نظام الحماية الاجتماعية في لبنان يعاني وسط الحرب الحالية: يجب اتخاذ تدابير عاجلة!

ورقة سياسة

أكتوبر / تشرين الأول 2024

مصدر الصورة: هشام مصطفى، سبتمبر / أيلول 2024

تولّت صياغة هذا التقرير كلّ من سينتيا صغير من كاميليون وفرح الشامي من مبادرة الإصلاح العربي (ARI) وديانا تونيا من كاميليون.

إخلاء المسؤولية: شارك الاتحاد الأوروبي في تمويل هذا المنشور. يتحمّل المؤلّفون وحدهم المسؤولية إزاء المحتوى بحيث لا يعكس بالضرورة وجهات نظر الاتحاد الأوروبي.

Funded by the European Union

الملخّص التنفيذي

تهدف ورقة السياسة هذه إلى تقويم استجابة الحماية الاجتماعية في لبنان إلى الحرب المستمرّة وتقدّم توصيات لواضعي السياسات لمواصلة تطوير هذه الاستجابة ثمّ تعزيز مدى الاستجابة للصدمات وصمود نظام الحماية الاجتماعية في البلاد.

لقد أدّت الحرب في لبنان إلى تفاقم الأزمة الاقتصادية ممّا أدّى إلى موجة نزوح جماعي وزيادة نسبة الفقر. في الواقع، يعجز نظام الحماية الاجتماعية المجزّأ أصلًا والذي يعاني من نقص في التمويل عن تلبية الاحتياجات الإنسانية للسكان المتضرّرين. في هذا السياق، لم تكن الاستجابة للطوارئ مناسبة واقتصرت على التحويلات النقديّة والتبرعات العينية التي استفاد منها جزء صغير فقط من المحتاجين.

يعتمد نظام الحماية الاجتماعية في لبنان أساسًا على شبكات الأمان الاجتماعي التي تعمل على استهداف الفقر والتي تقدّم غطاءً محدودًا وتعتمد بشكل كبير على التمويل الدولي. لقد توسّعت شبكات الأمان هذه استجابةً للحرب غير أنّ انتشارها يبقى ضئيلًا نسبيًا. الأمر الذي ينطوي على حاجة طارئة لنهج أكثر شمولية وتنسيقًا من أجل التطرّق للأزمة، أي نهج يشمل المساعدة الإنسانية الفورية وتدابير الحماية الاجتماعية الطويلة الأمد والتي تعزّز استجابة النظام للصدمات كما مرونته، إضافة إلى أنّ الترابط بين أنظمة المساعدة البشرية والاجتماعية ضروريٌ لتحقيق نهج شامل ومستدام.

تخلص هذه الدراسة إلى وجوب إعطاء الأولوية لأنظمة الضمان الاجتماعي الشاملة لكي يتواءم نظام الحماية الاجتماعية في لبنان أكثر مع الغرض منه على أن يستتبع بخطة تعالج مسألة تكوّنه من شبكة معقدة من البرامج والسجلات المختلفة. بالتالي، ينبغي على الحكومة إتخاذ إجراءات حاسمة لتأمين تمويل إضافي من خلال الموارد المحلية وتحسين التنسيق بين أصحاب المصلحة وتوسيع نطاق برامج المساعدة الاجتماعية حتى لكي تتلقى الشرائح الهشة الدعم الذي تحتاجه للمواجهة الأزمة الحالية، وحماية رفاهيتها وسبل عيشها باستمرار.

تعطي التوصيات التالية خارطة طريق لصناع السياسات لاتخاذ إجراءات فورية تهدف لمعالجة الأزمة القائمة وبناء نظام حماية اجتماعية أكثر شمولاً وفعالية للمستقبل، مع مراعاة الثغرات والتحديات الرئيسة التي تشوب هذا النظام، والاستفادة من الفرص الأساسية ومكامن القوة:

- **الإجراءات الفورية :**
  - يتعيّن على الحكومة فتح خطوط ائتمان وتخصيص الأموال من خلال احتياطيات الموازنة بهدف تقديم الدعم الإضافي للمتضررين من الحرب.
  - يتعيّن على الحكومة أن تطور آليات مالية لتسهيل تحويل الأموال إلى شبكات الأمان الاجتماعي ومخصصات البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة.
  - يتعيّن على الحكومة أن توسع نطاق شبكات الأمان الاجتماعي عموديا لتشمل جميع النازحين والمسجلين في المناطق المتضررة.
  - يتعيّن على الحكومة أن توسع نطاق شبكات الأمان الاجتماعي أفقيا من خلال فتح منصة تسجيل مخصصة عبر الإنترنت للنازحين الجدد.
  - يتعيّن على الحكومة اعتماد مراسيم الطوارئ للسماح بتوجيه مخصصات الموازنة الداخلية إلى شبكة الأمان الاجتماعي الموحدة.
  - يتعيّن على وزارة الشؤون الاجتماعية وضع بروتوكول لتبادل البيانات الثنائي مع المنظمات الإنسانية لتسهيل توسيع نطاق المساعدات الاجتماعية.
  - يتعيّن على المنظمات الإنسانية تنسيق استجابتها للتوافق مع آليات الحماية الاجتماعية القائمة وتجنب إنشاء أنظمة موازية.
  - يتعيّن على وزارة الشؤون الاجتماعية أنشاء هيئة تنسيق لضمان استجابة متكاملة بين المساعدات الإنسانية وأنظمة الحماية الاجتماعية.
  - يتعيّن على المانحين توجيه الموارد من خلال الأنظمة القائمة والامتناع عن تمويل استجابات إنسانية موازية بهدف تجنب عدم نجاحها.

- **حلول على الأمدين المتوسط والطويل :**
  - يتعيّن على الحكومة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية وقانون التقاعد لإنشاء نظام ضمان اجتماعي شامل.
  - يتعيّن على الحكومة الاستثمار في تحسين شبكات الأمان الاجتماعي لضمان قدرتها على استكمال نظام الضمان الاجتماعي الشامل بشكل فعال في زمن الأزمات والصدمات.

Funded by the European Union

مقدمة

شهد لبنان تصعيدا للصراع منذ أكتوبر / تشرين الاول 2023، مع ارتفاع في حدة المواجهات اعتبارًا من 23 سبتمبر / أيلول 2024. تترجم ذلك على شكل غارات جوية طالت جنوب لبنان وشرقه، مع عدة ضربات طالت العاصمة بيروت، مما أدى إلى حركة نزوح كبيرة. حتى نهاية سبتمبر / أيلول 2024، تم تسجيل حوالي 5500 ضحية، بما في ذلك أكثر من 1100 حالة وفاة[1]. دمر القصف الإسرائيلي المنازل السكنية والمتاجر والبنية التحتية المدنية، مما أثر على الحياة اليومية للمواطنين. كما أثرت الأعمال العدائية بشكل كبير على سبل عيش ورفاهية السكان الذين كانوا يقطنون المناطق المتضررة، والذين بحثوا عن مكان آمن في جميع أنحاء لبنان.

أدت هذه الأحداث إلى نزوح داخلي لحوالي 550.000 إلى مليون شخص اعتبارًا من سبتمبر / أيلول 2024، وفقًا لتقديرات الحكومة الأولية[2]. عند صياغة هذا التقرير، كان الوضع متقلبًا للغاية، لذا من المرجح أن تتطور هذه الأعداد. يتألف النازحون من مواطنين لبنانيين ومن اللاجئين السوريين والفلسطينيين. أكثر من ثلث هؤلاء هم من الأطفال[3]. في وقت سابق من هذا العام، شكّل عدد النازحين داخليًا من قضاء بنت جبيل ومرجعيون وصور من محافظتي جنوب لبنان والنبطية[4] ما يقارب 94 في المائة ؛ مع ذلك، أصبح النزوح الآن منتشرا على نطاق واسع.

يتزامن تصعيد الأعمال العدائية مع الأزمة الاقتصادية التي تعصف في لبنان والتي أجبرت السكان المقيمين على التصارع مع البطالة وارتفاع تكاليف المعيشة وتدهور الظروف الاجتماعية والاقتصادية والحرمان منذ عام 2019، مما أدى إلى تجاوز معدل الفقر المتعدد الأبعاد 70 في المائة[5]. كما أثر الانخفاض السريع في قيمة الليرة اللبنانية وفقدانها 90٪ من قيمتها بين عامي 2019 و 2022، بشكل غير متكافىء على أفقر الناس وأكثرهم ضعفًا، بما في ذلك الأسر التي تعولها نساء، والأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن، مما أدى إلى القضاء تقريبًا على مدخراتهم[6].

تُستخدم أنظمة الحماية الاجتماعية بطبيعتها لحماية الأفراد من الوقوع تحت خط الفقر وحمايتهم من الصدمات والمخاطر في فترات الأزمات وخارجها. نظام الحماية الاجتماعية في لبنان مجزأ للغاية. فقد ركز بشكل رئيس على تنفيذ شبكات الأمان الاجتماعي التي تستهدف الفقر والتي توفر تغطية ضيقة لجزء صغير من السكان، بناءً على خوارزميات للشريحة المستهدفة. تميز هذا النظام بالتأمين الصحي القائم على التوظيف والذي فقد فعاليته بسبب الأزمة الاقتصادية[7].

شبكتي الأمان الاجتماعي الرئيستين في لبنان هما : برنامج استهداف الفقر وشبكة الأمان الاجتماعي الطارئة، حيث يتم حاليًا التخلص التدريجي من برنامج استهداف الفقر. يعتبر نظام الحماية الاجتماعية في لبنان غير شامل إلى حد كبير حيث ان حجم الاقتصاد غير الرسمي في البلاد كبير على غرار تعرض خوارزميات الشريحة المستهدفة للخطأ وبما أن كلتا شبكتي الأمان لا تغطيان اللاجئين والنازحين. قبل الأزمة الاجتماعية والاقتصادية في عام 2019، لم يكن حوالي 62.6 في المائة من الأسر اللبنانية يتلقى إعانات الحماية الاجتماعية [8]. شهد العامان الماضيان تحسينات كبيرة في

---

[1] الأمم المتحدة - مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. 25 سبتمبر / أيلول 2024. لبنان: تحديث عاجل رقم 28 - تصعيد الأعمال العدائية في جنوب لبنان، اعتبارا من 25 سبتمبر / أيلول 2024. https: / / reliefweb.int / report / lebanon / lebanon-flash-update-28-escalation-hostilities-south-lebanon-25-september-2024 \

[2] كويلين، س.، ومارسي، ف. 26 سبتمبر / أيلول 2024. إسرائيل هاجمت لبنان على الهواء مباشرة: أعرب نتنياهو لا وقف لإطلاق النار مع حزب الله. https: / / www.aljazeera.com / news / liveblog / 2024 / 9 / 26 / israel-attacks-lebanon-live-72-killed-in-latest-wave-of-israeli-attacks. تشير المنظمة الدولية للهجرة إلى أن عدد النازحين بلغ 550 ألف شخص.

[3] الأمم المتحدة - مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. 25 سبتمبر / أيلول 2024. لبنان: تحديث عاجل رقم 28 - تصعيد الأعمال العدائية في جنوب لبنان، اعتبارا من 20 سبتمبر / أيلول 2024. https: / / reliefweb.int / report / lebanon / lebanon-flash-update-27-escalation-hostilities-south-lebanon-20-september-2024.

[4] الأمم المتحدة - مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. 25 سبتمبر / أيلول 2024. لبنان: تحديث عاجل رقم 28 - تصعيد الأعمال العدائية في جنوب لبنان، اعتبارا من 25 سبتمبر / أيلول 2024 https: / / reliefweb.int / report / lebanon / lebanon-flash-update-28-escalation-hostilities-south-lebanon-25-september-2024

[5] البنك الدولي. تقييم الفقر والمساواة في لبنان 2024: التغلب على الأزمة الممتدة (الإنجليزية). واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي. http: / / documents.worldbank.org / curated / en / 099052224104516741 / P1766511325da10a71ab6b1ae97816dd20c

[6] منظمة العمل الدولية. 2021. تقييم الفجوات في الحماية الاجتماعية والضعف في لبنان https: / / www.ilo.org / publications / vulnerability-and-social-protection-gaps-assessment-lebanon.

[7] منظمة العمل الدولية. مارس / آذار 2021. نحو أرضية للحماية الاجتماعية في لبنان: خيارات السياسات وتكاليف المنح الاجتماعية الأساسية لدورة الحياة. متاح على الرابط التالي: https: / / www.ilo.org / beirut / publications / WCMS_828592 / lang--en / index.htm

[8] منظمة العمل الدولية. 2021. تقييم الفجوات في الحماية الاجتماعية والضعف في لبنان. https: / / www.ilo.org / publications / vulnerability-and-social-protection-gaps-assessment-lebanon.

Funded by the European Union

هذا النظام، بما في ذلك إدخال البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة وهو نظام المساعدة الاجتماعية الشامل الأول والوحيد في لبنان الذي يغطي اللاجئين، واعتماد الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية وقانون التقاعد (319). مع ذلك، نفذ البرنامج الأول فقط [9].

منذ بداية النزوح من جنوب لبنان في أكتوبر / تشرين الأول 2023، استجاب لبنان للحماية الاجتماعية عن طريق شبكات الأمان الاجتماعي التي تمثلت في صرف تحويلات نقدية لمرة واحدة. كانت هذه التحويلات مؤقتة وغير كافية إلى حد كبير ولم تشمل جميع المتضررين كما لم تغط الاستجابة سوى 25 في المائة من جميع الاحتياجات الإنسانية، كما هو موضح في الأقسام التالية. بعد أن توسع التصعيد إلى حرب شاملة في سبتمبر / أيلول 2024، زاد عدد الأشخاص المتضررين واحتياجات النازحين داخليًا بشكل كبير، مما أرهق القدرات الحالية في مواجهة كم هائل من النازحين. في الواقع، احتياجات هؤلاء فورية وتشمل الوصول إلى الأمان والملاجئ المناسبة والغذاء والمياه النظيفة والصرف الصحي والفراش والملابس والرعاية الصحية وخدمات التعليم والتعلّم والدعم النفسي والاجتماعي. فشلت الاستجابة الطارئة حتى الآن في تلبية هذه الضروريات بشكل كامل. في الأول من أكتوبر / تشرين الأول 2024، أعلنت الحكومة اللبنانية بالتعاون مع المجتمع الدولي عن الحاجة إلى 425 مليون دولار أميركي للاستجابة الشاملة والفعّالة لهذه الأزمة، واعترفت أنها لا تعرف ما إذا كان سيتم تأمين هذا المبلغ، ومتى، وبأي قدر[10]. يظهر ذلك أن نظام الحماية الاجتماعية في لبنان يكافح لتلبية قدرته على الاستجابة للصدمات والقدرة على الصمود.

الغرض من هذه السياسة الموجزة هو تقييم الاستجابة الحالية وتقديم توصيات سياسية ملموسة لدعم الإجراءات الفورية المطلوبة والاستفادة من الدروس المستفادة للمساعدة في ابتكار نظام حماية اجتماعية أكثر استجابة للصدمات وقدرة على الصمود.

نظرة عامة على مشهد المساعدات الاجتماعية في لبنان

بالنظر إلى تاريخ نظام الحماية الاجتماعية في لبنان والتطورات الأخيرة ذات الصلة التي تم ذكرها بإيجاز، شمل المشهد اللبناني للمساعدات الاجتماعية مؤخرًا ما يلي :

1. البرنامج الوطني لاستهداف الفقر: البرنامج الوطني لاستهداف الفقر هو برنامج المساعدة الاجتماعية الرئيس للحكومة الذي يقدم مجموعة متنوعة من الخدمات للأسر اللبنانية الفقيرة والضعيفة، بما في ذلك قسائم الطعام الإلكترونية، بالإضافة إلى الدعم التعليمي والصحي. يمكن لجميع الأسر اللبنانية التقدم بطلب إلى البرنامج الوطني للحد من الفقر، غير أن شروط التأهيل للحصول على المساعدة، مثل قسائم الطعام الإلكترونية، تحدد من خلال صيغ الاختبار غير المباشرة (PMT) الذي تخضع له كل أسرة تقدمت بطلب. تتضمن قاعدة بيانات البرنامج الوطني لاستهداف الفقر حوالي 150.000 أسرة تقدمت بطلب وتستفيد قرابة 43.000 أسرة حاليًا من التقديمات. في الواقع، يحمل 43 ألف أسرة بطاقة حياة، التي تمنحهم الحق في الانتفاع من خدمات صحية وتعليمية مجانية، و تتلقى منها 15 ألف أسرة من الأكثر فقرا قسيمة الطعام الإلكترونية، أي 4.5% و2% فقط من جميع الأسر اللبنانية على التوالي[11]. هذا الرقم أقل بكثير من العدد المقدر للأسر التي تعيش في فقر مدقع أو الفقر، حتى على أساس المستويات الاقتصادية قبل الأزمة. بسبب نقص التمويل الدولي وخطة إنشاء سجل موحد، يتم حاليًا التخلص التدريجي من البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا - NPTP في عام 2024 ومن المتوقع أن يتم دمجه قريبًا مع شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ- ESSN في برنامج شبكة أمان اجتماعي موحدة [12] - [13].

2. **شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارىء** : تأسست شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارىء عام 2021 بهدف توفير التحويلات النقدية والخدمات الاجتماعية للأسر اللبنانية الأكثر فقرا وضعفًا, المتضررة من الأزمة الاقتصادية وجائحة كورونا 19، مستهدفًا حوالي 93500 أسرة. توافقت قيمة التحويل مع المرحلة الأولى من البرنامج الوطني لاستهداف الأسر الأكثر فقرًا، غير أن شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارىء غطت أيضًا التكاليف التعليمية المباشرة لحوالي 87000 طالب تتراوح أعمارهم بين 13 و18 عامًا التحقوا حاليًا

[9] مبادرة الإصلاح العربي. 12 أبريل / نيسان 2024. الإصلاحات الأخيرة في الضمان الاجتماعي ونظام التقاعد الجديد في لبنان: مقابلة مع رانيا إغناتيوس ولوكا بيليرانو من منظمة العمل الدولية. https: / / www.arab-reform.net / publication / recent-social-security-reforms-and-new-pension-system-in-lebanon-interview-with-ilos-rania-eghnatios-and-luca-pellerano /

[10] https: / / reliefweb.int / report / lebanon / flash-appeal-lebanon-october-december-2024-october-2024

[11] http: / / nptp.pcm.gov.lb / wp-content / uploads / 2019 / 03 / Characteristics-of-NPTP-Beneficiary-HHs_April_14.pdf

[12] https: / / x.com / HectorHajjar / status / 1748346036513346025?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Etweet.

[13] http: / / www.pcm.gov.lb / Library / Files / TORR.pdf

Funded by the European Union

بالمدارس العامة ينتمون إلى أسر تعيش في فقر مدقع. شمل البرنامج أيضا بميزانية أحكامًا للاستجابة السريعة في حالة الطوارئ المؤهلة[14] بميزانية إجمالية تبلغ 246 مليون دولار أمريكي. مع حلول 31 يناير / كانون الثاني 2022، تسجلت حوالي 583000 أسرة على منصة دعم عبر الإنترنت التي تتيح التسجيل للإستفادة من البرنامج. اعتبارًا من فبراير / شباط 2022، بدأ برنامج الغذاء العالمي زيارات التحقق إلى 189712 أسرة استوفت معايير الغربلة الأولية، ويتلقى حوالي 75000 منها حاليًا إعانات [15].

3. البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة : هي منحة اجتماعية شاملة تغطي الأشخاص ذوي الإعاقة الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و30 عامًا بمخصص شهري قدره 40 دولارًا أمريكيًا لمدة 12 شهرًا أطلقتها وزارة الشؤون الاجتماعية بالتعاون مع منظمة العمل الدولية واليونيسيف. يغطي برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة حاليًا تكلفة الإعاقة ويوفر دخلا مدعوم لحوالي 20000 شخص من ذوي الإعاقة.[16]

الإمكانات الضائعة لنظام حماية اجتماعية قادر على الاستجابة للصدمات، كما أظهرت الأزمات السابقة

في خلال جائحة كورونا 19 والأزمة الاقتصادية التي تلتها في عام 2019، شهدت بعض أنظمة الحماية الاجتماعية في لبنان العديد من التعديلات والتدابير للاستجابة للصدمات. تعرّف الاستجابة للصدمات على أنها قدرة نظام الحماية الاجتماعية على تكييف برامجه مع الصدمات المصاحبة واسعة النطاق، وبالتالي الاستجابة للاحتياجات المتزايدة والخاصة بالأزمات. في أوقات الأزمات، تقوم البلدان باستخدام هذه الأنظمة للتخفيف من الصدمات المرتبطة بالصراع أو الكوارث المناخية أو النزوح أو زيادة حدة الأعمال العدائية من خلال توسيع برامج المساعدة الاجتماعية رأسياً أو أفقياً أو خياري التوسع هذه [17]. ويُعرَّف التوسع الأفقي بأنه التكيف المستجيب للصدمات عن طريق إدراج مستفيدين جدد مؤقتًا، بينما يشير التوسع الرأسي إلى الزيادة المؤقتة في قيم الحوالات، مما يوفر زيادة أو إطالة مدة المساهمة لتلبية الاحتياجات الإضافية للمستفيدين.

على سبيل المثال، في عام 2022، وسّعت الحكومة اللبنانية نطاق البرنامج الوطني لاستهداف الفقر بهدف الاستجابة للأزمة الاقتصادية في عام 2019 والاحتياجات المالية المتزايدة للأسر اللبنانية الأكثر فقراً. تم توسيع نطاق البرنامج الوطني لاستهداف الفقر أفقياً من 43 ألف أسرة ليشمل 75 ألف أسرة. كما تم توسيعه عمودياً من خلال زيادة قيمة التحويلات[18] وتوفير مساعدة نقدية شهرية للأسر المستفيدة بقيمة 20 دولاراً أميركياً للفرد و25 دولاراً أميركياً للأسرة لتلبية الاحتياجات الإضافية، مع حد أقصى 145 دولاراً أميركياً شهرياً للأسرة الواحدة.[19] كما يمكن للدول أن تختار إنشاء برنامج جديد للحماية الاجتماعية يعتمد على الأنظمة والقدرات القائمة [20]. يعدّ برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة في لبنان الذي استكمل البرنامج الوطني لاستهداف الفقر من الأمثلة على برنامج الاستجابة لاحتياجات المتضررين من الصدمات. أنشأت الحكومة بدعم من البنك الدولي، شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة في عام 2021 للاستجابة لاحتياجات الأسر الأكثر فقراً في خضم جائحة كورونا 19 والظروف الاقتصادية المتدهورة. قد تم توسيع نطاق البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا لاحقًا من خلال شبكة الأمان الاجتماعي للأسرة لتوفير التحويلات النقدية وإتاحة الوصول إلى الخدمات الاجتماعية لإجمالي 160 ألف أسرة فقيرة للغاية وضعيفة. أما قيمة تحويلات برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة فهي نفسها، باستثناء أن البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا يغطي أيضًا التكاليف المباشرة للتعليم [21].

على الرغم من أن هذه الأمثلة تشكل دليلاً على قدرة شبكات الأمان في لبنان على التوسع الرأسي والأفقي أثناء الصدمات، إلا أن أحد أكبر التحديات هو عدم كفاية التغطية الحالية في حماية الأسر الفقيرة بالكامل من آثار الأزمات الاقتصادية، ناهيك عن الأزمات الأخرى مثل الصراع واسع النطاق

---

[14] http: / / www.pcm.gov.lb / Library / Files / ESSN-%20SIA-AF2.pdf
[15] http: / / www.pcm.gov.lb / Library / Files / TORR.pdf
[16] اليونيسيف. مخصصات الإعاقة الوطنية: أول منحة اجتماعية على الإطلاق في لبنان لتوفير الدعم المالي للأشخاص ذوي الإعاقة. https: / / www.unicef.org / lebanon / national-disability-allowance.
[17] سميث، ج. يونيو / حزيران 2021. تحديد متى وكيف يتم ربط المساعدات الإنسانية والحماية الاجتماعية: إرشادات وأدوات لتحليل الاستجابة. نهج الحماية الاجتماعية في مواجهة جائحة كورونا 19، خدمة المشورة المتخصصة SPACE
[18] قبل عام 2022، كان المستفيدون من البرنامج الوطني لاستهداف الفقر يتلقون مزايا تعليمية وصحية، بينما يحصل آخرون على مساعدات نقدية من خلال قسائم بطاقات إلكترونية يتم إنفاقها في المتاجر المتعاقدة مع برنامج الأغذية العالمي.
[19] برنامج الأغذية العالمي. 9 أغسطس / آب 2022. برنامج الأغذية العالمي في لبنان: البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا وتعزيز القدرات المؤسسية. https: / / reliefweb.int / report / lebanon / wfp-lebanon-national-poverty-targeting-programme-institutional-capacity-strengthening-july-2022
[20] سميث، ج. يونيو / حزيران 2021. تحديد متى وكيف يتم ربط المساعدات الإنسانية والحماية الاجتماعية: إرشادات وأدوات لتحليل الاستجابة. نهج الحماية الاجتماعية في مواجهة جائحة كورونا 19، خدمة المشورة المتخصصة SPACE https: / / socialprotection.org / sites / default / files / publications_files / Deciding%20when%20and%20how%20to%20link%20humanitarian%20assistance%20and%20social%20protection.pdf.
[21] البنك الدولي. 14 آذار 2023 لبنان يعلن عن صرف التحويلات النقدية للأسر اللبنانية الفقيرة بموجب برنامج أمان. https: / / www.worldbank.org / en / news / press-release / 2022 / 03 / 14 / lebanon-announces-payment-of-cash-transfers-to-extreme-poor-lebanese-households-under-aman

Funded by the European Union

الذي يسبب النزوح. كانت شبكات الأمان تغطي فقط السكان الأفقر أي 20% ، وترك نظام الاستهداف هذا الأغلبية وراءه. الدرس الذي كان ينبغي للحكومة اللبنانية أن تتعلمه وتبني عليه هو عدم امكانية تحقيق الاستجابة للصدمات والقدرة على الصمود بمجرد إبقاء المساعدات الاجتماعية غير المساهمة مقابل برامج اختبار الدخل أو من خلال إدخال شبكات الأمان الاجتماعي وبرامج المساعدات الإنسانية [22] التفاعلية وقصيرة المدى. ولا يمكن أن يكون الأخيران فعالين إلا إذا جاءا كتتمة لنظام الحماية الاجتماعية الشامل الذي يوفر تغطية أساسية لدورة الحياة، كما أظهرت العديد من الدراسات [23]. مثاليا، أنظمة الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات والمرنة هي تلك التي توضع فيها خطط الضمان الاجتماعي الشاملة، وترافقها شبكات الأمان الاجتماعي، وفي أوقات الأزمات أو الصراعات أو الصدمات، تتمتع الحكومة بالموارد المالية والبشرية التي تجعلها قادرة على: أ) الحفاظ على عمليات نظام الضمان الاجتماعي، ب) توسيع شبكات الأمان عموديا وأفقيا، و ج) استكمال استجابتها بالمساعدات الإنسانية. كما أن التنسيق أمر بالغ الأهمية لمواءمة مسارات العمل هذه بهدف تحقيق استجابة متكاملة.

الاستجابة للحرب الحالية

حتى الآن، كانت المساعدات الاجتماعية والاستجابة الإنسانية التي تهدف إلى التخفيف من أثر النزوح والأعمال العدائية تنطوي في الغالب على تحويلات نقدية محدودة لمرة واحدة وتبرعات عينية. في نوفمبر / تشرين الثاني 2023، تم صرف تحويلات نقدية طارئة بقيمة 100 دولار أمريكي من خلال البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة إلى 1972 لبناني و1892 لاجئًا سوريًا وفلسطينيًا ومن جنسيات أخرى. كانت الشريحة المستهدفة من الأطفال والشباب ذوي الإعاقة الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و30 عامًا والمسجلين في برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة، من سبع مناطق في محافظتي الجنوب والنبطية من الذين تأثروا بشكل مباشر بالهجمات العسكرية [24]. تعتبر الدفعة الإضافية الفردية المحولة للأشخاص ذوي الإعاقة اللبنانيين الذين يتلقون البدل مثالا على التوسع الرأسي لدعم المتضررين من النزوح والأعمال العدائية.

كما استفادت الاستجابة من شبكات الأمان الاجتماعي من خلال توسيعها أفقيًا وعموديًا لتشمل المزيد من المستفيدين. نتيجة لذلك، تمت مساعدة ما مجموعه 30,524 أسرة من خلال شبكات الأمان الاجتماعي القائمة وذلك استجابةً للأعمال العدائية في الجنوب. بلغت القيمة الإجمالية للتحويلات المخصصة في يناير / كانون الثاني 2024 ما مجموعه 2.7 مليون دولار أمريكي في جميع أقضية الجنوب والنبطية.

تم اختيار أسر من المستفيدين النشطين وغير المستفيدين المسجلة في البرنامج الوطني لاستهداف الفقر وشبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ للمقيمين في محافظتي الجنوب والنبطية وبخاصة الأقضية السبع التالية في الجنوب: حاصبيا ومرجعيون وبنت جبيل والنبطية وصور وصيدا وجزين. في يناير / كانون الثاني 2024، تم تسليم أول ثلاث تحويلات لمرة واحدة إلى 18,640 أسرة لبنانية. بعدها صرفت دفعتين أخريين لمرة واحدة في شهري يونيو / حزيران ويوليو / تموز 2024 لإجمالي 11,884 أسرة لبنانية فقيرة وضعيفة مسجلة في قواعد بيانات شبكة الأمان الاجتماعي التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية من محافظتي الجنوب والنبطية.

تلقت الأسر المستفيدة بالفعل مساعدة بقيمة 20 دولارًا أمريكيًا للشخص الواحد ومبلغًا إضافيًا قدره 10 دولارات أمريكية للاحتياجات غير الغذائية، مع سقف وصل 130 دولارًا أمريكيًا لكل أسرة. كما تلقت الأسر الجديدة التي كانت مستفيدة بطريقة غير نشطة في وقت الأزمة الاقتصادية، حدًا أقصى قدره 145 دولارًا أمريكيًا، مع تفاوت المبلغ وفقًا لحجم الأسرة. كانت قيمة التحويل الأساسية البالغة 120 دولارًا أمريكيًا من أصل 145 دولارًا أمريكيًا، مخصصة لتغطية الاحتياجات الغذائية وسط خطر انعدام الأمن الغذائي. أما المبلغ المتبقي أي 25 دولارًا أمريكيًا لكل أسرة فقد كان مخصصًا لتغطية الاحتياجات غير الغذائية في إطار قطاع المساعدة الأساسية.

اعتبارًا من 26 سبتمبر / أيلول، كانت الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية تخطط لتقديمات إضافية وتعهد برنامج الأغذية العالمي بدعم 10000 أسرة نازحة مسجلة في قاعدة بيانات شبكة الأمان الاجتماعي التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية في محافظتي الجنوب والنبطية. بالإضافة إلى ذلك، أعلن وزير الشؤون الاجتماعية الدكتور هيكتور حجار أن الوزارة ستخصص منحة قدرها مليون دولار أمريكي من الصين من خلال البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً، تستهدف 10 آلاف أسرة لبنانية نازحة من سبع مناطق في الجنوب، وبالتالي الوفاء بالتزام برنامج الأغذية

[22] كيارا جينوفيز. مبادرة الإصلاح العربية. إمكانات الحماية الاجتماعية في تحويل العلاقات بين المضيف واللاجئ في لبنان. 2 مايو / أيار 2023. https: / / www.arab-reform.net / publication / the-potential-of-social-protection-to-transform-host-refugee-relationships-in-lebanon /

[23] التحالف العالمي من أجل أرضيات الحماية الاجتماعية. الطلب العالمي على الضمان الاجتماعي الشامل. 2023. https: / / www.socialprotectionfloorscoalition.org / 2023 / 10 / global-demand-for-universal-social-security /

[24] الوزير هيكتور حجار في مؤتمر صحفي بتاريخ 31 يناير / كانون الثاني 2024. https: / / fb.watch / pXb2tjujGg / ?mibextid=HSR2mg :

Funded by the European Union

العالمي الأخير باستخدام شبكات الأمان الاجتماعي لتوزيع الأموال النقدية[25]. أعلنت اليونيسف بالشراكة مع منظمة العمل الدولية ووزارة الشؤون الاجتماعية أيضًا أنها ستوفر مساعدات طارئة لأكثر من 5000 مستفيد برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة بإجمالي يتجاوز 1.2 مليون دولار أمريكي [26].

في 30 سبتمبر / أيلول و1 أكتوبر / تشرين الأول 2024، أصدر وزير البيئة ورئيس لجنة الطوارئ واللجنة الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث[27]، الدكتور ناصر ياسين، ووزير الشؤون الاجتماعية، الدكتور هيكتور حجار، تصريحات عامة يمكن تلخيصها على النحو التالي:

الإيواء

- من بين مليون نازح من الداخل اللبناني، زحف 500 ألف شخص فقط خلال الـ 48 ساعة الماضية إلى مناطق أخرى، مما يدل على مدى سرعة تطور الأزمة. وقد وجد 250 ألف شخص مأوى في مراكز إيواء اللاجئين بينما يقطن البقية لدى عائلاتهم وأصدقائهم، أو يقيمون في فنادق أو شقق مستأجرة، أو دون سقف يأويهم.
- تحتاج العديد من مراكز إيواء اللاجئين إلى التصليح والصيانة، والعديد من المراكز الأخرى لم تفتح أبوابها بعد لاستقبال المزيد من النازحين داخلياً.
- من المتوقع أن تزداد الاحتياجات لمراكز الإيواء بشكل كبير مع عدم قدرة الأسر المضيفة على استيعاب الضيوف (الجدد)، أو نفاد مدخرات أولئك المقيمين في الفنادق والشقق المستأجرة، أو تدهور الوضع بشكل أكبر.

احتياجات النازحين من الداخل المتنوعة

- في الوقت الحالي، يتلقى 150 ألف نازح فقط في مراكز الإيواء وجبات ساخنة يوميا. يستفيد من هذا البرنامج عدد قليل آخر في بعض مراكز الإيواء التي لم يتم إحصاؤها بعد نظرًا للتطورات السريعة.
- احتياجات النازحين من الداخل عديدة وتشمل المأوى والغذاء والمياه النظيفة والصرف الصحي والفراش والملابس والرعاية الصحية والوصول إلى الخدمات المدرسية والتعليمية والدعم النفسي والاجتماعي، على سبيل المثال.
- معظم هذه الاحتياجات غير ملباة أو ملباة جزئيًا فقط. ينبغي إيلاء اهتمام خاص للرعاية الصحية، مع العلم أن العديد من موظفي المستشفيات هم أيضًا نازحون داخليًا، والتعليم حتى لا يفقد الأطفال والشباب عامهم الدراسي ومستقبلهم.

المساعدات من المجتمع الدولية

- يقدم المجتمع الدولي المساعدات ولكن ليس بالقدر الكافي، ربما لأسباب سياسية أو بسبب توسع الحروب في أوكرانيا وغزة. يسهل لبنان دخول التبرعات الجديدة طالما أن المانح معروف.
- حتى الآن، تعهدت الإمارات العربية المتحدة (100 مليون دولار أميركي)، والمملكة العربية السعودية، وقطر، والكويت، والصين، ومصر، والأردن، وتركيا، وفرنسا، بتقديم تبرعات نقدية وعينية. غير أن التبرعات من بعض هذه البلدان خجولة ورمزية.
- أطلقت الحكومة اللبنانية " نداءً عاجلاً " من خلال الأمم المتحدة، داعية الحكومات المانحة إلى تقديم الدعم، وقدرت حاجة لبنان الحالية بنحو 425 مليون دولار أميركي للاستجابة الشاملة والفعالة.
- بدأت بعض البلدان في الاستجابة لهذا النداء غير أن مقدار المبلغ المطلوب الذي سيتم تأمينه ومتى لا زال غير واضحا.

التخطيط والتوقعات

---

[25] الوزير هكتور حجار على منصة اكس / تويتر في 27 سبتمبر / أيلول 2024 : https: / / x.com / MTVLebanonNews / status / 1839569511638257802

[26] https://www.instagram.com/p/DAqMDedBY69/?igsh=MWEyamN1Y3BnN3E4bw==

[27] تتولى اللجنة الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث في لبنان مسؤولية تنسيق الاستعداد للكوارث والاستجابة لها وتطوير السياسات وبناء القدرات وتعبئة الموارد عبر مختلف القطاعات لتعزيز قدرة البلاد على إدارة مخاطر الكوارث والتخفيف من حدتها.

Funded by the European Union

- لا تملك الحكومة اللبنانية القدرة على الاستجابة للوضع الحاد الحالي والسيناريوهات المستقبلية المحتملة، خاصة وأن فصل الشتاء على الأبواب. يبقى الحل لهذه الأزمة الإنسانية وقف إطلاق النار.
- نحن نتعامل مع حالة طوارئ معقدة تؤثر على كافة القطاعات وجوانب الحياة. بالتالي، إنهائها الآن أمر بالغ الأهمية لتجنب المساس بالأمن الوطني والتماسك الاجتماعي.

إجراءات أوسع لدعم الاستجابة

- تعمل الحكومة على تطوير آلية للشفافية والمساءلة لضمان التوزيع العادل للمساعدات على السكان المتضررين.
- تعمل الحكومة على توفير السلف المالية للسلطات المحلية لزيادة قدرتها على المشاركة في الاستجابة.
- تحاول الحكومة تزويد وزارة المالية بالموظفين الذين تفتقر إليهم وتحتاجهم وسط الأزمة الحالية.

اعترف الوزيران في بعض تصريحاتهما، بأن الحكومة كان بإمكانها القيام بعمل أفضل في التخطيط، مشيرين إلى أن حدوث سيناريو الحرب كان متوقعا. مع ذلك، لم يكن من المتوقع سرعة وكثافة التصعيد والنزوح. بصرف النظر، تم الإعلان عن تدابير أخرى لدعم الاستجابة الطارئة في نفس الوقت تقريبًا من قبل مجلس الوزراء والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وأبرزها :

- مطالبة وزارة الاقتصاد بتشديد ضوابط الأسعار من أجل حماية المستهلكين من الانتهاكات والاحتكارات الحالية.
- سن آلية في قانون المشتريات العامة للمساعدة في تسريع شراء الضروريات للاستجابة للأزمة.
- إيجاد آليات الصرف وتقديم السلف المالية للوزارات المختلفة لضمان استجابة أسرع وأكثر كفاءة.
- تخصيص سلفة مالية تقدر بنحو 200 ألف دولار أميركي لصندوق الضمان الاجتماعي لتغطية الرعاية الصحية، وتقديمات الأمومة، وتعويضات الأسرة للمضمونين، وخاصة أولئك النازحين حاليًا أو المتضررين من الحرب. كما يقوم صندوق الضمان الاجتماعي بجمع البيانات عن الأشخاص المتضررين الذين فقدوا وظائفهم، والتفكير في حل لهم.

الثغرات، التحديات والفرص

منذ الثالث والعشرين من سبتمبر / أيلول 2024، تكافح حكومة لبنان للاستجابة بفعالية للأزمة الإنسانية الناجمة عن الحرب. لا تمتلك الحكومة ما يكفي من الموظفين والقدرات المالية اللازمة للاستجابة الفعالة لهذا. بدلاً من ذلك، تعتمد على المانحين الدوليين لتقديم المساعدات وتكافح من أجل تقديم السلف المالية والاستثناءات في حين لا تمتلك موازنة معتمدة للعام الحالي. كما تكافح الحكومة مع الحاجة إلى تطوير آليات جديدة - للشفافية والمساءلة، ومراقبة الأسعار، والمشتريات العامة، وإشراك السلطات المحلية، وإعادة تنشيط الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي - على الفور. كان من الممكن التطرق لكل هذه المسائل من خلال خطة الاستجابة للكوارث والطوارئ قبل اندلاع الحرب، واستباق الوضع الحالي.

على هذه الخلفية، يتجاوز حجم النزوح والاحتياجات الناتجة عنه القدرة الحالية على الاستجابة، حيث أثبتت الجهود الحكومية وغير الحكومية عدم كفايتها إلى حد كبير في هذا الوقت. يوضح القسم التالي الثغرات والتحديات التي تواجه آليات الحماية الاجتماعية الحالية في لبنان، ملمحًا إلى فرص التحسين الممكنة :

1. **التغطية المحدودة** : أحدى أكبر التحديات التي تواجه شبكات الأمان اللبنانية هو عدم كفاية النطاق الحالي لحماية الأسر الفقيرة بشكل كامل من آثار الأزمة الاقتصادية، ناهيك عن الأزمات الأخرى مثل الصراع واسع النطاق الذي يسبب النزوح. تظل الفجوة كبيرة في تغطية الحماية الاجتماعية قائمة بسبب عدم كفاية التمويل المستدام ومعايير الأهلية المحدودة لبرامج الحماية الاجتماعية[28]. وحتى قبل الأزمة الاقتصادية في عام 2019، لم يكن 63 في المائة من اللبنانيين الأكثر فقرا مشمولين بالحماية الاجتماعية [29]، و3.5 في المائة فقط من

[28] منظمة العمل الدولية. مارس / آذار 2021. نحو أرضية للحماية الاجتماعية في لبنان : خيارات السياسات وتكاليف المنح الاجتماعية الأساسية لدورة الحياة. متاح على: https: / / www.ilo.org / beirut / publications / WCMS_828592 / lang--en / index.htm كان الفقر في ارتفاع حتى قبل الأزمة، حيث ارتفع من 25.6 في المائة في عام 2012 إلى 37 في المائة في عام 2019.
[29] منظمة العمل الدولية. 2021. تقييم الفجوات في الحماية الاجتماعية والضعف في لبنان. https: / / www.ilo.org / publications / vulnerability-and-social-protection-gaps-assessment-lebanon.

Funded by the European Union

السكان كانوا يستفيدون من البرنامج الوطني لاستهداف الفقر [30]. في ديسمبر / كانون الأول 2023، لم يستفد سوى حوالي 20% [31] من السكان من البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا و شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ، في حين تضاعفت نسبة الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر ثلاث مرات من 12% عام 2012 إلى 42% عام 2022[32].

2. **مصادر التمويل غير المستدامة** : يعتمد نظام الحماية الاجتماعية في لبنان على المساعدات الإنسانية وتمويل المانحين الدوليين لسد الثغرات في التغطية[33]. من جهته يعتمد كل من البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا و شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ على تمويل المانحين لصرف النقود للمستفيدين، وتختلف قيمة التحويل وحجم المستفيدين من المساعدة الاجتماعية وفقًا لالتزام مجتمع المانحين وصرفهم. ولم تخصص الحكومة حتى الآن أموالاً لشبكات الأمان الاجتماعي الخاصة بها. في أحد الأمثلة، تعهدت الحكومة بتحويل 150 مليار ليرة لبنانية أو ما يقرب من 1.5 مليون دولار أميركي من ميزانيتها السنوية لتمويل برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة جزئيًا في عام 2024.[34] ومع ذلك، لا يمكن تحويل المبلغ المخصص من قبل الحكومة إلى برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة بسبب عدم وجود آلية وإطار قانوني لتوجيه الأموال. تعمل منظمة العمل الدولية مع وزارة الشؤون الاجتماعية لتطوير هذه القناة بهدف السماح للحكومة بتحويل الأموال إلى برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة، حيث يتم البحث في أحد السبل المحتملة وهو شركات تحويل الأموال. لقد كانت طريقة استخدام صناديق تحويل الأموال بمثابة أسلوب متبع تاريخيا من قبل المنظمات الإنسانية في لبنان للوصول إلى السكان المستهدفين من خلال المساعدات النقدية. [35]

في مايو / أيار 2024، قررت رئاسة مجلس الوزراء تخصيص مبلغ 93 مليار ليرة لبنانية أو ما يقرب من مليون دولار أمريكي لدعم المتضررين من الصراع في الجنوب[36]. من المقرر أن يتم توجيه المبلغ من خلال مجلس الجنوب، وهي هيئة حكومية كانت تابعة سياسياً تاريخياً، وستقدم تعويضًا قدره 20 ألف دولار أمريكي لأسرة كل شهيد. من جهتهم سيتلقى الأشخاص الذين أصيبوا بجروح خطيرة نتيجة للأعمال العدائية أو الذين يعانون من إصابات تتطلب علاجًا مستمرًا، مبلغ يتراوح ما بين 10 آلاف إلى 20 ألف دولار أمريكي [37]. بما أن هذا المبلغ غير مذكور في الموازنة السنوية للحكومة، فمن المفترض أن يتم تأمينه من خلال فتح خط ائتمان من خزينة الحكومة أو من احتياطيات الميزانية في ميزانية الحكومة[38]. في حين أن نهج التعويض لعائلات الشهداء والمصابين بجروح خطيرة و/أو دائمة هو خطوة مفهومة لدعم السكان المتضررين، فإن تخصيص الأموال لهيئة حكومية تابعة سياسياً لا يردع الشمولية والشفافية والمساءلة فحسب، بل إنه يشير أيضًا إلى الإرادة السياسية لدعم السكان بطريقة غير عادلة. كان من الممكن توجيه هذه الأموال بشكل أكثر شفافية من خلال الأنظمة القائمة، وهي البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا و شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ وبرنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الاعاقة. يمنع استخدام الأنظمة القائمة والتوسع فيها إهدار الموارد والبيروقراطيات والكفاءات الإضافية التي يمكن أن تنتج عن إنشاء هياكل جديدة، خاصة في خضم الأزمات. وبدلاً من ذلك، فإن البناء على الأنظمة القائمة يغذي اقتصاديات الحجم وتأثير المضاعف الاقتصادي. ومع ذلك، فإن أسباب عدم القيام بذلك قد تكون سياسية / طائفية.

3. **الانتقال نحو سجل اجتماعي موحد** : تزامنت بداية الحرب في الجنوب أيضًا مع قرار الاتحاد الأوروبي والنرويج وكندا وألمانيا بإلغاء البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا ودمجه في شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ باستخدام سجل اجتماعي موحد حديثًا، من أجل إنشاء شبكة أمان اجتماعي مستهدفة جديدة. يتم تمويل شبكة الأمان الاجتماعي الموحدة من قبل الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي

---

[30] هيومن رايتس ووتش. 12 كانون الأول (ديسمبر) 2022. لبنان: الفقر والجوع في ظل الأزمة الاقتصادية. https: / / www.hrw.org / news / 2022 / 12 / 12 / lebanon-rising-poverty-hunger-amid-economic-crisis

[31] استخدم فريق CAMEALEON وARI البيانات من مسوحات منظمة العمل الدولية وجمع البيانات من مختلف تقارير البنك الدولي وبرنامج الأغذية العالمي للوصول إلى هذا التقريب.

[32] البنك الدولي. 2024. تقييم الفقر والمساواة في لبنان: التغلب على أزمة طويلة الأمد. واشنطن العاصمة. https: / / documents1.worldbank.org / curated / en / 099052224104516741 / pdf / P1766511325da10a71ab6b1ae97816dd20c.pdf.

[33] منظمة العمل الدولية. مارس / آذار 2021. نحو أرضية للحماية الاجتماعية في لبنان: خيارات السياسات وتكاليف المنح الاجتماعية الأساسية لدورة الحياة. متاح على : https: / / www.ilo.org / beirut / publications / WCMS_828592 / lang--en / index.htm.

[34] حكومة لبنان. 8 فبراير / شباط 2024. القانون 324: موازنة المواطن 2024. https: / / www.finance.gov.lb / en-us / Finance / BI / ABDP / Documents / Budget%202024.pdf

[35] شحادة، ن.، وماكوناغي، ب.، ومارتن ماير، ك. أبريل/نيسان 2020. التحويلات النقدية الإنسانية والشمول المالي: دروس من الأردن ولبنان. ورقة عمل. https: / / documents.worldbank.org / en / publication / documents-reports / documentdetail / 974621587749884009 / humanitarian-cash-transfers-and-financial-inclusion-lessons-from-jordan-and-lebanon

[36] طالب، و. 30 مايو 2024. عائلات ضحايا جنوب لبنان ستحصل على 20 ألف دولار لكل منهم https: / / today.lorientlejour.com / article / 1415613 / families-of-south-lebanon-victims-to-receive-20000-each.html

[37] استوديو الأشغال العامة. 2 آب (أغسطس) 2024. مجلس الجنوب: ما هو الدور الذي يلعبه في خضم الحرب الإسرائيلية الحالية؟ https://publicworksstudio.com/en/the-council-for-south-lebanon-2/.

[38] قانون المحاسبة العامة. يسمح المرسوم 1963/14969 للحكومة والبرلمان بنقل الأموال من احتياطي الميزانية وفتح خطوط ائتمان إضافية غير محسوبة في الميزانيات الوطنية السنوية. وهذا يسمح للحكومة بتخصيص الأموال بطريقة تقديرية وفي الوقت المناسب.

Funded by the European Union

ودول مانحة أخرى [39]. عقد وزير الشؤون الاجتماعية مؤتمرا صحفيا في 19 يناير 2024 أعلن فيه عن خفض التمويل المخصص البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا إلى 33.3 مليون دولار أميركي وبدء عملية إعادة التحقق من المستفيدين من البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا، حيث ذكر الوزير أن الموعد النهائي لتوحيد السجل الاجتماعي والتخلص التدريجي الكامل من البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا سوف يتم في يونيو / حزيران 2024[40].

وقد كان لعملية إعادة التحقق من الأسر المسجلة في البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا وتوحيد السجلات الاجتماعية الأولوية على الاستجابة لاحتياجات المتضررين من الأعمال العدائية والنزوح. ومن المقرر الانتهاء من السجل الاجتماعي الموحد ونقل المستفيدين من البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا الذين اجتازوا عملية التحقق إلى شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ بحلول نهاية سبتمبر 2024. وعلاوة على ذلك، فإن إعادة التحقق من الأسر، والتي تتكون من إعادة زيارة الأسر المستفيدة وغير المستفيدة، هي عملية مكلفة، حيث كان من الممكن تخصيص الأموال المناطة بتكاليف التشغيل لمنح اجتماعية جديدة أو توسيع نطاق برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الاعاقة.

توصيات السياسة

الصراع في تصاعد بوتيرة سريعة، مما يؤدي إلى المزيد من النزوح بسبب الأعمال العدائية في محافظات جنوب لبنان والنبطية وبعلبك الهرمل والضواحي الجنوبية لبيروت. يحتاج النازحين من الداخل، الذين قد يصل عددهم إلى أكثر من إجمالي 550 ألف إلى مليون شخص حالياً، بشكل عاجل إلى المساعدة للتصدي لآثار وتحديات النزوح والصعوبات الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عنه. لذلك ندعو حكومة لبنان إلى اتخاذ إجراءات سريعة للتحوط من هذه الأزمة الإنسانية وكذلك الإستفادة من الدروس الماضية والحالية لإدارة الكوارث والمخاطر في المستقبل. نوصي الحكومة بما يلي:

1. **فتح خطوط ائتمان أو تخصيص أموال من خلال احتياطيات الميزانية** : بما أن قيود التمويل تحد من صرف النقد للفئات الأكثر ضعفاً، لذا يجب على الحكومة أن تفكر في فتح خطوط ائتمان أو تخصيص أموال من خلال احتياطيات الموازنة من الضرائب التصاعدية وإعادة التوزيع كخيار قابل للتطبيق لتقديم المزيد من الدعم للمتضررين من النزوح في الجنوب.

2. تطوير آليات مالية للمساعدة الاجتماعية: بما أن الآليات المالية التي تنقل الأموال من ميزانية الحكومة أو خطوط ائتمانها إلى شبكات الأمان الاجتماعي أو إلى برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الاعاقة غير متاحة، فيجب على الحكومة، بدعم من الجهات الفاعلة الدولية، مثل البنك الدولي وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة العمل الدولية واليونيسيف، تطوير آليات لتسهيل هذه العملية من خلال التعاون مع شركات تحويل الأموال في لبنان. بشكل عام، يشير النزوح واسع النطاق أيضًا إلى الحاجة إلى نظام توصيل أكثر شمولاً يمكن أن يصل إلى مجموعات سكانية بأكملها.

3. **مرسوم حكومي طارئ** : إصدار مراسيم طارئة تسمح للحكومة بتوجيه مخصصات الميزانية الداخلية إلى شبكات الأمان الاجتماعي الطارئة الموحدة.

4. **التوسع الرأسي لشبكات الأمان الاجتماعي باستخدام السجل الاجتماعي الحالي** : يجب على الحكومة توسيع شبكات الأمان الاجتماعي لتشمل السكان النازحين قسراً. وينبغي أن تنظر في توسيع نطاق شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ والبرنامج الوطني لدعم العائلات فقرا عمودياً من خلال السجل الاجتماعي الموحد حديثاً وتوزيع الأموال النقدية على جميع المواطنين المسجلين من الجنوب والنبطية وبعلبك الهرمل وبيروت والضاحية الجنوبية. تشمل قيود شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ حاليًا أكثر من 583000 أسرة مسجلة والبرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا لأكثر من 150000 أسرة تقدمت بطلباتها في البداية، أي ما يمثل إجمالي 733000 أسرة وحوالي 2.9 مليون شخص. نحث وزارة الشؤون الاجتماعية والمجتمع الدولي على النظر في تقديم الدعم الفوري لجميع النازحين والمسجلين بالفعل، في البداية من خلال تحويل نقدي طارئ لمرة واحدة وربما عبر تحويلات أكثر استدامة في ما يلي.

5. **التوسع الأفقي** : نظرًا للتغطية المنخفضة لشبكات الأمان الاجتماعي، يجب فتح منصة على السجل الموحد تهدف إلى تسجيل للنازحين حديثًا عبر الإنترنت من خلال منصة دعم. نظرًا للانتشار واسع النطاق للهاتف، فقد يمثل هذا الخيار فرصة كبيرة لتوسيع نطاق الاستجابة الموجهة نحو النازحين حديثًا والمحتاجين إلى الدعم المالي. بالإضافة إلى ذلك، يجب على وزارة الشؤون الاجتماعية أن تتعاون مع منظمات المجتمع

[39] شسري، و. 21 يناير / كانون الثاني 2024 - حجّار يعلن احتمال توقف مساعدة الأسر الأكثر فقرًا ويقرّ بعجز وزارته جنوبًا – المفكرة القانونية.
[40] https: / / x.com / HectorHajjar / status / 1748346036513346025?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Etweet.

Funded by the European Union

المدني والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية ووكالات الأمم المتحدة لدعم التوسع من خلال التسجيل الشخصي - عبر مراكز التنمية المحلية للأشخاص الذين لا يستطيعون القيام بذلك عبر الإنترنت. نظرًا لحجم النزوح، نوصي بتبني " نهج عدم الندم " وتطبيق نهج شامل تقريبًا على النازحين والمتضررين من الأعمال العدائية، بدلاً من النهج المستهدف، والذي سيستغرق وقتًا طويلاً وينطوي على مخاطر عالية أهما أخطاء الاستبعاد.

6. **مشاركة البيانات** : يجب على وزارة الشؤون الاجتماعية على الفور إنشاء بروتوكول لتبادل البيانات ثنائية الاتجاه مع المنظمات الإنسانية من أجل: 1) السماح بتوسع رأسي أسرع من خلال مشاركة البيانات مع المنظمات الممولة ؛ و2) تلقي الإحالات من الجهات الفاعلة الإنسانية لإدراج الفئات الأكثر ضعفاً المؤهلين الحصول على مساعدات اجتماعية طويلة الأمد.

7. **المنظمات الإنسانية** : يفترض أن تكون إمكانية الحصول على الأمان وتلبية الاحتياجات الأساسية الأكثر أهمية محور الاستجابة الإنسانية الأولية، بما يتماشى مع المبادئ الإنسانية. مع ذلك، ينبغي للمجتمع الإنساني أن يأخذ في الاعتبار شبكات الأمان الناشئة في لبنان عند التخطيط وتقديم استجابته للطوارئ. كذلك على الجهات الفاعلة الإنسانية أن تسعى إلى دور تكميلي وتعزيز القدرات القائمة، بدلاً من إنشاء أنظمة موازية تتطلب خارطة طريق موسعة للتسليم. من الجدير بالذكر أنه ينبغي أن تتطرق الاستجابات العينية والنقدية إلى الخيارات المتاحة من التوافق إلى التكامل الجزئي والكبير مع آليات الحماية الاجتماعية. يمكن القيام بذلك من خلال إجراءات مثل مواءمة قيم التحويل والحزم العينية مع المساعدات الاجتماعية، وجمع البيانات التي يمكن استخدامها لاحقًا في تحديد أهليتهم للحصول على المساعدة الاجتماعية، والدعم بموجب مستندات قانونية والوصول إلى الوثائق المدنية لأولئك الذين فقدوها أثناء النزوح، والمساهمة في التوسع الرأسي والأفقي للبرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا وشبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ، إلخ.

8. **التنسيق** : يفترض أن تنشئ وزارة الشؤون الاجتماعية ، بالتعاون مع الجهات المانحة الإنسانية والإنمائية، وممثلي الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، هيئة تنسيق يمكنها تطوير آلية للتنسيق بين المساعدات الإنسانية وأنظمة الحماية الاجتماعية. تعمل هيئة التنسيق هذه أيضًا على إنشاء آلية لإزالة التكرار، واتفاقيات تبادل البيانات، ومذكرات التفاهم التي من شأنها أن تدعم حوكمة البيانات لاستجابة ترابط المساعدات الإنسانية والاجتماعية بالكامل. بالإضافة إلى ذلك، يجب على وزارة الشؤون الاجتماعية وهيئة التنسيق ولجنة إدارة مخاطر الكوارث الوطنية إنشاء خلية استجابة للأزمات لتنسيق الجهود المشتركة.

9. **الجهات المانحة** : ينبغي للجهات المانحة في نهاية المطاف أن تعمل على توجيه الموارد من خلال الأنظمة القائمة وتجنب تمويل إنشاء استجابات إنسانية موازية، ما لم تكن هناك ضرورة إنسانية واضحة تستلزم ذلك. مع ذلك، ينبغي للبرامج الإنسانية أن تستكشف الروابط مع أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة. كذل على الجهات المانحة أيضاً أن تضغط على الحكومة لحملها على تحمل المسؤولية الكاملة عن تلبية احتياجات سكانها، مع الأخذ في الاعتبار أن الحكومة أثبتت بالفعل قدرتها على إدارة برامج الحماية الاجتماعية واسعة النطاق.

10. **الدرس المستفاد** : عندما تنتهي حالة الطوارىء هذه، على الحكومة أن تبدأ على الفور في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في لبنان [41] وقانون التقاعد والاستثمار في بناء البنية التحتية الكاملة لنظام ضمان اجتماعي شامل، فضلا عن تحسين شبكات الأمان الاجتماعي، كما سبق وأوضحنا. في الواقع، يعتبر وجود مساعدات اجتماعية شاملة ودورية طوال دورة الحياة، يتم تمويلها في الغالب من خلال الموارد المحلية، أمر ضروري لضمان قدرة شبكات الأمان الاجتماعي على لعب دورها التكميلي بشكل فعال ومناسب للغرض، خاصة في خضم الأزمات والصراعات.

[41] https: / / socialprotection.org / discover / legal_policy_frameworks / national-social-protection-strategy-lebanon

Funded by the European Union