



الربط بين المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

دراسة حالة لبنان

المآخذ الرئيسية

نبذة: كانت هناك جهود متضافرة منذ عام 2015 لتنسيق مساعدات النقد والقسائم المقدمة للاجئين المستضعفين في لبنان وتنظيمها. وقد تم توحيد المساعدات لتصبح برامج واسعة النطاق للغذاء والاحتياجات الأساسية التي شارك في تقديمها كل من برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وازداد فقر وضعف السكان اللبنانيين خلال هذه الفترة بشكل مطرد، وسلط هذا الأمر الضوء على الثغرات في نظام الحماية الاجتماعية الوطني الذي يتمتع بتغطية منخفضة للمحتاجين، وتحويلات اجتماعية محدودة، وعدم وجود تحويلات نقدية. وقد أدى ذلك إلى إنشاء حيز سياسي لمناقشة تطوير التحويلات الاجتماعية للمواطنين الفقراء. كما ركزت خطة الاستجابة للأزمة في لبنان أيضًا على الحاجة إلى الجهات الفاعلة الإنسانية لدعم اللبنانيين المتضررين وكذلك اللاجئين.

ربط مساعدات النقد والقسائم بالحماية الاجتماعية: في حين أنه من غير الممكن تقديم مساعدات النقد والقسائم للاجئين من خلال نظام الحماية الاجتماعية الوطني، كان هناك تركيز متنامٍ من الجهات المانحة والشركاء الدوليين على كيفية مواءمة مساعدات النقد والقسائم الإنسانية في لبنان مع نظام الحماية الاجتماعية الوطني للمواطنين والمساعدة في تعزيزه. وكانت نقطة البداية هي البرنامج الوطني لاستهداف الفقر، وهو مشروع شبكة الأمان الرئيسي للفقراء اللبنانيين. ويقدم برنامج الأغذية العالمي نيابة عن الحكومة اللبنانية قسيمة إلكترونية شهرية للغذاء وذلك للأسر المستفيدة من البرنامج الوطني لاستهداف الفقر، حيث تم توسيع نطاق التغطية تدريجيًا منذ عام 2014. ويستخدم هذا أنظمة برنامج الأغذية العالمي لتوزيع القسائم للاجئين من أجل تحقيق الكفاءات ووفورات الحجم، حيث تمت مواءمة قيم التحويل للفتتين السكائيتين.

الدروس الرئيسية من تجربة لبنان

يمكن للجوانب السياسية والقانونية تمكين هذا النهج أو تقييده: هناك عوائق قانونية وسياسية أمام توسيع نطاق الحماية الاجتماعية الوطنية للاجئين. ومع ذلك، فقد أدت أزمة اللاجئين إلى ضغوط شائعة من المجتمعات المضيفة أثرت على الإرادة السياسية لاستكشاف شكل من أشكال التحويلات للمواطنين.

نقاط الدخول: لا يزال من الممكن أن تكون هناك نقاط دخول من أجل إنشاء روابط بين مساعدات النقد والقسائم والحماية الاجتماعية في سياقات النزوح حتى عندما لا تكون أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية معدة بشكل جيد وحيث توجد حواجز قانونية أمام توسيع نطاق هذه الأنظمة لتشمل السكان النازحين. وتقدم مساعدات النقد والقسائم الإنسانية على نطاق واسع "نقطة دخول" لدعم تطوير نظام التحويلات الاجتماعية للمواطنين بناءً على الأنظمة والعمليات الإنسانية. وكما هو الحال في بلدان أخرى في المنطقة، فقد تمت هذه الإجراءات بقيادة الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة عوضًا عن المنظمات غير الحكومية.

هناك مخاطر ومزايا أيضًا للربط: في حين ينصب تركيز برنامج الأغذية العالمي على البرنامج الوطني لاستهداف الفقر حيث يمكن «للتظير الطبيعي» للمساعدة الأساسية المقدمة عبر القطاع الإنساني أن يساعد في التنسيق بين الجهات الفاعلة حول هدف مشترك، فإن من المهم تذكّر أن البرنامج الوطني لاستهداف الفقر هو عنصر واحد فقط لنظام حماية اجتماعي وطني فعال. ويجب ألا يكون التركيز على البرنامج الوطني لاستهداف الفقر على حساب التقدّم نحو رؤية وطنية أوسع نطاقًا للحد الأدنى من الحماية الاجتماعية.

هناك حاجة إلى التنسيق بين المنظمات والتخصصات: من المعروف أن التنسيق بين الجهات المانحة والشركاء الدوليين يحتاج إلى التعزيز، وأن الأولويات الاستراتيجية متفقّة مع الحكومة بشكل جماعي من أجل دعم احتياجات الحماية الاجتماعية للاجئين والمجتمعات المضيفة بشكل أفضل. وقد تم تشكيل منتدى شبكة الأمان الاجتماعي في لبنان في عام 2019 من أجل هذه الغاية. وهناك أيضًا إقرار متنامٍ بأن الجهات المانحة هي طرف رئيسي لقيادة حوار سياسات أكثر تنظيمًا وتماسكًا.

يتطلب التقدّم رؤية وتمويلًا طويلًا الأمد عبر الرابطة: تعتبر لبنان من أكثر الدول المستدينة على مستوى العالم ومن غير المحتمل أن يكون هناك "حيز مالي" لتولي تمويل التحويل الخاص بالبرنامج الوطني لاستهداف الفقر على المدى القصير. وتعد مشاركة شركاء التنمية (الصندوق الائتماني للاتحاد الأوروبي) خطوة مهمة للانتقال إلى تطوير أنظمة طويلة الأمد، ولكن يجب على الجهات الفاعلة أن تكون واقعية بشأن الإطار الزمني للدعم المستمر والخروج النهائي.

نبذة عن السياق

يوجد في لبنان أعلى نسبة من اللاجئين في العالم مقارنة بعدد السكان الوطنيين. وتشير التقديرات إلى أن نحو 0,1 مليون لاجيء سوري كانوا يقيمون في لبنان في عام 2019. ويعني هذا النزوح المطول وانعدام فرص العمل أن فقر أسر اللاجئين قد ازداد بشكل مطرد¹. وقد تنامت الاستجابة الإنسانية الدولية للأزمة عامًا بعد عام منذ عام 2011، وتمثل مساعدات النقد والقوائم حاليًا أكثر من ثلث الاستجابة للاجئين.

لقد كانت نحو 30 منظمة تقدم مساعدات النقد والقوائم للاجئين قبل خمس سنوات وذلك من أجل 14 هدفًا مختلفًا على الأقل. وتم إدراك أن هذه التجربة قد قللت من كفاءة وفعالية المساعدة، وبذلت جهود مشتركة منذ ذلك الحين لزيادة مواءمة مساعدات النقد والقوائم وتنظيمها للاجئين. وتم توحيد البرامج القطاعية لتصبح قوائم غذائية وتحويلات نقدية متعددة الأغراض للغذاء والاحتياجات الأساسية يديرها برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. كما أصبح العثور على جهة مانحة أكثر تنسيقًا فيما يتعلق بهذه البرامج. ويتم تنفيذها من خلال مرفق البطاقة المشتركة الذي يديره برنامج الأغذية العالمي، ونهج استهداف مشترك تديره مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وتصل برامج الأمم المتحدة هذه إلى نحو ثلث الأسر اللاجئة التي تعتبر «مستضعفة بشدة»². ويواصل الصليب الأحمر اللبناني وبعض المنظمات غير الحكومية الدولية تقديم مساعدات نقدية متعددة الأغراض وصغيرة الحجم للاجئين من أجل سد الثغرات في هذه الاستجابة³. وتولت العديد من المنظمات غير الحكومية التي تعمل كاتحاد (CAMEALEON) بقيادة المجلس النرويجي للاجئين دورًا مستقلًا للرصد والمساءلة والتعلم في برنامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض بتمويل منفصل من الجهات المانحة.

وكانت مستويات الفقر والضعف بين السكان اللبنانيين مرتفعة بالفعل مقارنة بالول متوسطة الدخل الأخرى، وازدادت هذه المستويات خلال الأزمة السورية. ويتسبب التأثير الاجتماعي والاقتصادي لأزمة اللاجئين على الفقراء (ارتفاع معدلات البطالة، وانخفاض الأجور، وزيادة الطلب على الخدمات العامة) بتعزيز التحديات الهيكلية الموجودة مسبقًا بما فيها ضعف الإدارة، وتحديات الاقتصاد الكلي، وإمكانية الوصول المحدودة إلى الخدمات الأساسية الجيدة والحماية الاجتماعية⁴. وتم توثيق العوامل التي تعيق فعالية نظام شبكة الأمان الاجتماعي في لبنان على نحو جيد⁵. وهناك إنفاق منخفض على المساعدة الاجتماعية، وتشكل الإعانات الموجهة بشكل سيء الجزء الأكبر من الإنفاق على شبكات الأمان. كما أن البرامج غير منسقة بشكل جيد وتتمتع بتغطية منخفضة للمحتاجين. وهناك تحويلات اجتماعية محدودة للغاية ولا توجد تحويلات نقدية.

وتقر خطة الاستجابة للأزمة اللبنانية بالحاجة إلى مساعدة اللبنانيين المتضررين وكذلك اللاجئين. واعتمدت الخطة مرور الوقت إطارًا متوسط المدى وتم بذل جهود لمواءمة الاستجابة مع استراتيجيات الحكومة الوطنية. وبينما توجد فرص ملموسة لمواءمة استراتيجيات المساعدة للاجئين والمجتمعات المضيفة في مجال التعليم والصحة، فقد كان تحقيق ذلك أكثر صعوبة بالنسبة للمساعدة الإنسانية نظرًا لتطور المحدود للحماية الاجتماعية القائمة على النقد في لبنان.

وينظر اللبنانيون الفقراء إلى الاختلافات في المساعدة المقدمة للاجئين والسكان المضيفين على أنها غير عادلة⁶. وأثارت أزمة اللاجئين تساؤلات بشأن مدى كفاءة شبكات الأمان الوطنية في دعم الأسر اللبنانية المستضعفة، مما خلق حيزًا سياسيًا لمناقشة تطوير الحماية الاجتماعية القائمة على النقد للمواطنين.

ربط مساعدات النقد والقوائم مع الحماية الاجتماعية - القصة حتى الآن

لا تمتد الحماية الاجتماعية بشكل تلقائي إلى غير المواطنين في لبنان واللاجئين، مما يعني أنه من غير الممكن تقديم مساعدات النقد والقوائم للاجئين عبر نظام الحماية الاجتماعية الوطني. ومع ذلك، كان هناك تركيز متزايد في السنوات الخمس الماضية من الجهات المانحة والشركاء الدوليين على كيفية مواءمة مساعدات النقد والقوائم الإنسانية في لبنان مع نظام الحماية الاجتماعية الوطني للمواطنين واستخدامها لتعزيزه. وتركز الجهود على البرنامج الوطني لاستهداف الفقر الذي يعد مشروع شبكة الأمان الرئيسي للفقراء اللبنانيين والذي يتم تنفيذه بدعم من البنك الدولي. وقد أدى ذلك إلى إنشاء قاعدة بيانات تتألف من 43,000 أسرة مصنفة على أنها «فقيرة للغاية» من خلال اختبار الوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل بناءً على استطلاع يديره موظفو مراكز التنمية الاجتماعية. ويمكن للمستفيدين الحصول على إعفاءات من الرسوم للخدمات الصحية والتعليمية بتمويل من الحكومة.

وبدأ البنك الدولي في تشرين ثاني / نوفمبر 2014 في تمويل برنامج الأغذية العالمي من أجل تمديد تقديم قسيمته الإلكترونية الغذائية الشهرية المخصصة للاجئين لتشمل الأسر المستفيدة من البرنامج الوطني لاستهداف الفقر وذلك للتخفيف من تأثير تدفق اللاجئين على اللبنانيين الفقراء. وقد وصل ذلك إلى 10,000 أسرة مستفيدة من البرنامج الوطني لاستهداف الفقر بحلول عام 2017. واستفاد من أنظمة برنامج الأغذية العالمي لتوزيع القوائم على اللاجئين لتحقيق الكفاءات ووفورات الحجم. ويقوم موظفو مراكز التنمية الاجتماعية التابعة للحكومة بإبلاغ المستفيدين من البرنامج الوطني لاستهداف الفقر وإجراء المراقبة. وتتم مواءمة قيم التحويل للفتتين السكائيتين.

¹ تقييم الضعف لدى اللاجئين السوريين في لبنان - (VASyR)، 2017 و2018.

² سميت (2019 أ).

³ Agency RED (2019)، سميت (2019 ب).

⁴ سميت (2019 ب).

⁵ باستاني وآخرون (2018)، سيلفا وآخرون (2013)، البنك الدولي (2015)، البنك الدولي (2005)، كوكريتي وآل جمال (2016).

⁶ بلغ الاستياء من الانقراض للحماية الاجتماعية وتدهور الوضع الاقتصادي ذروته في ثورة شعبية في تشرين أول/أكتوبر 2019 (أيوب وآخرون، 2020).

ومنذ ذلك الحين، أدى الدعم السياسي المقدم من الحكومة اللبنانية والجهات المانحة الدولية لتطوير هذه الروابط إلى التزامات رسمية منصوص عليها في ورقة الشراكة اللبنانية التي تم الاتفاق عليها في مؤتمر بروكسل الثاني في نيسان / أبريل عام 2018. والتزم الصندوق الائتماني للاتحاد الأوروبي ببرنامج مدته 30 شهراً بتكلفة 52 مليون يورو بهدف «دعم تقديم المساعدة الاجتماعية للاجئين المستضعفين والمجتمعات المضيفة المتضررة جراء الأزمة السورية في لبنان»، وينفذ برنامج الأغذية العالمي. ويتم تقديم مساعدات النقد والقسائم للاجئين من خلال النظام الإنساني الذي تديره وكالات الأمم المتحدة والذي تم استخدامه أيضاً لتوسيع نطاق تقديم القسائم الإلكترونية إلى 15,000 أسرة لبنانية فقيرة مستفيدة من البرنامج الوطني لاستهداف الفقر. ويهدف عنصر المساعدة الفنية البالغ 4 ملايين يورو إلى دعم تطوير الموارد البشرية الضرورية، وأنظمة الحكومة وقدراتها لإكمال أدوارها التشغيلية. وتتمثل الرؤية في إمكانية مساهمة الدروس والأنظمة القديمة لتقديم المساعدة النقدية للاجئين في تطوير برنامج تحويلات اجتماعية قائم على النقد للبنانيين المستضعفين.

وفي ضوء هذه التطورات، تولت وزارة التنمية الدولية في لبنان في عام 2019 تقديم مساعدة فنية من خلال منشأتها الأساسية (BASIC) من أجل تقييم مساعدات النقد والقسائم والحماية الاجتماعية في لبنان والتوصية بخيارات لكيفية مساهمة الاستثمارات المستقبلية لوزارة التنمية الدولية في تحويل الاستجابة النقدية إلى «نهج قائم على شبكة الأمان الاجتماعي»⁷.

ونفذت كل من منظمة أوكسفام وكاريتاس خلال هذه الفترة أيضاً مساعدة نقدية للاجئين المستضعفين وسكان المجتمعات المضيفة بهدف توفير شبكة أمان تستجيب للخدمات الاجتماعية والاقتصادية⁸. وفي حالة منظمة أوكسفام، فإن هذا «مستند إلى» مراكز التنمية الاجتماعية التي شاركت في الاستهداف. وكانت منظمة أوكسفام تستخدم هذه النتائج لتأييد وزارة الشؤون الاجتماعية في الحاجة إلى توسيع نطاق التحويلات الاجتماعية للمواطنين المستضعفين وحتى تستجيب الأنظمة الوطنية للخدمات.

الدروس المستفادة من التجربة

يمكن للعوامل القانونية والسياسية تمكين هذا النهج وتقييده

تسلط تجربة لبنان الضوء على أهمية النظر في العوامل المساعدة والعوائق القانونية والسياسية. ويمكن أن تؤثر جوانب السياق اللبناني على الجهود المبذولة لربط مساعدات النقد والقسائم والحماية الاجتماعية في الاستجابة للاجئين بشكل إيجابي وسلمي على حد سواء.

- من ناحية، تعني طبيعة الأزمة أن هناك حواجز قانونية وسياسية أمام توسيع نطاق برامج المساعدة الاجتماعية الوطنية (ضمن إطار البرنامج الوطني لاستهداف الفقر) للاجئين. ومن ناحية أخرى، أتاحت طبيعة الأزمة أيضاً الفرصة لاستكشاف الروابط - من خلال توليد الضغط الشعبي من المجتمعات المضيفة والتأثير على الإرادة السياسية.
- هناك عامل آخر هو الوضع القانوني للبرنامج الوطني لاستهداف الفقر. ويبقى هذا «مشروعاً ناشئاً» للحكومة تم إنشاؤه بموجب قرار مجلس الوزراء، وبالتالي لم ينص عليه القانون. ويمكن أن يقوض هذا الاستدامة المستقبلية للعمل الجاري في حال تغير الدعم السياسي للبرنامج.
- لا يزال هناك تردد في اعتماد الأساليب النقدية داخل الحكومة، ووجدت الدراسة الخاصة بوزارة التنمية الدولية أن أحد الأسباب الرئيسية هو القلق بشأن الاستدامة المالية المستقبلية والآثار الاجتماعية التي يمكن أن تحدث إذا انتهى دعم الجهات المانحة قبل أن يكون لدى الحكومة القدرة على إدارة البرنامج.

نقاط الدخول

تركز تجربة لبنان على أنه لا يزال من الممكن أن تكون هناك نقاط دخول لإنشاء روابط بين مساعدات النقد والقسائم والحماية الاجتماعية في سياقات النزوح حتى عندما لا تكون أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية متطورة بشكل جيد، وحيث توجد عوائق قانونية أمام توسيع نطاق هذه الأنظمة لتشمل السكان النازحين. وفي هذه الحالة، توفر مساعدات النقد والقسائم الإنسانية على نطاق واسع «نقطة دخول» لدعم تطوير نظام التحويلات الاجتماعية للمواطنين من خلال 1. ضمان المساواة في تقديم المساعدة في المناطق الحضرية حيث يعيش اللاجئون والسكان المحليون جنباً إلى جنب حيث قد تصاعد التوترات، 2. تقديم «إثبات المفهوم» والأدلة للتأثير على الحكومة، 3. الاعتماد على الأنظمة والعمليات⁹.

وعلاوة على ذلك، يمكن للاجئين واللبنانيين الحصول على الخدمات الأوسع نطاقاً كالخدمات الصحية والتدريبية التي تديرها مراكز التنمية الاجتماعية، في حين أن مزايا البرنامج الوطني لاستهداف الفقر لا تمتد تلقائياً لتشمل غير المواطنين في لبنان. وعلى هذا النحو، تشكل مراكز التنمية الاجتماعية الأساس لتقديم المساعدة الاجتماعية في لبنان لكلا الفئتين السكانيين وتمثل مرفقاً رئيسياً من حيث البنية التحتية والموظفين. وبناءً على ذلك، يتم تحديد بناء قدرات هذه المراكز وتعزيزها على أنهما نقطة دخول مهمة لتعزيز توفير الحماية الاجتماعية لكلا الفئتين من السكان¹⁰.

⁷ وزارة التنمية الدولية (2019).

⁸ كاريتاس لبنان (2019)؛ منظمة أوكسفام في لبنان (2019).

⁹ جينيليني وآخرون (2018)؛ EUD (2018).

¹⁰ EUD (2018)؛ سميت (2019 ب).

وأدارت جهات مانحة معينة ووكالات الأمم المتحدة النقاش والنشاط في هذا المجال في لبنان. ويعود ذلك بشكل جزئي إلى الطبيعة السياسية وبالتالي مواقع هذه النقاشات (حيث تجري في أحداث التعهدات الدولية)، وتوحيد مساعدات النقد والقوائم للاجئين بموجب البرامج التي تديرها الأمم المتحدة، مما أدى بشكل حتمي إلى الحد من نقاط الدخول للوكالات الأخرى مثل المنظمات غير الحكومية الدولية وجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر. ومع ذلك، تشير برامج منظمة أوكسفام وكاريتاس وتجارب الصليب الأحمر اللبناني¹¹ إلى وجود مساهمات قيمة لدى هذه الجهات الفاعلة لتقديمها في هذه المناقشات - من تبادل أدلة التجارب إلى الدعوة للإعلان عن تصميم أي نظام للحماية الاجتماعية - بشرط إمكانية إدراجها في منطديات التنسيق¹². وهناك أيضاً إمكانية لاستكشاف المزيد من دور المراقبة الخارجية والمساءلة للمنظمات غير الحكومية الدولية في هذا المجال من خلال CAMEALEON¹³.

كن على علم بمخاطر المواءمة وقيودها ومزاياها، وأنشيء الأدلة

توضح رؤية الصندوق الائتماني للاتحاد الأوروبي كيفية وجود إمكانية لبرامج مساعدات النقد والقوائم للاجئين من أجل المساهمة في تطوير الحماية الاجتماعية الوطنية (خاصة البرنامج الوطني لاستهداف الفقر). وفي الوقت نفسه، سلط تقييم وزارة التنمية الدولية الضوء على العديد من المخاطر والتحديات لهذا النهج والتي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار أيضاً:

- هناك بعض المخاوف بشأن دقة طريقة الاستهداف التي يتبعها البرنامج الوطني لاستهداف الفقر وقدرات مراكز التنمية الاجتماعية على تنفيذ ذلك باستمرار، مما يجعل من الصعب معرفة كيفية أداء البرنامج في الوصول إلى الفقراء وما إذا كان هذا هو البرنامج «المناسب» ليطم دعه.
- يمكن أن يكون التركيز على البرنامج الوطني لاستهداف الفقر، باعتبار «النظير الطبيعي» للمساعدة الأساسية المستهدفة للفقر المقدمة عبر القطاع الإنساني، مهماً لتنسيق الجهات الفاعلة حول هدف مشترك وتجنب إرهاق النظام الوطني بمبادرات متعددة متزامنة. ومع ذلك، فإن أي برنامج تحويل يستهدف الفقر الشديد تم تطويره في إطار البرنامج الوطني لاستهداف الفقر هو عنصر واحد فقط من عناصر نظام حماية اجتماعية وطني فعال. وهناك خطر يتمثل في أن تكون هذه الرؤية «الاختزالية» والتركيز على البرنامج الوطني لاستهداف الفقر على حساب التقدم نحو رؤية وطنية أوسع نطاقاً للحد الأدنى للحماية الاجتماعية، مع وجود تحويلات مصممة إلى جانب إمكانية الوصول إلى الخدمات لتلبية مجموعة متنوعة من الاحتياجات. ويوجد لدى النظام اللبناني أسس الحد الأدنى للحماية الاجتماعية - وفي هذا الصدد، تركز الدراسة الخاصة بوزارة التنمية الدولية على أهمية مسار العمل الخاص باليونيسف لدعم تطوير رؤية وطنية وإطار عمل استراتيجي للحماية الاجتماعية بما في ذلك شبكة الأمان الاجتماعي، وهو أمر ضروري لتوجيه تطوير شبكة الأمان الاجتماعي في لبنان.

هناك اعتبار آخر تم التركيز عليه هو الحاجة إلى أن نكون واضحين منذ البداية بشأن الهدف من المواءمة، أي ما تتم «مواءمته» وما يتوقع البرنامج تحقيقه من هذه المواءمة. وفيما يتعلق برنامج الصندوق الائتماني للاتحاد الأوروبي، يتوقع برنامج الأغذية العالمي أنه يمكن لمواءمة ميزات التصميم وأنظمة التسليم 1. الحصول على التأييد من الحكومة اللبنانية بشأن الحاجة إلى خطة تحويل اجتماعي للفقراء اللبنانيين، 2. التأثير على موقف الحكومة اللبنانية بشأن استخدام النقد كوسيلة في هذا الأمر، 3. بناء قدرات تشغيلية معينة. وترتكز دراسة وزارة التنمية الدولية على أنه يجب على هذه الجهود لمواءمة استجابة مساعدات النقد والقوائم الإنسانية مع الأنظمة الوطنية أن تضع وتقدر مؤشرات واضحة لفعالية هذه الاستثمارات من حيث مساهمتها النهائية في تطوير الأنظمة الوطنية من أجل بناء أدلة على القيمة المضافة لجهود «المواءمة» هذه. ومع ذلك، تناقش مذكرة مفهوم الصندوق الائتماني للاتحاد الأوروبي أيضاً العديد من مجالات المواءمة (مثل مواءمة الاستهداف) دون توضيح ما إذا كان سيتم تحقيق ذلك أو كيفية تحقيقه.

هناك حاجة إلى التنسيق عبر المنظمات والتخصصات، وهذا يتطلب الاستثمار والقيادة من الجهات المانحة

لقد عرقل التنسيق المحدود بين الجهات المانحة وشركاء التنمية الجهود المبذولة حتى وقت قريب¹⁴. وإلى جانب خلق الارتباك وعدم الكفاءة، هناك خطر يتمثل في إعطاء هذه المبادرات الأولوية لتفويضات الوكالة ومصالحها على حساب ما هو أفضل لتطوير نظام وطني طويل الأمد إلى جانب إرهاب مراكز التنمية الاجتماعية وذلك في ظل غياب التخطيط الاستراتيجي. ومن المعروف أن التنسيق بين الجهات المانحة والشركاء الدوليين يحتاج إلى التعزيز، وأن تدعم الأولويات الاستراتيجية المتفق عليها بشكل جماعي مع الحكومة احتياجات الحماية الاجتماعية للاجئين والمجتمعات المضيفة بشكل أفضل. ومن أجل هذه الغاية، تم تشكيل منتدى شبكة الأمان الاجتماعي في لبنان في عام 2019 برئاسة مشتركة من قبل وفد الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي، بمشاركة مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، واليونيسف، وبرنامج الأغذية العالمي، وألمانيا، والمملكة المتحدة، ومنظمة أوكسفام. ولا يزال من الصعب التغلب على جداول الأعمال المتنافسة بين الأعضاء في مناطق مختلفة من حيز «شبكة الأمان الاجتماعي»، ولكن يتم إحراز تقدم. ويتمثل أحد التحديات التي واجهتها المجموعة في الخبرة المحدودة في مجال الحماية الاجتماعية على المدى الطويل ضمن المجموعة كونها أصحاب مصالح إنسانيين بشكل أساسي¹⁵. وبهذا المعنى، فإن العضوية لا تجمع بالضرورة أصحاب المصلحة المعنيين كافة.

وهناك أيضاً إدراك متزايد بين الجهات المانحة بأنها طرف رئيسي لتوجيه حوار سياسات أكثر تنظيماً وتماشياً لدعم المساعدة الاجتماعية في لبنان. وفي عام 2019، تولت وزارة التنمية الدولية دوراً مخصصاً بهدف تحسين تنسيق نهج الجهات المانحة لمساعدات النقد والقوائم وتطوير شبكة الأمان¹⁶.

¹¹ أوصى تقييم حديث لبرنامج النقد متعدد الأغراض التابع للصليب الأحمر اللبناني بأن يشارك الصليب الأحمر اللبناني في النقاشات بشأن الحماية الاجتماعية ومساعدات النقد والقوائم في لبنان، نظراً لدوره كمساعد للحكومة (2020 Agency Red).

¹² منظمة أوكسفام هي العضو الوحيد حالياً في منتدى شبكة الأمان الاجتماعي.

¹³ تم اقتراح أن تيسر CAMEALEON ورشة عمل «الدروس المستفادة» من برنامج النقد الإنساني من أجل استكشاف كيفية تطبيقها على البرنامج الوطني لاستهداف الفقر.

¹⁴ EUD (2018)؛ سميت (2019 ب) - على سبيل المثال، في عام 2019 كان العديد من الشركاء يفكرون في العمل أو يعملون بالفعل بنشاط مع مراكز التنمية الاجتماعية أو يقومون بدعمها، ولكن دون وجود استراتيجية مشتركة أو قيادة أو تبادل للمعلومات.

¹⁵ استثمرت اليونيسف في خبرة السياسة الاجتماعية.

¹⁶ وزارة التنمية الدولية (2019).

يتطلب إحراز التقدم رؤية وتمويلاً طويلاً الأمد عبر الرابطة

تبرز التجارب المكتسبة من إنشاء برامج تحويلات اجتماعية على الصعيد العالمي الحاجة إلى استراتيجيات واقعية وآفاق زمنية أطول. وتعد لبنان من أكثر الدول مديونية على مستوى العالم ومن غير المرجح أن يكون هناك «حيز مالي» لتولي عنصر التحويل في البرنامج الوطني لاستهداف الفقر على المدى القصير. ويتطلب بدء مثل هذه المبادرة أيضًا استراتيجية واقعية للخروج وتسليم الأنظمة. وكان العامل الرئيسي وراء إنشاء برنامج الصندوق الائتماني للاتحاد الأوروبي الذي يدعم البرنامج الوطني لاستهداف الفقر هو المخاوف من أن المستويات المرتفعة من التمويل الإنساني الدولي كانت غير مستدامة وكانت هناك حاجة للانتقال إلى تطوير أنظمة طويلة الأمد للحد من الفقر. ويمكن اعتبار مساهمة الصندوق الائتماني (مدتها 30 شهرًا) خطوة مهمة في الانتقال إلى وضع أنظمة طويلة الأمد، ولكن دراسة وزارة التنمية الدولية استنتجت أن هذا لا يكفي لدعم تطوير نظام وطني هادف. وقد يؤدي الشروع في هذه المبادرة دون وجود استراتيجية واقعية للخروج والتسليم إلى إلحاق الضرر في حال وضعت توقعات لما لا يمكن الاستمرار به. وفي حين لا ينصح بالاعتماد المستمر على دعم الجهات المانحة الخارجية للتحويلات الاجتماعية وأن الجهود المبذولة للتأثير على التزام الحكومة بتحمل المسؤوليات جديرة بالثناء، تؤكد الخبرات المكتسبة من إنشاء برامج التحويلات الاجتماعية على الصعيد العالمي على الحاجة إلى استراتيجيات واقعية وآفاق زمنية أطول. وتوصي الدراسة بالأ تعامل وزارة التنمية الدولية مع النظام اللبناني دون حد أدنى من الالتزام لمدة خمس سنوات.

المراجع

- Agency Red (2019). تقرير تقييم برنامج المساعدة النقدية متعددة الأغراض: كانون أول/ديسمبر 2015 إلى آذار/مارس 2018، تقرير للصليب الأحمر اللبناني.
- أيوب، ب. والشماخ، ل. وإيشهولز، ر. (2020). دون وجود شبكة مساعدات اجتماعية في طرابلس، منظمة أوكسفام في لبنان.
- باستاغلي وآخرون (2018). الحماية الاجتماعية في لبنان: تحليل للمساعدة الاجتماعية، معهد التنمية الخارجية.
- كاريتاس لبنان (2019). نقد الطوارئ للحماية ١ و2، ملخص المشروع، كاريتاس لبنان.
- وزارة التنمية الدولية (2019). الاختصاصات: روابط النقد متعدد الأغراض والحماية الاجتماعية في لبنان، منسق متعدد الجهات المانحة بدوام جزئي، كانون أول/ديسمبر 2019.
- وزارة التنمية الدولية (2019). الاختصاصات: مراجعة البرامج النقدية والروابط مع الحماية الاجتماعية في لبنان، آذار/مارس 2019.
- EUD (2018). حزمة التوجيهات بشأن الحماية الاجتماعية عبر رابطة التنمية العمل الإنساني والتنمية: دراسة حالة لبنان، EUD.
- جينتيليني، يو. ولوتون، س. وأوبرين، سي. (2018). رأس المال البشري؟ دروس بشأن ربط المساعدة الإنسانية والحماية الاجتماعية بشكل أفضل، ورقة مناقشة الحماية الاجتماعية والوظائف رقم 1802، البنك الدولي.
- كوكريتي وآل جمال (2016). الفقر وعدم المساواة والحماية الاجتماعية في لبنان. منظمة أوكسفام ومعهد عصام فارس في الجامعة الأمريكية في بيروت.
- أوكسفام لبنان (2019). نظرة عامة: مشروع المساعدة النقدية المؤقت الخاص بمنظمة أوكسفام، أوكسفام لبنان.
- سيلفا وآخرون (2013). الشمول والقدرة على الصمود: الطريق إلى شبكات الأمان الاجتماعي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- سميث (2019 أ). المساعدة النقدية في لبنان: المساواة أمام السكان المتضررين، تقرير بحثي بشأن المساواة أمام السكان المتضررين في برنامج النقد متعدد الأغراض الخاص ببرنامج الأغذية العالمي، شراكة التعلم النقدي.
- سميث (2019 ب). مراجعة البرامج النقدية والروابط مع الحماية الاجتماعية في لبنان، تقرير داخلي لوزارة التنمية الدولية في لبنان، مفوض بموجب إطار عمل BASIC.
- منظمة الأمم المتحدة للطفولة، مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي التابع للأمم المتحدة (2017) و(2018). تقييم ضعف اللاجئين السوريين في لبنان، تم إجراؤه بشكل مشترك.
- البنك الدولي (2005). أولويات إصلاح الإنفاق العام في لبنان من أجل تعديل الوضع المالي والنمو والحد من الفقر.
- البنك الدولي (2013). العدالة والمساواة: المشاركة في الأنظمة الصحية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- البنك الدولي (2015). لبنان: تعزيز الحد من الفقر والازدهار المشترك، دراسة تشخيصية منهجية بشأن لبنان.



The Cash Learning Partnership

أصبح بناء الروابط بين المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية والحماية الاجتماعية موضوعًا بارزًا بشكل متزايد على مدى السنوات الخمس الماضية وكانت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في قلب هذا التطور. الهدف من مجموعة الموارد هذه (وثيقة المساعدة و 6 دراسات حالة إقليمية) هو ضمان حصول مدربي شراكة التعلم النقدي والمشاركين في الدورات التدريبية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (وأماكن أخرى) على أهم الأمثلة وأكثرها صلة من المنطقة فيما يتعلق بربط الحماية الاجتماعية ومساعدات النقد والقسائم الإنسانية. تغطي الموارد العراق والأردن ولبنان وفلسطين وسوريا وتركيا واليمن. تلخص وثيقة المساعدة الأنشطة الرئيسية (البرامج، التقييمات والتحليلات والأحداث ومبادرات السياسة والتنسيق) ذات الأهمية، مع إبراز أهم الدروس المستفادة، ووضع علامات على الوثائق ذات الصلة. التركيز على دراسات الحالة القطرية المتعمقة حول التجارب الوطنية في ربط المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية في لبنان والعراق واليمن.

تم إعداد هذا التقرير بتكليف من شراكة التعلم النقدي وتم تمويله بسخاء من قبل وزارة الخارجية الألمانية الاتحادية

