

# دعم مستقبل سوريا والمنطقة: التزامات مكرّرة من جانب الحكومة اللبنانية والتقدم بطيء

ديما مهدي

## ملخص تنفيذي

لقد استضاف لبنان النازحين السوريين منذ بداية الصراع في سوريا، مما جعله يسجّل أعلى معدل نازحين للفرد الواحد في العالم. وقد اعترف المجتمع الدولي بهذا الجهد ووفر المساعدة الإنسانية غير المشروطة للبنان وللدول المضيفة المجاورة الأخرى من خلال عقد مؤتمرات سنوية للمانحين منذ عام 2013. وفي الوقت نفسه، تعهّدت الحكومة اللبنانية بعدد من الالتزامات السياسية تكرّرت عاماً تلو العام بحيث لم تقدم أي التزامات جديدة خلال مؤتمر بروكسل في عام 2019. ولدى رصد التقدم، أصبح واضحاً أن لبنان فشل في الوفاء بالتزاماته. فمن أصل 22 التزاماً قطعته لبنان، وفّت الحكومة بواحد فقط. التزامات كالعودة المرتبطة بمؤتمر سيدر CEDRE، ووضع خطط العمل، وضمان تطبيق الإعفاء من رسوم الإقامة، واحترام مبدأ عدم الإعادة القسرية من خلال إصدار أوامر الترحيل لم يتم تنفيذها أو تم انتهاكها. بالإضافة إلى ذلك، كان هناك اثني عشر التزاماً غير واضحاً وإما يشير إلى أهداف شاملة أو يتطلب المزيد من المعلومات لتحديد إجراءات واضحة بشأنه ولقياس التقدم المحرز فيه. ويخلص موجز السياسة هذا إلى أن على الحكومة اللبنانية، وفي ضوء المساعدة الإنسانية الدولية الناتجة عن وجود النازحين السوريين، أن تستفيد استفادة قصوى من المساعدة المتاحة وضمان التأثير المستدام على القطاع العام وعلى تقديم الخدمات من خلال الوفاء بالالتزامات التي قطعتها على مر السنين.

## عن الكاتبة

ديما مهدي باحثة في المركز اللبناني للدراسات حيث يتركز عملها على القضايا الاجتماعية السياسية المتعلقة باللبنانيين واللاجئين المقيمين في لبنان. أجرت وساهمت في بحوث غطت الدروس المستفادة وطرق المضي قدماً بشأن النزوح السوري المطوّل إلى لبنان؛ البيئة السياسية المتعلقة بوجود النازحين السوريين في لبنان وتزايد الدعوات لعودة النازحين؛ آليات التكيّف الخاصة بالنازحين السوريين؛ تصورات الفساد في القطاع العام اللبناني؛ وتنمية المناطق المتأخرة من خلال دراسة عوامل الاستقرار المؤسسي والاقتصادي والاجتماعي. حصلت على بكالوريوس في العلوم السياسية والشؤون الدولية من الجامعة اللبنانية الأميركية.

## مقدمة

يستضيف لبنان حالياً أكبر عدد من النازحين للفرد الواحد في العالم مع أكثر من مليون نازح سوري.<sup>1</sup> فمنذ وصول النازحين إلى لبنان مع بداية الحرب السورية في عام 2011، كان المجتمع الدولي رأس الحربة في الاستجابة الإنسانية. ويرجع ذلك إلى غياب الإرادة السياسية والموارد المالية لدى الحكومة اللبنانية لمعالجة الأزمة، فضلاً عن غياب الإطار القانوني اللازم لمواجهة وضع النازحين السوريين في لبنان. وفي عام 2015 وضعت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة الشؤون الاجتماعية، بالنيابة عن الحكومة اللبنانية، خطة الاستجابة للأزمة في لبنان، وهي استراتيجية استجابة قطاعية تستهدف النازحين السوريين والمجتمعات المضيفة الضعيفة.

عُقدت حتى الآن سبعة مؤتمرات دولية للمانحين لمساعدة سوريا والدول المجاورة. وقد عُقدت المؤتمرات الثلاثة الأولى التي حملت عنوان 'مؤتمر التعهدات بالمساعدات الإنسانية لدعم سوريا' في الكويت في الأعوام 2013 و2014 و2015. وفي عام 2016، عُقد في لندن مؤتمر 'دعم سوريا والمنطقة'، فيما عُقدت المؤتمرات الثلاثة المتبقية التي تحمل العنوان نفسه في بروكسل في الأعوام 2017 و2018 و2019.

في غياب استجابة تقودها الدولة للأزمة الإنسانية في لبنان، أخذ المجتمع الدولي زمام المبادرة للاستجابة لاحتياجات النازحين. وكان لبنان بين الدول العشر الأولى التي تلقت المساعدات الإنسانية الدولية في عام 2017، حيث بلغت قيمتها 11.6 مليون دولار.<sup>2</sup>

يقيّم ملخص السياسة هذا التقدّم الذي أحرزته الحكومة اللبنانية على صعيد الالتزامات التي تعهدت بها

خلال مؤتمر المانحين الثاني في بروكسل. ففي القسم الأول لمحة عامة عن مؤتمرات المانحين الدولية لدعم لبنان نتيجة وجود النازحين السوريين في البلاد. أما القسم الثاني فيحدد الالتزامات التي تعهدت بها الحكومة اللبنانية خلال مؤتمرات المانحين في السنوات الثلاث الماضية، ويعرض للتقدم المحرز في الوفاء بتلك الالتزامات.

## النداءات والالتزامات والتمويل الذي تمّ الحصول عليه لدعم سوريا والدول المجاورة

تسبّب اندلاع الحرب في سوريا عام 2011 بأكبر أزمة لجوء ونزوح في العالم حيث بلغ عدد النازحين داخلياً 6 ملايين مقابل 6.6 مليون لاجئ مسجل لدى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.<sup>3</sup> وقد حشد المجتمع الدولي الدعم المالي للتصدّي لأزمة اللاجئين من خلال تنظيم مؤتمرات سنوية للجهات المانحة منذ عام 2013 في مدينة الكويت ولندن وبروكسل (الجدول 1).

### توضيح

جُمعت البيانات الأساسية لهذا البحث في الفترة ما بين 7 أيار و29 تشرين الثاني 2019. ولا تنعكس في هذا التقرير الاحتجاجات المستمرة التي بدأت في 17 تشرين الأول 2019 أو الأزمات السياسية والاقتصادية التي يمرّ بها لبنان.

### 1

حسب تقديرات الحكومة اللبنانية، يستضيف لبنان 1.5 مليون نازح سوري، أي أكثر من العدد المسجل لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين اعتباراً من كانون الأول 2019 والبالغ 914.649 نازحاً سورياً، بالإضافة إلى 27.700 نازح فلسطيني من سوريا وحوالي 180.000 لاجئ فلسطيني. المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. 2019. 'استجابة لبنان للنازحين السوريين - النازحون السوريون المسجلون - 31 كانون الأول 2019'.

### 2

مبادرات التنمية، 2019. 'تقرير المساعدة الإنسانية العالمي لعام 2019'.

### 3

المفوضية السامية لشؤون اللاجئين 2019. الاتجاهات العالمية للنزوح القسري في عام 2019.

الجدول 1

مؤتمرات الجهات المانحة الدولية للتصدي للأزمة السورية

التاريخ	المؤتمر	المكان	النداءات	التعهدات <sup>4</sup>
3 كانون الثاني 2013	مؤتمر التعهدات بالمساعدات الإنسانية لدعم سوريا <sup>5</sup>	مدينة الكويت، الكويت	4.39 بليون دولار خطة الاستجابة والمساعدة الإنسانية في سوريا، 1.41 بليون دولار	1.54 بليون دولار <sup>7</sup>
15 كانون الثاني 2014	المؤتمر الثاني للتعهدات بالمساعدات الإنسانية لدعم سوريا <sup>8</sup>	مدينة الكويت، الكويت	6.54 بليون دولار خطة الاستجابة والمساعدة الإنسانية في سوريا، 2.28 بليون دولار	2.4 بليون دولار <sup>10</sup>
13 آذار 2015	المؤتمر الثالث للتعهدات بالمساعدات الإنسانية لدعم سوريا <sup>11</sup>	مدينة الكويت، الكويت	8.4 بليون دولار خطة الاستجابة في سوريا، 2.9 بليون دولار الخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات: 3.4 بليون دولار الخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات: مكوّن تعزيز القدرة على مواجهة الأزمات/الاستقرار 2.1 بليون دولار	3.6 بليون دولار
4 شباط 2016	دعم سوريا والمنطقة <sup>12</sup>	لندن، المملكة المتحدة	7.73 بليون دولار خطة الاستجابة الإنسانية في سوريا، 3.18 بليون دولار الخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات: 4.55 بليون دولار <sup>13</sup>	11.2 بليون دولار 5.8: 2016 بليون دولار 2017-2020:
5-4 نيسان 2017	دعم مستقبل سوريا والمنطقة <sup>15</sup>	بروكسل، بلجيكا	8 بليون دولار خطة الاستجابة الإنسانية، 3.4 بليون دولار الخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات: 4.6 بليون دولار	9.7 بليون دولار <sup>16</sup> 6: 2017 بليون دولار 2018-2020:
				3.7 بليون دولار

4 يمكن أن تستهدف التعهدات خطة الاستجابة الإنسانية في سوريا أو خطة اللاجئين الإقليمية وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات أو أي نداءات أخرى.

5 'مذكرة مفاهيم المؤتمر الثاني الدولي للتعهدات بالمساعدات الإنسانية لسوريا' 2013.

6 'المؤتمر الثاني الدولي للتعهدات بالمساعدات الإنسانية لسوريا' 2014، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

7 'مذكرة مفاهيم المؤتمر الثاني الدولي للتعهدات بالمساعدات الإنسانية لسوريا' 2013.

8 'المؤتمر الثاني الدولي للتعهدات بالمساعدات الإنسانية لسوريا' 2014.

9 'مذكرة مفاهيم المؤتمر الثاني الدولي للتعهدات بالمساعدات الإنسانية لسوريا' 2013، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

10 تقرير المؤتمر الثالث الدولي للتعهدات بالمساعدات الإنسانية لسوريا، 2015، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

11 المرجع نفسه.

12 'بيان مشترك لمستضيفي مؤتمر دعم سوريا والمنطقة'، 2016، المحفوظات الوطنية.

13 لمحة عامة: خطة الاستجابة الإنسانية في سوريا لعام 2016 والخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمة للعامين 2016-2017، 2016، الأمم المتحدة.

14 'بيان مشترك لمستضيفي مؤتمر دعم سوريا والمنطقة'، 2016.

15 'دعم مستقبل سوريا والمنطقة: التتبع المالي بعد مؤتمر بروكسل'، 2017، المجلس الأوروبي.

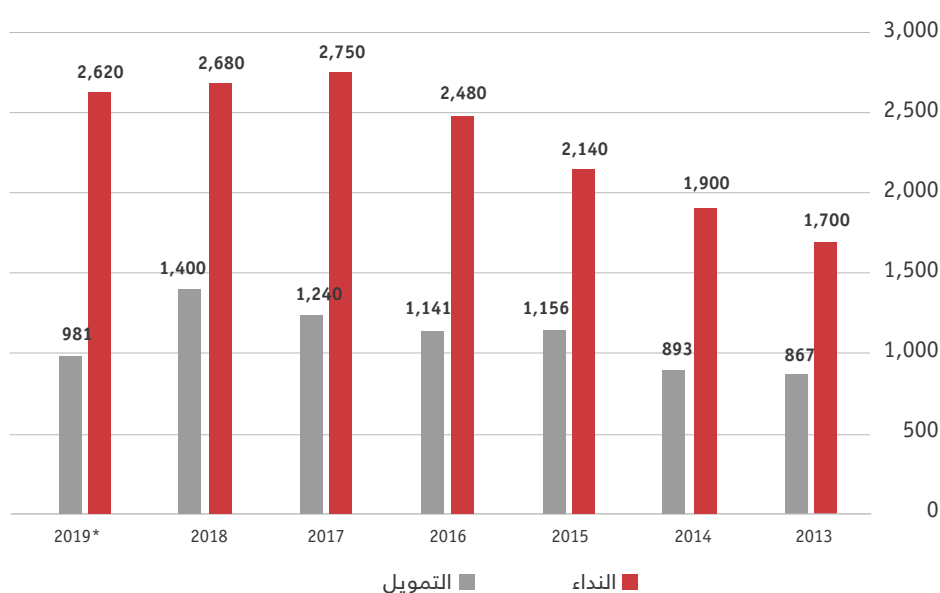
16 يبدو التعهد أعلى من النداء لأنه يشمل تعهدات بعد عام 2017.

التاريخ	المؤتمر	المكان	النداءات	التعهدات <sup>4</sup>
25-24 نيسان 2018	دعم مستقبل سوريا والمنطقة <sup>17</sup>	بروكسل، بلجيكا	9.11 بليون دولار	7.8 بليون دولار
14-12 آذار 2019	دعم مستقبل سوريا والمنطقة <sup>20</sup>	بروكسل، بلجيكا	8.83 بليون دولار	7 بليون دولار
7:2019	دعم مستقبل سوريا والمنطقة: مؤتمر بروكسل 3، 2019، المجلس الأوروبي.		خطة الاستجابة الإنسانية، 3.51 بليون دولار	4.4 بليون دولار
2018، 2018	لمحة عامة عن حاجات الأزمة السورية ومتطلبات التمويل في عام 2018، 2018، الأمم المتحدة.		خطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات: 5.6 بليون دولار <sup>18</sup>	3.4 بليون دولار
2018، 2018	دعم مستقبل سوريا والمنطقة: مؤتمر بروكسل، 2018.		خطة الاستجابة الإنسانية، 3.3 بليون دولار	9.4 بليون دولار
2019، 2019	دعم مستقبل سوريا والمنطقة: مؤتمر بروكسل 3، 2019، المجلس الأوروبي.		خطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات: 5.5 بليون دولار	2.4 بليون دولار

تعهد المجتمع الدولي ببلايين الدولارات للاستجابة الإقليمية. إلا أن التمويل المقدم للبنان على مدى السنين كان دون الاحتياجات المطلوبة للاستجابة (الشكل 1). وكمعدّل متوسط، شكّل الدعم الذي تلقاه لبنان من الجهات المانحة نصف الحاجات أو القدر المطلوب.

الشكل 1

التمويل الذي تلقاه لبنان مقارنةً باحتياجات الاستجابة (ملايين الدولارات)



\* تشمل الأموال التي تلقّاه لبنان في عام 2019 الفترة بين كانون الثاني وأيلول 2019<sup>21</sup>

المصادر حكومة لبنان والأمم المتحدة، 2019. 'خطة الاستجابة للأزمة في لبنان 2020-2017 (تحديث 2019)'; وهيئة التنسيق بين الوكالات في لبنان، 2019-2017. 'تحديث تمويل خطة الاستجابة للأزمة في لبنان في نهاية العام'

21

حكومة لبنان والأمم المتحدة، 2019. 'خطة الاستجابة للأزمة في لبنان 2020-2017 (تحديث 2019)'. التنسيق بين الوكالات في لبنان، 2017 'الصيغة الثانية لتحديث آخر السنة عن تمويل خطة الاستجابة للأزمة في لبنان'. التنسيق بين الوكالات في لبنان، 2018. 'الصيغة الأولى لتحديث آخر السنة عن تمويل خطة الاستجابة للأزمة في لبنان 2018'. 'التنسيق بين الوكالات في لبنان، الصيغة الثانية لتحديث الفصل الثالث لتمويل خطة الاستجابة للأزمة في لبنان 2019.'

22  
مؤتمر لندن، 2016. 'بيان النوايا الصادر عن لبنان والمقدّم من الجمهورية اللبنانية'.  
مؤتمر بروكسل لدعم مستقبل سوريا والمنطقة، 2017.  
'الملحق: دعم الصمود وجهود التنمية التي تبذلها الدول المضيفة واللاجئون في سياق الأزمة السورية - لبنان'. مؤتمر بروكسل الثاني لدعم مستقبل سوريا والمنطقة، 2018. 'ورقة الشراكة اللبنانية'.

## التزامات الحكومة اللبنانية منذ عام 2016: الوعود المتكرّرة والتقدم غير القابل للقياس

على الرغم من الالتزامات المتكرّرة التي تعهّدت بها الحكومة منذ مؤتمر لندن في عام 2016،<sup>22</sup> لم تُحرز سوى تقدّم بسيط باتجاه تحقيق هذه الالتزامات. وآخر وثيقة حول الالتزامات الجديدة حملت عنوان 'وثيقة الشراكة اللبنانية' قُدمت خلال مؤتمر بروكسل الثاني عام 2018، فيما اكتفت الحكومة اللبنانية خلال مؤتمر بروكسل الثالث عام 2019 بتمديد الوعود التي قطعتها عام 2018. ولا بدّ من الإشارة إلى أن عدة عوامل أثرت على عمل السلطات، بينها الانتخابات النيابية التي جرت بعد مؤتمر بروكسل الثاني وتشكيل الحكومة التي لم تر النور إلا بعد أكثر من ثمانية أشهر على الانتخابات.

### اكتفت الحكومة اللبنانية خلال مؤتمر بروكسل الثالث عام 2019 بتمديد الوعود التي قطعتها عام 2018

ينظر القسم التالي في مختلف الالتزامات التي تعهّدت بها الحكومة خلال مؤتمر بروكسل الثاني لعام

2018، وذلك بناءً على أهمية كل قطاع. في الواقع، من أصل اثنين وعشرين التزاماً، عشرة منها واضح وقابل للتنفيذ مقابل اثني عشر التزاماً غير واضح ويصعب رصد مدى التقدم المحرز بشأنه. ومن بين الالتزامات العشرة المحددة التي يمكن قياس مدى تقدمها، نفذت الحكومة التزاماً واحداً فقط، ولم تفلح في تنفيذ ستة منها، فيما تغيب البيانات التي تسمح بتحديد وضع الالتزامات الثلاثة المتبقية. أما بالنسبة للالتزامات الاثني عشر المتبقية، فإن سبعة منها يتعلق بأهداف شاملة، فيما يفتقر التزامان إلى البيانات التي تسمح بتحديد الإجراءات المعيّنة التي ينبغي اتخاذها وبقياس التقدم المحرز بشأنهما، وتبقى ثلاثة التزامات غير واضحة بسبب طريقة عرضها في ورقة الشراكة. إن العمل على الالتزامات التي تمّ التعهد بها خلال مؤتمر بروكسل الثاني يتطلب عملية رصد من خلال وضع معايير مرجعية محددة وواقعية وقابلة للقياس. ويجري حالياً وضع إطار لهذا الغرض من جانب الحكومة اللبنانية والاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة.<sup>23</sup>

23  
مقابلة مع ممثل عن الجهات المعنية بالاستجابة العملية، في 7 حزيران 2019 في بيروت.

#### الجدول 2

#### الالتزامات العشرة الواضحة

القطاع	الالتزام	الوضع
التعليم	وضع استراتيجية وطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني	تحقق
التعليم	وضع خطة عمل تصاحب الاستراتيجية الوطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني	لم يتحقق
التعليم	وضع اللامسات الأخيرة على خطة عمل من أجل استراتيجية الشباب اللبناني التي اعتمدها مجلس الوزراء في عام 2012	
التعليم	وضع وتنفيذ رؤية طويلة المدى للقطاع التعليمي والمنصوص عليها في الخطط التشغيلية السنوية	

القطاع	الالتزام	الوضع
الحماية	التأكيد مجدداً على أن الحل الدائم والرئيسي لمسألة النازحين السوريين في لبنان هو عودتهم الآمنة والكرامة وغير القسرية إلى سوريا، وفقاً للقانون الدولي ومعاهدة عدم الإعادة القسرية	
الحماية	الحرص على أن يتمكن جميع النازحين المؤهلين من تجديد إقامتهم مجاناً	
سبل العيش	التأكيد مجدداً على التزامات مؤتمر سيدر	
التعليم	تخفيض عدد الأطفال الموجودين خارج أي شكل من أشكال التعلم	عدم وجود بيانات كافية
التعليم	الإبقاء على الأطفال الموجودين فعلاً في النظام الرسمي	لتحديد الوضع
التعليم	تعزيز النظام من خلال قياس الأداء السليم وفعالية التكلفة وشفافية البيانات المالية وبيانات التنفيذ	

### الالتزام الذي تمّ الوفاء به

وفت الحكومة بالالتزام وحيد ذات صلة بقطاع التعليم. فقد وضعت واعتمدت 'الإطار الاستراتيجي الوطني للتعليم والتدريب المهني والتقني في لبنان' (2018-2022) في عام 2018.<sup>24</sup>

24

وزارة التربية والتعليم العالي. 2018. 'الإطار الاستراتيجي الوطني للتعليم والتدريب المهني والتقني في لبنان'.

### الالتزامات التي لم يتمّ الوفاء بها

أما الالتزامات الستة التي لم يتمّ الوفاء بها، فوضعها هو على النحو التالي: على الرغم من اعتماد الحكومة لاستراتيجية التعليم والتدريب المهني والتقني، لم تعتمد خطة عمل مصاحبة لها. تنص الاستراتيجية على قيام المؤسسات ذات الصلة بوضع خطط عمل خاصة بها لرصد التقدم المحرز.<sup>25</sup> وبالمثل، فإن 'الوثيقة حول السياسات العامة للشباب في لبنان'<sup>26</sup> والتي أقرّها مجلس الوزراء في عام 2012، لم تصحبها حتى الآن خطة عمل خلافاً للوعود. علاوة على ذلك، لم تعتمد الحكومة إلى صياغة واعتماد استراتيجية تعليمية وطنية، على الرغم من وجود خطة استجابة قطاعية تستهدف النازحين السوريين، وبخاصةً الاستراتيجيتان 1 و2 حول وصول جميع الأطفال إلى التعليم.

25

المرجع نفسه.

26

منتدى الشباب حول سياسة عامة للشباب. 2012. 'وثيقة السياسة العامة الخاصة بالشباب في لبنان'.

من ناحية الحماية، لم

تحتزم الحكومة التزامها بالامتثال لمبدأ عدم الإعادة القسرية. وقد أوضحت في مناسبات عديدة أن لبنان

## أوضحت الحكومة في مناسبات عديدة أن لبنان ليس مقصداً للاجئين وليس بلداً لاندماج اللاجئين فيه

ليس مقصداً للاجئين وليس بلداً لاندماج اللاجئين فيه، بل لبنان هو بلد عبور لهم وحسب. وبرأي الحكومة، يكمن الحل الدائم والأساسي في عودتهم الآمنة إلى سوريا وفقاً لمبدأ عدم الإعادة القسرية، وكذلك إعادة التوطين في دولة ثالثة. وقد اعترف بهذا الموقف الشركاء الدوليون وجرى تكراره في الأوراق المقدمة في مؤتمرات لندن وبروكسل 1 وبروكسل 2. وفي ضوء ذلك، وبناءً على قرار مجلس

27

المفكرة القانونية. 2019. 'ورقة موقف بشأن قرار ترحيل سريع للمواطنين السوريين الذين دخلوا لبنان بشكل غير منتظم'.

28

المرجع نفسه.

29 منظمة هيومن رايتس ووتش. 2019. 'السوريون الذين رحلوا عن لبنان واعتقلوا في بلدهم'.

30 المفكرة القانونية. 2019. 'ورقة موقف بشأن قرار ترحيل سريخ للمواطنين السوريين الذين دخلوا لبنان بشكل غير منتظم'.

31 يُقصد بالمبادرة الروسية المبادرة التي اتخذتها الحكومة الروسية لعودة النازحين السوريين إلى سوريا، وحيث طلبت دعماً بشأنها من القادة الغربيين ومن الدول المضيفة للاجئين السوريين في 2018. وعلى الرغم من عدم الكشف عن تفاصيل هذه المبادرة، فإن مثل هذه العودة تتطلب الدعم والتمويل الدوليين وعملية رصد من جانب المفوضية العليا لشؤون اللاجئين. انظر: معهد عصام فارس. 2018. 'ورقة موقف حول مبادرة روسيا لعودة اللاجئين السوريين إلى بلدهم'.

32 وكالة الأنباء الوطنية. 2019. 'الحريري في بروكسل 3: نحن ملتزمون بالعمل مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن أي مبادرة واقعية تضمن العودة الآمنة للنازحين السوريين، بما في ذلك المبادرة الروسية'.

33 صحيفة ديلي ستار. 2019. 'وزير شؤون اللاجئين سيرفع خطة للعودة إلى مجلس الوزراء قريباً'.

34 ياسين، ن. 2018. '101 حقائق وأرقام حول أزمة اللاجئين السوريين' معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية.

35 حكومة لبنان والأمم المتحدة. 2019. 'خطة الاستجابة للأزمة في لبنان 2017-2020 (تحديث 2018)'.

36 المرجع نفسه.

37 مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي. 2019. 'تقييم قابلية تأثر النازحين السوريين في لبنان'.

الدفاع الأعلى، أصدرت المديرية العامة للأمن العام، في 13 أيار 2019، قراراً (رقم 43830/ع.م.ق) بترحيل السوريين الذين دخلوا لبنان بشكل غير قانوني بعد تاريخ 24 نيسان 2019. 27 وعلى الرغم من أن مجلس الدفاع الأعلى لا يملك سلطة ترحيل الأجانب، 28 تمّ ترحيل 2731 سورياً بين 21 أيار و28 آب 2019 بدون إجراءات قضائية، 29 في انتهاك لمبدأ عدم الإعادة القسرية. 30 بالإضافة إلى ذلك، تعهد رئيس مجلس الوزراء السابق سعد الحريري علناً بتأمين العودة الآمنة وذكر المبادرة الروسية - اقتراح غير واضح يدعم عودة النازحين السوريين إلى سوريا 31 - خلال مؤتمر بروكسل الثالث. 32 كذلك، تعمل وزارة الدولة لشؤون اللاجئين على وضع خطة وطنية بشأن عودة النازحين إلى سوريا، والتي كان من المقرر عرضها على مجلس الوزراء قبل استقالته في تشرين الأول 2019. 33 لم تكفل الحكومة بشكل كافٍ قضية السماح لجميع النازحين المؤهلين بتجديد إقامتهم مجاناً، وذلك نتيجة التطبيق غير المتسق لمسألة الإعفاء من رسوم الإقامة 34 والإجراءات المعقدة للحصول على الإقامة القانونية. 35 تُعتبر الإقامة القانونية عاملاً هاماً لحماية النازحين السوريين كونها تسهّل الوصول إلى العدالة وإلى التنقل. ولم يحقق هذا الإعفاء النتيجة المرجوة، حيث أفاد 73% 36 و88% 37 من النازحين السوريين فوق سن الخامسة عشر بعدم حصولهم على الإقامة القانونية في عامي 2018 و2019 على التوالي. علاوة على ذلك، 10% فقط من الأسر السورية ذات الأفراد البالغين 15 سنة وما فوق كان لديها تصريح إقامة قانوني في عام 2019 38 في عام 2015، اعتمدت الحكومة سلسلة من السياسات حول الدخول والإقامة، 39 بما في ذلك فرض رسوم سنوية قدرها 200 دولار

للحصول على الإقامة والطلب من المفوضية العليا لشؤون اللاجئين تعليق عملية تسجيل النازحين السوريين. ونتيجةً

## 10% فقط من الأسر السورية ذات الأفراد البالغين 15 سنة وما فوق كان لديها تصريح إقامة قانوني في عام 2019

لذلك، انخفضت نسبة الأسر السورية ذات الأفراد البالغين 15 سنة وما فوق التي لديها إقامة قانونية من 58% في 2014 إلى 28% في 2015. 40 وشكّل إلغاء رسوم الإقامة وتحسين الإطار التنظيمي المتعلق بالنازحين السوريين عاملين رئيسيين اعترفت بهما الحكومة في إعلان النوايا خلال مؤتمر لندن 2016. ونتيجةً لذلك، ألغت رسوم الإقامة للنازحين السوريين المسجلين لدى المفوضية قبل عام 2015. لكن لا ينطبق الإعفاء على غير المسجلين لدى المفوضية حتى يتمكنوا من العمل بشكل قانوني، حيث يتطلب التسجيل 'تعهداً بعدم العمل' ويستثني أيضاً النازحين السوريين الذين دخلوا لبنان بعد عام 2015. علاوة على ذلك، لم تقابل جهود الدعوة لتوسيع الإعفاء من الرسوم بالتزام من جانب الحكومة في مؤتمر بروكسل لعامي 2018 و2019.

في ورقة الشراكة المقدّمة في مؤتمر بروكسل 2، تمّ إدراج الالتزامات بشأن سبل العيش ضمن تدابير الإصلاح الاقتصادي على المستوى الكلي بدلاً من المجيء بتدخلات خاصة بتشغيل السوريين واللبنانيين المعرضين للتأثر، وتحديدًا من خلال إعادة التأكيد على الالتزامات المقطوعة في مؤتمر سيدر Conference

économique pour le développement, par les réformes et avec les entreprises. فقبل أقل من شهر على انعقاد مؤتمر بروكسل 2، اجتمعت الجهات المانحة الدولية في باريس خلال مؤتمر سيدر لدعم الاقتصاد اللبناني حيث التزمت الحكومة بجدول إصلاحات هيكلية وقطاعية<sup>41</sup> مقابل تمويل التعهدات بشأن 'خطة الاستثمار الرأسمالي' التي ضمت قائمة من 269 مشروعاً هيكلية.<sup>42</sup> انعقد مؤتمر سيدر في سياق الآثار غير المباشرة للحرب في سوريا وتأثير أزمة النازحين الناتجة عنها على الاقتصاد والبنية التحتية في لبنان. وجرى وضع سلم أولويات بمشاركة خطة الاستثمار الرأسمالي على قاعدة التخفيف من أثر وجود النازحين في قطاعات النقل والمياه والري والمياه العادمة والكهرباء والاتصالات. وبعد مرور أكثر من عامين على مؤتمر سيدر، لم تُحرز الحكومة سوى تقدّم ضئيل على صعيد تنفيذ الإصلاحات.<sup>43</sup> في 17 تشرين الأول 2019، اندلعت الاحتجاجات المستمرة على الصعيد الوطني في ظل الوضع الاقتصادي الرديء الذي يشمل سوء الإدارة المالية، وارتفاع عدم المساواة في الدخل، وانخفاض معدلات النمو، وارتفاع الدين العام، والفقر والبطالة.

تناقش 'رؤية تحقيق الاستقرار والنمو والتشغيل' الصادرة عن مؤتمر سيدر عملية توليد فرص العمل الشاملة والوصول العادل إلى فرص العمل من غير أن تذكر إذا كانت ستتاح فرص العمل للبنانيين فقط أم لأفراد من الجنسيات الأخرى أيضاً. علاوة على ذلك، حددت خطة الاستثمار الرأسمالي 35 مشروعاً بمثابة

'استجابة للأزمة السورية من خلال فرص العمل المولدة' فضلاً عن مشروعين من شأنهما توفير 'فرص عمل للمقيمين وللسوريين النازحين'، وذلك في سد إبل السقي وسد الخردلي في جنوب لبنان.

وبينما تتناول وثائق سيدر مسألة تشغيل النازحين السوريين بطريقة غامضة، التزمت الحكومة خلال مؤتمر بروكسل الأول بتوفير فرص عمل للبنانيين والنازحين السوريين معاً ضمن خطة الاستثمار الرأسمالي.

تراكمت اللاتزامات الاقتصادية خلال مؤتمر بروكسل الأول وصولاً إلى مؤتمر سيدر حيث شددت على الإصلاحات الهيكلية، وعلى خطة الاستثمار الرأسمالي وعلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وتغيرت اللاتزامات الخاصة بسبل العيش بشكل جذري بعد مؤتمر بروكسل الأول. وكان قد سبق لمؤتمر لندن أن أعلن عن إمكانية خلق ما بين 300 ألف و350 ألف وظيفة، '60% منها للسوريين'.<sup>44</sup> والتزمت الحكومة برفع 'التعهد بعدم العمل' الذي كان مفروضاً على النازحين السوريين المسجلين لدى المفوضية توقيعه، مما جعلهم يعتمدون على المساعدة الإنسانية في معيشتهم؛ غير أن التنفيذ حصل بشكل غير متسق.<sup>45</sup> على الرغم من الاعتراف أيضاً بأهمية تسهيل حصول السوريين على تصاريح العمل في عام 2016، لا يمكن الحصول على هذه التراخيص إلا من خلال نظام الكفالة<sup>46</sup> وبشرط تخلي

38 المرجع نفسه.

39 عطاالله، س. و د. مهدي 2017. 'قانون وسياسة المناطق الآمنة والعودة القسرية إلى سوريا: سياسات اللاجئين في لبنان' المركز اللبناني للدراسات.

40 مفوضية الأمم المتحدة السامية لشتؤون اللاجئين واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي. 2018. 'تقييم جوانب ضعف النازحين السوريين في لبنان.'

41 التزمت الحكومة اللبنانية بـ 73 تدبيراً إصلاحياً. عطا الله، س. ج. داغر، م. مهملات. 2019. 'برنامج إصلاح سيدر يحتاج إلى خطة عمل ذات مصداقية' المركز اللبناني.

42 عطاالله، س. ج. داغر، م. مهملات. 2019. 'خطة الاستثمار الرأسمالي لبرنامج سيدر الإصلاحية: تدقيق في كيفية توزيع المشاريع والأموال عبر المناطق' المركز اللبناني للدراسات.

## حددت خطة الاستثمار الرأسمالي 35 مشروعاً بمثابة 'استجابة للأزمة السورية من خلال فرص العمل المولدة' فضلاً عن مشروعين من شأنهما توفير 'فرص عمل للمقيمين وللسوريين النازحين'

43 بناءً على البحث المستمر الذي يقوده المركز اللبناني للدراسات لرصد التقدم الذي تحرزه الحكومة اللبنانية في تنفيذ التزامات مؤتمر سيدر. لمزيد من المعلومات، الرجوع إلى مرصد الحكومة الصادر عن المركز اللبناني للدراسات. عطاالله، س. ج. داغر، م. مهملات. 2019. 'خطة الاستثمار الرأسمالي لبرنامج سيدر الإصلاحية: تدقيق في كيفية توزيع المشاريع والأموال عبر المناطق' المركز اللبناني للدراسات.

44 مؤتمر لندن. 2016. 'بيان النوايا الصادر عن لبنان والمقدم من الجمهورية اللبنانية.'

45 هيومن رايتس ووتش. 2017. 'لبنان: سياسة جديدة للنازحين - خطوة إلى الأمام.'



46  
ينطوي نظام الكفالة على توفير  
تصريح عمل للمواطن الأجنبي  
من خلال تعهد بالمسؤولية  
يحصل عليه كفيل لبناني هو  
صاحب العمل أيضاً.

النازحين السوريين عن تسجيلهم لدى المفوضية. وبسبب العمل غير النظامي وغير المنظم، ومحدودية فرص العمل، والحالة الاقتصادية المأساوية، فرضت وزارة العمل في عام 2019 تدابير لتحويل العمل غير النظامي إلى نظامي (القرار رقم 8 المؤرخ في أيار 2019) واعتمدت مبادئ توجيهية بشأن اليد العاملة الأجنبية بما في ذلك الحصص والمهن (القرار رقم 41/1 والقرار 49/1 الصادران في كانون الثاني 2019).

### الالتزامات التي لا تتوفر بيانات كافية بشأنها لتحديد وضعها

بالنسبة إلى الالتزامات الثلاثة المتبقية، تبين أن البيانات المتاحة لتحديد وضعها محدودة جداً. وقد التزمت الحكومة بمواصلة وتجديد الجهود المبذولة لخفض عدد الأطفال الموجودين خارج أي شكل من أشكال التعليم. ويشكّل عدم وجود بيانات دقيقة وموحدة عن النازحين السوريين، بما في ذلك عدد الأطفال المسجلين في برامج التعليم النظامي وغير النظامي، عائقاً رئيسياً أمام تتبع وصول الأطفال إلى التعليم وتحديد الأطفال الموجودين خارج المدرسة وخارج أي شكل من أشكال التعلم. ونقطة البداية في هذا الصدد هي تحديد هؤلاء الأطفال بشكل جماعي فضلاً عن ضمان توفير فرص التعليم لهم. وبالمثل، التزمت الحكومة بمواصلة وتجديد الجهود المبذولة لإبقاء الأطفال بالفعل ضمن نظام التعليم النظامي، علماً أن المطلوب في هذا الصدد هو جمع البيانات الجزئية لتتبع التحاق كل طالب بالتعليم ونشرها. ويحدّد نقص البيانات أيضاً من القدرة على مراقبة التقدم في تعزيز النظام التعليمي من خلال قياس سليم للأداء، بما في ذلك أداء المعلمين والطلاب، وفعالية التكلفة، وشفافية البيانات المالية والبيانات حول التنفيذ.

### الجدول 3

#### الالتزامات الاثنا عشر غير الواضحة

القطاع	الالتزام	الوضع
استجابة عامة	الاستمرار في تلبية احتياجات النازحين على أساس خطة استجابة عامة	الأهداف الشاملة
الحماية	دعم وتعزيز سيادة القانون للحفاظ على إقامة كريمة للنازحين	
التعليم	إعادة تأكيد الالتزام بمؤتمر لندن من أجل سوريا وبأهداف الوصول إلى جميع الأطفال من خلال التعليم (RACE II) مع حصول جميع الأطفال والشباب على التعليم الجيد	
التعليم	التصديّ لحوادث التعليم	
الصحة	دعم قطاع الرعاية الصحية للحفاظ على مرونته وصموده	
الصحة	دعم قطاع الرعاية الصحية لتفادي تدهور صحة السكان المعرضين للتأثر في لبنان	
الحماية الاجتماعية	دعم تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية في لبنان	
استجابة عامة	توسيع نظام التتبع المالي، والمراقبة والتقييم تحت إشراف اللجنة التوجيهية لخطة استجابة لبنان للأزمة، لضمان متابعة الالتزامات المتعهد بها خلال المؤتمر	نقص البيانات

القطاع	الالتزام	الوضع
استجابة عامة	مراجعة مدى ملاءمة الاستجابة وتأثيرها	
استجابة عامة	إقرار أهمية وجود بيانات دقيقة عن اللاجئين السوريين في لبنان	التزام بدون عمل
استجابة عامة	تعزيز الملكية الوطنية للاستجابة من خلال وضع أطر إنمائية وطنية متماسكة ومتكاملة	خطوات عمل غير واضحة للتمكّن من قياس التقدم
استجابة عامة	لم يتم تنفيذ الاتفاقيات السابقة بعد	غامض

### الأهداف الشاملة

تشير سبعة التزامات إلى أهداف شاملة تسعى الحكومة وشركاؤها الدوليون إلى تحقيقها على المدى الطويل. أولاً، التزم هؤلاء بشكل عام بمواصلة العمل نحو تحقيق أهداف خطة الاستجابة للأزمة في لبنان لتلبية احتياجات اللاجئين، ولكن عملهم يعتمد على التمويل المتاح، وعلى آليات الاستهداف وعلى تخصيص المساعدة. علاوة على ذلك، يتأثر العمل الهادف إلى تحقيق أهداف الخطة المذكورة بالسياسات المخصصة التي تنفذها الحكومة.<sup>47</sup>

ثانياً، التزمت الحكومة بدعم سيادة القانون والنهوض بها لضمان إقامة كريمة للنازحين. في ضوء ذلك، وبغياب إطار قانوني وطني للاجئين، لا بدّ من الالتزام بالسياسات على مستوى البلديات ومراقبتها - مثل حظر التجول الخاص بالسوريين والإخلاء والاحتجازات - ضمن إطار سيادة القانون. في عام 2016، التزمت الحكومة اللبنانية 'بإطلاق نهج جديد ورؤية جديدة حول كيفية إدارة الإقامة المؤقتة والمستمرة للسوريين بطريقة لا تضر بمصالح البلد ولا بمصالح المواطنين اللبنانيين'.<sup>48</sup> غير أن الحكومة لم تنفّذ هذا الالتزام ولم تكرّره في المؤتمرات التاية.

ثالثاً، أكدت الحكومة مجدداً

التزامها باستراتيجية المبادرة الثانية للوصول إلى جميع الأطفال من خلال التعليم (RACE 2) (2017-2021) والتي

## في لبنان 488 ألف سوري تتراوح أعمارهم بين 3 و18 سنة، وأقل من نصف هؤلاء ملتحقون بالمدارس العامة

تهدف في المقام الأول إلى الوصول العادل إلى التعليم الجيد، سواء كان نظامياً أو غير نظامي.<sup>49</sup> وفي ضوء الخطة الأولى للوصول إلى جميع الأطفال من خلال التعليم (RACE I)، أدخلت الحكومة دوماً ثانياً للطلاب السوريين المسجلين في المدارس الحكومية في عام 2014 وكذلك فرص التعليم غير النظامي التي تهدف إلى تقليل عدد الأطفال الموجودين خارج أي شكل من أشكال التعليم. في لبنان 488 ألف سوري تتراوح أعمارهم بين 3 و18 سنة، وأقل من نصف هؤلاء ملتحقون بالمدارس الرسمية.<sup>50</sup> كانت معدلات التسجيل في السنوات القليلة الماضية ثابتة، حيث التحق 59.149 و154.209 طالب غير لبناني على مستوى الدوامين الأول والثاني على التوالي خلال العام الدراسي 2017-2018، و52.000

47

تشمل هذه السياسات مجموعة من القرارات التي اتخذت في النصف الأول من عام 2019 لترحيل السوريين الذين دخلوا لبنان بشكل غير قانوني بعد 24 نيسان (القرار رقم 43830/ع.م.ق الصادر في أيار 2019)، وفرض تدابير لتحويل العمل غير النظامي إلى عمل نظامي (القرار رقم 8 الصادر في أيار 2019) واعتماد مبادئ توجيهية جديدة بشأن اليد العاملة الأجنبية بما في ذلك الحصص والمهن (القراران رقم 1/41 و 49/1 الصادران في كانون الثاني 2019)، فضلاً عن هدم بنى المخيمات العشوائية وفقاً لقانون البناء اللبناني رقم 646 لسنة 2004.

48

مؤتمر لندن. 2016. 'بيان النوايا الصادر عن لبنان والمقدم من الجمهورية اللبنانية'.

49

وزارة التربية والتعليم العالي. 2014. 'الوصول إلى جميع الأطفال من خلال التعليم'.

50

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي. 2018. 'تقييم قابلية تأثر النازحين السوريين في لبنان'.

51  
وزارة التربية والتعليم العالي.  
2019. ورقة وقائع 'الوصول إلى  
جميع الأطفال من خلال التعليم'.

52  
المرجع نفسه.

53  
وزارة التربية والتعليم العالي.  
2014. 'الوصول إلى جميع  
الأطفال من خلال التعليم'.

54  
مقابلة مع جهة حكومية في 13  
أيار 2019 في بيروت.

55  
المرجع نفسه.

56  
مفوضية الأمم المتحدة السامية  
لشؤون اللاجئين واليونيسيف  
وبرنامج الأغذية العالمي. 2018.  
'تقييم قابلية تأثر النازحين  
السوريين في لبنان'.

57  
المرجع نفسه.

58  
المرجع نفسه.

59  
مقابلة مع ممثل عن الجهات  
المعنية بالاستجابة العملية،  
في 29 تشرين الثاني 2019  
في بيروت.

60  
الحكومة اللبنانية والأمم  
المتحدة. 2017. 'خطة الاستجابة  
للأزمة في لبنان 2017-2020'.

61  
المرجع نفسه.

و156.000 طالب غير لبناني مسجلين في الدوامين الأول والثاني على التوالي خلال العام الدراسي 2018-2019.<sup>51</sup> في 2018-2019، قدمت 346 مدرسة دواماً ثانياً.<sup>52</sup> بالإضافة إلى ذلك، هناك مخاوف بشأن جودة التعليم، على غرار المناهج اللبنانية القديمة<sup>53</sup> وبرامج التعليم غير النظامي غير الخاضعة للمراقبة.<sup>54</sup> من أجل مراقبة التقدم في هذا الموضوع، يجب على الحكومة تحديد المهام القابلة للتنفيذ من أجل تحقيق الوصول العادل والتعليم الجيد وضمن التقدم في الأهداف الشاملة للخطة الثانية للوصول إلى الأطفال من خلال التعليم. هناك حاجة إلى إعانات متعددة السنوات لرفع مستوى الوصول لأن قطاع التعليم يعتمد إلى حد كبير على التمويل الدولي.<sup>55</sup>

رابعا، التزمت الحكومة أيضاً بمعالجة الحواجز التي تعترض التعليم، وهو هدف شامل آخر. يفيد اللاجئون السوريون عن عقبات إضافية مختلفة أمام التعليم: بالنسبة للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 3 و5 سنوات، كان السن السبب الرئيسي لعدم التحاقهم بالمدرسة،<sup>56</sup> وبالنسبة للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 و14 عاماً ذُكرت تكاليف النقل (13%)، وتكاليف المواد التعليمية (10%) باعتبارها أسباباً رئيسية.<sup>57</sup> وفي صفوف المراهقين الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و17 سنة، كانت الحاجة إلى العمل (10%) والزواج (7%) الأسباب الرئيسية لعدم الالتحاق.<sup>58</sup> ونظراً لضرورة معالجة هذه الحواجز، لا بد أيضاً من قياس التقدم المرتبط بعقبات أخرى تواجه الوصول إلى فرص التعليم، مثل قدرة المدارس الرسمية على تسجيل أطفال جدد وتوافر مسارات التعليم البديل. يجب تجزئة العوائق ذات الصلة بالتعليم إلى أهداف قابلة للتنفيذ ومراقبتها على هذا الأساس.

خامساً، إن دعم مرونة وصمود قطاع الرعاية الصحية هو هدف طويل الأجل لا يرتبط بإجراءات محددة كي يتحقق. فهذا يستلزم تعزيز نظام الرعاية الصحية المُنهك وبناء القدرات من حيث الموارد المالية والهيكلية والبشرية، لاستيعاب الطلبات المتزايدة وتوفير الرعاية الجيدة.<sup>59</sup> بدعم من الشركاء الدوليين والجهات الفاعلة المستجيبة عملياً، شملت خدمات الرعاية الصحية المقدمة للاجئين السوريين الرعاية في المستشفيات والرعاية الصحية الأولية. حيث يمكن للسوريين الوصول إلى 53 مستشفى في جميع أنحاء البلاد - الحكومية والخاصة - مع دعم لخدمات الرعاية التي تتعلق بالولادات وبالحالات المهددة للحياة.<sup>60</sup> علاوة على ذلك، من حيث الرعاية الصحية الأولية يمكن للسوريين الوصول إلى البنى القائمة التي تلبي احتياجات المستفيدين اللبنانيين. وهي تشمل شبكة وزارة الصحة العامة التي تضم 220 مركزاً للرعاية الصحية الأولية، و220 مركزاً للتنمية الاجتماعية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية، وحوالي 700 عيادة صحية تابعة في الغالب لمنظمات غير حكومية، بالإضافة إلى الوحدات الطبية المتنقلة التي تقدم خدمات رعاية صحية موازية.<sup>61</sup> وتشمل عملية الدعم تقديم خدمات رعاية صحية مباشرة وتعبئة المجتمعات الضعيفة لتذهب إلى مرافق الرعاية الصحية الموجودة، مثل جعل المستفيدين يذهبون إلى مراكز الرعاية الصحية الأولية للحصول على خدمات الرعاية الصحية بدلاً من اللجوء إلى الوحدات الطبية المتنقلة. علاوة على ذلك، استجاب قطاع الرعاية الصحية في لبنان باستمرار لاحتياجات النازحين السوريين مع

تخفيف الصدمات مثل احتواء تفشي الأمراض،<sup>62</sup> وهو لا يزال معرضاً لخطر تفشي أمراض مثل السل والحصبة والنكاف والتهاب الكبد A والكوليرا، على سبيل المثال لا الحصر.<sup>63</sup>

سادساً، التزمت الحكومة بدعم قطاع الرعاية الصحية للحيلولة دون تدهور الحالة الصحية للسكان المعرضين للتأثر في لبنان. لكن الالتزام لم يحدد كيف تنوي الحكومة تقديم مثل هذا الدعم. وقد تزايد عدد الأسر السورية التي تحتاج إلى خدمات الرعاية الصحية الأولية، حيث ارتفع من 46% في عام 2017 إلى 54% في عام 2018 ثم إلى 63% في عام 2019.<sup>64</sup> ومن بين أولئك الذين كانوا بحاجة إلى هذه الخدمات، أفاد 90% أنهم تلقوا الرعاية المطلوبة، بزيادة طفيفة عن 87% في عام 2018.<sup>65</sup> هذا يشير إلى أن المستفيدين الذين سعوا للحصول على الرعاية الصحية الأولية تمكنوا من الحصول عليها، من غير الإشارة إلى جودة الخدمات المقدمة. يشكّل غياب القدرة على تغطية تكاليف الرعاية الصحية العائق الرئيسي أمام الوصول إلى الرعاية الصحية الأولية، بما في ذلك رسوم الأطباء (75%)، وتكاليف الأدوية، والاختبارات التشخيصية أو العلاجات (57%)، والنقل (28%).<sup>66</sup> علاوة على ذلك، أفادت 22% من الأسر المعيشية السورية أنها كانت بحاجة إلى دخول المستشفى قبل ستة أشهر، تمكّن 81% منها من الوصول إلى الرعاية المطلوبة في عام 2019.<sup>67</sup> وكانت تكلفة العلاج السبب الرئيسي لعدم التمكن من الحصول على الرعاية (80%).<sup>68</sup> وبسبب عدم قدرة المرضى على تغطية فواتير الاستشفاء، تواجه المستشفيات الحكومية عجزاً قدره 15 مليون دولار تراكم على وزارة الصحة العامة منذ عام 2011.<sup>69</sup> ويرجع ذلك إلى عدم تغطية تمويل تكاليف الاستشفاء الخاصة بالرعاية الصحية المدعومة أو غير المدعومة للبنانيين وغير اللبنانيين.<sup>70</sup>

سابعاً، تعهدت الحكومة

والشركاء الدوليون بدعم أنظمة الحماية الاجتماعية اللبنانية. وتقوم الحكومة حالياً وبدعم من اليونيسف بوضع سياسة

وطنية حول الحماية الاجتماعية. ويسلّط هذا الالتزام الضوء على "التركيز بشكل خاص على إصلاح وتوسيع البرنامج الوطني لاستهداف الفقر، مع الاستفادة من تجربة شبكات الأمان الاجتماعي الإنسانية، والتشديد على النهج التدريجي للمشاركة النشطة في سوق العمل".<sup>71</sup>

**الالتزامات التي تفتقر إلى بيانات لقياس التقدم المحرز فيها**  
يوجد نقص في البيانات التي تشير إلى التقدم الذي أحرزته الحكومة على صعيد الوفاء بالتزامين اثنين. أولاً، للتدقيق في ما إذا تم توسيع نظام التتبع المالي والمراقبة والتقييم تحت إشراف اللجنة التوجيهية، وما كان عليه دور الحكومة في هذا الصدد. ثانياً، التزمت الحكومة والمجتمع الدولي أيضاً بمراجعة مدى ملاءمة الاستجابة وتأثيرها. وتقوم الجهات الفاعلة المستجيبة عملياً للأزمة بتقييم ذلك

62 عوّار، أ. ورفاقه 2016. 'صمود نظام الصحة: لبنان وأزمة النازحين السوريين'.

63 منظمة الصحة العالمية. 2014.

64 مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين واليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي. 2019. 'تقييم قابلية تأثر النازحين السوريين في لبنان'.

65 المرجع نفسه.

66 المرجع نفسه.

67 المرجع نفسه.

68 المرجع نفسه.

69 الحكومة اللبنانية والأمم المتحدة. 2017. 'خطة الاستجابة للأزمة في لبنان 2017-2020'.

70 وزارة الصحة العامة. 2016. 'استراتيجية الاستجابة الصحية'.

71 مؤتمر بروكسل الثاني لدعم مستقبل سوريا والمنطقة. 2018. 'ورقة الشراكة اللبنانية'.

باستمرار من خلال عمليات تقييم مواطن الضعف وأهداف الاستجابة المعروضة في نداءات التمويل. علاوة على ذلك، وبغرض التخطيط لما بعد عام 2020، أكدت المراجعة منتصف المدة لخطة الاستجابة للأزمة في لبنان في عام 2019 على أن الاستجابة لا تزال تكتسب أهمية كبيرة لأنها تركز على الجهود الإنسانية وجهود تحقيق الاستقرار.<sup>72</sup> لكن يبقى دور الحكومة في تقييم مدى ملاءمة الاستجابة وأثرها غير محدد.

### الالتزامات الغامضة

قدمت الحكومة ثلاثة التزامات إضافية غير واضحة، أحدها لا يرتبط بعمل محدد وهو مجرد اعتراف، وآخر ينطوي على أفعال أو نوايا غير واضحة، وآخر غامض من حيث المحتوى.

في عام 2015، طلبت الحكومة من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تعليق تسجيل النازحين السوريين، مما أثر على وضعهم وحدّ من وجود بيانات

دقيقة عن السوريين في البلاد. كما أثر ذلك على قدرة المفوضية على الاستجابة للاحتياجات السوريين غير المسجلين في البلاد، ودعم عودتهم واندماجهم في سوريا وإعادة توطينهم.<sup>73</sup>

## في عام 2015، طلبت الحكومة من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تعليق تسجيل النازحين السوريين، مما أثر على وضعهم وحدّ من وجود بيانات دقيقة عن السوريين في البلاد

وتمت الإشارة إلى أهمية استعادة تسجيلات المفوضية في وثيقة مؤتمر بروكسل 2 عام 2018. وعلى الرغم من أن الحكومة اللبنانية لم تلتزم باستئناف التسجيل، فقد اعترفت بأهمية الإحصاءات الدقيقة حول النازحين السوريين. غير أنها لم تحدد أي خطوات يمكن اتخاذها في هذا الصدد.

علاوة على ذلك، التزمت الحكومة بتعزيز القيادة الوطنية القوية للاستجابة وملكيته من خلال وضع أطر إنمائية وطنية متماسكة ومتكاملة تستند إلى تقييم الاحتياجات. ولم يفصل هذا الالتزام الإجراءات المحددة التي يجب اتخاذها كما لم يحدد بعض القطاعات المعينة المدرجة فيه وأعقب ذلك بيان شرح أهمية (1) استخدام الهياكل والخدمات الوطنية حسب الاقتضاء، (2) تنفيذ الإصلاحات في هياكل تقديم الخدمات العامة الحكومية، و(3) تسهيل تصاريح العمل وتأشيرات الدخول وتصاريح الإقامة للمنظمات غير الحكومية الدولية. وأشار الجزء الأخير من البيان إلى قرار وزير الخارجية اللبناني السابق بتجميد إصدار تصاريح الإقامة لموظفي المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.<sup>74</sup>

بالإضافة إلى ذلك، التزمت الحكومة بتنفيذ الاتفاقات السابقة ولكن 'وثيقة الشراكة اللبنانية' لا تشير إلى أي اتفاق محدد. ومن ثم فإن هذا الالتزام غامض من حيث المضمون مع غياب القدرة على قياس التقدم.

72

TRIAS Consult and Particip.  
2019 "استعراض منتصف  
المدة لخطة الاستجابة للأزمة  
في لبنان (2017-2020) وإطار  
عمل الأمم المتحدة  
الاستراتيجي (2017-2020).

73

المفوضية السامية لشؤون  
اللاجئين، 'الحماية'.

74

المفوضية السامية لشؤون  
اللاجئين، 2018. 'تعليق  
المتحدث الرسمي بشأن لبنان'.

## تعظيم أثر التمويل الإنساني

تهدف التزامات الحكومة تجاه المجتمع الدولي إلى تسهيل أطر السياسات العامة والتعاون مع الشركاء الدوليين من أجل تعزيز التقدم في تحقيق أهداف خطة الاستجابة للأزمة في لبنان. والهدف من الالتزامات المبيّنة في 'وثيقة الشراكة اللبنانية' في بروكسل 2 هو ضمان حماية النازحين السوريين، وتلبية احتياجاتهم، فضلاً عن تحسين الخدمات المقدّمة لهم وللمجتمعات المضيفة الضعيفة.

تبقى الاحتياجات الإنسانية للاجئين السوريين سارية المفعول، حيث أن نزوحهم مطوّل ولم تُظهر الحكومة اللبنانية أي تقدم جوهري بعد مرور أكثر من عامين وشهرين على تقديم هذه الالتزامات. متى تعلق الأمر بوجود النازحين في لبنان، تُظهر الالتزامات المتعلقة بالحماية وسبل العيش تقدماً محدوداً بسبب الافتقار إلى الإرادة السياسية سواء لاعتماد السياسات أو لتنفيذها بشكل متماسك. غير أن تعهدات الحكومة تجاه قطاعات التعليم والحماية الاجتماعية والصحة تتطلب وضع مؤشرات واقعية وواضحة للتمكّن من قياس التقدم وإبرازه. علاوة على ذلك، فإن الحاجة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة أمر حاسم من أجل رصد وضمان التقدم.

من الواضح أن سوء البنية التحتية وضعف القطاع العام والخدمات الاجتماعية المقدّمة أمور موجودة في لبنان قبل نزوح السوريين إليه. وبالتالي، تحتاج البلاد إلى بناء قدرات المؤسسات العامة وإلى وضع استراتيجيات قطاعية شاملة وواضحة وقابلة للتنفيذ. ومع استمرار الحاجة إلى التمويل الإنساني واستمرار مجتمع المانحين الدوليين في دعم الاستجابة، لا بدّ للحكومة اللبنانية من أن تستفيد استفادة قصوى من هذه الفرصة وتحرص على استخدام الأموال بطريقة تترك أثراً مستداماً وإيجابياً من خلال تعزيز مؤسسات القطاع العام وتحسين جودة الخدمات العامة المقدّمة.

## 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 ومحايطة 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. 215-55، شارع ليون  
رأس بيروت، لبنان  
ت: + 961 1 799301  
ف: + 961 1 799302  
info@lcps-lebanon.org  
www.lcps-lebanon.org