



الاستجابة عبر المساعدات الإجتماعية للصدمة الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد 19 في لبنان - البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي

أيار/مايو 2021

قائمة المحتويات

٣	١. الخلفية
٥	٢. معايير تصميم البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي
٥	٢,١ معايير الأهلية (مدى أحقية الأسر)
٨	٢,٢ معايير الاستبعاد
٨	٢,٣ قيمة المبلغ المدفوع ووتيرة الدفع
٨	٢,٤ آلية الدفع
٩	٣. الترتيبات المؤسسية وتوزيع الأدوار
٩	٣,١ مجموعة التوجيه
٩	٣,١,١ توزيع الأدوار وتحديد المسؤوليات
٩	٣,٢ مؤسسة الجيش اللبناني: فريق عمل البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي
١١	٣,٢,١ توزيع الأدوار وتحديد المسؤوليات
١١	٣,٣ السلطات المحلية
١١	٣,٣,١ توزيع الأدوار وتحديد المسؤوليات
١٢	٤. عمليات تنفيذ البرنامج
١٢	٤,١ الدورة التشغيلية للتحويلات النقدية
١٣	٤,٢ الدورة التشغيلية الخاصة بالبرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي
١٤	٤,٢,١ لإستهداف
١٥	٤,٢,٢ توحيد وتنقيح البيانات (عمل مكتبي)
١٦	٤,٢,٣ التقدم من البرنامج طلباً للمساعدة
١٧	٤,٢,٤ التحقق من الأهلية(مدى أحقية هذه الأسر للإستفادة من المساعدات)
١٨	٤,٢,٥ الدفع والتسوية
١٩	٤,٣ إدارة البيانات
١٩	٥. الدروس المستفادة والتوصيات
٢٠	٥,١ إختيار الجهات المستفيدة (معايير الأهلية والإستهداف والتدقيق/التسجيل)
٢٠	٥,١,١ معايير الأهلية
٢١	٥,١,٢ الإستهداف وتنقيح/تحديث البيانات
٢٢	٥,١,٣ سجلات الحماية الإجتماعية وقاعدة البيانات المرجعية
٢٣	٥,٢ الترتيبات المؤسسية
٢٤	٥,٣ نظام الدفع
٢٥	٥,٤ وضع أطر التصميم وتصميم العمليات
٢٥	٥,٥ الإتصالات العامة

٢٦	٥,٦ الشكاوى
٢٦	٥,٧ المراقبة والتقييم
٢٦	٥,٨ إدارة البيانات
٢٨	٦. الإستنتاجات

كلمة شكر وتقدير

أعدت هذا التقرير شارلين رامكيسون (مستشارة بشؤون المساعدات الإجتماعية)، بتوجيه من لوكا بيليرانو (كبير أخصائي الحماية الإجتماعية في منظمة العمل الدولية) وبمساهمة وإشراف من رانيا اغناطيوس (المسؤولة التقنية للحماية الإجتماعية في منظمة العمل الدولية) وبدعم من هبه ديببو (مساعدة لشؤون مشاريع الحماية الإجتماعية في منظمة العمل الدولية) وإلدا نحاس (مستشارة). راجعت سارة هاينغ (رئيسة قسم السياسات في اليونيسف) التقرير وقدمت الملاحظات. استفاد الفريق بشكل كبير في إعداد هذا التقرير من الإستشارات التي حصلت مع فريق الجيش اللبناني المسؤول عن تنسيق البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي .

تم إعداد التقرير في إطار برنامج "تحسين آفاق المجتمعات المضيفة والنازحين قسراً (PROSPECTS) " بتمويل من حكومة هولندا.

١. الخلفية

استجاب لبنان كغيره من البلدان للصدمة الاقتصادية الناجمة عن تدابير الصحة العامة التي تم إعتماؤها لإبطاء انتشار فيروس كوفيد ١٩، بما في ذلك إجراءات الإغلاق المتعددة، عبر برنامج مساعدات إجتماعية طارئة. وكان لبنان يعاني بالفعل من أزمة اقتصادية قبل ظهور الجائحة؛ وجاء قرار تنفيذ البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي من مكتب رئيس وزراء حكومة تصريف الأعمال. يساهم البرنامج في توفير الدعم للدخل بشكل دفعات نقدية مباشرة طوال الأسر المتأثرة بالصدمة الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد ١٩.

بدأ لبنان بإعتماد تدابير الإغلاق لأول مرة في آذار ٢٠٢٠، بما في ذلك إغلاق واسع النطاق للشركات وأماكن العمل والقيود الصارمة على حركة التنقل لعامة الناس. تم تنفيذ الإجراءات في البداية لمدة أسبوعين، ولكن مع استمرار تفشي الوباء، تم التمديد عدة مرات. وكما هو الحال في معظم البلدان، كان لهذه التدابير عواقب وخيمة على سبل عيش ومداخل شرائح واسعة من السكان، بما في ذلك أولئك الذين لا تستهدفهم عادةً المساعدات الاجتماعية والذين تضرروا بشدة من الأزمة الاقتصادية والمالية.

يهدف البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي في الأصل إلى تقديم ست دفعات بقيمة ٤٠٠ ألف ليرة لبنانية تُدفع لأربعمئة ألف أسرة. بسبب التأخير الناجم عن تدابير الصحة العامة لفيروس كوفيد ١٩ والتحديات التي تواجه عملية التنفيذ، قام البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي حتى الآن بتسديد أربع دفعات، وأصبح عدد المدفوعات المخطط لها الآن خمسة حيث قد تم إعادة توجيه بعض الأموال لتغطية النفقات الإدارية للبرنامج.

تم إنشاء البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي وطرحه سريعاً كبرنامج طارئ. وبالتالي، كان من الصعب تصميم الترتيبات المؤسسية وتحديد الأدوار والمسؤوليات والعمليات التشغيلية للبرنامج مسبقاً على المستويين الوطني والميداني، على غرار سائر برامج المساعدة الاجتماعية الوطنية والمساعدات النقدية الإنسانية. ويحاول التقرير الحالي توثيق هذا البرنامج من أجل توفير المعلومات لأصحاب المصلحة وسائر الشركاء المحتملين المهتمين بدعم الحكومة اللبنانية لتعزيز نظام الحماية الاجتماعية الوطني.

لقد عانى البرنامج من تحديات عدة أدت إلى تأخر الدفع، بما في ذلك التأخير في فتح الإعتمادات لتسديد الدفعات إلى المستفيدين، وكون التحديث والتحقق الضروريين لبيانات الاستهداف المقدمة أثبت أنه يستغرق وقتاً أطول مما كان متوقعاً في الأصل. مع إضافة معايير الأهلية الجديدة، تم توفير البيانات بشكل تدريجي، وفي بعض الحالات، لم يتم اتخاذ القرارات النهائية بشأن إضافة معايير جديدة بشكل سريع.

تنتشر برامج المساعدة الاجتماعية القائمة على النقد أو البرامج التي توفر من خلالها الحكومات الدعم للفئات الضعيفة والأشد فقراً عن طريق نظام الحماية الاجتماعية بشكل واسع بفضل معدلات نجاحها المرتفعة نسبياً لجهة الحد من الفقر وتحسين نتائج الرفاه. وتدير الوزارة الحاصلة على تفويض بالحماية الاجتماعية، مثل هذه البرامج بشكل عام، بدعم من سائر الوزارات أو الوكالات الحكومية. بدوره، توسّع دور التحويلات النقدية الإنسانية أو الطارئة التي تقدّمها المنظمات غير الحكومية أو الوكالات الإنسانية بشكل سريع خلال السنوات الماضية. هذا وتستخدم أنظمة الحماية الاجتماعية وتحديد برامج المساعدة الاجتماعية القائمة على النقد كنقاط انطلاق للاستجابة للصدمة مثل الأزمات المعقدة التي تؤثر على لبنان حالياً.

شكّلت برامج المساعدة الاجتماعية القائمة على النقد محور الكثير من الدراسات على مستوى العالم. ونظراً لإثباتها فعاليتها، يسعى شركاء التنمية إلى دعم عملية تطوير نظم الحماية الاجتماعية الوطنية التي تشكل فيها البرامج القائمة على النقد حجر الزاوية. ويمكن للمشروع الوطني للتكافل الاجتماعي الاستفادة من قاعدة الأدلة هذه ومن الدروس والتجارب الإقليمية والعالمية والمساهمة بدوره في تقديم الدروس القيّمة من أجل تطوير نظام حماية اجتماعية وطني يستجيب للصدمات في لبنان.

ويهدف هذا التقرير إلى دعم توثيق عملية تنفيذ البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي وتوفير الإقتراحات لتحسين متانة البرنامج وفقاً للدروس المستقاة من برامج الحماية الاجتماعية القائمة على النقد بإدارة حكومية في دول قابلة للمقارنة. كما ويركّز هذا التقرير على عملية تنفيذ البرنامج ويهدف إلى مساعدة الجهات المعنية بالتنفيذ في مشاركة الدروس المستقاة من هذه التجربة مع شبكة واسعة من الجهات المعنية بالحماية الاجتماعية ودعم البرنامج لمتابعة عملية توزيع المساعدات المالية.

وفيما تستمرّ الأزمات التي تعصف بلبنان، تبرز الفرص للإستفادة من تجارب البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي لتعزيز نظام المساعدات الاجتماعية في البلاد والانتقال من التحويلات النقدية الطارئة إلى برنامج مساعدات اجتماعية يستجيب للفقر والضعف في لبنان.

يضمّ هذا التقرير ستة أقسام. يقدّم هذا القسم بعض المعلومات حول خلفية البرامج في حين يصف القسم الثاني معايير التصميم الرئيسية. ويتناول القسم الثالث الفاعلين الأساسيين وأدوارهم، فيما يقدّم القسم الرابع وصفاً حول تنفيذ البرنامج لغاية الآن. أمّا القسم الخامس فيقدّم بعض الأفكار حول الدروس المستقاة ويقارنها مع التجارب الدولية المرتبطة ببرامج مماثلة، فيما يقدّم القسم السادس والأخير بعض الإستنتاجات.

٢. معايير تصميم البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي

تستمر عملية تطوّر معايير الأهلية ونظام الدفع التابعين للبرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي مع التقدم في عملية تنفيذ البرنامج. وقد سبق تنفيذ البرنامج وفق أربع مراحل فيما يتوقّع تنفيذ المرحلة الخامسة قريباً. وتتوافق كل مرحلة مع مسألة تسديد دفعة من المساعدات النقدية ومع إدخال تحسينات على تصميم البرنامج تستند إلى الدروس المستقاة من المرحلة السابقة، بما في ذلك إدخال معايير أهلية جديدة لاستهداف الأربعمئة ألف أسرة.

٢,١ معايير الأهلية (مدى أحقية الأسر)

يستهدف البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي الأسر الأشد حاجة إلى الدعم بسبب تأثيرات جائحة كوفيد ١٩ والأزمة الاقتصادية التي تعصف بلبنان. وقد جرت إضافة هذه المعايير بشكل مستمر مع التقدم في تنفيذ البرنامج.

وقد شملت المرحلة الأولى من معايير الأهلية التالي:

أ. أربعة معايير فئوية^١:

- الأسر التي تضم أطفالاً في الصف الرابع الأساسي أو أقل، والمسجلين في مدرسة رسمية؛
- السائقون الحائزون على رخصة سوق عمومية (لوحات حمراء)، باستثناء الشاحنات والباصات الكبيرة؛
- تُمنح الأهلية للسائق فقط، أكان مستأجراً أو مالك للوحة الحمراء، ويستثنى أصحاب اللوحات الحمراء الذين يقومون بتأجيرها^٢؛
- ضحايا الألغام الأرضية (أو أفراد أسرهم في حالة الوفاة)؛

ب. الأسر المدرجة في بيانات البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً والتي لم تحصل على قسيمة الطعام الإلكترونية. تم تقييم الأسر في هذا البرنامج الوطني باعتبارها الأكثر فقراً وضعفاً وذلك وفقاً لآلية الإستهداف القائمة على الاختبار غير المباشر لتقصي الموارد^٣.

وتشمل معايير الأهلية التي تمت إضافتها في المرحلة الثانية ما يلي:

ج. الأشخاص ذوي الإعاقة، المدرجين على لائحة وزارة الشؤون، بالإضافة إلى أشخاص تم الوصول اليهم من قبل الجيش اللبناني من خلال البلديات والخطوط الساخنة. الأسر المسجلة في بيانات منصة البلديات المشتركة للتقييم والتنسيق والمتابعة IMPACT (راجع الإطار ١) والمندرجة ضمن المعايير الفئوية الأربعة التي تحدد أعلى مستويات الضعف بدعم من منظمة العمل الدولية واليونسف:

١. الأسر التي تعيلها نساء (اللواتي تتراوح أعمارهن بين ١٨ و ٦٤) مع ما لا يقل عن طفل واحد (يتراوح أعمارهم بين ٠-١٨) ولا يوجد فيها موظفون حكوميون؛
٢. الأسر مع فرد واحد على الأقل من ذوي الإعاقة ولا يوجد بها موظفون حكوميون؛
٣. كل أفراد الأسرة فوق الـ ٦٤ ولا يوجد فيها موظفون حكوميون؛
٤. الأسر التي لديها طفل أقل من ٥ سنوات و نسبة إعالة عالية (أعلى من ٠,٦٦) ولا يوجد فيها موظفون حكوميون؛
٥. الأسر التي لديها أكثر من أربعة أطفال دون ١٨ ولا يوجد فيها موظفون حكوميون.

هـ. متطوعو الدفاع المدني (المدرجين استناداً إلى قرار رئيس الحكومة).

^١ يشير الإستهداف الفئوي إلى تضمين الأفراد / الأسر التابعة إلى المجموعات أو الملفات الأشد ضعفاً أو فقراً، ككبار السن والأمهات العازبات وأصحاب الهمم مثلاً... ويُستخدم الإستهداف الفئوي عادةً في برامج كالمعاشات التقاعدية أو منح الأطفال ويمكن دمجها مع البرامج التي تستهدف الفئات الفقيرة حيث تُعتبر الموارد غير كافية لتغطية جميع أولئك الذين يستوفون معايير الأهلية الفئوية.

^٢ تم التأكد من معايير الإستبعاد مع المشروع الوطني للتكافل الإجتماعي حيث يتم تسجيل أولئك الذين يستأجرون اللوحات بدلاً من امتلاكها.

^٣ يشكل الاختبار غير المباشر لتقصي الموارد أداة شائعة الاستخدام لاستهداف برامج الحماية الإجتماعية. وهو يقوم على مسح أسري لدراسة المتغيرات المرتبطة بالفقر. يتم التحقق من هذه المتغيرات مبكراً وتحديد استناداً إلى تحليل الإنحدار المتعدد الجوانب والذي تخضع له الأسرة من خلال المسح الخاص بالدخل والنفقات. ويؤمن الاختبار غير المباشر لتقصي الموارد والسجل الإجتماعي "درجة فقر" محددة لكل أسرة تتنبأ باحتمالية فقر هذه الأسرة وتستخدم لتصنيف الأسر من حيث مستويات الفقر.

في المرحلة الثالثة:

و. الأسر التي تستوفي معايير الأهلية المذكورة أعلاه يكون فيها رب البيت غير لبناني متأهلاً من امرأة لبنانية. كانت الأسر التي يعيّلها رب بيت غير لبناني غير مؤهلة للحصول على المساعدة سابقاً.

سُمح للأسر التي لا تستوفي معايير الأهلية التقدم بطلب للحصول على المساعدات (أنظر القسم ٤,٢,٣) ولكن لم يستفد أي منها حتى الآن.

الإطار ١: بيانات منصة البلديات المشتركة للتقييم والتنسيق والمتابعة

هي عبارة عن منصة قائمة على شبكة معلوماتية تساعد المواطنين على الولوج إلى مختلف الخدمات التي تقدمها الحكومة اللبنانية عن طريق وزارة الداخلية والبلديات. ولتسهيل عملية الإستهداف من قبل البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي، قامت وزارة الشؤون الإجتماعية بتطوير نظام تسجيل وجمع المعطيات المتعلقة بالأسر التي تعتبر نفسها بأمر الحاجة إلى المساعدة عن طريق منصة IMPACT.

تم إرسال رابط التسجيل لمرة واحدة إلى الأسر التي حددتها البلديات على أنها بحاجة إلى المساعدة. وتمكنت الأسر أيضاً من التواصل مع البلديات لمساعدتها على تعبئة النموذج عبر الإنترنت. ووصل عدد الأسر المسجلة على المنصة إلى ٤٦٧ ألف أسرة. ومن أجل المساعدة على تحديد الأسر التي يمكن إدراجها ضمن نطاق تغطية ميزانية البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي، لا سيما الأسر الأشد حاجة إلى المساعدة، عملت وزارة الشؤون الإجتماعية مع منظمة العمل الدولية واليونسف لتحديد معايير الأهلية لتحديد الأسر الأشد فقراً. وتمت إضافة هذه المعايير الفئوية إلى معايير الأهلية المحددة مسبقاً بعيد تنفيذ المرحلة الأولى من دفع المساعدات.

٢,٢ معايير الاستبعاد

تولّت مؤسسة الجيش اللبناني مهمة تحديد الأسر الأشد حاجة إلى مساعدات البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي فقامت بزيارات ميدانية للتأكد من صحة الأوضاع المعيشية فيما تولّت مخابرات الجيش عملية التدقيق في قوائم المستفيدين.

وشملت معايير استبعاد الأسر التي تستوفي معايير الأهلية من البرنامج ما يلي (للأفراد المؤهلين وأزواجهم/ن):

- عاملون ويكسبون أكثر من ٨٠٠ ألف ليرة لبنانية شهرياً؛
- الحصول على مبلغ يفوق الـ ٨٠٠ ألف ليرة لبنانية شهرياً من الأقارب؛
- الذين تمّ تقييمهم من قبل مخابرات الجيش على أنّهم غير مؤهلين للاستفادة بسبب ارتكابهم جرائم جنائية خطيرة معينة، مثل الإرهاب والتعامل مع العدو.

تم الإعلان عن هذه المعلومات من قبل المستفيد المحتمل بنفسه والتحقق منها بواسطة مخابرات الجيش.

٢,٣ قيمة المبلغ المدفوع ووتيرة الدفع

تبلغ قيمة المساعدة المحددة لكل أسرة ٤٠٠ ألف ليرة لبنانية وكان من المفترض تسديدها شهرياً لمدة ستة أشهر. ولكن، تأخّرت عملية الدفع بسبب عوامل عديدة منها الأزمات المرتبطة بجائحة كوفيد ١٩ والإغلاق والقيود المفروضة على التجمعات، بالإضافة إلى الحاجة إلى تنقيح وتحديث قوائم الأسر المستهدفة، والتأخر في فتح الإعتمادات. فلم تُسدّد منذ شهر نيسان/أبريل ٢٠٢٠ سوى أربعة دفعات.

٢,٤ آلية الدفع

تُدفع المساعدات نقداً وبالليرة اللبنانية. ويتم توزيعها باليد (أي ليس عن طريق المصرف أو آليات التحويل المالي الإلكترونية)، للأسرة المستفيدة من قبل مؤسسة الجيش اللبناني.

وقد اختلفت طريقة الدفع بشكل بسيط بين مختلف مراحل الدفع المخصصة من قبل البرنامج مع إدخال بعض التحسينات وذلك بفضل الدروس المستفادة وبما يتناسب مع التدابير الصحية المتخذة للحد من انتشار جائحة كوفيد ١٩.

فتلقّت الأسر المستفيدة خلال المرحلة الأولى زيارة ميدانية للتحقق من صحة المعلومات وشروط التأهل وحصلت في الوقت نفسه على الدفعة النقدية الأولى.

وطلب من المستفيدين خلال المرحلة الثانية الحضور إلى نقاط الدفع المنتشرة في البلاد، فيما حصل المستفيدون الجدد المندرجين على اللوائح خلال تنفيذ المرحلة الثانية على المساعدة على أثر الزيارة الميدانية التي قامت بها الجهات المعنية للتحقق من صحة المعلومات وشروط التأهل.

أمّا خلال تنفيذ المرحلة الثالثة، فطلب من الأسر المستفيدة الحضور إلى مراكز الجيش اللبناني للحصول على المساعدة المالية وقد حصلت هذه الأسر على بطاقة يتوجّب على صاحبها إبرازها إلى فريق الجيش اللبناني المعني بأمور الدفع عند الإستحقاقات اللاحقة.

٣. الترتيبات المؤسسية وتوزيع الأدوار

٣,١ مجموعة التوجيه

يقع البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي ضمن نطاق صلاحية رئيس الحكومة ويضمّ ممثلين رفيعي المستوى تابعين لوزارات أساسية منها:

- وزارة الدفاع (نائب رئيس الحكومة)
- وزارة الداخلية والبلديات
- وزارة الشؤون الإجتماعية
- وزارة التربية والتعليم العالي

٣,١,١ توزيع الأدوار وتحديد المسؤوليات

تُعنى مجموعة التوجيه بالتصميم العالي المستوى وبالمراقبة والتوجيه.

اجتمعت مجموعة التوجيه لإنشاء البرنامج وقد توقّفت فيما بعد اللقاءات بين أعضائها. وترفع قيادة الجيش اللبناني التحديثات مباشرةً إلى نائب رئيس الحكومة فيما تُتخذ القرارات (بما في ذلك اعتماد معايير تأهيل جديدة) من قبل رئيس الحكومة ونائب الرئيس.

مجموعة التوجيه:

- تحدّد معالم التصميم الرفيعة المستوى الخاصة بالبرنامج بما في ذلك مستوى الإستفادة ومعايير التأهيل وآلية الدفع ووتيرة الدفع؛
- توجّه الفرق الفنية في الوزارات المعنية لاستخراج وتوفير البيانات في القوائم المتوفرة أو البيانات الموجودة في الوزارات المعنية (كلوائح الأطفال المسجلين في المدارس الرسمية) ورفعها إلى قيادة الجيش.

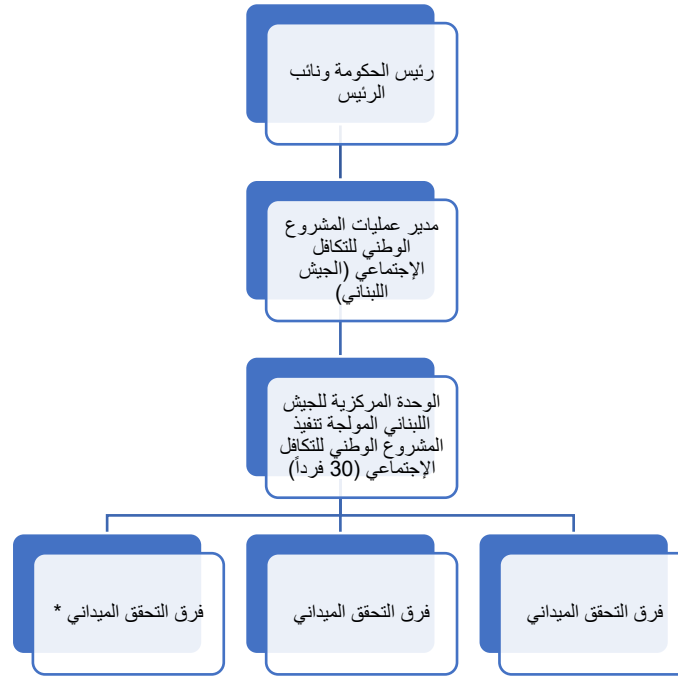
٣,٢ مؤسسة الجيش اللبناني: فريق عمل البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي

تمّ إنشاء فريق متخصص من الجيش اللبناني لإدارة مسألة تقديم المساعدات إلى الأسر الأشد فقرًا.

وتتضمن هذا الفريق على المستوى المركزي ٣٠ عنصراً وقد شملت وظائفهم ما يلي:

- مدير العمليات (لواء)
- التخطيط واللوجستيات
- إدارة البيانات

الرسم الأول: هيكلية البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي



* حوالي ١٨٠ فريق ميداني

فرق الجيش اللبناني الميدانية مسؤولة عن:

- الزيارات الميدانية للتحقق من مدى أحقية الأسر للإستفادة من المساعدات (أنظر القسم ٤,٢,٤)؛
- والدفع
 - يُعنى ٣ إلى ٤ أفراد في الفريق بالأمور اللوجيستية والأمن والتدابير اللازم اتخاذها للحماية من جائحة كوفيد ١٩؛
 - يكون ٣ إلى ٤ أفراد من الفريق مسؤولين عن التحقق من بطاقات التعريف وإدارة الفئات المستهدفة؛

○ يتم اختيار فرد أو فردين رفيعي المستوى في الجيش اللبناني لاستلام مهام دفع المساعدات إلى المستفيدين.

يصل عدد أفراد الجيش اللبناني المنضوين في الفرق الميدانية إلى حوالي ١٠٠٠ عنصر.

٣,٢,١ توزيع الأدوار وتحديد المسؤوليات

يُعتبر الجيش اللبناني مسؤولاً عن إدارة مجمل عمليات البرنامج بما في ذلك:

- تنقيح لوائح الأسر المستفيدة من الإزدواجية في الأسماء؛
- التحقق من مدى أحقية الأسر وتسجيلهم ضمن البرنامج؛
- تسليم المدفوعات إلى المستفيدين؛
- تلقّي ومعالجة طلبات الاستفادة من المساعدات؛
- تلقّي ومعالجة سائر أشكال الشكاوى؛
- حذف المسجلين غير المؤهلين للحصول على المساعدات من البرنامج؛
- إدارة الاتصالات العامة المتعلقة بالبرنامج؛
- إدارة الاتصالات المتعلقة بالبرنامج بين المستفيدين والسلطات المحلية؛
- رفع تقارير حول التقدم المحرز وحول سائر المعلومات ذات الصلة إلى نائب رئيس الحكومة.

٣,٣ السلطات المحلية

لعبت السلطات المحلية ولا سيّما بعض البلديات والمخاتير دوراً هاماً لجهة التنسيق مع الجيش اللبناني لتنفيذ البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي.

٣,٣,١ توزيع الأدوار وتحديد المسؤوليات

كانت السلطات المحلية مسؤولةً عن التنسيق مع الجيش اللبناني أو دعمه من أجل:

- توفير المعلومات للمساهمة في التحقق من الأهلية والوصول إلى الأشخاص الذين يستحقون المساعدة والذين يعانون من صعوبة الولوج إلى آلية تقديم الطلب كأصحاب الهمم؛
- إنشاء وتشغيل مواقع الدفع الخاصة بالمرحلة الثانية.

بالإضافة إلى ذلك، كانت البلديات مسؤولة عن إرسال رابط التسجيل على منصة IMPACT إلى الأسر التي تجدها أهل للتسجيل ضمن بيانات الأسر الأشد ضعفاً ولمساعدة الأسر على الإنتهاء من عملية التسجيل.

٤ عمليات تنفيذ البرنامج

يتناول هذا القسم من التقرير العمليات المستخدمة لوضع البرنامج موضع التنفيذ ويسلّط الضوء على فرص إدخال التحسينات القائمة على أساس التفكير في الحماية الإجتماعية وعلى الدروس المستقاة من سائر الدول.

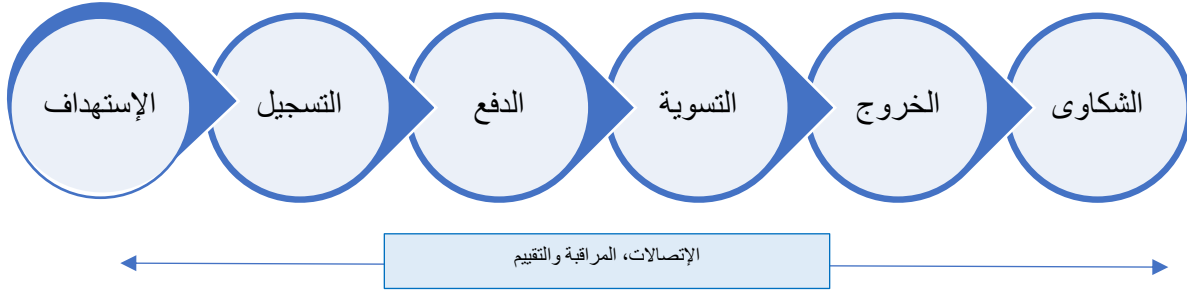
٤,١ الدورة التشغيلية للتحويلات النقدية

تتبع المساعدات الإجتماعية النقدية، التي تشكل جزءاً من النظام الوطني للحماية الإجتماعية أو التحويلات النقدية الإنسانية من خلال الفاعلين غير الحكوميين الدورة التشغيلية نفسها وذلك على الرغم من الاختلافات القائمة بين سياقات التنفيذ.

وتضم هذه الدورة (الرسم الثاني) المراحل الأساسية التالية:

١. الإستهداف: اختيار الأفراد/الأسر الذي يُعتقد بأنهم يستوفون معايير الأهلية؛
٢. التسجيل: التحقق من أهلية الأفراد/الأسر من خلال مراجعة الوثائق الرسمية على مواقع التسجيل الجماعي و من خلال الزيارات الميدانية، و/أو التحقق من قاعدة البيانات وتسجيلهم على لوائح المستفيدين. ويتم أحياناً في هذه المرحلة إصدار بطاقة دفع (بطاقة خاصة بالبرنامج أو بطاقة مصرفية مثلاً) وتسليمها إلى الجهة المستفيدة.
٣. الدفع: يتم إصدار لائحة بالمستفيدين وبالمبالغ الواجب تسديدها ثم يتم تقديم الإعانات المالية إلى المستفيدين المدرجين على اللائحة (لمرة واحدة أو شهرياً أو موسمياً...).
٤. التسوية: تتم مقارنة الدفعات الفعلية مع قائمة الدفع الأصلية ويتم احتساب المبالغ غير المدفوعة؛
٥. التحديث والخروج: يتم تحديث بيانات المستفيد (عند تغيير مكان السكن مثلاً أو في حال حدوث تغييرات على صعيد الأهلية...) وشطب أسماء المسافدين فاقدوا الأهلية أو المتوفين من على اللائحة؛
٦. الشكاوى: يمكن للمستفيدين ولغير المستفيدين التقدم بشكاوى (في حال التخلّف عن تحصيل المساعدات، أو في حال كان المبلغ المدفوع ناقصاً، أو للطعن بلوائح الفئات المستهدفة أو بسبب نوعية الخدمة...).

تلعب الإتصالات دوراً هاماً على صعيد الدورة التشغيلية من حيث (١) إعلام العامة بمعايير الأهلية وكيفية التسجيل، و (٢) إعلام المستفيدين حول أهمية المعلومات المرتبطة بعمليات الدفع (كالمبلغ والمكان والتاريخ والمستندات الشخصية المطلوبة)، و (٣) تقديم المعلومات الدقيقة إلى السلطات المحلية والمجتمعات من أجل دعم الشفافية ومراقبة وتقييم الدورة التشغيلية برمتها.



٤,٢ الدورة التشغيلية الخاصة بالبرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي

في ظل غياب أي تحديد مفصّل للدورة التشغيلية الخاصة بالبرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي قبل البدء بتنفيذه، تبقى مسألة تسلّم الجيش اللبناني للوائح الأسر المستهدفة الصادرة عن نائب رئيس الحكومة ضمن اللجنة التوجيهية واضحة، بحيث يتوجّب عليه تنفيذها قبل البدء بعملية تسليم المدفوعات. وبالإضافة إلى تنقيح البيانات، يتحقّق الجيش اللبناني من أهلية الجهات المستفيدة سيما وأنّ بعض المعلومات في هذه اللوائح تكون قديمة. وقد ساهمت هذه الخطوة في تحديد الدورة التشغيلية بشكل أوضح مع تقدّم السير في العمليات من خلال تجارب تنفيذ البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي.

ويجري تنفيذ البرنامج وفقاً للخطوات المحددة أدناه في الرسم الثالث.

الرسم الثالث: الدورة التشغيلية الخاصة بالبرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي



يتمّ اتخاذ هذه الخطوات في كل مرحلة من مراحل التنفيذ وهي تتطوّر وتتداخل. فقد تمّ تنقيح البيانات وتوحيدها والنظر في طلبات الإستهداف للإستفادة من المساعدات والتحقّق من الأسر المستهدفة في المرحلة الأولى ومتابعتها في المرحلة الثانية. وتمّ اتخاذ الخطوات نفسها في المرحلة الثانية. كما واستمرّ اتخاذ هذه الخطوات في المرحلة الرابعة على أمل متابعتها في المرحلة الخامسة وما يليها.

يُعتبر الإستهداف عملية مستمرة ضمن البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي. وفي كل مرحلة، تتم إضافة فئات مؤهلة جديدة من الأسر إلى البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي ومشاركة البيانات ذات الصلة مع الجيش اللبناني. ويتخذ رئيس الحكومة أو نائبه قرار الفئات المؤهلة الجديدة التي ستُضاف. كما ويحددان مصدر البيانات ويسهّلان توفيرها للجيش اللبناني بهدف توحيدها وتنقيحها.

على الرغم من إدراج معايير أهلية جديدة بشكل رسمي في كلّ من مراحل البرنامج، لم تحصل بالضرورة كلّ الأسر المؤهلة على المساعدات المالية خلال هذه المرحلة نظراً للوقت الذي تستغرقه عملية التوحيد والتنقيح.

i. المرحلة الأولى: قدّمت الوزارات المعنية (وتحديداً وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة العمل) ومكتب رئيس الحكومة (البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً) لائحة بنحو ١٨٠ ألف أسرة لديها أطفال في الصف الرابع الأساسي أو أقلّ مسجّلين في المدارس الرسمية ولائحة بالسائقين العموميين إلى الجيش اللبناني. كما وقدمت وزارة الشؤون الإجتماعية لائحة بالأشخاص ذوي الإعاقة. قدّم المكتب الوطني للأعمال المتعلّقة بالألغام التابع للجيش اللبناني لائحة بضحايا الألغام.

شارك فريق الجيش اللبناني أيضاً من خلال التواصل مع البلديات لتحديد الأفراد المؤهلين من أصحاب الهمم الذين يعانون من العمى والصمّ والشلل وغير المدرجين على لائحة وزارة الشؤون الإجتماعية.

ii. المرحلة الثانية: اتّخذ قرار إدراج أسر مؤهلة عن طريق منصة IMPACT خلال تنفيذ المرحلة الثانية وقد تمّ الحصول على ١٠٥ آلاف أسرة من خلال قاعدة بيانات منصة IMPACT. (جرى التحقق من أهلية ١٠٧٢٨ أسرة عند وقت دفع المساعدات في المرحلة الثانية^٤. وبلغ عدد المستفيدين من البرنامج في المرحلة الثالثة ٦٠٠ ٥٥).

اتّخذ قرار إدراج العناصر المتطوّعين في الدفاع المدني خلال المرحلة الثانية وقد صدرت اللائحة عن وزارة الداخلية والبلديات. كما تمّ تحديد وإدراج المزيد من الأسر التي تستوفي معيار الأهلية ذات الصلة بالإحتياجات الخاصة في هذه المرحلة.

iii. المرحلة الثالثة: في هذه المرحلة، تمّ إدراج الأسر المؤهلة التي يرأسها رب عائلة غير لبناني متأهّل من امرأة لبنانية.

^٤ سوف يُعلن العدد الكامل الذي سيُدرج في اللائحة بعد عملية تنقيح البيانات وفصل الأسر التي سبق إدراجها ضمن المرحلة الأولى، أو التي تنطبق عليها معايير الإستبعاد.

يظهر الجدول الأول العدد التقريبي للأسر التي تم إدراجها على لائحة المدفوعات في كلّ مرحلة وفقاً لمعيار الأهلية. ومع ثبوت عدم استيفاء بعض الأسر لمعايير الأهلية (محاولة الإستفادة مرتين) خلال أو بعد مرحلة الدفع، يتمّ استبعاد هذا النوع من الأسر بشكل مستمر.

الجدول الأول: المستفيدين المدرجون في كل مرحلة

المرحلة	المجموع التراكمي لعدد الأسر	معايير الأهلية (أنظر القسم ٢,١)
المرحلة الأولى	١٤٤,٠٤١	أ (المعايير الفنية الأصلية)
		ب (الأسر المسجلة في البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً ولا تستفيد من البطاقات الإلكترونية)
المرحلة الثانية	١٧٠,٨٦٠	أ (المعايير الفنية الأصلية: إضافة الأشخاص ذوي الإعاقة)
		ج (المعايير الفنية: منصة IMPACT)
		د (متطوعو الدفاع المدني)
المرحلة الثالثة	٩٧٧,٢٢٨	ج (المعايير الفنية: منصة IMPACT)
		هـ (تحمل زوجة رب العائلة الجنسية اللبنانية)
المرحلة الرابعة	٢٩٠,٠٠٠	التقدم من البرنامج شخصياً طلباً للمساعدة
		ج (المعايير الفنية: منصة IMPACT)

٤,٢,٢ توحيد وتنقيح البيانات (عمل مكتبي)

تضمّ لوائح الإستهداف الصادرة عن الوزارات وعن فريق البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً وعن منصة IMPACT معلومات مزدوجة أو قديمة أو ناقصة. لذا لا بد من توحيدها وتنقيحها باستمرار.

لم يتم حتى الآن عملية مطابقة المجموعات المؤهلة مع المجموعات البيانات الأخرى الحالية (كالصندوق الوطني للضمان الإجتماعي أو الخدمة المدنية أو مصلحة تسجيل السيارات...) بهدف تحديد من هم أفضل حالاً وبالتالي استبعادهم عن اللائحة.

يقوم فريق الجيش اللبناني التابع للمشروع الوطني للتكافل الإجتماعي بجمع البيانات المستهدفة وتنقيحها وتحديثها من خلال:

أ. تنقيح المعلومات المزدوجة

تمّ تحديد ودمج المعلومات المزدوجة عن الأسر المستهدفة ضمن سجل مستفيد واحد على اللائحة (كالأطفال دون سن الخامسة عشر المسجلين في مدارس رسمية مختلفة والذين تبرز أسماؤهم مرتين ضمن اللائحة الصادرة عن وزارة التربية والتعليم العالي). ولهذه الغاية، يستخدم فريق الجيش اللبناني تطبيق جدول بيانات Excel.

ب. استكمال وتحديث البيانات

تجري عملية استكمال أو تحديث المعلومات الناقصة أو القديمة من خلال العمل المكتبي تليها زيارات ميدانية مكثفة للتحقق من المعلومات المقدمة (ستتم مناقشة هذا الموضوع أدناه). وتتم مشاركة اللوائح المستهدفة مع مخابرات الجيش لتحديد الأفراد غير المؤهلين للحصول على دعم من الحكومة كمرتكبي الجرائم الإرهابية وجرائم التعامل مع العدو^٥.

(تختلف عملية استكمال وتحديث البيانات عن عملية التحقق من الأهلية بحيث تهدف هذه الخطوة إلى جمع المعلومات الكاملة والحديثة عن الأسر المدرجة في لوائح الإستهداف في حين تهدف عملية التحقق من المعلومات إلى تحديد الأسر التي تستوفي شروط معايير الأهلية).

٤, ٣, ٢ التقدم من البرنامج طلباً للمساعدة

يتم التقدم من البرنامج طلباً للمساعدة وفق ثلاث آليات هي:

- وضع خمس خطوط ساخنة، وإضافة خمسة خطوط أخرى لاحقاً (أُفِلَّت لفترة قصيرة قبل إعادة تشغيلها مع العلم أنّ خدمات لبيان بوست كانت حينها مستمرة)؛
- توزيع استمارات الطلب على مراكز لبيان بوست (تعليق الخدمة حالياً)؛
- الحضور الشخصي إلى مراكز توزيع المساعدات لتقديم الطلب (بدأ تطبيق هذه الخدمة خلال المرحلة الثالثة من توزيع المساعدات).

وقد أظهرت هذه الطلبات وجود نوعين من الأسر:

- الإستبعاد الخاطئ (الأسر التي تستوفي معايير الأهلية ولكن لم تندرج على اللوائح الصادرة عن الوزارات، والتي تمّ إدراجهنّ لاحقاً باعتبارهنّ من الأسر المستفيدة).
- الأسر غير المستوفية لمعايير الأهلية والتي تتقدم بطلب للحصول على مساعدة اجتماعية (الأسر التي لا تستوفي معايير الأهلية القائمة وإنما هي بأمس الحاجة إلى المساعدة).

^٥ في حالات الإرهاب أو التعامل مع العدو، لا يتم دعم الأسرة، ولكن بالنسبة للجرائم الأخرى، قد يتم توفيرها للعائلة حسب تفاصيل الحالة.

وُضعت الخطوط الساخنة في التصرّف من نصف كانون الثاني لتمكين الأسر المستوفية لمعايير الأهلية التي لم تندرج ضمن اللوائح المستهدفة المرسلّة إلى الجيش اللبناني (أي الإستبعاد الخاطئ) للتحقق من أهليتها للمشاركة في البرنامج. وكان تمّ إدراج بعض هذه الأسر على اللوائح المستهدفة مع الحاجة إلى تحديث المعلومات المتعلقة بمكان السكن أو بمعلومات الإتصال وهو ما يمكن للأسر المستفيدة فعله عن طريق الخط الساخن. وقد جرت مشاركة آليات التقدم بالطلب والمعلومات المتعلقة بالبرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي ومعايير الأهلية على وسائل الإعلام المحلية (تلفزيون، راديو وصحف) وتشجيع الأفراد المؤهلين لتحديد أنفسهم عن طريق الخطوط الساخنة.

انتقلت الآلية مؤقتاً إلى تعبئة الإستمارات المتوفرة لدى مكاتب لبيان بوست قبل إعادة تفعيل الخطوط الساخنة. بالإضافة إلى الإستبعاد الخاطئ، تمّ تحديد عدد من الأسر التي عرّفت عن نفسها بأنّها بحاجة إلى مساعدة اجتماعية ولكنّها لا تستوفي معايير الأهلية. ويقوم فريق الجيش اللبناني بتسجيل التفاصيل المتعلقة بهذه الأسر على أمل تقييم أوضاعها وإدراجها على اللائحة في المستقبل. ولكن حتى الآن، لم يتم إدراج أي من الأسر غير المستوفية لمعايير الأهلية على لوائح البرنامج. هذا وجرى التخطيط لإدراج نحو ٣٠٠ ٤ أسرة في المرحلة الرابعة نجحت في رفع طلب للمساعدة الإجتماعية وقد تمّ التحقق منها.

وصل عدد الطلبات عن طريق الإستمارات في مراكز لبيان بوست إلى حوالي ١٢ ألف طلب قبل وقف العمل بهذه الآلية جراء سوء نوعية البيانات والنقص في المعلومات. ووصل عدد الطلبات المقدمة شخصياً في مراكز توزيع المساعدات إلى ٣٦ ألف طلب في المرحلة الثالثة. هذا الرقم وصل إلى ٨٠ ألف في المرحلة الرابعة. وتبيّن أنّ ١٧% من الطلبات المقدمة شخصياً تستفيد أصلاً من هذا البرنامج. ٢٠ ألف شخص من الذين تمّ تحديدهم من خلال الطلبات تمّ التحقق من أهليتهم وإدراجهم لاحقاً.

٤,٢,٤ التحقق من الأهلية (مدى أحقية هذه الأسر للإستفادة من المساعدات)

أطلق الجيش اللبناني عملية على عدة مستويات للتحقق من الأسر المدرجة على لوائح الإستهداف وتحديد ما إذا كانت (i) تستوفي معايير الأهلية (ii) لا تستوفي معايير الإستبعاد. فتمّ في بعض الحالات شطب الأشخاص ذوي الإعاقة المسجلين على اللائحة كونهم يعملون. ولكن بقي عدد حالات الشطب بسبب انخراط الفرد في العمل أو امتلاكه للأصول أو تلقّيه الأموال من الأقارب أو لأسباب أخرى منخفضة. هذا ويحتفظ الجيش اللبناني بالتقارير المنصوصة بأسلوب سردي.

فالتحقق من أهلية المستفيدين مسألة صارمة وتتطلب الكثير من الوقت والعمل.

باشر الجيش اللبناني بعملية التحقق من اللوائح المنقّحة على ثلاث مستويات:

١. العمل المكتبي

خلال تنفيذه لعملية التحقق من الأهلية، تواصل الفريق المركزي التابع للمشروع الوطني للتكافل الإجتماعي في الجيش اللبناني هاتفياً مع السلطات المحلية وراجع في بعض الحالات حسابات التواصل الإجتماعي بحثاً عن معلومات ذات الصلة للتحقق من استيفاء الأسر المدرجة على اللائحة لمعايير الأهلية وعدم اندراجها ضمن الفئات غير المؤهلة (احصولها على وظيفة دائمة مثلاً).

٢. العمل الميداني

a. على مستوى المجتمع المحلي

قام الفريق الميداني في الجيش اللبناني بزيارة المناطق للتحقق من أوضاع وأهلية الأسر المدرجة على لوائح الإستهداف. وشملت هذه الخطوة السلطات المحلية بالإضافة إلى سائر أعضاء المجتمع المحلي.

b. على مستوى الأسر المعيشية

قام الجيش اللبناني بزيارة كلّ الأسر باستثناء تلك التي تمّ تحديدها من خلال منصة IMPACT. وتجلّى الهدف من هذه الزيارات في توفير المعلومات عن الأسر بناءً على قائمة بأسئلة محددة من قبل مدير العمليات للتوصل إلى تقييم نهائي حول ما إذا كانت الأسرة ميسورة الحال بحيث لا يمكن إدراجها في لائحة المستفيدين، واتخذ مدير العمليات القرار النهائي، على أساس كل حالة على حدة.

وتمّ خلال هذه العملية شطب الأسر والأفراد غير المؤهلين بمن فيهم الذين:

- توفّوا وليس لديهم زوجة/على قيد الحياة (وإلا يتم دفع المخصص للزوج / الزوجة)؛
- الموقوفون بجرائم الإرهاب والتعامل مع العدو وأسرهم والفارين من وجه العدالة؛
- هاجروا؛
- يتقاضون في وظائفهم أو تقاعدهم أكثر من ٨٠٠ ألف ليرة لبنانية شهرياً؛
- يتلقّون أكثر من ٨٠٠ ألف ليرة لبنانية شهرياً من أقاربهم أو غيرهم.

٤,٢,٥ الدفع والتسوية

كما سبق ذكره أعلاه، فإنّ الجيش اللبناني هو المسؤول عن توزيع مساعدات البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي، معتمداً جدول Excel الذي تمّ تنقيحه والتحقق من صحته. وقد قام الفريق المركزي التابع البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي في الجيش اللبناني بتأمين لوائح الأسر المؤهلة للحصول على المساعدات إلى فرق العمل الميدانية بحسب المناطق الجغرافية.

سلّمت المساعدات خلال المرحلة الأولى إلى الأسر على أثر الزيارة التفقدية التي قام بها فريق الجيش اللبناني باستثناء العائلات المسجّلة على منصة IMPACT التي باتت جزءاً من عملية تسليم المساعدات من دون أي زيارة تفقدية مسبقة. وفي المرحلة الثانية، تمّ توزيع هذه المساعدات بشكلٍ جماعي ضمن المراكز الموزّعة على مختلف الأراضي اللبنانية. وكما ذكرنا أعلاه، فقد تمّ خلال المرحلة الثانية استخدام مبانٍ عديدة كمراكز لتوزيع المساعدات فيما اقتضت عملية توزيع المساعدات خلال المرحلة الثالثة على اعتماد ١٨٠ مركز من مراكز الجيش اللبناني. وستحصل كلّ أسرة على خمس دفعات بقيمة ٤٠٠ ألف ليرة لبنانية للدفعة الواحدة.

يتمّ إخطار الأسر بتاريخ ومكان توزيع المساعدات من خلال اتصال هاتفي أو من خلال البلدية/المختار.

عند الوصول إلى المركز، يتمّ التحقق من هويات الأسر للتأكد من تطابق المعلومات قبل تسليمها المساعدات المالية باليد. ويتولّى عنصر رفيع المستوى تابع للجيش اللبناني عملية توزيع المال فعلياً بحضور عنصر واحد على الأقل من الجيش في مكتب التسليم.

في البداية، وقعت الأسر على قائمة الدفع فقط للإشارة إلى أنها تلقت الدفعة. ولكن تم إصدار بطاقة البرنامج لاحقاً. يتم تسجيل الدفع على ظهر البطاقة، والذي يحتوي على مساحة للمعلومات والتوقعات لكل دفعة من الدفعات الخمس. يقوم الرائد المسؤول عن مركز الدفع بكتابة المكان والتاريخ واسمه وإمضائه.

إذا كانت الأسرة ترغب في إرسال شخص ما لتحصيل الدفعة نيابة عنهم، فيجب عليهم إبلاغ الخط الساخن بهذا الترتيب مسبقاً. يسجل الفريق الميداني عمليات الدفع الناجحة أو المرفوضة/غير المدرجة على اللائحة ويرفع تقريره إلى الفريق المركزي التابع للمشروع الوطني للتكافل الاجتماعي في الجيش اللبناني، كما ويعيد الأموال غير المدفوعة.

٤,٣ إدارة البيانات

تتم إدارة بيانات البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي من خلال تبادل وحفظ الملفات على برنامج Excel. ويشمل تدفق البيانات الأنشطة التالية:

- لوائح بالأسر المؤهلة يتسلمها الجيش اللبناني من الوزارات ومن وحدة البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً، ومن وحدة IMPACT...
- العمل المكتبي لجهة التحقق من المعلومات وتحديث اللوائح بالتعاون مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والسلطات المحلية...
- العمل المكتبي لتحديث المعلومات عن طريق الاتصالات الهاتفية على الخط الساخن أو وفق الإستمارات المتوفرة في مراكز لبيان بوست؛
- توزيع اللوائح المنقحة على فرق العمل الميدانية للتحقق من المعلومات وتوزيع المساعدات؛
- تحديث فريق العمل الميداني للوائح وتسجيل الدفعات الأولى؛
- توحيد اللوائح من قبل فرق العمل الميداني؛
- تسليم اللوائح المحدثة إلى فرق العمل الميداني للمباشرة بتوزيع المساعدات (المرحلتين الثانية والثالثة).

ويحتفظ الفريق المركزي للمشروع الوطني للتكافل الاجتماعي التابع للجيش اللبناني بلوائح المستفيدين.

وقد طوّر الجيش اللبناني تطبيقاً خاصاً بالهواتف الذكية وقام بتزويد فرق العمل الميدانية بهواتف ذكية للمساعدة في إدارة بيانات المرحلة الثانية. وسجل التطبيق التحديثات وقام بمزامنتها مع قاعدة البيانات المركزية لكنّ الجيش لم يتمكن من استخدامها بسبب النقص في الميزانية المتوفرة.

٥. الدروس المستفادة والتوصيات

يتناول هذا القسم الدروس المستفادة من تنفيذ البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي ويعتمد أفضل الممارسات الدولية في مجال برامج المساعدة الاجتماعية القائمة على النقد في الحالات الطارئة وغير الطارئة لتوفير الاقتراحات والتوصيات بهدف تعزيز البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي وبرامج المساعدة الاجتماعية المستقبلية المماثلة في لبنان. فالدروس المستفادة من البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي لا تقتصر على تقييم

عملية تنفيذ البرنامج فحسب بل تعمل أيضاً على إنشاء نظام وطني للحماية الاجتماعية يستجيب للصدمات خلال فترة الأزمات المتفاقمة التي تعصف بلبنان.

٥,١ إختيار الجهات المستفيدة (معايير الأهلية والإستهداف والتدقيق/التسجيل)

نادراً ما تتمتع برامج المساعدة الاجتماعية بالتمويل الكافي لتغطية جميع من هم بحاجة إلى دعم ، وبالتالي لا بدّ من وضع أنظمة لاستهداف المساعدة الاجتماعية القائمة على معايير الأهلية المحددة وعلى مصادر البيانات والوثائق المتوفرة الواضحة (كالهوية الوطنية ووثائق الحالة المدنية وغيرها) التي يمكن من خلالها التحقق من صحة المعلومات .

يهدف البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي إلى دعم المتضررين من الأزمات المتفاقمة التي تعصف بالبلاد. فقد شهدت شريحة واسعة من اللبنانيين تراجعاً كبيراً على مستوى القدرة الشرائية ومعايير الحياة وهي بالتالي بأمس الحاجة إلى هذا البرنامج. ولكن يبقى من الصعب تحديد ما إذا كانت صناديق البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي مخصصة للفئات الأشد فقراً أو للذين فقدوا عملهم مؤخراً أو لفئة أخرى من السكان.

٥,١,١ معايير الأهلية

في غياب الأموال الكافية لتغطية المحتاجين من دون اللجوء إلى معايير الأهلية لمنح الأولوية للفئات المستضعفة، يبرز خطر سوء الفهم أو التحيز/الفساد لا سيما إن حصلت الأسر المؤهلة على الدعم فيما لم تستوف الأسر الأشد ضعفاً أي من معايير الأهلية. ويصعب على المجتمعات المحلية فهم هذا المبدأ وأحياناً يغلب طابع التحيز أو تفضيل النخبة حتى في حالات الإستهداف التقني الشديدة. وترتفع حدة هذا الخطر في دولة ترزخ تحت وطأة الأزمات المتعاقبة تماماً كما هي الحال في لبنان اليوم .

تساعد معايير الأهلية الخاصة ببرامج المساعدة الاجتماعية على تحديد الفئات الأشد حاجة إلى الدعم التي يمكن تغطيتها عبر هذه البرامج ومنح الأولوية للأفراد الأكثر فقراً بما يتوافق وأهداف البرنامج.

كانت معايير الأهلية الفنية في المرحلة الأولى واضحة ولكنّها لم تتمثل بالضرورة مجموعة شاملة من الأسر الأشد تأثراً بالأزمات، ولم تعطِ أولوية منح الأموال التي يخصصها البرنامج لمن هم بأشد الحاجة إلى الدعم. كما ولم يستند تصميم هذه المعايير على البيانات المتوفرة أو الأدلة المتعلقة بالفقر وهشاشة الدخل^٦. من جهتها، استهدفت معايير الأهلية ضمن المرحلة الثانية وبشكل واضح الأسر الأشد ضعفاً وقد استندت إلى تحاليل المسح حول الظروف المعيشية للأسر والقوى العاملة ٢٠١٨/٢٠١٩، لكن اتخذ القرار لاحقاً بإدراج متطوعي الدفاع المدني. بالإضافة إلى ذلك، فقد اقتصر تطبيق معايير الأهلية للمرحلة الثانية على الأسر المسجلة على منصة IMPACT فحسب، في وقت لم تحظ أسر أخرى مؤهلة بفرصة التسجيل على هذه المنصة.

^٦ كالـمسح حول الظروف المعيشية للأسر والقوى العاملة للعامين ٢٠١٨/٢٠١٩، منظمة العمل الدولية

تصميم معايير الأهلية و/أو الإستهبعاد التي يمكن التحقق منها بسهولة أكان من خلال الوثائق الأساسية التي يملكها الأفراد (كالهوية التي تبرز مكان السكن والعمر ووثائق الحالة المدنية التي تشير إلى وضع المرأة العازبة/الأرملة المعيلة للأسرة إلى ما هنالك)، أو من خلال الإسناد الترافيقي وإنشاء ارتباط إلى سائر قواعد البيانات. ومن شأن هذا التصميم الأكثر جدوى أن يسهل العمل به كونه فعال من حيث التكلفة والوقت المخصص لتنفيذه، على عكس المعايير العالية الكلفة والتي تستهلك وقتاً طويلاً لتنفيذها كونها تستوجب دراسة الحالات كلّ على حدة من خلال زيارة الأسر ومراجعتها (أنظر القسم ٥,٦).

٥,١,٢ الإستهداف وتتقيح/تحديث البيانات

بدأ تنفيذ عملية استهداف البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي وفق منهج الترتيب التنازلي (أي من البيانات المتوفرة والمستخدمة لتحديد الأسر المؤهلة) وليس وفق منهج الترتيب التصاعدي (أي من خلال مشاركة المعلومات حول البرنامج وتسجيل الأسر أو التقدم بطلب للتسجيل وتقييمها بهدف إدراج الأسر). ويستخدم هاذان المنهجان في برامج الحماية الإجتماعية حول العالم .

تستخدم مناهج الإستهداف التنازلية عادةً البيانات التي يتم جمعها لأهداف لا تقتصر على استهداف المساعدة الإجتماعية وهي تستوجب بالتالي التحديث والتدقيق بصحة المعلومات وجمع المزيد من البيانات ضمن الخانات المطلوبة للانتقال إلى مرحلة توزيع المساعدات^٧. وبحسب تجارب البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي، حيث لم يتمّ تحديث البيانات، فقد أوجبت المعلومات الناقصة في الخانات المهمة إطلاق عملية التدقيق في الأهلية أو في المدفوعات أو عانت من النقص في تغطية الشريحة المعنية بالبرنامج. ويجب تحديث البيانات والتدقيق في صحتها من خلال :

١. جمع البيانات الحديثة أو الكاملة عن الأسر؛
٢. قاعدة البيانات المرجعية لإنشاء ارتباط مع سائر قواعد البيانات (قاعدة بيانات التعريف عن الهوية، وقاعدة بيانات الضرائب وغيرها)

وضمّت عملية تتقيح البيانات وتحديثها مراحل عديدة صعبة ودقيقة. وقد اضطرّ الجيش اللبناني إلى اتّخاذ تدابير واسعة النطاق لضمان التدقيق بكل حالة من خلال مراجعة مكتبية وفردية في ميدان العمل .

يجب تحديد الأسباب المحتملة لشطب الأسرة عن لائحة البرنامج ضمن سياسات البرنامج القياسية، بدلاً من تحديد ذلك لكل حالة على حدة ، وتسجيلها عند تنفيذها من قبل الشخص المسؤول وذلك لأسباب عديدة منها:

- وجوب تمكّن البرنامج من تبيان عملية تطبيق معايير الأهلية والإستهبعاد على الجميع على نحو متنسق وعادل؛

^٧ غالباً ما تسبق الحملة الإعلامية عملية التسجيل وفق منهج الترتيب التصاعدي بهدف تمكين الأسر من الوصول العادل إليها ومعرفة المستندات المفترض تأمينها (مثل وثائق الهوية أو شهادات الحالة المدنية أو شهادات ميلاد الأطفال وما إلى ذلك). وتُعتبر عملية التسجيل الخطوة الأولى في بناء قاعدة بيانات كاملة وحديثة ضرورية لإدارة الدورة التشغيلية الكاملة للبرنامج. يلقي هذا النوع من الإستهداف وفق منهج الترتيب التصاعدي بشبكة أوسع لجذب المزيد من الحالات المؤهلة. وفي لبنان، يمكن تنفيذ هذه العملية عبر الهاتف أو الإنترنت أو عبر تطبيق الهاتف الذكي، على غرار حملة تقديم المساعدات النقدية الأخيرة التي قادتها منظمة اليونيسف بعد انفجار بيروت.

- الحدّ من المخاطر الناجمة عن الإشتباه بالتحيز وعن الأخطاء المحتملة عند شطب/استبعاد الأسر بعد الزيارات التفقدية؛

- التمكين من معالجة الشكاوى المقدمة من خلال مراجعة سياسة البرنامج وتسجيل الأسباب التي أدت إلى شطب الأسرة عن اللائحة.

وقد سمح الخط الساخن لعدد كبير من الأسر توفير المعلومات المحدثة التي أثّرت على أهليّتهم. وشكّلت مسألة نشر المعلومات عبر وسائل الإعلام إحدى الممارسات الجيدة التي يجب اعتمادها مجدداً في برامج الحماية الإجتماعية في لبنان.

٣, ١, ٥ سجلات الحماية الإجتماعية وقاعدة البيانات المرجعية

غالباً ما يواجه ممثلو الحماية الإجتماعية تحدياً لجهة الحصول على بيانات حديثة وكاملة لتحديد أهداف المساعدة الإجتماعية. وقد استثمر عدد من الدول في مجال بناء قواعد بيانات خاصة بالأسر التي من المحتمل أن تتطلّب تدخلات لتأمين تغطية الحماية الإجتماعية لهنّ (أو ما يُعرف "بسجلات" الحماية الإجتماعية)، وذلك لتسهيل عملية الإستهداف بشكل أسرع وأقلّ كلفة ومن ثمّ التحقق من الأهلية. وتتضمن هذه السجلات عادةً معلومات أساسية عن وضع الأسرة (أي أسماء أعضاء الأسرة وأعمارهم ونوع الجنس وحالات أصحاب الهمم والمستوى العلمي وربّ العائلة إلى ما هنالك...) ومؤشرات أساسية حول الفقر والضعف والتي تستوجب تدخّل المساعدة الإجتماعية. وهي تميل إلى استخدام الإختبار غير المباشر لتقصي الموارد (أنظر الحاشية رقم ٣) لتصنيف الأسر بحسب مستوى الفقر. ويمكن استخدام السجلات أيضاً في التصنيف الفئوي متى توفّرت البيانات المطلوبة في قاعدة البيانات (كالمعلومات حول الأسر التي تعيلها امرأة والأفراد المسنين وغيرها من المعلومات...). ومن المحتمل أن تزيد حدة الأزمات المتعاقبة في لبنان من الحاجة إلى زيادة تغطية برامج الحماية الإجتماعية من أجل مساعدة الأسر على تأمين احتياجاتها الأساسية. ومن شأن سجل الحماية الإجتماعية المساهمة في الحد من كلفة التدخلات الفردية بشكل منفصل ومن الوقت المستغرق عادةً لهذه الغاية.

تستخدم سجلات الحماية الإجتماعية الكاملة (في البرازيل وتركيا وتشيلي مثلاً) المعلومات المتوفرة في سائر قواعد البيانات الحكومية من خلال الإحالة المرجعية للبيانات المتعلقة بالأسر لتحديد أخطاء الدمج المحتملة (كالأسر الميسورة التي لا يجب أن تستفيد من برنامج المساعدة الإجتماعية التي تستهدف الفئات الفقيرة مثلاً)، والأسر الواجب شطبها بسبب الإنتقال/الهجرة أو الوفاة، وتحديث المعلومات (كعنوان السكن والوضع وغيرها) التي تؤثر على أهلية البرنامج.

تُعتبر السجلات الإجتماعية استثماراً متوسط الأجل يحتاج إلى الوقت لتصميمه وبنائه. ويمكن على المدى القريب استخدام ومراجعة قواعد البيانات التي تضم معلومات موثوقة عن الأسر لتحديد/تصميم معايير أهلية عملية وتحديث المعلومات والتدقيق في صحة البيانات المقدمة حول الأسر المؤهلة قبل مباشرة عملية الدفع. وتساعد الإحالة المرجعية تحديداً على رصد الأسر/الأفراد التي يجب شطبها عن لائحة البرامج الشبيهة بالبرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي، كالمشمولين ببرنامج الضمان الإجتماعي (قاعدة بيانات الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي)، والذين يتقاضون دخلاً يفوق حدّاً معيّناً (قاعدة بيانات الضرائب)، والذين قاموا مؤخراً

بتسجيل مركبة جديدة أو أي مركبة على الإطلاق (قاعدة بيانات تسجيل المركبات)، وموظفي الخدمة المدنية أو أولئك الذين يتلقون معاشاً تقاعدياً، وغيرهم. واعتمد البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي مبدأ الإحالة المرجعية إلى جانب الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي لتحديد السائقين العموميين المؤهلين. ويجب الاستفادة من هذه التجربة لتوسيع نطاق عمل البرنامج لجهة تحديد حالات الإستبعاد المحتملة أو الشطب (كالمساعدة على تحديد المتوفين حديثاً أو المهاجرين...).

قد يشكّل التخطيط السريع للمجالات المحدثة المتوفرة في سائر قواعد البيانات (كالمستفيدين من قسائم برنامج الأغذية العالمي المسجلين على لائحة البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً، والمستفيدين من رواتب موظفي الخدمة المدنية، والمستفيدين من المعاشات التقاعدية، وتسجيل المركبات، وجوازات السفر...) واعتماد بروتوكول قياسي لإدارة قاعدة بيانات المستفيدين بشكل كامل، استثماراً مفيداً للوقت لتحديد حالات الإنتقال إلى مكان سكن آخر، أو الوفاة أو الهجرة وتحديد أفراد الأسرة الواحدة والأصول والعمل وغيرها... وتستوجب الحالات التي لا يمكن التحقق منها أو تحديثها بعد الإنتهاء من مسألة التدقيق القيام بزيارة الأسرة.

٥,٢ الترتيبات المؤسسية

يتمتع البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي بميزات فريدة مقارنةً مع سائر برامج المساعدة الإجتماعية في لبنان ودول مشابهة. ولعلّ من أبرز ما يتعلّق بالترتيبات المؤسسية توسيع دور الجيش اللبناني من دورها الأصلي المتمثّل في تسليم المساعدات النقدية إلى المستفيدين الذين تحددهم الوزارات، إلى إدارة عمليات البرنامج الكاملة بما في ذلك المسؤولية عن الدورة التشغيلية الكاملة للمشروع الوطني للتكافل الإجتماعي (أي الإستهداف والتدقيق/التسجيل، وتقديم الطلبات والدفع والتسوية ورفع الشكاوى والشطب عن اللائحة بالإضافة إلى التواصل)، وهو دورٌ تؤدّيه عادةً الوزارة/المؤسسة المفوّضة صاحبة الخبرة اللازمة في مسائل إدارة برامج الحماية الإجتماعية بما في ذلك التحويلات النقدية الطارئة.

باستطاعة الجيش اللبناني تنفيذ البرنامج وفق معايير عالية كونه مؤسسة محترمة في لبنان تحظى بثقة مختلف الجهات. وقد برزت هذه القوة بشكل خاص خلال فترة الأزمات سيما مع تصاعد نقمة الشعب اللبناني. ومن شأن البرامج القائمة على المساعدات النقدية مواجهة فحص دقيق يختلف عن فحص سائر أشكال البرامج (المعنية بتوفير المساعدات بشكل خدمات) وذلك بسبب الإعتقاد السائد بأنّ البرامج القائمة على المساعدات النقدية عرضةٌ للأعمال الإحتيالية. من هنا، ساهم خيار تسليم الجيش اللبناني مهمة توزيع المساعدات من حدة هذا الخطر كونه من الجهات المحاربة للتحيز والفساد. كذلك، يتمتع الجيش اللبناني بالقدرة على نشر عناصره على مختلف الأراضي اللبنانية لتسليم المساعدات، وعلى إدارة عمليات التدقيق، وعلى تنفيذ البرنامج ضمن مهلة زمنية قصيرة. وقد صدر قرار تصميم البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي بشكل واضح وسريع كون الجيش اللبناني يتعامل بشكل مباشر مع نائب رئيس الحكومة / وزير الدفاع.

أما من وجهة نظر أنظمة الحماية الإجتماعية، فيمكن تعزيز البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي من خلال التوفيق ما بينه وبين التجارب والمعايير الدولية في ما خصّ الترتيبات المؤسسية وتقسيم العمل بين مختلف الوزارات وتشجيع الشركاء الدوليين على دعم قدرة الحكومة اللبنانية على توفير المساعدة الإجتماعية من خلال نظام حماية اجتماعية وطني على المدى المتوسط والبعيد.

ومن شأن توضيح موضوع توزيع المسؤوليات بين الوزارات الممثلة ضمن اللجنة التوجيهية (والتي تضم وزارات أخرى كوزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة التربية والتعليم العالي)، على غرار التفويض المؤسسي، مع أخذ موضوع القدرة الإستيعابية في الاعتبار، أن يؤدي إلى مزيد من التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة وبالتالي إضفاء المزيد من السلاسة على عملية التنفيذ.

وقد يستفيد البرنامج أيضاً من التحديد الواضح للأدوار والمسؤوليات على مختلف الأصعدة بما في ذلك تحديد الإدارة العليا وإدارة العمليات وتسليم المساعدات النقدية (التي غالباً ما يديرها مقدّم خدمات مالية متعاقد كالمصرف أو وكيل تحويل الأموال) وإدارة الشكاوى والمراقبة.

تتطلب إدارة العمليات تفعيل تصميم عالي المستوى من خلال تحديد العمليات القياسية والنماذج/إدارة البيانات والمشاركة مع سائر الجهات الفاعلة في موضوع التخطيط والتنسيق وإدارة العمليات اليومية والبيانات والتنسيق مع السلطات المحلية ومواجهة التحديات الناشئة. وقد نجحت مؤسسة الجيش اللبناني بتحقيق ما سبق ذكره من خلال إنشاء فريق عمل مركزي وتحديد العمليات الواجب تنفيذها من منظور أنظمة الحماية الاجتماعية. وتشكّل الجهات الفاعلة (أي الوزارات) الإدارات المفوّضة توفير الحماية الاجتماعية ومساعدة الفئات الضعيفة، فيما تساهم الخبرات في مجال إدارة الحماية الاجتماعية أو المساعدات الاجتماعية في تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية الشبيهة بالبرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي.

لم يتم تخصيص أي ميزانية إضافية للجيش اللبناني، كما ولم يحظ بأي مساعدة لبناء قدراته لتنفيذ التحويلات النقدية وتسليمها إلى الأسر الأشد ضعفاً، وليستفيد من الدروس المستفادة الدولية ومن الأدلة، لا سيما لجهة تفادي التحديات المشتركة والخطوات الناقصة التي عانت منها البرامج المشابهة. وفيما نجح الجيش اللبناني في تنفيذ البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي وفق أعلى المعايير، بقيت مسألة إدارة العمليات من مسؤولية الجهات الفاعلة كونها تملك الخبرة الكافية في التعامل مع الفئات الضعيفة كأصحاب الهمم والمهمشين (أي العمال الاجتماعيين) ومع برمجة وتمويل مشاريع المساعدة الاجتماعية والحماية الاجتماعية بشكل عام.

٥,٣ نظام الدفع

جاء قرار اعتماد نظام دفع يدوي (أي الانتقال الشخصي وتوزيع المساعدات النقدية) عن طريق الجيش اللبناني باعتباره مزود خدمة الدفع استناداً إلى خبرته السابقة في الإغاثة الطارئة مع نشوء الأزمة في البلاد (توزيع الحبوب الغذائية والخيم خلال الأيام والأسابيع التي تلت وقوع الكارثة).

ومع ذلك، يُعتبر نظام الدفع اليدوي متعباً ومكلفاً مقارنةً مع سائر الأنظمة المخصصة للدفع خصوصاً بالنسبة إلى برنامج المساعدة الاجتماعية الطويل الأمد القائم على المساعدات النقدية والذي تقدّمه الحكومة. وينطبق هذا الواقع على الأرض في لبنان سيما وأنّ البلاد لطالما كانت متقدمةً على سائر دول المنطقة في مجال توزيع المساعدات النقدية من قبل الوكالات الإنسانية، بما في ذلك البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً الذي يستخدم البطاقات الإلكترونية المصرفية للسحب النقدي.

وعلى الرغم من الأزمات الاقتصادية والمالية التي تعصف بلبنان، والخلل الذي أصاب البنية التحتية للخدمات المصرفية في مختلف أنحاء البلاد ومن فقدان فئة كبيرة من اللبنانيين للثقة بالقطاع المصرفي، فإنّ البرنامج

الوطني للمساعدة الإجتماعية قد يلجأ إلى دفع المساعدات عن طريق الوسائل الإلكترونية كالبطاقات المصرفية المدفوعة مسبقاً (والتي تقوم الوكالات الإنسانية من خلالها بدفع ملايين الدولارات شهرياً نقداً إلى الأسر المشرّدة) والحسابات المصرفية الخاصة وغيرها من الوسائل.

يُعتبر الدفع من خلال التحويلات المصرفية بشكل عام المعيار للمساعدات المالية المقدمة من الحكومة إلى الفرد في الدول المشابهة لما هي عليه الحال في لبنان اليوم، على الرغم من الأزمة المالية والإقتصادية. فتكاليف معاملات الدفع من خلال التحويلات المصرفية أقل بكثير من تكاليف الدفع اليدوي والتي تتطلب ترتيبات لوجيستية وأمنية تمثل أنشطة جديدة لا تشملها ميزانيات المنظمات القائمة كمؤسسة الجيش اللبناني. في الواقع، وفي ظل غياب تخصيص أي ميزانية، عمدت المسؤوليات الإضافية إلى الإستفادة من موارد الجيش اللبناني إلى حد بعيد. ومن شأن ما تقدّم أن يساهم في بناء أنظمة حماية اجتماعية وطنية.

استمرّ الدفع المصرفي للمساعدات النقدية الإجتماعية في لبنان على الرغم من الضائقة المالية ومن جائحة كوفيد ١٩، كون هذا الدفع لا يلزم المستفيدين بالتجمع في وقت محدد إذ لهم حرية سحب المال في أي وقت من أجهزة الصراف الآلي.

٥,٤ وضع أطر التصميم وتصميم العمليات

لم يتمّ تحديد تصميم البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي والدورة التشغيلية الخاصة به قبل البدء بالتنفيذ، كسائر البرامج الطارئة التي تقتصر إلى تخصيص وقت لمرحلة التصميم بسبب الحاجة إلى تسليم المساعدات سريعاً. وتتلخّص الفوائد الأساسية لتحديد معايير الأهلية الشاملة والعمليات التشغيلية والأدوار والمسؤوليات التي يمكن أن تلقتي حولها كافة الجهات الفاعلة ذات الصلة في ما يلي:

- تحديد المخاطر المحتملة مسبقاً والتصدي لها؛
- كون العمليات المعيارية والمحددة مسبقاً أكثر فعالية من حيث الوقت والتكلفة من العمليات المخصصة، لا سيما عند التعامل مع التحديات التي قد تسبب تأخير في التنفيذ؛
- إمكانية تطوير نماذج واستمارات إدارة البيانات القياسية لضمان تحديد البيانات المطلوبة في المراحل اللاحقة من الدورة التشغيلية بشكل شامل والحصول عليها أثناء مرحلة جمع البيانات؛
- وضع تدابير ومؤشرات مراقبة محددة لتعزيز الشفافية وفهم أداء البرنامج بناءً على الأدلة بدلاً من التقارير القصصية.

٥,٥ الإتصالات العامة

لم يتم الإعلان عن البرنامج على نطاق واسع من خلال حملة إعلامية عامة على الرغم من الإتصالات العامة التي أجريت بشأن البرنامج والخط الساخن للإستهداف / تعبئة استمارة الطلب. وتشكّل الإتصالات العامة طريقة مهمّة لتزويد المجتمع بالمعلومات الصحيحة حول البرنامج ولزيادة نسبة الوعي ولتفادي سوء الفهم لجهة مشاكل الإستبعاد أو التحيّز الناجمة عن المعلومات الخاطئة .

يتلخّص أحد جوانب الإستهداف في الولوج العادل لأي شخص مؤهّل إلى عملية إدراجه على لائحة المساعدات. فقد تمّ اختيار بعض المستفيدين من البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي من قواعد بيانات البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً ومنصة IMPACT مع الإشارة إلى صعوبة ولوج الجميع إلى هاذين البرنامجين بشكل عادل. ففيما كانت عملية التسجيل على لائحة البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً تحصل عند الطلب، ظهرت مشاكل تتعلق بزيادة نسبة الوعي وبالإتصالات العامة لإعلام المجتمعات بالعملية في الوقت المناسب للتسجيل. أمّا التسجيل على منصة IMPACT فكان ممكناً باستخدام الرابط الذي شاركته السلطات المحلية. وكما سبق ذكره أعلاه، فإنّ استهداف المساعدات الإجتماعية النقدية تخفي في طياتها خطر التحيز وإن كانت عملية الإستهداف متينة من الناحية الفنية. وللتخفيف من حدة هذه المخاطر، يجب توفير المعلومات والتسجيل على لائحة البرنامج لجميع من هم مؤهلين للتسجيل.

٥,٦ الشكاوى

نجح البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي في إنشاء آلية فاعلة لتقديم الطلبات والتسجيل على اللائحة، بالرغم من أنّ العديد من برامج المساعدة الإجتماعية الأكثر نضجاً تفتقر إلى هذه الوسيلة الهامة لمعالجة أخطاء الإستبعاد الفعلية والمتصورة الناتجة عن الإستهداف.

لذلك في حين أنه لا يوجد لدى البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي حتى الآن آلية تسجيل وردّ رسمية على سائر أشكال الشكاوى كتلك المتعلقة بحجم المساعدة وبنوعية الخدمة وبحالات الاستبعاد الخاطئة خلال عملية التدقيق وغيرها، يتم رصد هذه المشاكل ومعالجتها ولكن بطريقة عفوية. لا بد من النظر في آلية رسمية لتسجيل الشكاوى، لبرامج مماثلة في المستقبل، بحيث يخصّص رقم تعريف خاص بكل شكوى، ويتم مراجعتها بشكل منتظم وتحليلها بهدف تحسين البرنامج.

٥,٧ المراقبة والتقييم

تشكل المراقبة والتقييم عنصراً أساسياً لأي برنامج وهي تلعب دوراً هاماً في برامج تحويل الأموال النقدية كونها عرضة لمواجهه عمليات التدقيق بشكل يفوق سائر البرامج. وتُعتبر مسألة المراقبة الداخلية المنتظمة والعادية لرفع التقارير بمؤشرات الأداء الرئيسية (مثل عدد المدفوعات الناجحة والفاشلة، والجدول الزمني للدفع وغيرها) والتفتيش على مستوى الأنشطة الميدانية كزيارات التدقيق والتسليم سهلة نسبياً وغير مكلفة، وهي توفر لمحة شاملة مفيدة عن البرنامج للإدارة العليا وتساعد على تسليط الضوء على المجالات التي تستوجب إيلائها المزيد من الإهتمام أو المراقبة من قبل مدراء العمليات .

٥,٨ إدارة البيانات

اتخذت مؤسسة الجيش اللبناني خطوة متقدمةً لجهة تنظيم مسألة إدارة البيانات المتعلقة بتسليم المساعدات خلال المرحلة الثانية من البرنامج عن طريق تطوير تطبيق خاص بالهواتف الذكية. وتشكل هذه الخطوة إحدى

الممارسات الجيدة الصادرة عن تجارب البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي ولكنها تسلط الضوء أيضاً على دروس مهمة تتعلق بالحاجة الماسة إلى تخصيص ميزانية لمدخلات البرنامج وإدارته ولفترة تصميم فنية حتى وإن كانت قصيرة الأجل.

- ويمكن تلخيص أبرز قيود برنامج Excel مقارنةً مع قاعدة بيانات برنامج "قابل للتدقيق" على النحو التالي:
- تحديثات البيانات الجديدة لتحل محل البيانات القديمة، مما يصعب عملية كشف الأخطاء المرتكبة والإحتيالات عما هي الحال في قاعدة البيانات (غير القابلة "للتدقيق")؛
 - عدم تسجيل الشخص ووقت/تاريخ التغيير بحيث يمكن الإبلاغ عن الحالات غير العادية ومتابعتها؛
 - نادراً ما تأتي البيانات موحدة للسماح بالإحالة المرجعية الآلية مع قواعد البيانات الأخرى، مما قد يساعد في التحقق من الأهلية أو تحديد حالات الشطب (مثل الوفيات أو الهجرة) أو الإستبعاد (مثل العمل مقابل أجر)؛
 - غياب مجموعة البيانات الرئيسية التي يمكن لجميع الجهات الفاعلة استخدامها كمرجع مشترك في حال أدخلت هذه الجهات تعديلات على مجموعة البيانات في ورقة Excel.

تشكل إدارة البيانات وجهاً هاماً من أوجه برامج التحويلات النقدية نظراً للأخطار المرتفعة الناجمة عن عمليات الإحتيال والمرتبطة باختيار المستفيد وتسليمه المساعدات، بالإضافة إلى الميل إلى اللجوء إلى التدقيق على أعلى المستويات متخطيةً بذلك البرامج الهادفة إلى توفير الدعم العيني (كالحصص الغذائية) أو الخدمات (كحملات التطعيم) عن طريق الجهات الفاعلة الداخلية والخارجية.

يحتفظ مدير العمليات بقائمة بالدفعات النهائية لكل مرحلة غير قابلة للتعديل. تتطلب المساعدات الإجتماعية القائمة على النقد إدارة بيانات متينة يتم تقديمها بشكل أفضل من خلال قاعدة بيانات "قابلة للتدقيق" مقارنة ببرنامج Excel بحيث يجب الإحتفاظ بمجموعة بيانات رئيسية محدثة تمكن من:

- التأكيد على إجراء عمليات التدقيق للتحقق من الأهلية؛
- مراقبة عملية تغيير/تحديث لائحة المستفيدين والتدقيق فيها؛
- إنشاء قائمة الدفع بناءً على آخر تحديثات للبيانات وتنقيحها.

تشكل إدارة البيانات عنصراً أساسياً من عناصر المساعدات الإجتماعية القائمة على النقد سيما وأنّ هذا النوع من البرامج يخضع لعملية تدقيق رفيعة المستوى تفوق أي برنامج آخر، وأيضاً لأنها تنطوي على مخاطر جمة.

باتت أنظمة المعلومات الإدارية المخصصة، أو قاعدة بيانات برامج المستفيدين المخصصة لعمليات برنامج المساعدة الإجتماعية التجارية من السمات القياسية لبرامج المساعدة الإجتماعية الوطنية، فضلاً عن التحويلات النقدية الإنسانية الواسعة النطاق. وتبدو القدرة المحلية على تطوير مثل هذه الأنظمة عالية جداً في لبنان، ومن الممكن أن يشكل النظام البسيط استثماراً مفيداً لبرنامج يستمر طوال مدة تنفيذ البرنامج الوطني للتكافل الإجتماعي.

٦. الإستنتاجات

شكّل البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي تجربةً قيمةً في مجال تطوير نظام حماية اجتماعية وطني في لبنان. وعلى الرغم من التحديات المتعددة، إلا أنّ الأمثلة حول التنفيذ السليم للمشروع الوطني للتكافل الاجتماعي ضمن الموارد المتوفرة كثيرة. وقد نجحت مؤسسة الجيش اللبناني في تحديد أطر عمليات البرنامج المنتظمة على الرغم من التحديات التي فرضتها الإجراءات الصحية المتخذة لمحاربة جائحة كوفيد ١٩، وهي تدير اليوم عمليات تشهد تحسناً ملحوظاً مع التقدم في مسألة التنفيذ، على الرغم من تأخر الدفع. ويعود ذلك أساساً إلى التأخيرات في فتح الإعتمادات، والطريقة المتدرجة/التدرجية التي استلم بها الجيش اللبناني بيانات المستفيدين، ومدى التحديث والتحقق المطلوبين لضمان جودة البيانات والبرنامج.

وشكّلت الممارسات الجيدة ومنها تخصيص خط ساخن تمّ الإعلان عنه من خلال وسائل الإعلام المحلية بحيث يمكن للأسر المؤهلة إدخال تحديثات على بياناتهنّ عند الطلب، واعتماد لوائح المستفيدين ضمن قاعدة البيانات المرجعية الخاصة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أمثلةً ناجحةً يمكن الإرتكاز عليها لتنفيذ المزيد من برامج المساعدة الاجتماعية في لبنان في المستقبل. ولو تمّ تخصيص مرحلة تصميم أطول للبرنامج، لربما كانت الخيارات للتعاقد مع مقدمي خدمات الدفع (مثل وكلاء تحويل الأموال) والاستفادة من التكنولوجيا للإحالة المرجعية إلى قواعد البيانات الموجودة ممكنة، ولا ينبغي استبعادها الآن لتحديد مئة ألف أسرة يمكن تغطيتها ضمن الميزانية أو عبر الدفعات الثلاث المتبقية.

يتوقّر التوثيق والأدلة حول برامج مشابهة جرى تنفيذها في دول أخرى بكثرة، مما يجعلها أكثر أهمية كون التحويلات النقدية تميل إلى اتباع الدورة التشغيلية نفسها حتى عند تنفيذها في سياقات مختلفة (أنظر القسم ٤,١). وبما أنّ البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي يشكل برنامجاً طارئاً، فمن الممكن التوافق مع الدروس الدولية المستفادة وأفضل الممارسات والتعلم منها إلى جانب التجارب الغنية للتحويلات النقدية الإنسانية داخل لبنان، والمساهمة في تطوير برنامج وطني للحماية الاجتماعية يستجيب للصدمات. وبما أنّ بعض الدفعات المخصصة للمستفيدين من البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي لا تزال عالقة، فإنّه يمكن إدخال بعض التحسينات على هذه المرحلة.

وتبقى التحديات الأساسية في إيجاد الإيواء المؤسسي الأنسب لبرامج المساعدة الاجتماعية القائمة على النقد، مع الأخذ في الاعتبار لعوامل عديدة كالتفويض المؤسسي ومجال الخبرة والأنظمة والقدرات. ومن شأن التنسيق بين مختلف المؤسسات كمؤسسة الجيش اللبناني والوزارات وشركاء القطاع الخاص (كالمصارف التجارية وشبكات وكلاء التحويل) بما يعزّز ويوازن بين قوى وقدرات وتفويضات كل جهة فاعلة أن يساعد في تحديد النموذج الأنسب للبنان.

هذا ويقدم البرنامج الوطني للتكافل الاجتماعي دروساً قيمةً وفرصاً لإدخال التحسينات تساعد على اتخاذ الخطوات اللاحقة نحو تنفيذ برنامجاً وطنياً للحماية الاجتماعية.