلوث، من خلال الحد من دخول سيارات الركاب إلى المدينة، وتوفير أماكن لركن السيارات وحافلات لنقل الركاب. ويمكن تنفيذ هذا الإجراء من خلال التعاون بين بلدية بيروت، ووزارة الداخلية والبلديات، ووزارة الأشغال العامة والنقل.

توفير حوافز مالية، منها الحوافز الضريبية، لأصحاب العمل الذين يمنحون وظائف نظامية للقوى العاملة ويساهمون بذلك في استفادة هذه القوى من الحماية الاجتماعية اللازمة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال التعاون بين بلدية بيروت والحكومة ومجلس النواب، من أجل إقرار القوانين والتعديلات المطلوبة لتعزيز صلاحيات البلدية.

©iStock.com-Erich Karnberger

مرونة النظام المالي المحلي

قيام صانعي القرار بزيادة الأمولة في بيروت، وهي تحوّل زخم النشاط الاقتصادي من القطاع الانتاجي إلى قطاع التمويل؛ وسنّ تشريعات وطنية تهدف إلى تعزيز نشاط مؤسسات التمويل الصغيرة وزيادة حجم وعمق النظام المالي. ويمكن تنفيذ هذا الإجراء بالتعاون بين مجلس النواب والبنك المركزي.

إنشاء بوابة بيانات للبلدية لعرض مشاريع البلدية والفرص الاستثمارية، وذلك لتعزيز الشفافية والسياسات التي تضمن الوصول العادل إلى التمويل من قِبل القطاعات الاقتصادية المختلفة وتحسين الأداء المالي وسلامته.

العمل على تحسين محفظة بيروت الاستثمارية لتعزيز الحيّز المالي للمدينة. ويشكل فرض ضريبة بلدية سنوية على إشغال شاطئ البحر وعلى الشقق الشاغرة أحد الإجراءات الإضافية التي يمكن اتخاذها لتحقيق أهداف السياسات المذكورة أعلاه. ويمكن تنفيذها عبر قرار من المجلس البلدي لمدينة بيروت، وذلك بعد مراعاة القوانين المعمول بها.

تنويع مصادر التمويل، من خلال استحداث سندات البلدية، مما يعزز الصحة المالية للمدينة واستقلاليتها. ويمكن إنشاء هذه السندات بالتعاون بين بلدية بيروت والبنك المركزي.

مرونة الحوكمة الاقتصادية المحلي

تعزيز الديمقراطية التداولية التشاركية على مستوى المدينة؛ وتعزيز الشفافية من خلال إتاحة الوصول إلى المعلومات العامة؛ واستشارة المواطنين مباشرة بشأن القرارات المهمة عبر لجان متخصصة من المواطنين ذوي الآراء والخبرات المتنوعة. ويمكن تنفيذ ذلك بموجب قرار من المجلس البلدي لمدينة بيروت، بعد تعديل القوانين المرعية من قِبل مجلس النواب.

تطوير نظام للتخطيط وضمان الجهوزية للأزمات والكوارث، من خلال إنشاء خلية لإدارة الأزمات في بلدية بيروت للاستعانة بها عند الضرورة، من أجل رفع مستوى الأداء التنفيذي للبلدية. ويمكن تنفيذ هذا الإجراء بموجب قرار صادر عن المجلس البلدي لمدينة بيروت.

العمل على تقليص العبء البيروقراطي الملقى على عاتق الشركات الجديدة، وذلك من خلال تعزيز جهوزية المدينة للاستثمار وتطوير الأعمال. ويمكن تحقيق هذا الهدف من خلال إنشاء بوابة بيانات للبلدية وإشراك البلدية في إنشاء مركز لتطوير الأعمال التجارية لتوجيه جهود القطاع الخاص.

مرونة الترابط والبنية التحتية للخدمات الأساسية

قيام صانعي القرار بتحسين البنية التحتية للخدمات الأساسية في المدينة من خلال زيادة تغطيتها وفعاليتها. ويمكن تحقيق ذلك، مثلاً، من خلال الاستثمار في محطة لإنتاج الطاقة الكهربائية تعمل بالغاز الطبيعي، وتقديم حوافز لتوليد الطاقة الشمسية اللامركزية.

تعزيز قدرة المستشفيات والعيادات الطبية على توفير خدمات الرعاية الصحية الأساسية لزيادة تغطية الخدمات الصحية المقدمة لسكان المدينة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تشجيع الاستثمارات في القطاع الصحي وتهيئة البيئة اللازمة لذلك. ويمكن تنفيذ هذا الإجراء بالتعاون بين بلدية بيروت ووزارة الصحة العامة والمانحين.

زيادة الاعتماد على الشراكات بين القطاعين العام والخاص لتوفير الخدمات العامة الأساسية، مما من شأنه الارتقاء بقطاع النقل والمواصلات في المدينة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال الاستثمار في الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل البنية التحتية الأساسية اللازمة لتنفيذ الأشغال العامة المتعلقة بالمواقف العامة للسيارات والأرصفة وممرات الدراجات.