

LCPS

المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center
for Policy Studies

The Repercussions of the Syrian Refugee Crisis on Lebanon: The Challenges of Providing Services and Creating Jobs

January 2016
Roundtable report series

Founded in 1989, the Lebanese Center for Policy Studies is an independently managed, non-partisan, non-profit, non-governmental think tank whose mission is to produce and advocate policies that improve governance.

The roundtable and conference report series is a synthesis of the discussion and debate that LCPS organizes with key scholars, experts, journalists, and decision makers on pertinent and timely issues affecting Lebanon and the region. The purpose of the meeting is to provide a forum for an open and constructive exchange among stakeholders in order to gain a better understanding of unfolding events and issues and to also formulate policy ideas and recommendations.

This report synthesizes the main ideas and issues that were discussed during a roundtable on the repercussions of the Syrian refugee crisis on Lebanon on 14 July 2015, at the Rotana Hotel in Beirut.

LCPS would like to thank Dr. Shadi Karam, chief advisor to the Lebanese prime minister; Mr. Ross Mountain, former resident coordinator of United Nations activities in Lebanon; and Mr. Hagob Kouyoumdjian, UN coordination officer in Lebanon for supporting this initiative.

This report was written by Joumana Farhat, edited by John McCabe, and completed thanks to contributions by Sami Atallah and Rania Abi Habib.

LCPS would also like to acknowledge the support of the National Endowment for Democracy, which helped make this roundtable possible.



Introduction

More than four years have passed since the beginning of the Syrian conflict and while the crisis has seriously affected all countries neighboring Syria, Lebanon has been subject to its most destabilizing effects. With a refugee population exceeding 25% of the total population, under-resourced public institutions, and an unstable security situation, Lebanon's capacity to handle the crisis is being overstretched.

The scale of the refugee influx into Lebanon went beyond expectations and the abilities of host communities and local authorities to cope with it. The efficiency of service delivery, which suffered from serious deficiencies before the crisis, has seriously deteriorated. Additionally, severe socio-economic implications of the influx are being observed primarily at the job market level, causing heightened competition between refugee and host communities. This has occurred as international aid commitments for refugees remain tenuous and demands for basic services are growing, primarily as a majority of refugees are concentrated in the country's poorest areas, thus increasing their vulnerability and heightening potential security threats.

In light of these challenges, Lebanon must move away from an emergency/relief-oriented response to a developmental approach that considers the implications of the Syrian refugee crisis in the medium and long-term. To this end, LCPS held a closed meeting on 14 July 2015 with key stakeholders to collectively consider the best ways to address the refugee crisis, which focused on the provision of services and job creation. This meeting brought together senior government officials from concerned ministries and the central bank, representatives from international organizations, mayors, business and labor associations, local NGOs, and experts. It is the hope of LCPS that this will be the start of a

series of discussions, which can produce and or support policy initiatives that address these pressing challenges.

The meeting was organized along three themes, with each being accorded their own session. The first of three sessions, 'A general framework to approach the refugee crisis' focused on the major stakeholders already engaged in influencing policy decisions as well as those who could be engaged in responding to the refugee crisis. Currently, there is no comprehensive and sustainable approach which adequately takes into account the need to focus aid, in the form of development, on Lebanese communities as well as refugees.

This session featured input from chief adviser to the Lebanese prime minister, Dr. Shadi Karam, who described how the government's approach to the crisis has evolved since 2011; resident coordinator of United Nations activities in Lebanon, Mr. Ross Mountain, who outlined the challenges UN agencies are facing in coordinating with the Lebanese government to address the crisis; and regional adviser to the United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), Mr. Adib Nehme, who highlighted the discrepancy between the necessary funding and aid commitments to address the crisis and what has been pledged.

The second session, 'Provision of Services' focused on how the refugee influx has impacted Lebanon's already strained water and sanitation, health, and education services. Pressure is also mounting on hospitals and limiting access to health services for Lebanese citizens, as demand for emergency life saving secondary health care has significantly increased due to the refugee presence. Demand for education has also significantly increased. By 2014, the Syrian influx brought about 400,000 school age refugees

to Lebanon, placing additional pressure on Lebanon's national educational system.

This session featured input from adviser to the minister of interior and municipalities, Dr. Khalil Gebara, who spoke on the structural crises in the Lebanese system that led to its failure to deal with the repercussions of the refugee crises; the mayor of Qub Elias, Dr. Dergham Touma, who, despite barriers to implementing policy at the local level, managed to adopt policies which more rigorously managed the influx of refugees into Qub Elias and established parameters under which they could reside in the town; and co-director of the Center for Civic Engagement and Community Service at the American University of Beirut, Mr. Rabie Shibley, who reflected on the work of both secular and religious NGOs operating in the sector.

The third and final session, 'Creating job opportunities', diagnosed the state of the labor market and the effect that the influx of Syrian refugees has had on it. Labor supply expanded by at least 30% in 2014 due to the influx of refugees. Moreover, cost considerations and lax restrictions have encouraged the hiring of Syrian workers over Lebanese workers. The sudden increase in the labor supply could explain the decline in wages and more limited job opportunities for Lebanese nationals while Lebanese employers are benefitting from an over-supply of low-wage Syrian labor. Competition between the Lebanese and Syrian labor force is also extending to skilled jobs and other sectors such as services (hospitality and sales) and industry (in small factories). Additionally, it is estimated that hundreds of small businesses, including restaurants, retail shops, and bakeries have been established in the Bekaa and northern Lebanon by Syrians since the beginning of the crisis, leading to the closure of some of shops and small businesses established

by Lebanese, even though most Syrian businesses open illegally without licensing, often without paying for electricity, water, or taxes according to a 2013 ILO report.

This session featured input from the president of the Association of Lebanese Industrialists, Dr. Fady Gemayel, who outlined an integrated economic and social framework to address the crisis and boost the Lebanese economy; regional adviser to the International Labour Organisation, Dr. Mary Kavar, who assessed the current state of the Lebanese labor market; and executive director of Consultation & Research Institute, Dr. Kamal Hamdan, who drew on studies he conducted into the presence of Syrians in Lebanon to argue that national statistics do not reflect the magnitude of the threat posed by Syrian refugees to the Lebanese economy.

Broadly, the recommendations from the three roundtables were as follows:

- There is a need for greater cooperation between the national government and local authorities in efforts to address the refugee crisis.
- A mechanism should be put in place to ensure that the various branches of the national government can work directly with qualified NGOs to address the crisis.
- Municipalities should be empowered to deal with the crisis, as they represent the front line of the battle in addressing the refugee crisis.
- There should be a shift from focusing on direct aid to development to ensure that international funding assists both host communities and refugees alike.
- Addressing deficiencies in the labor market should be a top priority, with a focus on job creation for Lebanese, while ensuring that when Syrian labor is utilized it will not be to the detriment of Lebanese workers.

1 A General Framework to Approaching the Refugee Crisis

Lebanon is currently experiencing multiple crises resulting from the influx of refugees from Syria. The number of arrivals has topped 1 million, representing almost 25% of the Lebanese population. Since the war in Syria is on-going, three facts stand out: First, the swift return of displaced people is out of the question at present. Second, the number of displaced people arriving in Lebanon could increase, especially if the war were to drag on in Syria or approaches towns close to the Lebanese border. Third, the Syrian crisis has affected the Lebanese economy in a number of critical areas, such as industry, tourism, and transportation.

Mr. Sami Atallah, LCPS's executive director, argued in his opening remarks that the prolongation of the current state of affairs points to a wider crisis, the type of which Lebanon has never witnessed, particularly since some studies show that displaced people around the world do not immediately return to their homes when a war ends. Rather, they wait for a number of years—often between seven and ten. Consequently, Lebanese citizens need to be aware of the seriousness of these challenges and deal with them, especially given moral obligations in respect to the situation in which displaced people find themselves.

Atallah said that it has become clear that the crisis must be approached in a different way, shifting from an emergency relief approach to one based on development, noting that a call to adopt a develop-

mental approach in Lebanon preceded the Syria crisis. But the situation now has become much more difficult and much more urgent, particularly as the refugee crisis has worsened the fragile economic state of affairs. Atallah added that to deal with the crisis the government must play a leading role, while all stakeholders—municipalities, international and local organizations, and experts—must contribute to addressing this challenge, since such the burden cannot rest on the shoulders of the state and the government alone. Lebanese society as a whole is affected by the crisis, economically and socially, as well as in security and political terms.

Government: From indifference to half-hearted engagement

Chief Adviser to the Lebanese Prime Minister, Dr. Shadi Karam touched on the various stages through which the government has passed in dealing with the refugee crisis. He stated that the handling of the crisis evolved, in six phases, from a state of indifference and paralysis to that of engagement:

- In its first phase, which ran from March 2011 through the beginning of 2012, the Lebanese government turned a blind eye to the crisis, thinking it would not last long.
- During the second phase, at the beginning of 2012, the president and some government officials began to express concerns about the repercussions of the unchecked inflow of refugees and called for measures to be taken in the Council of Ministers.
- The third phase, which began at the end of 2012, provoked a political controversy over what was to be done about 'displaced people' between two camps. The first camp advocated a 'do nothing'

approach focused on making refugee's lives unbearable to encourage them to return to Syria. The second camp advocated the construction of refugee camps to manage their presence in Lebanon.

- The fourth phase was characterized by fierce debates between the two camps, which lead to perpetual paralysis and little substantive action being taken.
- Upon receiving reports of a greater influx of refugees, the fifth phase began in 2013, during which the Presidency of the Council of Ministers and the World Bank began drafting a 'road map' for stability. During that same period, diplomatic efforts led to what became known as the 'International Support Group for Lebanon', which met in September 2013 during the United Nations General Assembly. The meeting was preceded by the release of the first assessment of the effect refugees are having on Lebanon. However, the political stalemate lasted for 11 months until Prime Minister Tammam Salam's government won a vote of confidence in the Lebanese Parliament in February 2014. Upon assuming power, the new government was forced to address the refugee crisis, in addition to other pressing matters facing the country, meaning the refugee crisis did not receive requisite attention.
- The sixth phase, which has been playing out since the end of President Michel Suleiman's term in May 2014, is characterized by concern and a desire to deal with the crisis with greater flexibility. All political stakeholders realized the need to adopt

practical policies to tackle the crisis. Consequently, this led to the formation of a ministerial committee which produced a 'policy framework' by the last quarter of 2014. Also, the government began to enhance the mechanisms required by the international community to deal with refugees and attempted to consolidate the inflow of donor money coming into Lebanon to get a better picture of its total value. Since the condition of Lebanese host communities, in some cases, was

worse off than the condition of Syrian refugees, it was imperative to provide support to the Lebanese as well. After a long discussion with various international organizations, it was agreed that donor money would focus more on development as opposed to humanitarian aid.

... Displaced people around the world do not return immediately to their homes when a war ends. Rather, they wait for a number of years—often between seven and ten

UN: Lebanon is in dire need of support

Using hard data, United Nations Resident Coordinator in Lebanon, Mr. Ross Mountain, addressed the scope of the refugee crisis in Lebanon, in addition to the challenges that the UN is facing in coordinating with the Lebanese government on implementing a roadmap.

Mountain stated that the international community's efforts have come to a head due to a number of crises. The current situation in Lebanon is not only the result of an influx of refugees, but also the effect of the wider Syrian crisis, which has led to accumulated economic losses totaling some \$53 billion. In addition, the presence of Syrian refugees across Lebanon, especially in poorer regions, has

had a major impact on host communities.

Syrian refugees are spread across 17,000 locations in Lebanon, 55% of whom live in accommodations that fall far short of minimal humanitarian standards. Moreover, food vouchers, which are the primary source upon which refugees depend for sustenance, have seen their value fluctuate, leading to a single family receiving \$65 per month on average, while the minimum expenditure necessary for survival is \$435 a month.

According to the latest World Food Programme data, the number of dependents on food coupons rose from 40% to 54% in 2015, before the reduction of the food coupon value. Estimates show that the poverty rate has increased by 20%, since 50% of displaced people live below the poverty line. Many refugees do not have a stable source of income since they depend on loans or temporary work to meet their needs. This state of affairs suggests that not only do refugees need humanitarian aid but also that development in vulnerable Lebanese communities is necessary as well. Since the money will be allocated to Lebanese communities, the amount required in total would be \$2 billion, however the total received in 2015 is \$450 million, just 22% of what was requested.

Mountain concluded by stating there is a need to focus on humanitarian assistance and maintaining stability, which can be done through the central government and municipalities—particularly disadvantaged communities—while reevaluating some measures imposed on Syrian refugees. He added

that the international community should increase its support, noting that if Lebanon fails in this respect, there will be implications for European states, such as an influx of refugees.

Gaps prevent execution of a viable response plan

Regional Adviser to the United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA),

Mr. Adib Nehme, focused on the size of the gap between what is needed to address the crisis and what has actually been made available, making the following three key points:

- The first gap is related to the absence of a clear vision and national strategy to cope with the crisis in light of internal political divisions. These have disabled the entire system of governance that should be dealing with the crisis in a strategic and structured way.
- The second gap is knowledge. Even though UN organizations have provided figures and maps which are regularly updated, the fact remains that providing information and data represents only the first step toward knowledge—which is impossible to gain without data analysis. The third gap concerns leadership and strategy, particularly as the existing Lebanese response plan consists of a crisis management cell and people working on the ground with refugees. However, a mechanism is not in place to transform political decisions into a viable action plan.

After a long discussion with various international organizations, it was agreed that donor money would focus more on development as opposed to humanitarian aid

Recommendations

Based on the discussion at the end of the session, a number of concluding remarks and suggestions were made:

- It is essential that all major stakeholders are engaged in influencing policy making in relation to the refugee/migrant crisis response. This should include political forces, civil society, NGOs, and the refugees themselves, in addition to other concerned actors, in order to draw up a better roadmap. Additionally, a national conference should be convened at which a national action plan can be formulated while taking into account the positions of aforementioned actors.
- Beneficiaries of these policies should include Lebanese communities in addition to refugees, in particular those poorer communities currently hosting refugees, as this could stem the growth of tensions between the communities. This would entail a shift from humanitarian assistance to a developmental approach.
- Civil society should be playing a participatory role on the one hand and be pressuring the government at the same time to formulate and implement workable policies.
- An agreed upon rubric or standard should be established to designate who qualifies as a refugee and a migrant. This would facilitate the ongoing work of the United Nations and allow for more money to be released to assist in alleviating the crisis. This could also assist Lebanese authorities in identifying those who are refugees and who are not, and will help decrease abuse of the system. Studies should be conducted to determine how other countries have dealt with similar crises in

order to improve the plight of refugees, as well as minimize damage to host communities.

2 Provision of Services

The beginning of the Syrian migrant crisis in Lebanon and the inflow of aid from international organizations and local communities coincided with the beginning of a public discussion about which groups should be targeted for assistance. The discussion focused on whether aid should be limited to displaced Syrians or extended to local communities, for whom the crisis was posing serious challenges, especially in those municipalities hosting large numbers of displaced people.

The focus of the discussion was also on the nature of assistance, specifically whether it should be limited to purely humanitarian relief, or whether it should focus on development initiatives targeting displaced people and local communities alike. This proposal stemmed from the fact that the crisis had put unprecedented pressure on the delivery of public services to both Lebanese and displaced people coming from Syria.

Another area of discussion was the role of state agencies and ministries in engaging with the crisis, including deciding how aid should be channeled, and organizing the affairs of the displaced. Additionally, the role of municipalities was considered, as they represent the front line in dealing with displaced people, alongside local and international organizations, particularly those under the United Nations.

Refugee crisis is a reflection of structural crises in the Lebanese system

Adviser to the Minister of Interior and Municipalities Dr. Khalil Gebara spoke about how his ministry has been addressing the issue of Syrian refugees and stressed the need to distinguish between the repercussions of the Syrian crisis in Lebanon on the one hand and the plight of displaced Syrians on the other.

Gebara also stated that the refugee crisis in Lebanon reflected structural crises in the Lebanese system, politically, socially, and in terms of economics, which collectively led to the system's failure to deal with the repercussions of the refugee crises. He stated that the Ministry of Interior and Municipalities (MOIM) has played a key role in dealing with the repercussions of the refugee crisis by adopting a two-pronged approach: The first concerns challenges stemming from the presence of displaced Syrians, and the second concerns the repercussions of the influx of displaced Syrians on local host communities, especially in light of the demographic changes resulting from the crisis that have altered the composition of Lebanese municipalities, especially in western Bekaa. This has prompted the MOIM to regard these regions as the most needy in Lebanon and consequently to offer assistance to concerned municipalities by providing support to a number of basic service projects there.

Dr. Gebara concluded by stating the MOIM will accord special importance to dealing with the following issues:

- Large numbers of Syrians in Lebanon have residency permits that have expired. In an attempt to limit the effects of the crisis, the Lebanese government

decided in 2014 to set a deadline for all Syrians to normalize their status, while being exempt from all fees related to overstaying their visa. Additionally, it was recognized that the issue of registering Syrian births in Lebanon needs to be addressed because this could present a problem for Syrians when they return to their home country, as they may be unable to verify the identity of their own children due to the absence of a birth certificate.

- The problem of impromptu camps for Syrians and the need to study their environmental and health impacts. These camps are home to 18% of Syrians, especially in agricultural regions in the Bekaa and the plains of Akkar.
- Distinguishing between health and education, and labor. The problems from these sectors should not be viewed from the same perspective. The position of the Lebanese government is that displaced Syrians are not permitted to work in Lebanon. This is being enforced by the General Security, which has mandated that every Syrian registered with UNHCR sign a pledge not to undertake any paid work. On the other hand, it should be recognized that displaced people have the right to access education and health services. In an attempt to find a solution to the Ministry of Labor's denial of work permits to Syrians, despite the important role they play in the construction and agriculture sectors, the idea of a 'sponsor' is being discussed.
- The MOIM, in cooperation with a number of stakeholders, is considering the possibility of moving some displaced Syrians from Arsal, especially from the town's outskirts, and letting them reside

in areas of western and central Bekaa.

- In terms of supporting municipalities, the MOIM began discussions with international donors aimed at providing support to municipalities, especially those coping with the greatest number of displaced Syrians. This would entail implementing development projects related to infrastructure, especially in the western, central, and northern Bekaa, and in Akkar. Additionally, there is now greater cooperation with the Internal Security Forces (ISF), in particular with the ISF Training Academy, to train municipal police forces in order to avoid some 'transgressions' or 'offenses' that have been recorded in municipal police dealings with displaced people.

Managing refugees' presence at the local level

The Mayor of the Municipality of Qub Elias Dr. Dergham Touma, touched on his own municipality's experience in dealing with displaced people. He said that municipalities are facing numerous challenges as they must provide services to Lebanese and Syrians alike. He contended that debates about the number of displaced people in Lebanon and whether they should be registered as displaced or as refugees, were merely secondary issues when measured against the daily challenges facing municipalities.

Qub Elias is in the central Bekaa, with a population of 47,000 Lebanese citizens. It now hosts 33,000 Syrians, meaning the total population has reached

80,000. Qub Elias' allocation from the Independent Municipal Fund, the primary source of funds for municipalities, is capped at LL 900 million (\$600,000). This amount was intended to be spent on 47,000 people and now must cover the needs of 80,000, all while municipalities are still not receiving their share of revenue from mobile phone taxes. Faced with

The MOIM began discussions with international donors aimed at providing support to municipalities, especially those coping with the greatest number of displaced Syrians

these challenges imposed on the municipality, the mayor decided to take action at the local level, by continuing to disburse funds with the approval of the governor, who is linked to the Ministry of Interior and Municipalities. Touma then listed actions taken at the local level:

- The municipality decided that 33,000 was the maximum number of displaced Syrians that Qub Elias could handle. Therefore, a decision was made fourteen months ago not to allow any more Syrians to enter the municipality.
- Camps housing displaced people would be confined to private land and the establishment of any camp on publicly-owned land, or in an unregulated way on masha'a land, would not be allowed.
- In terms of security, the presence of displaced people was subject to certain conditions. It was made clear to them that they were welcome inside the municipality as long as they did not compromise the security of the town. In the event of a breach of security by an individual in any camp, then the camp as a whole would bear responsibility.
- A process for distributing aid was established. The United Nations was given priority to ensuring food

and water supplies. When civil society organizations began competing with one another in their rush to enter the camps it was decided that none of them would be allowed to operate in camps before reporting to the municipality. The municipality would decide whether or not an organization is allowed to enter a camp and what its function in the camp would be.

- Aid must pass through the municipality and be suitable for long-term projects that benefit Lebanese first and Syrians second.

Centralized planning for a localized crisis

The Co-Director of the Center for Civic Engagement and Community Service at the American University of Beirut, Mr. Rabie Shibley, discussed funding allocated to address the refugee crisis, specifically that there are multiple sources of funding for providing assistance to displaced Syrians and differing levels of performance by parties involved in dealing with the crisis. One type of funding reaching Lebanon could be labeled 'funding from liberal bodies' through United Nations organizations under the supervision of UNHCR.

Additionally, there is a larger source of funding, about which little information is available. This entails funds from Islamic organizations, which have worked to create their own operating structure.

Shibley stated that it can be claimed the crisis response group and the structure that central authorities have in place at the moment to coordinate with liberal institutions is ineffective because the crisis

is not centralized but decentralized, and international organizations have chosen to work in a decentralized way, following the pattern of UNHCR, which has centers in all Lebanese muhafazas. However, the

It is imperative that information is provided at the national level about how money will be spent, how it was spent in the past, and what the results were

Lebanese authorities have dealt with the crisis in a central manner, despite the fact that the limitations of the central government are well known. Among the ways to remedy this discrepancy is giving a

role to muhafazats. This could be done by establishing a credible team to manage crises at a decentralized level so that development work is also decentralized, especially as a municipality is usually linked to a municipal union, which in turn is linked to a muhafaza.

Recommendations

After a conversation among roundtable participants, the following recommendations were forwarded:

- Coordination with donors should be arranged through the Presidency of the Council of Ministers as part of a comprehensive strategy, as opposed to donors petitioning ministries in the search for projects that require funding. Also, it is imperative that information is provided at the national level about how money will be spent, how it was spent in the past, and what the results were.
- The gap between the central authorities and local administrations must be narrowed. Thus, there is an urgent need for a working relationship between various parties with a stake addressing the refugee crisis, possibly through the establishment of a

crisis management unit or committees in each muhafaza that bring together local authorities.

- Since municipalities are on the front line of dealing with the migration crisis, funds should be provided to help mayors guide strategic planning. This should include the disbursement of telecoms tax money held in the Independent Municipal Fund. A strategic plan to properly undertake development projects; and encouraging municipalities to work through their respective municipal unions.
- A campaign should be launched to raise awareness in host communities about the repercussions of the refugee crisis, the expected continuation of the Syrian crisis, and to stem the growth of tension between refugee and host communities.

The construction and expansion of refugee camps should be undertaken according to a strict set of guidelines.

3 Job Creation

The Lebanese labor market has not been immune to the repercussions of the Syrian refugee crisis. The Lebanese state and the private sector have, in general, been incapable of creating jobs. But the increasing gravity of the situation following the influx of displaced people has made job creation a key concern in relation to dealing with challenges resulting from the crisis.

Industrialists: Adopt a 'Lebanonization' strategy

The President of the Association of Lebanese Industrialists (ALI) Dr. Fady Gemayel explained that the crisis represents a danger because of its potential humanitarian, social, economic, and security costs. Dealing with the crisis would require practical recommendations and an integrated strategy for ALI given the state of the Lebanese economy.

Gemayel stated that the Lebanese economy is passing through a 'fragile' stage, the main characteristic of which is a decline in growth. While the rate of growth exceeded 9% in 2009 in an atmosphere of relative stability, it fell to 1.5% in 2014. Despite the fact that Lebanon's potential is relatively high and it has wealth and manpower capacity both at home and around the world, this is not entirely reflected in the economy or per capita income.

Gemayel asserted that the social repercussions of the Syrian crisis are demonstrated clearly in the rise in unemployment rates. Matters have become worse as a result of displaced Syrians now entering the labor market in a range of sectors and professions, while in the past their employment was more or less confined to the agriculture and construction sectors.

Due to this, ALI has stressed the need to adopt an integrated strategy aimed at the 'Lebanonization' of industrial labor within a specific timeframe. This strategy aims to create value added jobs and other job opportunities for Lebanese within a specific timeframe. The main points that this strategy addresses are: Increasing the incentives for companies and institutions to employ people; tackling the issue of unqualified workers and the demands of business through specialized vocational and technical education;

and raising society's awareness of vocational and technical education through a media campaign highlighting its importance and benefits for both the individual and the country as a whole, along with the possibility of including technical programs at universities. There is also a proposal to allow institutions to employ foreign workers or specialists—according to strict procedures—to carry out work that demands skills which are not available among the Lebanese population. A training program for Lebanese workers would then be established to equip them with the knowledge and skills required in preparation for dispensing with foreign labor.

Gemayel said these factors are what prompted ALI to propose a comprehensive 'vision for recovery', including an integrated economic and social framework to address the crisis and boost the Lebanese economy.

The 'vision' focuses on six key points:

- Production of a package of stimulus measures for all sectors of the economy to ensure growth and the creation of new jobs for Lebanese.
- Adoption of a reform plan to reinvigorate public administrations incrementally and within a specific timeframe through a program of reallocation of public employees, while transferring the surplus employees to local administrations.
- Improvement of social conditions in both the private and public sectors.

Competition sparked by the arrival of displaced Syrians has not been confined to the labor sector but has also affected the industrial sector. Syrian factories have moved to Lebanon with their management, equipment, and even workers

- Adoption of measures to create private/public sector partnerships.
- Formulation of a clear vision for oil and gas exploration.
- Adoption of an agreed upon timeframe to implement these changes, with input from all sectors.

The 'vision' also takes into account the need to strengthen security, and economic and social stability in cooperation with the international community and to request an international aid program along

the lines of existing ones, to enhance the security situation and stem the negative effects of the presence of displaced Syrians. Additional aid is required to build and maintain infrastructure, which would create jobs for refugees in the construction sector.

It should also be noted that the competition sparked by the arrival of displaced Syrians has not been confined to the

labor sector but has also affected the industrial sector. Syrian factories have moved to Lebanon with their management, equipment, and even workers. These factories have begun to operate on Lebanese soil without obtaining the necessary licenses from Lebanese ministries, with workers who are not registered for social security, who are making profits that are not subject to taxes, and using materials that are not subject to value-added tax.

ILO: Making sense of labor market challenges

Dr. Mary Kawar, Regional Adviser of the International Labour Organisation (ILO), argued that when discussing labor issues, it is necessary to move beyond generalizations, impressions, and personal experience, as well as emotions. These attitudes dominate perceptions of what is happening in the labor market. For example, when speaking about the labor market it is often said that there are 1.2 million or 1.5 million refugees in Lebanon. But this is the total number of Syrian refugees and not those who have entered the labor market. Among the migrant population there are hundreds of thousands of children and 625,000 who are not children, a proportion of whom are women and the elderly (who are less likely to enter the labor market). Reinforcing this confusion is the absence of accurate statistics. Official labor statistics in Lebanon are inadequate and not maintained.

In this context, Dr. Kawar made the following observations:

- Challenges in the labor market existed before the crisis and are being exacerbated. But historically the labor market in Lebanon has been unstructured and unmanaged. As a result, the displacement of Syrians has itself not caused a catastrophe. This suggests that Lebanon has a ‘flexible base’, which has absorbed the Syrian influx. If any other country had received the same number of refugees the influx would have caused a major catastrophe but Lebanon has remained largely immune from this.
- Whether Syrian workers are taking jobs from Lebanese can be looked at in two ways. There is certainly competition, but it mainly affects marginalized young people who were not able, even before the crisis, to access jobs and services. The Lebanese labor market consists of the public sector, which offers job security, and the private sector, where there are regulated jobs. Then there is 44% of the workforce in the unregulated sector, self-employed, or employed at other businesses. Marginalized and uneducated young people from marginalized regions remain excluded.
- Syrians tend to work in the agriculture, construction, and services sectors. The ILO has conducted a new study on the transition of young people from school and college to the workplace, which shows that the first jobs that young Lebanese take are distributed as follows: 2.2% go into agriculture and 3.5% into construction, in contrast to 84% who enter the services sector. The services sector is very complex and the question remains of how to help young Lebanese working in it—to which there is no easy answer.
- Employers in Lebanon are benefiting from Syrian labor but not for the right reasons. Most Syrians work in the unregulated sector in Lebanon, which has led to its expansion. An ILO study shows that Syrians’ average wage is \$278 a month, much lower than the minimum wage in Lebanon (\$450 a month). Syrian women’s participation in the labor market is low, and their average wage is estimated at only \$165. Also, according to an ILO study, the average wage for Lebanese is \$616.
- Lebanon must not ignore the fact that there are clear procedures in place which allow for Syrian refugees to take up employment. But because of the complexity of the subject in the light of rising unemployment, the poverty rate and declining

political and social security, we should work with the state, rather than saying that it is not taking action. Possible measures might include easing restrictions on Syrian labor and helping them register employment contracts. The possibility of ending sponsorship for Syrians and even lowering fees relating to them could also be considered.

- Two factors play into whether job growth is possible under the current circumstances. One relates to pre-crisis challenges, the other to the crisis directly. The first aspect concerns labor market management and working conditions, and whether all workers should be entitled to social security, whether Lebanese or non-Lebanese, plus the right to make the minimum wage. It should be stressed that the issue of rights is fundamental and has a direct relationship with growth. If all workers signed up for social security, this means that institutions where they work would be officially registered and required to pay taxes, which in turn would give the economy a boost, rather than leaving it in decline.

Tracking Lebanon's changing demographics

The Executive Director of the Consultation & Research Institute, Dr. Kamal Hamdan, drew on studies he conducted into the presence of Syrians in Lebanon, concluding that the country faces an unprecedented demographic challenge. But national statistics do not reflect the magnitude of this

threat, which, among other things, has put pressure on the labor market and the overall economy.

In terms of demography, the latest national statistics indicate that 4.2 million people live in Lebanon, 6.5% of whom are non-Lebanese, with the exception of Palestinians living in camps. But these statistics no longer bear any relation to reality. In the year the results were published, 2004, the figures reflected only part of the picture. In fact, between 5.8 million and 6 million people live in Lebanon, of whom 4 million are Lebanese, apart from Syrians who resided in the country before 2011, who numbered between 200,000 and 250,000 on average. The Palestinian community was estimated at 225,000, half of them residing outside camps. Foreigners from other countries (not Syrian or Palestinian)

also need to be added to these figures. Only about a quarter of them could be included in the 2004 census because 70% of them did not declare themselves to be part of the workforce. Looking further at national statistics, one sees that this category of non-Lebanese, non-Syrian, and non-Palestinian residents was estimated at that time at 24,000 (mostly Egyptians, Sudanese, and Ethiopians), while the work permits data base at the Ministry of Labor in 2004 shows that there were 160,000-foreign domestic workers.

Dr. Hamdan said that according to the Central Administration of Statistics, the number of Lebanese involved in the labor market has reached 950,000. In fact, 99% of Syrians living in Lebanon before

The situation is getting worse because of the dire state of the job market, which is suffering from a structural imbalance between supply and demand

2011 were working, in addition to 70,000 Palestinians and some 170,000 other foreigners who are not recorded in national statistics. Additionally, the unemployed must be taken into consideration as they are part of the labor force in Lebanon (the workforce consists of those who are working and those who were previously involved in the labor market and not currently working).

This situation leads to two problems. The first involves putting unemployed Lebanese (estimated at 120,000 to 140,000) into the job market. The second is the inclusion of the unemployed among displaced Syrians who want work but for whom jobs are not available. Of the total 1.2 million Syrians in Lebanon at present, it is becoming clear that 300,000 of them were, when living in Syria, part of the workforce. Of these 300,000, 100,000 have been able to normalize their status in Lebanon and have entered the job market. But there are still 200,000 Syrians in Lebanon who are out of work, in addition to Syrians currently working and other foreigners and Lebanese in the workforce, bringing the total size of the potential labor force to 1.8 million.

The situation is getting worse because of the dire state of the job market, which is suffering from a structural imbalance between supply and demand. In Lebanon there are three sources of supply: The first is university graduates (Lebanese and non-Lebanese), totaling 35,000 in the past year. The second source is graduates from formal vocational education,

technical baccalaureate and technique supérieure courses, and partly from brief informal ones (those who complete quick training programs), with the overall total ranging from 12,000 to 15,000. The third source is drop-outs from the educational system who wish to join the job market. These three groups total some 50,000 people. Every year 50,000 people join the labor market, while public and private institutions create no more than 25,000 jobs according to Hamdan. Some of those without

jobs travel abroad to find work, while others remain in Lebanon, where the unemployment rate is approaching 20%.

Hamdan concluded his remarks by saying these considerations taken together require a high level of responsibility in dealing with the repercussions of changes to the demographic structure of

the country as well to the structure of the labor market. To cope with these realities, Lebanese society and the political class exert exceptional effort to transform all forms of aid into investments in order to create jobs for Lebanese and Syrians. The share of direct aid should be reduced to a level less than that of investment because the aid pattern in Lebanon is exhibiting many signs of Dutch disease. Reforms are also needed within the state in order to send a signal to the international community about its seriousness in putting forward a plan and implementing it with transparency, targeting specific groups, and assessing its impact in a transparent manner.

It is necessary to reconsider current financial and economic models so they can better address current challenges in light of the refugee crisis and deficiencies that existed prior to the outbreak of the Syrian crisis

Recommendations

Roundtable participants then engaged in a discussion about job creation in Lebanon and made the following recommendations:

- It is necessary to reconsider current financial and economic models so they can better address current challenges in light of the refugee crisis and deficiencies that existed prior to the outbreak of the Syrian crisis.
- Within this context it is imperative that a climate which is conducive to investment be fostered which can benefit from foreign direct investments.
- Productive sectors require greater support, in particular the industrial sector, in order for it to better attract and accommodate young university graduates.
- Job creation and building capacities to facilitate the entry of Lebanese workers into the labor market should be prioritized, while the labor force should be provided both with social and

A consultative process should be established by the Economic and Social Council or a forum should be created for dialogue on wages and social security

legal protections which entail the provision of adequate wages and coverage under national social security.

- A national dialogue should be convened, with the participation of the Ministry of Labor, to discuss wages and social security and the ability of institutions to deal with crises.
- A consultative process should be established by the Economic and Social Council or a forum should be created for dialogue on wages and social security.
- Syrians should engage more actively in the labor market, since one cannot ignore the fact that their presence has given a boost of 1.3% to the growth rate through their spending in Lebanon. Syrians' involvement should be welcomed, and the irrational government decision to prevent them from working in Lebanon scrapped.

تداعيات أزمة اللاجئين السوريين على لبنان: تحديات توفير الخدمات وخلق فرص العمل

كانون الثاني ٢٠١٦
سلسلة تقارير الطاولة المستديرة

تأسس المركز اللبناني للدراسات في عام ١٩٨٩. هو مركز للأبحاث مقره في بيروت، إدارته مستقلة ومحايدة سياسياً، مهمته إنتاج ومناصرة السياسات التي تسعى إلى تحسين الحكم الرشيد في مجالات مثل النفط والغاز، والتنمية الاقتصادية، والمالية العامة واللامركزية.

تشكل سلسلة تقارير الطاولة المستديرة ملخصاً للنقاشات التي ينظمها المركز اللبناني للدراسات مع نخبة من الباحثين والأخصائيين والصحافيين وصنّاع القرار حول مواضيع هامة وراهنة تهتم لبنان والمنطقة.

يشكل اللقاء منبرا لتبادل مفتوح وبنّاء بين المشاركين للوصول إلى فهم أفضل للأحداث والقضايا المستجدة وللخروج بأفكار وتوصيات للسياسات العامة.

يلخص هذا التقرير الأفكار والقضايا الرئيسية التي نوقشت خلال طاولة مستديرة حول تداعيات أزمة اللاجئين السوريين على لبنان عقدت في ١٤ تموز ٢٠١٥، في فندق روتانا في بيروت.

يتقدم المركز اللبناني للدراسات بالشكر من الدكتور شادي كرم، كبير مستشاري رئيس مجلس الوزراء اللبناني؛ والسيد روس ماونت، المنسق المقيم السابق لأنشطة الأمم المتحدة في لبنان، والسيد هاكوب قيوميان، المنسق لدى الأمم المتحدة في لبنان لدعمهم لهذه المبادرة.

صياغة التقرير للآنسة جومانا فرحات. تحرير النص من قبل السيد جون مكايب بمساهمة ومراجعة كل من السيد سامي عطالله والسيدة رانيا أبي حبيب.

تم عقد هذه الطاولة المستديرة بدعم مشكور من قبل الصندوق الوطني للديمقراطية (NED).



المقدمة

تمحورت النقاشات حول ثلاثة موضوعات وتمت في ثلاث جلسات. ركزت الجلسة الأولى بعنوان 'إطار عام لمقاربة أزمة اللاجئين' على أبرز الأطراف المعنية المؤثرة حالياً في رسم السياسات، فضلاً عن الأطراف الأخرى التي قد تنخرط في رسم سياسة الاستجابة لأزمة اللاجئين. في الوقت الراهن، لا يوجد أي مقارنة شاملة ومستدامة للأزمة تأخذ بعين الاعتبار وبشكل مناسب الحاجة إلى التركيز على توفير المساعدة ذات الطابع التنموي إلى اللبنانيين واللاجئين السوريين على السواء.

ضمت الجلسة الأولى كل من كبير مستشاري رئيس مجلس الوزراء اللبناني، الدكتور شادي كرم، الذي قدم وصفاً للمراحل التي مرت بها الحكومة في مقاربتها للأزمة منذ العام ٢٠١١؛ والمنسق المقيم لأنشطة الأمم المتحدة في لبنان، السيد روس ماونت، الذي عرض للمشكلات التي تواجهها وكالات الأمم المتحدة في تنسيق أعمال الإغاثة مع الحكومة اللبنانية لمعالجة الأزمة؛ والمستشار الإقليمي لدى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا-الأسكوا، السيد أديب نعمة، الذي أضاء على التباينات الحاصلة بين الالتزامات الضرورية لجهة التمويل والمساعدة وما تم بالفعل رصده لمعالجة الأزمة.

وركزت الجلسة الثانية على 'توفير الخدمات' وكيف أن تدفق اللاجئين إلى لبنان أثر على تقديم الخدمات في قطاعات المياه والصرف الصحي والصحة والتعليم والتي كانت تعاني من أوجه قصور جديّة قبل الأزمة. وتتزايد الضغوط أيضاً على المستشفيات والخدمات الطبية، إذ يجد اللبنانيون صعوبة في الوصول إليها، حيث ازداد الطلب على الرعاية الصحية الثانوية لحالات الطوارئ المنقذة للحياة بشكل كبير بسبب وجود اللاجئين. وقد شهد الطلب على التعليم أيضاً زيادة كبيرة؛ فبحلول العام ٢٠١٤، جلب تدفق اللاجئين السوريين إلى لبنان حوالي أربع مائة ألف شخص في سن الالتحاق بالمدرسة مما شكل ضغطاً على النظام التعليمي الرسمي في لبنان.

مرّ أكثر من أربع سنوات على بداية النزاع في سوريا، وعلى الرغم من تأثير هذه الأزمة بشكل حادّ على الدول المجاورة لسوريا، فإن لبنان كان الأكثر تأثراً لناحية زعزعة الاستقرار فيه. فمع تزايد عدد اللاجئين بنسبة تتجاوز ٢٥ في المائة من مجموع السكان، وفي ظل مؤسسات عامة تفتقر إلى الموارد، إضافة إلى وضع أمني غير مستقر، لم يكن بمقدور لبنان التعاطي مع نتائج الأزمة التي فاقت قدراته.

لقد فاق حجم تدفق اللاجئين إلى لبنان التوقعات وقدرات المجتمعات المحلية المضيفة والسلطات المحلية. وإنّ عملية تقديم الخدمات التي كانت تعاني من أوجه قصور جديّة قبل الأزمة، تدهورت بشكل حادّ. كما أن الآثار الاجتماعية والاقتصادية الحادة الناجمة عن تدفق اللاجئين انعكست، في المقام الأول، على مستوى سوق العمل، ونتج عنها اشتداد المنافسة بين اللاجئين وسكان المجتمعات المحلية المضيفة. يحصل كل ذلك في ظل استمرار ضعف الالتزامات الدولية لمساعدة اللاجئين وارتفاع مع زيادة الطلب على الخدمات الأساسية، وتواجد غالبية اللاجئين في المناطق الأكثر فقراً في البلاد، مما يزيد من ضعفهم ومن المخاطر الأمنية في آن.

في ظل هذه التحديات، على لبنان التحول في مقاربة الأزمة من المساعدة الإنسانية الطارئة إلى مساعدة تنموية تأخذ بعين الاعتبار الآثار المتوسطة والطويلة الأجل للأزمة. ولهذا الغرض، نظّم المركز اللبناني للدراسات في ١٤ تموز ٢٠١٥ طاولة حوار مغلقة مع الجهات المعنية الرئيسية للنظر بشكل جماعي في أفضل السبل لمعالجة هذه الأزمة، والتي تمحورت حول تقديم الخدمات وتوفير فرص العمل. جمعت طاولة الحوار مسؤولين حكوميين من الوزارات المعنية والبنك المركزي وممثلين عن المنظمات الدولية، ورؤساء بلديات، وأرباب العمل، ونقابات عمالية، ومنظمات غير حكومية، وخبراء. ويرجو المركز اللبناني للدراسات أن تكون هذه الطاولة بداية لسلسلة من اللقاءات الحوارية تتمكن من خلالها توفير الدعم لمبادرات في إطار وضع السياسات الملائمة لمعالجة التحديات الملحة.

تحدّث في هذه الجلسة رئيس جمعية الصناعيين اللبنانيين، الدكتور فادي جميل، الذي رسم إطار شامل لمعالجة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة والنهوض بالاقتصاد الوطني؛ والمستشارة الإقليمية لمنظمة العمل الدولية، الدكتورة ماري قعوار، التي أجرت تقييماً للوضع الحالي لسوق العمل؛ والمدير التنفيذي لمؤسسة البحوث والاستشارات، الدكتور كمال حمدان، الذي استند إلى دراسات حول الوجود السوري في لبنان وطرح جدلية حول دقة الإحصاءات الوطنية التي لا تعكس حجم المخاطر الحقيقية للاجئين السوريين على الاقتصاد الوطني.

إجمالاً، شملت توصيات الجلسات الثلاث ما يلي:

- ثمة حاجة إلى زيادة التعاون بين الحكومة والسلطات المحلية بغية معالجة أزمة اللاجئين.
- يتعين وضع آلية للتأكد من أن الأجهزة الحكومية على اختلافها تعمل بشكل مباشر مع مؤسسات المجتمع المدني لمواجهة الأزمة.
- يتعين تمكين البلديات للتعاطي مع الأزمة ذلك أنها تشكل الخطوط الأمامية لمواجهة أزمة اللاجئين.
- يتعين التحول من مقاربة تركز على توفير المساعدة المباشرة إلى المفهوم التنموي للمساعدة بحيث يتم التمويل الدولي بشكل يساعد المجتمعات المضيفة واللاجئين على حدٍ سواء.
- يتعين معالجة الاختلالات في سوق العمل كأولوية قصوى، مع التركيز على خلق فرص عمل للبنانيين، مع الحرص، في الوقت عينه، على عدم استخدام العمالة السورية على حساب العمال اللبنانيين.

وشارك في الجلسة الثانية مستشار وزير الداخلية والبلديات، الدكتور خليل جبارة، الذي تحدث عن الأزمات البنيوية للنظام اللبناني والتي أدت إلى فشله في التعاطي مع تداعيات أزمة اللاجئين؛ ورئيس بلدية قب إلياس، الدكتور درغام توما، الذي، وعلى الرغم من العوائق التي واجهته لتنفيذ سياسة الإيواء على الصعيد المحلي، تمكن من اتباع سياسة صارمة تجاه اللاجئين باتخاذ تدابير معينة لتوفير الإقامة لهم في البلدة؛ والمدير المشارك في مركز الالتزام المدني وخدمة المجتمع في الجامعة الأميركية في بيروت، السيد ربيع شبلي، الذي تحدث عن منظمات المجتمع المدني الدينية والعلمانية العاملة في هذا المجال.

أما في الجلسة الثالثة والأخيرة بعنوان 'خلق فرص عمل'، تم تشخيص وضع سوق العمل وتأثير تدفق اللاجئين السوريين عليه، حيث ازداد العرض من اليد العاملة بنسبة ٣. في المائة في العام ٢٠١٤ نتيجة لهذا التدفق. على أن الاعتبارات ذات الصلة بالتكلفة والتراخي في القيود المفروضة أدت إلى تشجيع أرباب العمل على توظيف العمال السوريين على حساب العمال اللبنانيين. إن الزيادة المفاجئة في عرض العمل يمكن أن تفسر الانخفاض في الأجور وتقلص فرص العمل للمواطنين اللبنانيين، إذ أن أرباب العمل اللبنانيين يستفيدون من توظيف اللاجئين السوريين بأجور متدنية. وتمتد المنافسة بين القوى العاملة اللبنانية والسورية لتصل إلى الوظائف التي تتطلب مهارات وإلى قطاعات أخرى مثل الخدمات (الضيافة والمبيعات) والصناعة (المصانع الصغيرة). وتشير التقديرات إلى أن السوريين أنشأوا، منذ بداية الأزمة، مئات المؤسسات الصغيرة، بينها مطاعم ومحلات بيع بالتجزئة، ومخابز في البقاع وشمال لبنان، مما أدى إلى إغلاق بعض المحال التجارية والمؤسسات الصغيرة التي يملكها لبنانيون، علماً بأن معظم الأعمال السورية تفتح بشكل غير قانوني وبدون ترخيص، وغالباً بدون دفع ثمن الكهرباء، أو المياه، أو الضرائب وفقاً لتقرير منظمة العمل الدولية لعام ٢٠١٣.

إطار عام لمقاربة أزمة اللاجئين

يشهد لبنان حالياً أزمات عدة ناتجة عن تفاقم أزمة اللاجئين وتداعياتها بعد أن تخطى عددهم المليون، وباتوا يشكلون تقريباً ٢٥ في المائة من عدد السكان اللبنانيين. وفي ظل الحرب التي لا تزال قائمة في سوريا، تبرز ثلاثة أمور: أولاً، أن عودة النازحين سريعاً إلى سوريا مستحيلة حالياً. ثانياً، أن عدد النازحين إلى لبنان قد يزداد، خصوصاً في حال دامت الحرب في سوريا أو اقتربت من المدن المجاورة لحدود لبنان. ثالثاً، إن الأزمة السورية أفضت إلى تأثيرات على الاقتصاد اللبناني في عدد من المجالات الحيوية، مثل الصناعة، والسياحة، والنقل.

تناول المدير التنفيذي للمركز اللبناني للدراسات، السيد سامي عطالله، في كلمته الافتتاحية أن طول أمد الأزمة يشير إلى وجود أزمة لم يشهد لبنان لها مثيلاً، خصوصاً أن بعض الدراسات تظهر أن النازحين حول العالم لا يعودون بشكل فوري إلى بلادهم عقب انتهاء الحرب، بل ينتظرون عدة سنوات تتراوح ما بين ٧ إلى ١٠ سنوات على الأقل. لذا، على اللبنانيين إدراك خطورة هذه التحديات والتعاطي معها بجدية، لا سيما في ظل وجود التزامات أخلاقية في ما يتعلق بالوضع المأساوي للنازحين.

لقد بات واضحاً أنه يتعين مقاربة الأزمة بطريقة مختلفة بالتحول من الإغاثة الطارئة إلى مقاربة تنموية للأزمة، مع الإشارة إلى أن المطالبة بتطبيق المقاربة التنموية في لبنان سبقت الأزمة السورية. لكن الوضع الآن أصبح أصعب وأكثر إلحاحاً، خصوصاً أن أزمة النازحين جاءت لتفاقم الوضع الاقتصادي الهش. وأضاف عطالله أن التعاطي مع الأزمة يتطلب دوراً قيادياً للحكومة وأجهزتها الفعّالة، كما أنه يفرض جمع أصحاب المصلحة كافة، من بلديات، ومنظمات دولية ومحلية، وخبراء، للبحث في كيفية مواجهة هذا التحدي، إذ أن مثل هذه المهمة لا يجب أن تقع على عاتق الدولة

والحكومة فقط، لأن المجتمع اللبناني بأكمله (اقتصادياً، واجتماعياً، وأمنياً، وسياسياً) يتأثر بالأزمة.

الحكومة: من اللامبالاة إلى المعالجة الخجولة

تطرق كبير مستشاري رئيس مجلس الوزراء اللبناني، الدكتور شادي كرم، إلى مختلف المراحل التي مرّت بها الحكومة في التعاطي مع أزمة اللاجئين السوريين، حيث انتقلت في التعاطي مع الأزمة من حالة اللامبالاة والشلل إلى حالة الانخراط:

- في المرحلة الأولى، التي استمرت من شهر آذار ٢٠١١ حتى بداية ٢٠١٢، يمكن توصيف تعامل الحكومة اللبنانية مع الأزمة على أنه تجاهل لها في أشهرها الأولى، لأن أحداً من المسؤولين لم يكن يعتقد أن الأزمة ستمتد لفترة طويلة.

- خلال المرحلة الثانية في بداية ٢٠١٢، بدأت بعض الأصوات في الحكومة كما ورئاسة الجمهورية، في التعبير عن قلقها من التداعيات المحتملة للأزمة في حال استمر تدفق النازحين من دون تدقيق، وطالبت باتخاذ تدابير في مجلس الوزراء.

- المرحلة الثالثة انطلقت في أواخر العام ٢٠١٢. وكانت سيمتها 'الجدل السياسي' حول ما يتعين القيام به تجاه 'النازحين' في ظل وجود رأيين في الحكومة. الرأي الأول كان يدفع باتجاه عدم القيام بأي شيء في ما يتعلق باللاجئين، ما عدا إيجاد سبل لتشجيعهم على العودة إلى سوريا عبر جعل حياتهم في لبنان لا تطاق كـتدبير لحماية لبنان'. أما الرأي الثاني فكان يقول إنه يجب التعامل مع وجودهم بطريقة أو بأخرى. وقد طرحت فكرة محاولة جمع الأموال من أجل بناء مخيمات للاجئين وإدارة وجودهم. لكن هذا الطرح أفضى إلى سجالات عنيفة.

- اتسمت المرحلة الرابعة بالشلل ولم يتم اتخاذ الكثير من الإجراءات.

مساعدة المجتمعات المحلية المستضيفة للاجئين. وبعد نقاش طويل مع المنظمات الدولية، تم إقناعها بهذا التوجه ليدخل لبنان في مفترق طرق آخر في بداية ٢٠١٥، تمثل في الانتقال من المساعدة الإنسانية البحتة إلى المساعدة الإنمائية، بعدما بات واضحاً أن المساعدة الإنسانية وحدها لا تستطيع أن تعالج المشكلات.

الأمم المتحدة: لبنان بحاجة ملحة إلى المساعدة

توقف المنسق المقيم لأنشطة الأمم المتحدة في لبنان، السيد روس ماونت، عند خطورة أزمة اللاجئين على لبنان بالأرقام. كما تطرق إلى المشاكل التي واجهت المنظمة الدولية في ما يتعلق بالتعاون مع الحكومة اللبنانية تجاه خطة الحكومة للاستجابة للأزمة.

فقد اصطدمت مساعي المجتمع الدولي بعدد من التحديات: أولها أن المشكلات المتفاقمة ليست جميعها ناتجة عن قدوم النازحين السوريين، بل هي متصلة بالأزمة السورية، حيث تشير التقديرات

إلى أن حجم الخسائر الاقتصادية المتراكمة على لبنان جرّاء الأزمة يقدر بـ٥٣ مليار دولار. كما أن انتشار اللاجئين السوريين على كافة الأراضي اللبنانية وإقامة السواد الأعظم منهم في المناطق التي تأوي الطبقات الفقيرة، كانت له تداعيات على المجتمعات المحلية المضيفة.

وينتشر اللاجئون السوريون في ١٧٠٠ موقع داخل الأراضي اللبنانية، ٥٥ في المائة منهم يعيشون في مأوى وملاجئ لا ترقى إلى المعايير الإنسانية. أما قسائم 'الإعاشة'، المصدر الأساسي الذي يعتمد عليه اللاجئون، فقد أخذت بالتراجع وانخفضت إلى ٦٥ دولاراً في الشهر للعائلة الواحدة، بينما الحد الأدنى لسلة الإنفاق التي تتيح

بدأت المرحلة الخامسة خلال الأشهر الأولى من ٢٠١٣، وبدأ معها العمل بين مؤسسة رئاسة مجلس الوزراء والبنك الدولي حول ما بات يُعرف لاحقاً بخطة 'خارطة طريق' الاستقرار. وبالتزامن، كانت الجهود الدبلوماسية قد أفضت إلى ما بات يعرف لاحقاً باسم 'مجموعة الدعم الدولي من أجل لبنان' التي عقدت اجتماعها في أيلول ٢٠١٣ في الجمعية العامة للأمم المتحدة. وتم استباق لقاء المجموعة بصدور التقييم الأول لتداعيات الأزمة السورية وتأثيراتها على لبنان. غير أنه لاحقاً عاد الجمود واستمر لـ١١ شهراً، إلى أن نالت حكومة تمام سلام الثقة من مجلس النواب اللبناني في شباط ٢٠١٤. وقد أتاح هذا الأمر عودة موضوع اللاجئين إلى طاولة البحث، إنما إلى جانب قضايا أخرى، وهو ما أدى إلى عدم منحه الأهمية التي يستحقها.

المرحلة السادسة بدأت بعد انتهاء مدة ولاية الرئيس ميشال سليمان وهي لما نزل قائمة إلى يومنا هذا. تتسم هذه المرحلة بالقلق، لكن بإرادة مختلفة للتعامل مع الأزمة تتسم

بكثير من المرونة. وتحقق ذلك بعد إدراك جميع الأطراف الحاجة إلى اختيار سياسات عملية لمواجهة المسألة. وهو ما أفضى مع نهاية صيف العام ٢٠١٤ إلى تشكيل لجنة وزارية لإيجاد حل للأزمة، تمكنت في الربع الأخير من العام ٢٠١٤ من إنتاج 'إطار للسياسة'. كما بدأت الحكومة في التعاطي مع الأزمة من خلال تعزيز بعض الآليات المطلوبة من المجتمع الدولي، ومحاولة حصر تدفق الأموال من المانحين إلى لبنان لتكوين صورة أفضل عن حجمها وماهيتها. وتم الانتباه إلى أن وضع المجتمع اللبناني، الذي بات يتواجد فيه السوريون، كان في بعض الحالات أكثر سوءاً من وضع اللاجئين أنفسهم ويتعين

... دراسات تظهر أن النازحين حول العالم لا يعودون بشكل فوري إلى بلادهم عقب انتهاء الحرب، بل ينتظرون عدة سنوات تتراوح ما بين ٧ إلى ١٠ سنوات على الأقل

ثغرات تحول دون تنفيذ خطة استجابة قابلة للتطبيق

رُكِّز المستشار الإقليمي لدى لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لدول غربي آسيا (الأسكوا)، السيد أديب نعمة، بشكل أساسي على حجم الفجوة بين ما هو مطلوب وما هو متوفر للتعامل مع أزمة من هذا النوع، مشيراً إلى وجود ثلاث فجوات:

■ الفجوة الأولى، وتتعلق بغياب رؤية واستراتيجية وطنية واضحة في التعامل مع الأزمة في ظل الخلافات السياسية الداخلية، معطّلة هكذا كامل منظومة الحوكمة التي من الممكن أن تتعاطى بشكل استراتيجي وبنوي مع هذه الأزمة.

■ الفجوة الثانية، وهي معرفية. على الرغم من أن منظمات الأمم المتحدة بشكل خاص تصدر أرقاماً وخرائط ويجري تحديثها بشكل دائم، يبقى أن توفير المعطيات والأرقام ليس سوى خطوة أولى نحو المعرفة، وهو أمر يستحيل تحقيقه بدون تحليل الأرقام التي تفضي لإنتاج المعرفة.

■ الفجوة الثالثة، وتتمثل في مشكلة القيادة وفي التوجه الاستراتيجي لهذه القيادة، وخصوصاً أنّ النظام القائم في خطة الاستجابة اللبنانية يتمثل في وجود خلية أزمة و'العسكر' الذين يعملون على الأرض، مع غياب حلقة أساسية ما بين المستويين. وهو ما يعني عدم وجود مستوى ثانٍ يتولى تحويل القرار السياسي المتخذ إلى خطة يتم بعدها التوجه إلى التنفيذ على الأرض.

البقاء على قيد الحياة مقدر بـ ٤٣٥ دولار شهرياً. في المقابل، أظهرت أحدث أرقام برنامج الأغذية العالمي، قبل تخفيض قيمة القسيمة الغذائية، أنّ عدد المعتمدين على القسائم الغذائية كمصدر أساسي للدخل ارتفع من نسبة ٤.٠ في المائة في ٢٠١٣ إلى ٥٤ في المائة في ٢٠١٥. كما تشير التقديرات إلى زيادة مستوى الفقر في لبنان بنسبة ٢.٠ في المائة، فضلاً عن أنّ ٥.٠ في المائة من النازحين يعيشون تحت مستوى خط الفقر. ويعتمد

الكثير من هؤلاء اللاجئين على الاستدانة أو العمالة المؤقتة لتلبية احتياجاتهم، مما يعني غياب دخل مستقر لديهم يمكنهم الاعتماد عليه. وقد أدت هذه الأوضاع إلى التيقن بأنّ المساعدة

بعد نقاش طويل مع المنظمات الدولية، تم إقناعها بالانتقال من المساعدة الإنسانية البحتة إلى المساعدة الإنمائية

الإنسانية والحماية لا يجوز أن تقدم للنازحين من سوريا فقط، بل عليها أن تشمل المجتمعات الهشة والضعيفة في لبنان أيضاً. وقد فرض هذا الأمر زيادة حجم التمويل للتعاطي مع الأزمة بعد أن قُدرت كلفة الاحتياجات بقرابة ٢ مليار دولار، بينما المبلغ الذي تم الحصول عليه في ٢٠١٥ هو ٤٥٠ مليون، بما يشكل ٢٢ في المائة فقط من المبلغ المطلوب.

وخلص ماونت إلى القول أن هناك حاجة إلى التركيز على المساعدات الإنسانية مع الحفاظ على الاستقرار، فضلاً عن التركيز على مركزية دور الحكومة اللبنانية ودور البلديات، لاسيما في المناطق الفقيرة، على أن يتم إعادة النظر في بعض الإجراءات المفروضة على اللاجئين السوريين. وأضاف أن على المجتمع الدولي زيادة دعمه إلى لبنان، مشيراً إلى أنه، في حال فشل لبنان في معالجة الأزمة، فستكون لذلك تداعيات على الدول الأوروبية مع احتمال تدفق موجات اللاجئين إليها.

٣ توفير الخدمات

مع بدء أزمة النازحين في لبنان وما ترافق معها من تدفق للمساعدات من منظمات دولية وأخرى من المجتمع المحلي، أخذ النقاش يتركز حول من هي الفئات التي يجب أن تتوجه إليها المساعدات. تركزت النقاشات حول ما إذا كان يجب أن تقتصر المساعدات على النازحين السوريين أم يجب أن تطل المجتمعات المحلية المضيفة التي بدأت تنعكس عليها الأزمة وتفرض تحديات، وخصوصاً في البلدات التي تستضيف أعداداً كبيرة من النازحين.

كما تمحور النقاش حول طبيعة المساعدات، هل يجب أن تقتصر على مساعدات إنسانية إغاثية بحتة، أم يجب أن تكون ضمن منظور تنموي للمساعدة، لا سيما في مجال تقديم الخدمات للنازحين والمجتمعات المحلية على حدٍ سواء. ومردُّ هذا الطرح أن الأزمة فرضت ضغوطاً غير مسبوقة على تقديم الخدمات العامة للبنانيين والنازحين معاً.

فصل آخر من النقاش تمحور حول دور الدولة ووزاراتها المختلفة في ما يتعلق بالتعاطي مع الأزمة، بما في ذلك المشاركة في تحديد مسار المساعدات وتنظيم أوضاع النازحين. كما تم التركيز على دور البلديات التي تُعدّ في خط المواجهة الأمامي في التعاطي مع النازحين، إلى جانب المنظمات المحلية والدولية، وخصوصاً تلك التابعة للأمم المتحدة.

أزمة اللاجئين هي انعكاس لأزمات بنيوية في النظام اللبناني

توقف مستشار وزير الداخلية والبلديات، الدكتور خليل جبارة، عند أسلوب معالجة الوزارة لقضية اللاجئين السوريين، وشدد على ضرورة التمييز بين تداعيات الأزمة السورية على لبنان وبين أزمة النازحين السوريين. كما أشار إلى أن

التوصيات

أفضى النقاش خلال هذه الجلسة إلى عدد من الملاحظات والاقتراحات:

- من الضروري أن تساهم الأطراف المعنية الرئيسية كافة في التأثير في عملية وضع سياسة مؤثرة في موضوع الاستجابة لأزمة اللاجئين/النازح. على أن يشمل ذلك على القوى السياسية، وفاعليات المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، واللاجئين أنفسهم، وإلى غيرهم من الجهات المعنية بغية رسم خطة طريق بشكل أفضل. علاوة على ذلك، ينبغي عقد مؤتمر وطني يأخذ بعين الاعتبار مواقف الأفرقاء الآنفى الذكر.
- ينبغي للائحة المستفيدين من هذه السياسات أن تشمل المجتمعات اللبنانية المضيفة إضافة إلى اللاجئين، وخاصة المجتمعات الفقيرة منها التي تستضيف حالياً اللاجئين، ما من شأنه التخفيف من التوتر الحاصل بين مجتمعات اللاجئين واللبنانيين. على أن هذا الأمر يتطلب التحول من مقاربة المساعدة الإنسانية إلى المساعدة التنموية.
- ينبغي لمنظمات المجتمع المدني أن تضطلع بدور تشاركي، وفي الوقت عينه يكون ضاغطاً على الحكومة من أجل رسم وتنفيذ سياسات فاعلة على الأرض.
- ينبغي التوافق على معايير محددة لحسم الصفة التي يتم استخدامها للتعاطي مع السوريين الذين فرّوا من سوريا (نازحين أم لاجئين) بما يساهم في تفعيل الآليات داخل الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى لبنان مادياً ولوجستياً بشكل أفضل، كما وتقديم الدعم للسوريين مما قد يساهم في التقليل من امكانية استغلال نظام تقديم المساعدات.
- ينبغي دراسة التجارب العالمية للتعامل مع اللاجئين في بلدان أخرى، وتقدير ما إذا كان من الممكن الاستفادة منها في الحالة اللبنانية بما يساهم في تقليل المخاطر على المجتمعات المضيفة.

■ تنظيم المخيمات العشوائية للسوريين وضرورة دراسة التأثيرات البيئية والصحية لهذه المخيمات التي يقيم فيها ١٨ في المائة من السوريين، خصوصاً في أراضي زراعية في البقاع وفي سهل عكار.

■ ضرورة فصل قطاع الصحة والتعليم عن قطاع العمل وعدم التعاطي مع مشكلات هذه القطاعات من المنظور نفسه، ذلك أن موقف الحكومة اللبنانية واضح لجهة أن

النازح السوري لا يستطيع العمل

في لبنان. وهو ما ترجم بفرض

الأمن العام على السوري المسجل

لدى مفوضية الأمم المتحدة

لشؤون اللاجئين، توقيع تعهد

بعدم القيام بأي عمل مأجور. في

المقابل، لا يمكن إغفال أن النازحين

لديهم الحق في الحصول على

الخدمات التعليمية والصحية. وفي محاولة لإيجاد حل لمعضلة

امتناع وزارة العمل عن إعطاء إجازات عمل للسوريين على

الرغم من أهمية دورهم في قطاعي البناء والزراعة، تم

التداول بفكرة 'الكفيل' لمعالجة هذا الأمر.

■ أخذت وزارة الداخلية والبلديات على عاتقها، بالتعاون مع

أطراف عدة، إمكانية إخراج عدد من النازحين من عرسال،

وخصوصاً من منطقة الجرد وتحويل إقامتهم إلى مناطق

أخرى في البقاع الغربي والأوسط.

■ في ما يتعلق بدعم البلديات، تولت وزارة الداخلية

والبلديات النقاش مع مانحين دوليين لدعم البلديات

وخصوصاً ما يُعد منها الأكثر احتضناً للنازحين السوريين،

عبر تنفيذ مشاريع تنمية لها علاقة بالبنية التحتية،

وبشكل خاص في البقاع الغربي والأوسط والشمال

وعكار. هناك حالياً تعاون مع قوى الأمن الداخلي،

وتحديداً مع أكاديمية قوى الأمن الداخلي، بغية تنظيم

ومأسسة الشرطة البلدية لتلافي المخالفات التي

سجلت من قبل هذه الأخيرة عند تعاطيها مع النازحين.

أزمة النازحين السوريين في لبنان تعكس الأزمات البنوية للنظام اللبناني بمختلف قطاعاته السياسية والاجتماعية والاقتصادية، والتي أدت في مجملها إلى فشله في معالجة تداعيات أزمات وطنية كبرى. وقد فرضت هذه المعطيات نفسها على كيفية التعاطي الرسمي اللبناني مع أزمة النازحين. وتطرق إلى دور وزارة الداخلية التي تُعد طرفاً أساسياً في التعامل مع تداعيات أزمة النازحين،

فتعاطت مع الأزمة بشقين: الأول،

مرتبط بالتحديات المتعلقة

بالتعاطي مع النازحين السوريين،

والثاني يتعلق بتداعيات النزوح

على المجتمعات المحلية المضيفة

لهم، وخصوصاً في ظل ما أفرزته

الأزمة من تغييرات ديموغرافية

بدلت تركيبة البلدات اللبنانية،

وتحديداً في قرى البقاع الغربي. وهو ما فرض على وزارة

الداخلية والبلديات النظر إلى هذه المناطق الأكثر احتياجاً

في لبنان ومحاولة تقديم المساعدة لبلدياتها عبر توفير

الدعم لعدد من المشاريع الخدماتية الأساسية فيها.

هذا وتولي وزارة الداخلية والبلديات أهمية خاصة في

التعاطي مع الأمور التالية:

■ معالجة إقامات السوريين من نازحين وغيرهم. هناك

أعداد كبيرة من السوريين المتواجدين على الأراضي

اللبنانية بإقامات منتهية الصلاحية. وفي محاولة للحد

من هذه الأزمة، اتخذت الحكومة اللبنانية في العام ٢٠١٤

قراراً قضى بمنح مهلة لجميع السوريين لتسوية

أوضاعهم وإعفائهم من جميع الرسوم. كما تم الإقرار

بوجوب معالجة مسألة تسجيل الولادات السورية في

لبنان لتفادي معضلة قد تبرز عند بدء عودة السوريين

واحتمال عجزهم عن اصطحاب أولادهم معهم الذين

ولدوا في لبنان نتيجة عدم تسجيلهم رسمياً بما يتيح

إثبات نسبهم.

تولت وزارة الداخلية والبلديات النقاش مع مانحين دوليين لدعم البلديات وخصوصاً ما يُعد منها الأكثر احتضناً للنازحين السوريين

إدارة وجود اللاجئين على المستوى المحلي

وتطرق رئيس بلدية قب إلياس، الدكتور درغام توما، إلى تجربة بلديته في التعاطي مع النازحين المتواجدين في البلدة على اعتبار أن البلديات تعد أبرز الأطراف المعنية بالأزمة، إذ باتت تواجه التحديات لتوفير الخدمات للبنانيين والسوريين على حدٍ سواء. أما النقاشات حول أعداد النازحين في لبنان والسجل حول اعتبارهم نازحين أم لاجئين، فهي تبقى وفق الدكتور درغام نقاشات ثانوية مقارنةً بما تواجه البلديات يومياً من تحديات بشكلٍ آني.

تقع قب إلياس في البقاع الأوسط، ويقطنها ٤٧ ألف مواطن لبناني وتستضيف ٣٣ ألف سوري، أي باتت البلدة تحوي ٨٨ ألف شخص. أما حصة قب إلياس من

الصندوق البلدي المستقل، المصدر الأساسي للأموال التي تصرفها البلديات، فمحدد بـ ٩٠ مليون ليرة لبنانية (٦٠ ألف دولار)، كانت تصرفها على ٤٧ ألف شخص والآن باتت تصرفها على ٨٨ ألف شخص، فيما يستمر غياب صرف حصص البلديات من عائدات الهاتف الخليوي. وهو ما فرض تحديات لجأت البلدية إلى معالجتها بعد أن أخذت قراراً بالتصرف لامركزياً بنظام مركزي، أي تعود في ما يتعلق بصرف الأموال للمحافظ الذي يعود بدوره إلى وزارة الداخلية، لكن في الوقت نفسه، تتخطى أي عقبات تعترضها بقرارات لامركزية. وأبرز هذه الخطوات هي:

■ ارتأت البلدية أن ٣٣ ألف نازح سوري هو أقصى عدد يمكن إدارته من قبل بلدية قب إلياس. وعلى الأثر، اتخذ قرار منذ عام وشهرين بعدم السماح بدخول سوريين جدد إلى البلدة.

■ تم حصر المخيمات التي تأوي النازحين في أراضٍ خاصة الملكية، وتم منع إقامة أي مخيم للنازحين على أراضي ملك عام أو عشوائياً في أراضي المشاع.

■ من الناحية الأمنية، تم تنظيم وجود النازحين ضمن شروط محددة، إذ تمّ الإيضاح لهم أنه مرحّب بهم داخل البلدة طالما أنهم لا يتسببون بأي إخلال بالأمن؛ أما في حال حدوث إخلال بالأمن من قبل فرد في أي مخيم للنازحين، فإنّ المخيم بأسره سيتحمل المسؤولية.

■ تم ضبط عملية تقديم المساعدات. فالأمم المتحدة تعطي أولوية لتأمين الغذاء والمياه. ولما كانت منظمات المجتمع المدني تتداخل في عملها مع بعضها بعض وتتسابق فيما بينها للدخول إلى المخيمات، فقد اتخذ قرار بعدم السماح بأي عمل لأي منظمة قبل الرجوع إلى البلدية التي ستقرر ما إذا كان سيسمح لها بالدخول إلى أي مخيم وماذا ستقدم.

■ يجب تخصيص المساعدات لمشاريع طويلة الأمد تخدم اللبنانيين أولاً، ويستفيد منها السوري المقيم في البلدة ثانياً، على أن تمر عبر البلدية.

يتعين توفير المعلومات وإيلاء التخطيط على صعيد الدولة أهمية لتحديد أين ستصرف الأموال، وأين صرفت الأموال سابقاً، وما هي النتيجة المترتبة على ذلك

تخطيط مركزي لأزمة محلية

ناقش المدير المشارك في مركز الالتزام المدني وخدمة المجتمع في الجامعة الأميركية في بيروت، السيد ربيع شبلي، تعدد مصادر التمويل المخصصة لتقديم مساعدات للنازحين السوريين وأداء الأطراف المعنية بالأزمة في التعاطي معها. يتدفق إلى لبنان نوع من التمويل يمكن تسميته بـ 'تمويل الجمعيات الليبرالية' من خلال منظمات الأمم المتحدة، بإشراف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR). في المقابل، يوجد تمويل أكبر لا تتوفر معلومات كثيرة حوله، هذا التمويل مرتبط بأموال المنظمات الإسلامية التي خلقت لها بنية كاملة تعمل من خلالها.

ضمن هذا السياق، يمكن اعتبار خلية الاستجابة للأزمة والهيكليّة الموجودة على مستوى السلطة المركزية التي

الأمامي للأزمة لمساعدة رؤساء البلديات على وضع الخطط الاستراتيجية. وهذا يشمل صرف أموال الصندوق البلدي المستقل، والإفراج عن أموال البلديات بما في ذلك مستحقات الهاتف الخليوي؛ وضع خطط استراتيجية تنمية مستدامة تفيده المجتمعات المحلية؛ وتشجيع البلديات على العمل من خلال اتحادات البلديات التي تنتمي إليها.

- ينبغي إطلاق حملة توعية في المجتمعات المضيفة تضيء على تداعيات أزمة اللاجئين، والتوقعات حيال استمرارها، إضافة إلى التخفيف من حدة التوتر بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة.
- ينبغي وضع معايير محددة وصارمة لإقامة وتوسيع مخيمات اللاجئين.

٣ خلق فرص عمل

لم يكن سوق العمل اللبناني في منأى عن تداعيات أزمة النازحين السوريين، على غرار العديد من القطاعات التي تأثرت بالأزمة. فالاقتصاد اللبناني والقطاع الخاص كانا، في الأساس، عاجزان عن خلق فرص عمل، لكن تفاقم الوضع بعد تدفق النازحين جعل من مسألة خلق فرص العمل ونقاش سبل تحقيق ذلك، موضوعاً أساسياً في إطار البحث عن سبل التعامل مع تحديات تداعيات أزمة النازحين على لبنان.

الصناعيين: اعتماد استراتيجية 'لبننة'

أوضح رئيس جمعية الصناعيين اللبنانيين، الدكتور فادي جميل، أن القضية على جانب كبير من الأهمية والخطورة نظراً لتداعياتها على شتى الميادين الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية، مطالباً بالتوصل إلى توصيات عملية

تنسق مع المؤسسات الليبرالية، غير فعّالة. فالأزمة ليست مركزية بل لامركزية، وقد اختارت المنظمات الدولية العمل بشكل لامركزي، على غرار مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التي يوجد لديها مراكز في كل المحافظات. أما السلطات اللبنانية فتتعامل مع الأزمة مركزياً، على الرغم من إدراك الجميع لمحدودية إمكانيات السلطة المركزية في لبنان. ومن بين السبل الواجب اعتمادها لتدارك ذلك، إعطاء دور للمحافظات. على أن يتم ذلك عبر إنشاء فريق أو خلية موثوقة لإدارة الأزمات على مستوى لا مركزي تكون نواة العمل التنموي اللامركزي، وخصوصاً أن البلدية غالباً ما تكون مرتبطة باتحاد بلديات مرتبط بدوره بالمحافظة.

التوصيات

أفضى النقاش خلال هذه الجلسة إلى جملة من المقترحات، من أهمها:

- ينبغي إطلاق حملة توعية في المجتمعات المضيفة تضيء على تداعيات أزمة اللاجئين والتوقعات حيال استمرارها، إضافة إلى التخفيف من حدة التوترات بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة.
- ينبغي تنظيم التنسيق مع المانحين من خلال رئاسة مجلس الوزراء لجعله ضمن خطة شاملة ترعاها الدولة عوضاً عن تنقل المانح بين الوزارات بحثاً عن مشاريع تحتاج إلى تمويل. كما يتعين توفير المعلومات وإيلاء التخطيط على صعيد الدولة أهمية لتحديد أين ستصرف الأموال، وأين صرفت الأموال سابقاً، وما هي النتيجة المترتبة على ذلك.
- ينبغي تضييق الفجوة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، وهو ما يجعل التناغم بين الأطراف كافة ضرورة ملحة لمعالجة أزمة اللاجئين عبر إنشاء وحدة لإدارة الأزمة أو بتشكيل لجان في كل محافظة بغية تأمين مشاركة السلطات المحلية.
- ينبغي توفير الأموال للبلديات التي تُعد في خط المواجهة

التعليم المهني والتقني على الصعيدين الفردي والوطني، وإمكانية إدراج برامج تقنية في الجامعات. ومن بين المقترحات المطروحة أيضاً، السماح للمؤسسات باستخدام عمال وأهل اختصاص أجنب للقيام بأعمال تتطلب مهارات غير متوافرة لدى اللبنانيين ضمن إجراءات صارمة. على أن يتم البدء في تنفيذ برنامج لتدريب العمال اللبنانيين لِكسابهم المعارف والمهارات المطلوبة تمهيداً للاستغناء عن العمالة الأجنبية.

هذه العوامل، يقول جميل، هي ما قاد جمعية الصناعيين اللبنانيين إلى طرح رؤية إنقاذية شاملة تضمنت منظومة اقتصادية واجتماعية متكاملة لمعالجة هذه الأزمة وتفعيل الاقتصاد اللبناني، تمحورت حول ٦ نقاط أساسية هي:

- ضخ حزمة تحفيزات للاقتصاد تشمل جميع القطاعات لتأمين النمو وخلق فرص عمل جديدة للبنانيين؛
- إقرار خطة إصلاح وتفعيل الإدارة العامة على مراحل وضمن فترة زمنية محددة عبر برنامج إعادة تموضع الموظفين وتحويل الفائض إلى الإدارات المحلية؛
- تحسين الشروط الاجتماعية في القطاعين الخاص والعام؛
- اتخاذ التدابير اللازمة لإطلاق شراكة بين القطاعين الخاص والعام؛
- إطلاق رؤية واضحة لاستثمار النفط والغاز؛
- وضع روزنامة زمنية لتنفيذ هذه التغييرات بمشاركة كافة القطاعات.

كما لحت الرؤية ضرورة تحصين الاستقرار الداخلي الأمني والاقتصادي والاجتماعي بالتعاون مع المجتمع الدولي والمطالبة ببرنامج مساعدات دولي على غرار البرامج المعتمدة حالياً تعزيزاً للوضع الأمني وللمساعدة على تخفيف أعباء النازحين السوريين، إضافة إلى تخصيص

في التعاطي مع الأزمة، وعارضاً استراتيجية متكاملة لجمعية الصناعيين اللبنانيين في هذا الشأن، آخذاً في عين الاعتبار وضع الاقتصاد اللبناني.

وأشار إلى أن الاقتصاد الوطني يمر بمرحلة دقيقة، من أبرز مظاهرها الانخفاض في النمو؛ فبعدما تخطت نسب النمو ٩ في المائة في العام ٢٠٠٩ في جو من الاستقرار النسبي، هبط المعدل إلى ١,٥ في العام ٢٠١٤. وعلى الرغم من الإمكانيات اللبنانية المرتفعة نسبياً، والطاقت اللبنانية في الوطن والمنتشرة في باقي دول العالم، إلا أن هذا الواقع لا ينسحب على مستوى الاقتصاد ودخل الفرد. أما التداعيات الاجتماعية للأزمة، فتظهر بوضوح من خلال الازدياد الملموس في معدلات البطالة.

وتعزز هذا الأمر بنتيجة دخول النازحين السوريين إلى سوق العمل في عدد من القطاعات الاقتصادية والمهنية، في حين كان عملهم في السابق يقتصر تقريباً على قطاعي الزراعة والبناء.

أمام هذه الوقائع، شددت جمعية الصناعيين اللبنانيين على ضرورة إقرار استراتيجية متكاملة تستهدف "لبنة" العمالة الصناعية ضمن برنامج زمني محدد. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى خلق وظائف ذات قيمة مضافة وغيرها من فرص عمل للبنانيين ضمن إطار زمني محدد. وأبرز عناوين هذه الاستراتيجية تتمثل في: زيادة الحوافز إلى الشركات والمؤسسات للتوظيف، ومعالجة موضوع انعدام كفاءة العمال ومتطلبات العمل عبر تكييف وتطوير المهارات المطلوبة للعمل من خلال تعليم مهني وتقني متخصص. يضاف إلى ذلك، معالجة نظرة المجتمع للتعليم المهني والتقني وتغيير ثقافة المجتمع اللبناني في هذا الشأن، لاسيما من خلال إطلاق حملة إعلامية تبرز أهمية وفوائد

المنافسة التي سببها النزوح السوري لم تقتصر على اليد العاملة فحسب، بل طالت القطاع الصناعي بمؤسساته. فقد انتقلت مصانع سورية إلى لبنان بإداراتها وتجهيزاتها ومعداتها وحتى عمالها

السوري الذي لم يحدث كارثة، مما يشير إلى أن القاعدة في لبنان مطاطية استوعبت كل اللجوء السوري على عكس أي بلد آخر، فلو أنه دخل إليه نفس العدد من اللاجئين، كان الأمر سيفضي إلى كارثة هائلة لا يزال لبنان بمنأى عنها.

■ إن الحديث عن أن العمال السوريين يأخذون وظائف اللبنانيين أمر يمكن النظر إليه بطريقتين. لا شك أن هناك منافسة، غير أن هذه المنافسة تؤثر على الشباب المهمّش الذي لم يكن يستطيع، حتى قبل الأزمة، الوصول إلى الفرص والخدمات. إن تركيبة سوق العمل في لبنان مكوّنة من قطاع عام يوفر أماناً وظيفياً، وقطاع خاص يوجد فيه وظائف نظامية، وهناك ٤٤ في المائة يعدون ضمن قطاع غير نظامي، مستخدمين لأنفسهم أو لدى مؤسسات. ويبقى مستثنى الشباب المهمّش غير المتعلم والذي يأتي من المناطق المهمّشة.

■ بالنسبة إلى القطاعات، يتواجد السوريون في قطاعات الزراعة والبناء والخدمات. وقد أجرت منظمة العمل الدولية دراسة جديدة حول انتقال الشباب من الدراسة إلى العمل، وتبين أن أول عمل للشباب اللبناني يتوزع على الشكل التالي: ٢,٢ في المائة يدخلون إلى القطاع الزراعي، ٣,٥ في المائة يتوجهون إلى قطاع البناء مقابل ٨٤ في المائة يتوجهون إلى قطاع الخدمات. ونظراً لكون قطاع الخدمات متنوع ومعقد، يبقى السؤال حول كيفية مساعدة الشباب اللبناني في هذا القطاع- سؤال لا توجد إجابة سهلة عليه.

■ يستفيد أرباب العمل في لبنان من وجود اليد العاملة السورية ولكن ليس للأسباب الصحيحة. فإن معظم السوريين يعمل في القطاع غير المنظم، ما أدى إلى اتساع هذا القطاع في لبنان. وتفيد دراسة لمنظمة العمل الدولية أن متوسط أجور السوريين هو ٢٧٨ دولار شهرياً، أي أقل بكثير من الحد الأدنى للأجور في لبنان المحدد بـ ٤٥٠ دولار. وعلى الرغم من تدني مشاركة المرأة السورية

المساعدات لإنشاء وتأهيل البنى التحتية، ما يخلق فرص عمل وفيرة للنازحين السوريين في قطاع البناء.

كما تجدر الإشارة إلى أن المنافسة التي سببها النزوح السوري لم تقتصر على اليد العاملة فحسب، بل طالت القطاع الصناعي بمؤسساته. فقد انتقلت مصانع سورية إلى لبنان بإداراتها وتجهيزاتها ومعداتها وحتى عمالها. بدأت هذه المصانع العمل على الأرض اللبنانية من دون الحصول على التراخيص اللازمة من الوزارات اللبنانية، وبعمال غير مسجلين في الضمان الاجتماعي، وبأرباح غير خاضعة للضريبة القانونية، وبمواد خارجة عن نطاق الضريبة المفروضة على القيمة المضافة.

منظمة العمل الدولية: إعطاء معنى لتحديات العمالة

طرحَت المستشارة الإقليمية لمنظمة العمل الدولية، الدكتورة ماري قعوار، بعض المسائل المتعلقة بقضايا العمل، ومنها ضرورة تخطي التعميمات والانطباعات والتجارب الشخصية، فضلاً عن العواطف. وتطغى هذه المواقف على النظرة حول حقيقة ما يجري في سوق العمل. ومن بين الأمثلة على ذلك، أنه عند الحديث عن سوق العمل يتم القول إن هناك ١,٢ أو ١,٥ مليون لاجئ، لكن هذا الرقم يمثل العدد الكلي للاجئين السوريين وليس المنخرطين في سوق العمل. وبين هؤلاء اللاجئين مئات الآلاف من الأطفال مقابل ٦٢٥ ألف ليسوا أطفالاً وجزء منهم نساء وعجزة. وما يعزز هذا الأمر غياب الإحصاءات الدقيقة، إذ أن إحصاءات العمل في لبنان ضئيلة جداً ولا يوجد إحصاءات عامة أو دورية. وتوقفت الدكتورة قعوار عند الأمور التالية:

■ إن التحديات في سوق العمل كانت موجودة قبل الأزمة، وقد تفاقمت فيما بعد. لكن تاريخياً، سوق العمل في لبنان غير منظم ولا توجد إدارة له. وكنتيجة لذلك، فإن سوق العمل اللبناني لم يواجه صدمة جرّاء اللجوء

تتبع تغيير التركيبة السكانية للبنان

استند المدير التنفيذي لمؤسسة البحوث والاستشارات، الدكتور كمال حمدان، إلى الدراسات التي أجراها حول وجود السوريين في لبنان، وخلص إلى القول إن لبنان آتٍ على تحدٍ ديموغرافي غير مسبوق. لكن الإحصاءات الوطنية لا تعكس حجم هذا التحدي الذي شكّل، إلى جانب اعتبارات أخرى، أحد أسباب الضغوط على سوق العمل والاقتصاد الكلي.

في ما يتعلق بالديموغرافيا، يشير آخر إحصاء وطني إلى وجود ٤,٢ مليون مقيم في لبنان: ٦,٥ في المائة منهم غير لبنانيين، باستثناء فلسطينيي المخيمات. لكن هذا الإحصاء لم يعد له علاقة بالواقع، حتى أنه في سنة صدوره أي عام ٢٠٠٤، كانت الأرقام تعبر عن جزء من الواقع، ولكن ليس كل الواقع. وعندما نتوقف عند المقيمين الفعليين في لبنان، يتبين أن هناك بين ٥,٨ و ٦ ملايين مقيم، منهم ٤ ملايين لبناني،

فضلاً عن السوريين المتواجدين في لبنان في الفترة التي سبقت أزمة ٢٠١١، والذين يقدر عددهم بين ٢٠٠ و ٢٥٠ ألف سوري كمعدل وسطي قبل ٢٠١١، كما تم تقدير عدد الفلسطينيين بما يقارب ٢٢٥ ألف فلسطيني، نصفهم مقيم خارج المخيمات. ويضاف إلى هذه الأرقام، الأجانب من بلدان أخرى (من غير السوريين أو الفلسطينيين). وهؤلاء لم يكن ممكناً تعدادهم في الإحصاءات الوطنية في ٢٠٠٤ سوى تسجيل ربعهم، لأن ٧٠ في المائة من الحالات لم تصرّح عن العمالة الأجنبية. وهذه الفئة من غير اللبنانيين وغير السوريين والفلسطينيين، قُدرت آنذاك بـ ٢٤ ألف (مصريون، سودانيون، أثيوبيون)، في حين أن المكوّن الأساسي منها، بحسب قاعدة بيانات إجازة العمل في وزارة العمل في السنة نفسها، يظهر وجود ١٦٠ ألف عاملة أجنبية في المنازل. وهو ما يفرض، عند التفكير بكيفية تنظيم أوضاع

في سوق العمل، إلا أن متوسط أجر المرأة السورية في لبنان يقدر بـ ١٦٥ دولار فقط. ووفقاً لدراسة منظمة العمل الدولية أيضاً، فإن متوسط أجور اللبنانيين هو ٦١٦ دولار، أي أن هنالك فرق هائل في الأجور بين الفئتين.

■ ثمة أمر لا يمكن تجاهله في لبنان، وهو أن هناك آليات واضحة تسمح للاجئين السوريين بالانخراط في سوق العمل. ولكن، بالنظر إلى تعقيد الموضوع في ظل زيادة البطالة، ونسبة الفقر، وانخفاض الأمان السياسي والاجتماعي، يتعين الوقوف مع الدولة لإيجاد طريقة عملية لمواجهة هذه القضايا عوضاً عن استمرار القول إنها لا تتخذ قرارات. وقد يكون من بين هذه القرارات الجديدة البحث في إمكانية تخفيف القيود المفروضة على عمل السوريين ومساعدتهم على تسجيل عقود عملهم. وكذلك، بحث إمكانية التخلي عن فرض الكفالة بالنسبة للعمال السوريين وحتى تخفيض الرسوم المتعلقة بالسوريين.

■ عاملان إثنان يمكن أن يكونا سبباً في توافر فرص عمل في ظل الأوضاع القائمة حالياً: الأول، ويتعلق بتحديات ما قبل الأزمة، والآخر يتعلق بتحديات الأزمة مباشرة. أما في ما يتعلق بتحديات ما قبل الأزمة، يتعين التوقف عند قضية إدارة سوق العمل وظروف العمل، وفيما كان ينبغي لجميع العمال أن يكون لديهم الحق في الانتساب إلى الضمان الاجتماعي، سواء لبنانيون كانوا أو غير لبنانيين، كما الحق في الحصول على الحد الأدنى من الأجور. على أنه يتعين التأكيد على أن قضية الحقوق الأساسية، ولها علاقة مباشرة بالنمو. فإذا تم تسجيل جميع العمال في الضمان الاجتماعي، هذا يعني وجود مؤسسات مسجلة رسمية، وهي بالتالي تدفع ضرائب، مما يؤدي إلى تحريك عجلة الاقتصاد والنهوض به بدل تراجعها.

يزداد الوضع سوءاً في سوق عمل مأزوم، يعاني من خلل بنيوي بين العرض والطلب

الجامعات (من لبنانيين وغير لبنانيين)، وقد بلغ عددهم في العام الماضي ٣٥ ألف خريج جامعي. المصدر الثاني، ويتمثل بخريجي التعليم المهني الرسمي (TS، BT) وغير الرسمي (الذي يكتفي بدورات سريعة) تتراوح أعدادهم بين ١٢ و١٥ ألف. أما المصدر الثالث، فيضم المتسربين من النظام التعليمي للالتحاق بسوق العمل، ليصل الرقم في المجمل إلى ٥٠ ألف عرض على سوق العمل. يتوجه إذاً سنوياً ٥٠ ألف شخص إلى سوق العمل في حين أن المؤسسات العامة والخاصة لا تخلق أكثر من ٢٥ ألف وظيفة، ما يعني أنه يوجد فجوة سنوية تتراوح بين ٢٠ إلى ٢٥ ألف، جزء منهم يسافر ويمكن استيعابهم في الخارج، فيما يبقى الآخرون في لبنان. ما يعني أن معدل البطالة يقترب من ٢٠ في المائة.

هذه الاعتبارات جميعها تستدعي مسؤولية كبيرة في التعاطي مع تداعيات التغييرات على البلاد لجهة البنية الديمغرافية وكيفية تبديلها، وكذلك بنية سوق العمل. وللتعايش مع هذه الوقائع، على المجتمع اللبناني والطبقة السياسية أن يبذلا جهداً استثنائياً لتحويل كافة أشكال الدعم إلى استثمار من أجل خلق فرص عمل للبنانيين والسوريين بالبيئة الحاضنة التي يتواجدون فيها معاً. كما يتعين خفض نسبة الإغاثة المباشرة لتصبح أقل من قيمة المبالغ المستثمرة. فالنمط الإغاثي في لبنان يترافق مع الكثير من علامات المرض الهولندي. كما أنه لا بد من إجراء إصلاحات داخل الدولة بما يتيح إيصال إشارات للمجتمع الدولي حول جدية وضع خطة وتنفيذها بشفافية، وإيصال منافعها إلى الفئات المستهدفة تحديداً، مع تقييم لتأثيرها بشفافية.

الناس، الأخذ بعين الاعتبار حجم الكتلة البشرية الموجودة في لبنان والتي تقارب الـ ٦ ملايين. وبالاستناد إلى الإحصاء المركزي، بلغ عدد اللبنانيين المنخرطين في سوق العمل ٩٥٠ ألف شخص. في الواقع، ٩٩ في المائة من الكتلة الوسطية السورية المقيمة في لبنان قبل ٢٠١١، كانت منخرطة في سوق العمل، فضلاً عن ٧٠ ألف فلسطيني، وقرابة ١٧٠ ألف من الأجانب الآخرين غير المصرح عنهم في الإحصاءات الوطنية. يضاف إلى هذه الكتلة، العاطلين عن العمل الذين يشكلون جزءاً من القوى العاملة في لبنان (وتتألف القوى العاملة ممن يعملون، ومن سبق لهم الانخراط في سوق العمل ومن لا يعملون حالياً). هذا الوضع من شأنه أن يخلق مشكلتين: أولاً، يتعين إدخال

يتعين المباشرة بعملية تشاورية عبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو عبر إنشاء حيز للتداول حول مسألة الأجور والضمان الاجتماعي

اللبنانيين العاطلين عن العمل (والمقدّر عددهم بين ١٢٠ و ١٤٠ ألف) إلى سوق العمل. ثانياً، يتعين إدخال العاطلين عن العمل من النازحين السوريين وممن لديهم رغبة في العمل ويبحثون عن فرص عمل غير متوفرة. فمن أصل ١,٢ مليون سوري يتواجدون حالياً في لبنان، تبين أن ٣٠٠ ألف منهم كانوا، خلال إقامتهم في سوريا، ضمن القوة العاملة (يعملون أو لا)، وأنه يوجد من بين هؤلاء الـ ٣٠٠ ألف، ١٠٠ ألف نازح سوري تمكنوا من تسوية أوضاعهم في لبنان وانخرطوا في سوق العمل اللبناني. ويبقى ٢٠٠ ألف سوري مقيم في لبنان عاطل عن العمل يشكلون، إلى جانب الكتلة السورية التي كانت موجودة في لبنان وتعمل، والأجانب الآخرين واللبنانيين المنتمين إلى القوة العاملة، ١,٨ مليون شخص ضمن الكتلة النشطة.

ويزداد الوضع سوءاً في سوق عمل مأزوم، يعاني من خلل بنيوي بين العرض والطلب. في لبنان، هناك ثلاثة مصادر للعرض على العمل: المصدر الأول، ويتمثل بخريجي

التوصيات

- جرى نقاش مفتوح بين المشاركين حول مسألة خلق فرص العمل في لبنان وتقدموا بالمقترحات التالية:
- يتعين إعادة النظر في النماذج المالية والاقتصادية القائمة حالياً كي تستجيب بشكل ملائم للتحديات الحالية مع بروز أزمة اللاجئين وفي ظل الاختلالات التي كانت قائمة قبل اندلاع الأزمة السورية.
- في هذا الإطار، ينبغي تعزيز مناخ استثماري لجذب الاستثمارات الخارجية المباشرة.
- يجب توفير الدعم للقطاعات الإنتاجية، لا سيما القطاع الصناعي بغية تمكينه من جذب الشباب الجامعي وتشغيله بما يتلاءم مع طموحاته.
- يتعين إعطاء الأولوية لخلق فرص عمل وبناء القدرات تسهيلاً لانخراط العمال اللبنانيين في سوق العمل، على أن يتم توفير

- الحماية الاجتماعية والقانونية للقوى العاملة بما فيه توفير الأجور الملائمة وتأمين الرعاية الاجتماعية تحت مظلة المؤسسة الوطنية للضمان الاجتماعي.
- يتعين عقد حوار وطني بمشاركة وزارة العمل لمناقشة مسائل الأجور والضمان الاجتماعي وقدرة المؤسسات على التعامل مع الأزمات.
- يتعين المباشرة بعملية تشاورية عبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو عبر إنشاء حيز للتداول حول مسألة الأجور والضمان الاجتماعي.
- ينبغي إشراك السوريين بشكل أكثر فعالية في سوق العمل، إذ لا يمكن إغفال أن الوجود السوري ساهم في دعم معدل النمو بـ ١,٣٪ بفعل إنفاق السوريين. ويجب أن يتضمن إشراكهم إزالة القرارات غير الرشيدة التي اتخذتها الحكومة على غرار منع السوريين من العمل في لبنان.

يتعين إعادة النظر في النماذج المالية والاقتصادية كي تستجيب بشكل ملائم للتحديات الحالية مع بروز أزمة اللاجئين وفي ظل الاختلالات التي كانت قائمة قبل اندلاع الأزمة السورية

