

مواجهة الأزمات المترامنة في لبنان: نحو إنشاء سجل اجتماعي وطني شامل لحماية الفئات الضعيفة

ليلى داغر، علي عبّود، علا الصيداني



أعدّ هذا الموجز السياساتي كجزء من مشروع 'نحو تدابير اجتماعية-اقتصادية شاملة وعادلة للتعافي من جائحة كوفيد-19 في لبنان' الذي تُنفذه الجامعة الأميركية في بيروت وتموّله منظمة 'أوكسفام'. إن الآراء الواردة في هذه الوثيقة تعبر عن وجهة نظر الكاتب حصراً، ولا تعكس بالضرورة آراء 'أوكسفام' أو الجامعة الأميركية في بيروت.

عن الكتاب

د. ليلى داغر، أستاذة مشاركة في الاقتصاد في الجامعة الأميركية في بيروت، وزميلة أولى في المركز اللبناني للدراسات.

د. علي عبّود، أستاذ مساعد في الاقتصاد في الجامعة الأميركية في بيروت.

علا الصيداني، منسقة برامج في المبادرة البحثية الخاصة بمرصد الأزمة في الجامعة الأميركية في بيروت، وخبيرة اقتصادية في مجال التنمية وفي السياسات العامة.

يهدف هذا الموجز إلى تقييم استجابة الحكومة اللبنانية للجائحة وللأزمات المترامنة الأخرى وأثرها على الفئات السكانية الضعيفة. ويتضمّن الموجز نقاشاً بشأن التحديات الرئيسية التي تعيق تنفيذ استجابة واسعة النطاق للتخفيف من وطأة التداعيات الاجتماعية والاقتصادية للأزمات المتعدّدة. ويسلّط العمل الضوء على مشكلتين رئيسيتين هما: (1) النقص في المعلومات (البيانات) اللازمة لتوجيه أي برنامج معني بالإغاثة أو بشبكة الأمان الاجتماعي، (2) ومحدودية البرامج المتوفرة أساساً، لا سيما بسبب القيود المتعلقة بالميزانية. وعليه، نرى ضرورةً في إنشاء سجل اجتماعي رقمي موحد يشمل كلّ المقيمين في لبنان. وفي ضوء أشكال الاستضعاف التي برزت خلال السنوات الثلاث الماضية، نحثّ الحكومة على إعطاء الأولوية لاعتماد استراتيجية وطنية شاملة للحماية الاجتماعية وتنفيذها بغية توفير حماية أفضل للفئات السكانية المحرومة. ومن الأهمية بمكان أيضاً ضمان الاستدامة المالية لهذه البرامج على المديتين المتوسط والبعيد (بعد أن يُعزّز لبنان قدراته المالية) من خلال تقليص الاعتماد على المساعدات الخارجية وتطبيق إجراءات سليمة للإنفاق الاجتماعي المحلي.

المقدّمة

أسفرت جائحة كوفيد-19 عن تغييرات كبيرة في حياة البشر في جميع أنحاء العالم من خلال تأثيرها على جميع جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية (منظمة الصحة العالمية، 2020). وأثّرت الجائحة بشكل خاصّ في قطاع الصحة، كما وفي مجالات التعليم، والأمن الغذائي، والفقر، والحماية الاجتماعية، والنوع الاجتماعي (هيرزبرغر-فوفانا، 2021). وأثبتت الاستجابة للأزمة حول العالم أهميّة توافر بيانات دقيقة وشاملة لإدارة الجائحة واحتوائها (دونغ وآخرون 2021، طومسون وآخرون 2021، وو وآخرون 2020).

لعبت البيانات الدقيقة والمحدّثة دورًا هامًا في برامج توزيع المساعدات (البنك الدولي، 2020-أ). فقد عمدت دولٌ عدّة، في استجابتها للجائحة، إلى توسيع برامج شبكة الأمان الاجتماعي الخاصّة بها، ونفّذت مجموعةً من البرامج التحفيزيّة للتخفيف من العبء الاقتصادي للجائحة على الأسر والمؤسّسات التجاريّة الصغيرة، كما ساهم توافر البيانات آنذاك بشكل أساسي في تحديد الجهات المستفيدة وتسريع عمليّة توزيع المساعدات.

في الولايات المتّحدة مثلاً، ارتكزت حُرْمُ المساعدات المختلفة التي تهدف إلى دعم الأسر إلى عوامل مثل، الدخل، وحجم العائلة، وعمر الأطفال في الأسرة، وغيرها من العوامل الاجتماعية-الاقتصادية. وكانت هذه المعلومات متاحةً بسهولة من خلال بيانات الضمان الاجتماعي والإيداعات الضريبيّة السنويّة. وسمح توافر المعلومات المحدّثة بتوزيع الدفعات التحفيزيّة في الولايات المتّحدة في وقتٍ مبكرٍ في صيف العام 2020. كذلك، وسّعت بلدان أخرى، مثل باكستان، نطاق المساعدات النقديّة بالاستناد إلى بيانات الاستهداف المتاحة، ومن خلال استخدام منصات البرامج القائمة بالفعل (البنك الدولي، 2020-أ). لكنّ هذه البيانات الشاملة والمفصّلة قلّما تتوفّر في البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل. وتعود هذه المشكلة إلى عوامل مختلفة، ولا سيما شيوع ظاهرة العمل غير النظامي.

بالإضافة إلى الجائحة، عانى لبنان من انهيارٍ ماليّ واقتصادي غير مسبوق؛ وتفاقم هذا الانهيار بسبب انعدام الاستقرار السياسي ومجموعة من الأحداث المزعجة للاستقرار، لا سيما انفجار مرفأ بيروت في 4 آب/أغسطس 2020. إن الأزمات المتعدّدة التي عصفت بلبنان على مدى السنوات الثلاث الماضية كان لها عواقب وخيمة على الأحوال المعيشيّة لغالبية سكانه، علماً أنّ الآثار الأشدّ طالّت العاملين المُستخدّمين بصورة غير نظاميّة.

يُشكّل العاملون غير النظاميّين غالبيّة القوى العاملة في لبنان. ويبيّن مسح القوى العاملة للعام 2019 أنّ 54.9% من الموظفين هم عمّال غير نظاميّين (إدارة الإحصاء المركزي 2019). وارتفعت نسبة العمالة غير النظامية خلال الأزمة إلى 62.4% (إدارة الإحصاء المركزي 2022). وجدير بالذكر أنّ تواجد أعدادٍ كبيرةٍ من اللاجئين في لبنان يزيد من تعقيد النقاشات المتعلقة بالسياسات العامة. وقد تأثّر بالأزمات المتعدّدة التي عصفت بلبنان نحو مليونيّ لاجئٍ إلى جانب المواطنين

اللبنانيين. فضلاً عن ذلك، يبدو أن المعلومات التي جُمعت عن الأحوال المعيشية وتأثير اللاجئين في لبنان محدودة جداً وتفتقر إلى الدقة (أبو الريش، 2021).

هناك فجوة كبيرة في الدراسات والأدبيات التي تنظر في أثر الصدمات الصحية العالمية على العمّال في القطاع غير النظامي في لبنان، بمن فيهم اللاجئين والعمّال المهاجرين، الذين يُعتبرون أكثر عرضة للإصابة بفيروس كورونا لأنهم يعيشون في أماكن مكتظة ويصعب عليهم الوصول إلى المياه النظيفة، والخدمات الطبية، ولوازم الحماية الشخصية (أبو الريش، 2021).

في هذا الإطار، تناولت دراسة حديثة - بعنوان 'نحو تدابير اجتماعية-اقتصادية شاملة وعادلة للتعافي من جائحة كوفيد-19 في لبنان: تقرير توليقي' أعدّها باحثون في الجامعة الأميركية في بيروت بتمويل من منظمة 'أوكسفام' - تأثير الجائحة واستجابة الدولة لها على القطاع غير النظامي في المناطق الحضرية. وركّزت الدراسة على الأثر المباشر على العمل والدخل، بالإضافة إلى الأثر الثانوي على الظروف المعيشية للعاملين غير النظاميين وأسرههم. وأولت الدراسة اهتماماً خاصاً بأثر الجائحة على الصحة وإمكانية الوصول إلى الرعاية الصحية للعمّال وأسرههم. وكجزء من هذا المشروع، أجرى فريق البحث تمريناً لجمع البيانات بالاستناد إلى حلقات نقاش مركّزة مع 121 مشاركاً من المجموعة السكانية المستهدفة، وإلى مقابلات مع مقدّمي المعلومات الرئيسيين شملت 15 خبيراً في هذا المجال.

وتقدّم النتائج أدلة وبيانات دقيقة لتوجيه عملية وضع السياسات. وتشمل التوصيات الرئيسية الواردة في التقرير¹ ما يلي: (1) تطبيق الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، (2) وتوسيع الاستثمار في المؤسسات العامة وزيادة الإنفاق الاجتماعي، (3) وتوفير التحويلات النقدية للأسر المعيشية للتعويض عن فقدان الدخل، إضافة إلى الإعانات المالية لأصحاب المؤسسات التجارية الصغيرة، (4) ومراجعة قانون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ليشمل العمّال غير النظاميين والمهاجرين، (5) والتأكد من توسيع برامج الحماية الاجتماعية لتشمل كلّ العمّال في لبنان، (6) وتنفيذ مبدأ الضريبة التصاعدية، (7) وتحديث الاستراتيجية الوطنية لإدارة الكوارث، مع أخذ الاستجابات للكوارث السابقة في الاعتبار، (8) ووضع خطط عمل لإدارة الأزمات وتوفير الموارد المناسبة لتنفيذها، (9) وإعداد خطط استدامة مالية للحماية الاجتماعية وتنفيذها، (10) وإنشاء سجل اجتماعي رقمي موحد وتحديثه باستمرار. وسيركّز هذا الموجز السياساتي على التوصيتين الأخيرتين.

وفي سبيل تنفيذ برامج فعالة وشاملة للحماية الاجتماعية، يتعين على الدولة اللبنانية، كخطوة أولى، إنشاء سجل اجتماعي رقمي واسع النطاق وتحديثه باستمرار. ويُعتبر السجل الشامل والمتكامل (الذي يشمل كلّ المقيمين في لبنان، وليس المواطنين فحسب) شرطاً مسبقاً وأساسياً لإعداد برنامج شامل للحماية الاجتماعية. في الواقع، أظهرت تجارب بلدان أخرى في هذا الصدد أن السجلات الاجتماعية الموحدة تؤدي دوراً هاماً في تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية (فرنانديز وآخرون، 2019؛ ليت وآخرون، 2017). ويشير البنك الدولي (2017) إلى

1

داغر ل.، عبّود ع.، الصيداني ع.،
أبي يونس، أ. (2022). 'نحو
تدابير اجتماعية-اقتصادية
شاملة وعادلة للتعافي من
جائحة كوفيد-19 في لبنان:
تقرير توليقي'.

أنّ السجّلات الاجتماعية هي 'أنظمة معلومات تدعم جهود التواصل المرتبطة ببرامج الحماية الاجتماعية، وعملية تقديم طلبات الاستفادة منها، والتسجيل، وتحديد معايير الأهلية المحتملة. كذلك، فإن السجلات الاجتماعية تلك لها دور في السياسة الاجتماعيّة، كنظم شمولية، ودور تشغيلي، كنظم معلومات'. ثمة أمرٌ هامٌ أيضًا ينبغي للدولة الالتفات إليه هو ضمان الاستفادة الماليّة لبرامج الحماية الاجتماعية، حيث يتعين عليها، في مرحلتَي وضع الإطار المفاهيمي والتطوير، أن تُحدّد الآليات المالية المستدامة وأن تضع الميزانيّة المناسبة للحماية الاجتماعيّة. فعلى الصعيد العالمي، تُنفق البلدان كمعدل وسطي 6.3% من ناتجها المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعيّة (منظمة العمل الدولية، 2016)، في حين تُقدّر دراسة حديثة أجراها البنك الآسيوي للتنمية، أنّه بحلول 2020 ستبلغ تكلفة توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعيّة نحو 5.4% من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى، ونحو 12.4% من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان ذات الدخل المنخفض (فان در أوبرا، وفان ديب ميرندوك، وكومار، 2021).

سجلّ اجتماعي رقمي موحّد

كشفت الصدمات الأخيرة في لبنان عن أوجه الاستضعاف التي يعاني منها السكّان في البلد وقابليّتهم للتأثر بالأزمات. فعلى مدى العامين الماضيين، انحدر عددٌ كبيرٌ من المقيمين في لبنان إلى ما دون خطّ الفقر نتيجة الأزمات المالية/الاقتصادية المتراكمة وجائحة كوفيد-19، ولم يسبق لكثير من هؤلاء أن عانوا من الفقر سابقًا (داغر وآخرون، 2022). ومع ذلك، لا يزال لبنان يواجه صعوبات في إعداد استراتيجية وطنيّة للحماية الاجتماعيّة. فمع أنّ مجلس الوزراء وافق في أيّار/مايو 2022 على النسخة الأولى من الاستراتيجية الوطنيّة، التي أعدتها وزارة الشؤون الاجتماعيّة بدعم فني من منظمة اليونيسف ومنظمة العمل الدولية، شرط إجراء بعض التعديلات عليها، لا تزال الوثيقة النهائية تنتظر الموافقة اعتباراً من تاريخ نشر هذه الوثيقة. أدّى عدم توافر قاعدة بيانات رقميّة شاملة تحتوي على معلومات مفصّلة عن الاحوال المعيشيّة إلى استخدام مجموعات بيانات مشتتة وغير منسّقة، إلى جانب المحاولات الطارئة لجمع البيانات بطريقة غير منهجيّة. ونتيجة لذلك، اضطرتّ الحكومة إلى سدّ الفجوة من خلال اعتماد حزم دعم غير منسّقة للإغاثة في حالات الطوارئ ووسائل غير مباشرة للدعم، مثل دعم حزم السلع الاستهلاكيّة. في الواقع، اضطرتّ الحكومة إلى اللجوء إلى أشكال الدعم الشاملة وغير المستدامة، بدلاً من برامج الدعم المستهدفة. واعتُبرت هذه السياسة غير فعّالة على الإطلاق، وسرعان ما استنزفت الاحتياطات المحدودة من العملات الأجنبية، ولم يحصل المستفيدون المستهدفون إلّا على الحدّ الأدنى من المنافع (داغر ونعمة، 2021). في المقابل، وضعت الحكومة معايير محددة للأهلية للاستفادة من برامج أخرى اتّبعت نهجاً واضحاً في تقديم الدعم الاجتماعي، تراوحت بين فرض شروط

على المستفيدين في برامج شبكة الأمان الاجتماعي القائمة، واعتماد معايير استحقاق خاصة، من دون أيّ تنسيق أيضاً. فعلى سبيل المثال، حصل سائقو سيارات الأجرة والأسر التي تضم أطفالاً مسجّلين في المدارس الرسمية على تحويلات نقدية شهرية. وفي حين أنّ هذا النهج عالج بعض أوجه القصور في الدعم غير المستهدف، إلاّ أنّه كان مُحدّداً جدّاً واستبعد شرائح كبيرة من السكّان المحتاجين.

خلال البحث الميداني مع مجموعة من العاملين في القطاع غير النظامي في المناطق الحضرية، أفاد عددٌ كبيرٌ من الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات بأنّهم لم يفهموا كفاية معايير الأهلية وإجراءات توزيع المساعدات التي وضعتها الحكومة. وشعر الكثير منهم بأنّ المساعدات كانت عشوائية وورّعت بشكل غير متساوٍ. لهذا السبب، فإنّ إنشاء سجل اجتماعي رقمي موحد وشامل، واعتماده كأساس لتقديم المساعدات، من شأنه أن يزيد من مستوى الشفافية ويُعزّز الثقة في الحكومة وفي سياساتها. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لهذا السجل أن يخفّض من تكاليف المعاملات ويزيد من إمكانية وصول المواطنين إلى المعلومات ذات الصلة، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى برامج أكثر فعالية وبتكلفة أقلّ (البنك الدولي، 2021).

لا تُعدّ الشفافية الفائدة الوحيدة المرجوة من هذا المشروع، إذ يُشكّل إنشاء قاعدة بيانات شاملة وتوافر معلومات حديثة، خطوةً ضروريةً لتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية طويلة الأمد (داغر، 2021). لم يسبق للدولة اللبنانية أن وضعت أي نظام شامل للحماية الاجتماعية، كما أنّ البرامج القليلة المتاحة للحماية الاجتماعية محدودة النطاق والتغطية، ناهيك عن أنّ التغيّرات الهائلة التي حصلت في لبنان في السنوات الثلاث الماضية حثّت إنشاء برنامج من هذا النوع.

وكجزء من الاستجابة الطارئة للأزمات المتراكمة، تُحاول الحكومة اللبنانية توسيع نطاق شبكاتها المتوفرة للأمان الاجتماعي بهدف تقديم الدعم للسكّان الفقراء. لم تحظ هذه الجهود بقدرٍ كبيرٍ من النجاح حتّى الآن بسبب محدودية المعلومات بشأن السكّان المحتاجين، وعدم توفّر الأموال اللازمة لتمويل هذه البرامج. وتجدر الإشارة إلى أنّ إنشاء مثل هذا النوع من البرامج الخاصة بشبكات الأمان الاجتماعي، وتحسينها بما فيه الكفاية لتتحوّل إلى برامج كاملة وتركّز على الأثر، يُعتبر حاجة ملحّة على الأمد القصير نظراً للأوضاع الراهنة، لا بل يُعدّ ذلك أيضاً خطوةً أولى نحو إنشاء برامج شاملة ومستدامة للحماية الاجتماعية على المدى الطويل.

إن سياسة الحماية الاجتماعية لا بد لها أن تكون شاملة ومراعية لمختلف أشكال الضعف لدى السكّان. وقد أظهرت دراسات أُجريت مؤخراً أنّه من المرجّح أن تُستثنى بعض الفئات الضعيفة، مثل النساء، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمهاجرين، واللاجئين، والأشخاص ذوي الأوضاع القانونية الهشة، من برامج قد تفيدها (بركا وآخرون، 2021؛ منظمة العمل الدولية، 2021). وبالتالي، يساعد السجل الاجتماعي الرقمي الموحد في تنفيذ برامج حماية اجتماعية أكثر شمولاً.

البناء على الأسس القائمة

لن يضطر لبنان إلى أن يبدأ من الصفر في جهوده الرامية إلى إنشاء سجل وطني فعال. ففي العام 2011، أطلقت الحكومة أول برنامج مساعدة اجتماعية يستهدف الأسر اللبنانية الأفقر والأكثر ضعفاً، يُعرف باسم 'البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً'. دعم البرنامج في البداية 15,000 أسرة، وتوسّع ليضمّ حوالي 20,000 أسرة في العام 2020 (يتمثل الهدف النهائي في الوصول إلى 75,000 أسرة)، استجابةً للانهيار الاجتماعي-الاقتصادي وأزمة اللاجئين السوريين المستمرة. من جهةٍ أخرى، أُطلق برنامج آخر يُعرف بـ 'مشروع شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لأزمة الطوارئ وجائحة كوفيد-19'، استجابةً للأزمة المالية في العام 2019، وتمثّل هدف إلى تحسين وتعزيز البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً، لكي يدعمًا معاً حوالي 200,000 أسرة (البنك الدولي، 2021). واستهدف البرنامج الأسر الفقيرة بالاستناد إلى نتيجة الاختبار بوسائل غير مباشرة لقياس مستوى الدخل (PMT).

لا بد للخبرات والمعارف المكتسبة من خلال تصميم هذين البرنامجين وتنفيذهما ورصدهما، أن تشكّل عنصرًا محوريًا في إنشاء سجل رقمي وطني. فمن شأن قاعدة بيانات من هذا النوع أن تشكّل أساسًا لبرامج الحماية الاجتماعية على المدى الطويل، كما ولتوسيع نطاق هذه الحماية منهجيًا خلال الأزمات.

بحسب البنك الدولي (2021)، سيقيم مشروع شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لأزمة الطوارئ وجائحة كوفيد-19 أهلية الأسر المسجّلة في قاعدة بيانات البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً (أكثر من 150,000 متقدّم)، والأسر الأخرى المسجّلة في قاعدة بيانات منصّة البلديات المشتركة للتقييم والتنسيق والمتابعة (IMPACT)، بما فيها الطلبات الجديدة المُقدّمة عبر التسجيل الطوعي.² بيد أن هذا النهج قد ينطوي على تحدّيات كبيرة لجهة التمثيل؛ كان واضحًا من البحث الميداني أنّ عددًا كبيرًا من الناس لم يُدركوا أنّهم قد يكونون مؤهلين للاستفادة من البرنامج، كما لم يعلموا كيفية تقديم طلبات الاستفادة.

قد تكون هذه المشكلة أشدّ في المناطق الريفية، حيث يعاني الناس من مستوى أدنى من الإلمام بالتكنولوجيا الرقمية، ومن إمكانيّة وصول محدودة إلى الإنترنت وغيرها من الوسائل الرقمية لتقديم طلبات الاستفادة من هذه البرامج. وقد ساهمت حملات المساعدة في التسجيل التي نظمتها جهات فاعلة محلية، ولا سيما المنظمات غير الحكومية المحلية والأحزاب السياسية، في التخفيف من هذه المشكلة، لكنّ هذا النهج يطرح تساؤلات بشأن نزاهة العمليّة، ويفسح المجال أمام الممارسات الزبائنية.

وفقًا لبرنامج الأغذية العالمي (2022)، إن أحد الأسباب الرئيسية للتأخير في عمليّة توسيع البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً (إضافة 10,000 أسرة وإجراء 18,000 زيارة تحقّق) يعود إلى الحاجة إلى معالجة مشكلة الازدواجيّة مع مقدّمي الطلبات ضمن مشروع شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لأزمة الطوارئ وجائحة كوفيد-19. ومع ذلك، إن إنشاء سجل وطني رقمي موحد يتيح إتّمام هذه

2
فُتِح باب التسجيل على المنصّة لمدة شهرين، وتسجّل خلال هذه الفترة أكثر من 500,000 أسرة. بطبيعة الحال، إذا فتحت المنصّة مجددًا باب التسجيل وروّجت لذلك بشكل جيّد، وقُدّمت المساعدة التقنية لغير الملمّين بالوسائل التكنولوجية، يتوقّع أن يتسجّل عدد أكبر من الأسر.

العملية في غضون دقائق، ما يُسرّع عملية الاختيار وتحويل الدفعات. بالإضافة إلى ذلك، يتيح هذا السجل للحكومة إجراء عدّة تدابير بطريقة رقمية، مثل تحديد الهوية، والتحقّق، والموافقة على الدفعات، ما يزيد من فعالية العملية وشفافيتها ويُقلّص الأخطاء.

فضلاً عن ذلك، يُشكّل مسح القوى العاملة الذي أجرته إدارة الاحصاء المركزي قاعدةً كبيرةً أخرى للبيانات المتعلقة بالأحوال المعيشية والوضع الوظيفي. وكشفت عدة مقابلات ميدانية مع خبراء في هذا المجال عن اعتماد العديد من الجهات على مسح العام 2019 من أجل تحليل أثر السياسات المُحتملة والتدابير المتخذة خلال الأزمة. يتمثّل أحد أوجه القصور الرئيسية لمسوحات القوى العاملة في أنّها غير منتظمة، لكنّ إدارة الاحصاء المركزي تمكّنت من إجراء مسح ثانوي، ونشرت نتائجه في أوائل العام 2022، إلّا أنّه يتعيّن إجراء هذه المسوحات بطريقة أكثر انتظاماً، ويُستحسن إجراؤها كلّ عام.

من المفترض أنّ يزداد مسح للقوى العاملة والأسر بشكل متكرّر وأكثر شمولاً صانعي السياسات بمعلومات منتظمة حول التغيّرات في الاتجاهات والإحتياجات الكبرى للسكّان. ويدعم أحد عناصر مشروع شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لأزمة الطوارئ وجائحة كوفيد-19 (العنصر رقم 4، الذي خصّصت له ميزانية قدرها تسعة ملايين دولار أميركي) إنشاء وتعزيز أنظمة شبكات الأمان الاجتماعي، ويشمل ذلك إنشاء سجل اجتماعي وطني، إضافة إلى سلسلة من التدابير الأخرى (البنك الدولي، 2021). ويُشكّل السجل الاجتماعي الموحد مع مسح منتظم للقوى العاملة والأسر، قاعدة معلومات لأي سياسات أو برامج مستقبلية تتم مناقشتها من قبل صانعي السياسات. والأهم من ذلك، ينبغي أخذ المعلومات التي تُجمّع في قاعدة البيانات هذه في الاعتبار من أجل تصميم برامج الحماية الاجتماعية في المستقبل.

التحديات السياسية والاجتماعية

تواجه عملية إنشاء السجل الرقمي الوطني في لبنان تحديات عدّة، يتخذ بعضها طابعاً سياسياً. فالدولة لم تجر تعداداً للسكّان منذ الاستقلال في العام 1943. وتشير الجهات التي ترفض إجراء تعداد كهذا إلى وجود شاغلين أساسيين في ما يتعلّق بجمع البيانات الوطنية، وهما: (1) أثرها على التمثيل السياسي، إذ يُحتمل أن توفر أدلة على أنّ نسبة النواب المسيحيين إلى النواب المسلمين لا تُمثّل الواقع السكّاني؛ (2) وسريّة البيانات والأمن القومي. لذا، يستدعي التنفيذ الناجح للسجل الوطني تدليل هذه المخاوف لضمان مشاركة وتعاون كلّ الجهات الفاعلة المؤثرة في المجتمع. وينبغي تقديم ضمانات موثوقة بأنّ البيانات التي ستُجمّع في السجل الوطني لن تُستخدم إلّا لتوجيه عملية توزيع شبكات الأمان الاجتماعي وضمان المساواة فيها.

في الخطاب السياسي اللبناني، تشعر مختلف الفئات بالقلق من احتمال أن تُثبت البيانات الرسمية أي ادعاءات بوجود تغييرات ديموغرافية، وأن يؤدي ذلك إلى تغييرات في توازن النظام السياسي والتمثيل السياسي في البلد. ويمكن أن يؤدي هذا القلق إلى مقاومة شديدة من عدة أطراف لإنشاء السجل الوطني، على الرغم من مزاياها المحتملة. ومن المفترض أن تُؤخذ هذه المخاوف في الاعتبار أثناء تصميم السجل واختيار نوع المعلومات التي ستُجمع. كذلك، لا بدّ من الإشارة بوضوح إلى أنّ المعلومات المجمّعة لن تُستخدم إلاّ للبتّ في أهلية الاستفادة من الحماية الاجتماعية، وتحديد كميّة المساعدات الفردية التي تحتاج إليها الأسرة.

ومن الأسباب الأخرى التي قد تدفع القوى السياسية إلى رفض خطة إنشاء السجل، رغبتها في الحفاظ على العلاقة الزبائنية بين الجهات الفاعلة السياسيّة المختلفة وقواعدها الشعبية لها. فمنذ إنشاء الدولة الحديثة في لبنان، اعتُبرت الجهات الفاعلة السياسية على الصعيد الوطني والمحلي بمثابة بوابة للأفراد والمجموعات للوصول إلى الموارد. ويمكن أن تُشكّل الرغبة في الحفاظ على هذه الروابط واحتكارها، عائقًا أساسيًا أمام بناء علاقة أكثر منهجية ومباشرة بين المواطنين والدولة.

بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أيضًا التخفيف من المخاوف المتعلقة بالخصوصيّة والأمن، علمًا أنّ هذه المخاوف لا تخصّ لبنان وحده. فقد تتردّد الأسر في مشاركة بعض المعلومات أو حتّى في التسجيل إذا لم تثق بأنّ بياناتها ستكون محميّة بما فيه الكفاية.

التمويل المستدام على المدى الطويل

يُشكّل التمويل أحد القضايا الرئيسيّة التي حالت دون تنفيذ شبكات أمان واسعة النطاق خلال الأزمات. يعتبر البنك الدولي (2020-ب) أنّ مستوى الإنفاق الحالي على برامج شبكات الأمان في لبنان هو بالتأكيد غير كافٍ لضمان حماية الأسر الفقيرة من آثار الأزمة، ويعود ذلك أساساً للقيود على الميزانيّة، مما أدّى إلى وصول تقديرات شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لأزمة الطوارئ وجائحة كوفيد-19 إلى 4% من الفقراء فقط. وتُقدّر دراسات أُجريت مؤخرًا أنّ أكثر من 80% من الأشخاص الذين يعيشون في لبنان سقطوا في براثن الفقر (الإسكوا، 2021) وهم بأمرس الحاجة إلى الدعم. وعلى الرغم من توفر خطط لتقديم التحويلات النقدية وغيرها من أشكال الدعم إلى أكثر من مليون أسرة لبنانيّة، تمّ تعليق هذه الخطط بسبب النقص في التمويل.

حاليًا، يحصل عددٌ أقلّ بكثير ممّا سبق على شكلٍ من أشكال الدعم عبر البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا أو مشروع شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لأزمة الطوارئ وجائحة كوفيد-19، مع العلم أنّ مشروع شبكة الأمان الاجتماعي يُقدّم هذا الدعم لعامٍ واحدٍ فقط. وتجدر الإشارة إلى أنّ التمويل المستدام لهذين

البرنامجين ليس مضموناً في المستقبل. تتمثل البدائل المتاحة لبرامج تمويل الحماية الاجتماعية التي تديرها الدولة في تلك التي يمولها القطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والمغتربين، والمنظمات غير الحكومية الدولية، وغيرها من مؤسسات التكافل الاجتماعي. وفي حين أنّ هذه الخيارات قد توفر بديلاً أو نوعاً من الاعمال المكتملة، إلا أنّها تبقى نظام الحماية الاجتماعية وتقديماته مبعثرة وتفتقر الى التوحيد.

منذ إنشاء شبكات الأمان الاجتماعي، اعتمدت الدولة اللبنانية على المساعدات الدولية عن طريق المنح أو القروض الخارجية لتمويلها، لا سيما بسبب النقص في الحيز المالي لها. ومنذ بداية الأزمة الحالية، تبحث الدولة عن وسائل مختلفة للحصول على الدعم من مؤسسات تمويل متعدّدة. ولم يولّى أي اعتبار لاحتمالية تمويل هذه البرامج من ميزانية الدولة العادية. فالدولة ليست قادرة على تغطية مصاريفها التشغيلية العادية، فكيف لها إذاً أن تتحمّل النفقات الأخرى المتعلقة بالبرامج؟ لذلك، يُعتقد أنّ هذا النوع من الدعم هو المصدر الوحيد المحتمل للتمويل على الأمد القصير، نظراً إلى استنزاف موارد الدولة المالية وإلى الميزانية الكبيرة التي تحتاج إليها هذه البرامج. وبحسب البنك الدولي (2021)، فإنّ عملية توفير التمويل المحلي ستستغرق عدّة سنوات في ظلّ البيئة المالية الراهنة.

يواجه التمويل الوطني لبرامج شبكات الأمان تحديّين أساسيين على المدى القصير، هما: (1) العدد الكبير للسكان الذين يحتاجون إلى التغطية بواسطة هذه البرامج، (2) وقدرة الدولة الضعيفة على توليد الإيرادات. ولطالما واجهت الحكومة اللبنانية صعوبة في معالجة المشكلة الثانية، إذ شكّل رفض تطبيق نظام ضريبي قائم على مبدأ إعادة التوزيع، والتهرب الضريبي، سمتين أساسيين من الواقع اللبناني، وتفاقت هذه المشكلة خلال سنوات الأزمة. بالإضافة إلى ذلك، أدّى تدهور قيمة العملة والانخفاض الكبير في الرواتب الحقيقية إلى توسيع الفجوة في توزيع الدخل، ولم تترافق هذه التغيرات الكبيرة مع أي تعديلات جذية لقانون ضريبة الدخل والشروط الضريبية بطريقة تراعي الواقع الجديد.

تتدرّج الحكومة بحجم ومستوى الاحتياجات الحالية لعدم تمويل هذه البرامج من خلال ميزانيتها. إذا استمرت معدلات الفقر في الارتفاع، سيكون من الصعب على أي حكومة أن تموّل هذه البرامج. ومن الضروري أن يقترن أيّ برنامج للحماية الاجتماعية بسياسات تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وخطة إنعاش اقتصادي. في هذا السياق، قد تساعد برامج الإغاثة التي تتضمنّ عنصرًا إنمائيًا في تسريع عملية التخفيف من حدّة الفقر وتوفير فرص العمل. فمن المفترض أنّ يؤدي عكس الاتجاه التنازلي في جميع المؤشرات الاقتصادية، ولا سيما زيادة فرص العمل، إلى خفض عدد الأشخاص الذين يحتاجون إلى هذا النوع من الدعم على المدى الطويل، ما يزيد من إمكانية تمويل هذه البرامج. ويمكن تطبيق سياسات إعادة التوزيع على المدى القصير لتوفير تمويل جزئي على الأقل لشبكات الأمان الاجتماعي المخطّط لها حالياً.

توصيات سياساتية

على الرغم من أن الأزمات المترامنة تُخلف آثاراً مدمرة، إلا أنها تُقدّم فرصةً للدولة اللبنانية لتغيّر مقاربتها لمسألة الحماية الاجتماعية. وتسلّط تجربة السنوات الثلاث الماضية الضوء على الحاجة إلى برنامج شامل للحماية الاجتماعية في لبنان قادر على الاستجابة بسرعة لأي صدمة مستقبلية. وقد تساهم الدروس المستخلصة من إدارة الأزمات في التشجيع على إقرار وتنفيذ استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية على وجه السرعة، تكون مستدامة مالياً وقائمة على الحقوق ومستجيبة للصدّات.

نُحاج في هذا الموجز بأنّ السجلّ الاجتماعي الوطني الرقمي ضروريّ كخطوةٍ أولى من أجل تنفيذ شبكات أمان على المدى القصير وبرامج للحماية الاجتماعية على المدى البعيد، ونعتبر أنّ هذا السجلّ سيكون بمثابة مدخلٍ للناس (الأفراد والأسر) لشملهم في برنامج اجتماعي واحد أو أكثر بناءً على تقييم لاحتياجاتهم وظروف عيشهم' (البنك الدولي، 2021).

كذلك، يساعد إنشاء سجلّ اجتماعي واسع النطاق، يتضمّن كلّ المعلومات ذات الصلة عن كلّ الجهات المستفيدة المحتملة، في الحدّ من تجزئة البيانات والبرامج، ومعالجة خطر الازدواجية في المنافع. ويؤدي ذلك إلى تعزيز الفعالية والشفافية والحدّ من التكاليف الإدارية عن طريق وفورات الحجم. وينبغي توسيع نطاق المعلومات في هذا السجلّ مقارنة بالسجلّ الحالي وتحديثه بطريقة أكثر انتظاماً لكي تبقى المعلومات حديثة ودقيقة، مما يساهم في تلبية الاحتياجات الدينامية للسكّان الضعفاء بشكل أفضل، والاستجابة لتغيّرها مع مرور الوقت أو بسبب الصدمات الإيجابية والسلبية. لذا، فإنّ صانعي السياسات مدعوون لإعطاء الأولوية لتصميم هذا السجلّ وتنفيذه، خصوصاً في ظلّ الأوضاع الراهنة. تشمل الخيارات المحتملة توسيع السجلّ الذي أنشئ في الآونة الأخيرة، والذي وفّرته منصة IMPACT المذكورة أعلاه، أو البدء من الصفر. وفي ما يلي بعض التوصيات المفيدة في الحالتين:

- **إنشاء سجلّ شامل.** يجري التسجيل حالياً بصورة طوعية، ويمكن للأفراد أو الأسر التي تعتقد أنّها مؤهلة للانضمام إلى أحد البرامج المتاحة وترغب في الاستفادة منها، أن تتسجّل بنفسها. أمّا المقارنة الأكثر شمولاً، فتسعى إلى تسجيل كلّ المقيمين على الأراضي اللبنانية؛ وتُطبّق بعد ذلك آلية فرز جيّدة لتحديد الأهلية بناءً على المعايير المحدّدة لكل برنامج.
- **توسيع نطاق المعلومات المجمّعة ووتيرة جمع البيانات.** إجراء عمليات متابعة تلقائية ومنتظمة لتحديث الوضع الوظيفي والدخل والاحتياجات الخاصة لمختلف أفراد الأسرة.

أخيرًا، يُعتبر التمويل المستدام عاملًا أساسيًا لنجاح برامج الحماية الاجتماعية. فلطالما شكّل النقص في التمويل نقطة الضعف الأبرز في أي محاولة لتنفيذ برامج واسعة النطاق للحماية الاجتماعية. لذلك، ينبغي التخلّي عن النهج السابق المتمثّل في الاعتماد على التمويل الخارجي عبر المنح والقروض، والتوجّه بدلًا من ذلك نحو أشكال تمويل مستدامة أكثر من خلال الإنفاق الحكومي المنتظم، خصوصًا مع استقرار الاقتصاد اللبناني. وفي المرحلة المقبلة، ينبغي أن تُعطي الحكومة الأولوية لتوفير الموارد العامّة اللازمة بهدف تغطية تكلفة تأمين الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية على أساس سنوي.

المراجع

أبو الريش ز. (2021). جائحة لبنان في سياقها (Lebanon's Pandemic in Context). المجلة الإخبارية لمركز الدراسات العربية المعاصرة، حزيران/يونيو 2021.

باركا، ف.، هيبار، م.، كوت، أ. (2021). أنظمة معلومات شاملة للحماية الاجتماعية: شمل النوع الاجتماعي والإعاقة عن قصد (Inclusive Information Systems for Social Protection: Intentionally Integrating Gender and Disability). سلسلة SPACE، آذار/مارس 2021.

إدارة الإحصاء المركزي (2019). مسح القوى العاملة والأحوال المعيشية للأسر، متّخذ من قبل إدارة الإحصاء المركزي لبنان، 2019.

إدارة الإحصاء المركزي (2022). مسح ثانوي للقوى العاملة في لبنان، متّخذ من قبل إدارة الإحصاء المركزي لبنان، 2012.

داغر، ل. (2021). برنامج شفاف وفَعّال للمساعدة النقدية: حلم أم حقيقة؟ المركز اللبناني للدراسات، موجز سياسات.

داغر ل.، نعمة ر. (2021). الدعم الحكومي غير المدروس في لبنان يستنزف احتياطي العملات الأجنبية بسرعة (Lebanon's Misguided Government Subsidies are Quickly Eating Up Its Foreign Reserves). مجلة السياسة الدولية، 2021، شباط/فبراير 18.

داغر ل.، جمالي إ.، أبي يونس، ع. (2022). 'تطوير السياسات المبنية على الأدلة في إدارة الازمات: حالة لبنان'.
https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1s6_NZcHYizpyt5imV_t-ww90iQgZXWkK

دونغ ج.، وو ه.، زو د.، لي ك.، زانغ ي.، جي ه.، تونغ ز.، لو س.، ليو ز. (2021). استخدام أدوات البيانات الضخمة والذكاء الاصطناعي للوقاية من جائحة كوفيد-19 وتشخيصها ومعالجتها وإدارة الحالات في الصين (Application of Big Data and Artificial Intelligence in COVID-19 Prevention, Diagnosis, Treatment and Management Decisions in China). مجلة الأنظمة الطبية. 2021 تموز/يوليو 24:25 (9):84.

الإسكوا (2021). الفقر المتعدد الأبعاد في لبنان (2019-2021): واقع أليم وآفاق مبهمة، 2021.

فرنانديز غ. ل.، مينديز س. س.، دي أوكا أ. م. (2019) أهمية السجل الاجتماعي المتكامل كأداة رئيسية للتخطيط وإعادة توجيه السياسات الاجتماعية: حالة نظام المعلومات الاجتماعية في المكسيك (The Importance of an Integrated Social Registry as a Key Tool for the Planning and Redirection of Social Policy: The Case of the Social Information System in Mexico).
<http://paa2019.populationassociation.org/uploads/190056>

هيرزبرغر-فوفانا، ب. (2021). المساعدات الإنسانية خلال الجوائح (Humanitarian aid in a pandemic). مجلة 'ذا بارلمنت'.
<https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/humanitarian-aid-in-a-pandemic>

منظمة العمل الدولية. 2016. الحماية الاجتماعية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ والدول العربية (Social Protection in Asia and the Pacific and the Arab States). بانكوك: منظمة العمل الدولية.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_535032.pdf

منظمة العمل الدولية (2021). توسيع نطاق برامج الحماية الاجتماعية لتشمل العمّال المهاجرين واللاجئين وأسرهم: دليل لصانعي السياسات والممارسين (Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners - جنيف: منظمة العمل الدولية، 2021).

ليت ب.، كاريباشيريل ت. ج.، سان س.، جونز ت.، ليندري ك. (2017). السجلات الاجتماعية للمساعدات الاجتماعية وغيرها من البرامج: مذكرة توجيهية وأداة تقييم (Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note and Assessment Tool). ورقة عمل مجموعة البنك الدولي، تموز/يوليو 2017.

لوو وآخرون (2022) المساعدات الإنسانية والحماية الاجتماعية في سياقات النزوح القسري: الآثار على التماسك الاجتماعي (Humanitarian assistance and social protection in contexts of forced displacement: Effects on social cohesion). لندن: ODI.
https://cdn.odi.org/media/documents/ODI_Working_paper_HASP_in_context_of_forced_displacement-DIGITAL_IdSMaTP.pdf

طومسون، ف.، هوانغ، م.ل.، نيغ، ت.ه. (2021). الاستفادة من إمكانات البيانات الضخمة في مرحلة ما بعد الجائحة في جنوب شرق آسيا (Harnessing the Potential of Big Data in Post-Pandemic Southeast Asia). منشور البنك الآسيوي للتنمية. موجزات البنك الآسيوي للتنمية رقم 174.
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/685011/adb-brief-174-big-data-post-pandemic-southeast-asia.pdf>

فان دير أويرا، م.، فان دير ميرندوك، أ.ر.، كومار. 2021. كوفيد-19 والحماية الاجتماعية في آسيا والمحيط الهادئ: التكاليف المتوقعة لفترة 2020-2030 (COVID-19 and Social Protection in Asia and the Pacific: Projected Costs for 2020-2030). مانيل: البنك الآسيوي للتنمية.
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/758046/sdwp-080-covid-19-social-protection-asia-pacific-costs-2020-2030.pdf>

البنك الدولي، 2017. السجلات الاجتماعية للمساعدات الاجتماعية وغيرها من البرامج: مذكرة توجيهية وأداة تقييم (Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note & Assessment Tool). ورقة نقاش رقم 1704. <https://documents1.worldbank.org/curated/ar/698441502095248081/pdf/117971-REVISED-PUBLIC-Discussion-paper-1704.pdf>

البنك الدولي، 2020-أ. قوة البيانات والأدلة في تقديم مساعدات اجتماعية فعالة. (The power of data and evidence in delivering effective social assistance). مدونات البنك الدولي. <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/power-data-and-evidence-delivering-effective-social-assistance>

البنك الدولي، 2020-ب. موجز تقييم الاستعراض البيئي والاجتماعي - مرحلة التقييم (Appraisal Environmental and Social Review Summary Appraisal Stage). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/850171593094913690/pdf/Appraisal-Environmental-and-Social-Review-Summary-ESRS-LEBANON-EMERGENCY-CRISIS-AND-COVID-19-RESPONSE-SOCIAL-SAFETY-NET-PROJECT-P173367.pdf>

البنك الدولي (2021). مشروع شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لأزمة الطوارئ وجائحة كوفيد-19 (ESSN). يمكن الوصول إليه عبر الرابط التالي: <https://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-emergency-crisis-and-covid-19-response-social-safety-net-project-essn>

منظمة الصحة العالمية، 2020. أثر كوفيد-19 على سبل عيش الناس وصحتهم وأنظمتنا الغذائية (Impact of COVID-19 on people's livelihoods, their health and our food systems). <https://www.who.int/news/item/13-10-2020-impact-of-covid-19-on-people%27s-livelihoods-their-health-and-our-food-systems>

برنامج الأغذية العالمي، 2022. الموجز القطري للبنان المعد من قبل برنامج الأغذية العالمي تشرين الثاني/نوفمبر 2022 (WFP Lebanon Country Brief November 2022). <https://reliefweb.int/report/lebanon/wfp-lebanon-country-brief-november-2022>

وو ج، وانغ ج، نيكولاس س، ميتلاند إ، فان ك. (2020). تطبيق تكنولوجيا البيانات الضخمة للوقاية من جائحة كوفيد-19 ومكافحتها في الصين: الدروس والتوصيات (Application of Big Data Technology for COVID-19 Prevention and Control in China: Lessons and Recommendations). مجلة البحث الطبي على الإنترنت، 2020 تشرين الأول/أكتوبر؛ 9؛ 22 (10):e21980.

LCPS

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

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

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