

# حصول السوريين على الإقامة القانونية والعمل في لبنان: الوضع والآفاق

إعداد: شادن الضعيف

**اللاجئون شركاء**  
REFUGEES = PARTNERS  
in humanity, in responsibility

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
**BEIRUT**  
Middle East

© حقوق النشر

اللاجئون = شركاء

2022

جميع الحقوق محفوظة

## كلمة شكر

تم انتاج هذا الكتاب (المطبوعة) بالتعاون مع مؤسسة هينرش ب ل - مكتب الشرق الأوسط. الآراء الواردة هنا تعبر عن رأي المؤلف (المؤلفين) وبالتالي لا تعكس بالضرورة وجهة نظر المؤسسة.

"اللاجئون = شركاء"، هي مبادرة مستقلة مرتكزة على البحوث والدراسات، يشترك في تنفيذها الجمعية الاقتصادية اللبنانية (LEA) والمركز السوري لبحوث السياسات (SCPR)، تهدف إلى مواجهة المشاعر السلبية ضد اللاجئين في لبنان وتشجيع الإصلاحات السياسية التي تحمي حقوقهم.

مشروع "اللاجئون = شركاء"

الجمعية الاقتصادية اللبنانية (LEA)

بيروت، شارع الحمرا، مجمّع البيكاديللي، الطابق الثالث، مكتب رقم 308

هاتف: +9611748020

[info@refugees-partners.org](mailto:info@refugees-partners.org)

[www.refugees-partners.org](http://www.refugees-partners.org)

## جدول المحتويات

الصفحة	العنوان
5	قائمة الاختصارات
6	الملخص التنفيذي
7	المقدمة
9	المنهجية
11	الجزء الأول   اعتبارات الجغرافيا السياسية لوصول السوريين إلى الأراضي اللبنانية
11	أ. تاريخ العلاقات اللبنانية السورية: العمل مقابل الاعتبارات السياسيّة
11	إ. فهم طبيعة وجود اليد العاملة السورية في لبنان قبل عام 2011
12	إ. أهمية اليد العاملة السورية في لبنان لكلّ من سوريا ولبنان
13	ب. تحوّل أنظمة الدخول والإقامة للاجئين السوريين
13	إ. الاتفاقية الثنائية للتعاون والتنسيق: حرية دخول المواطنين
15	إ. التغييرات التي أدخلت على دخول وإقامة وخروج السوريين بسبب تدفق اللاجئين
17	الجزء الثاني   إدراج اليد العاملة السورية وتأثيراتها على سوق العمل اللبناني
17	أ. الإطار القانوني المطبق على حصول السوريين على العمل في لبنان
17	إ. الإطار القانوني الذي يحكم وصول الأجانب إلى سوق العمل
18	إ. وصول المواطنين السوريين إلى سوق العمل قبل وبعد النزاع المسلح السوري
20	ب. إدراج العمل السوري في لبنان
20	إ. خصائص وشروط عمل السوريين في لبنان
22	إ. التركيز على عمل الأطفال والنساء اللاجئين
24	ت. آثار الأزمة السورية على سوق العمل في لبنان
24	إ. آثار النزاع السوري على الاقتصاد
25	إ. آثار تدفق اللاجئين السوريين على سوق العمل اللبناني
27	الجزء الثالث   مبادرات سبل العيش للاجئين السوريين: الربط بين الشؤون الإنسانية والتنمية
27	أ. سياسة سبل العيش والمبادرات في إطار خطة لبنان للاستجابة للأزمة
27	إ. تحديد سياق الاستجابة اللبنانية لأزمة اللاجئين السوريين ضمن الاستجابة الدولية
29	إ. قطاع سبل العيش في إطار خطة الاستجابة للأزمة في لبنان
30	ب. الدروس المستفادة من البلدان المضيفة الأخرى حول الحصول على العمل
31	إ. تقدّم لبنان في إطار التزاماته في مجال العمل تجاه اللاجئين السوريين
32	إ. الدروس المستفادة من سبل العيش وسياسات العمل التي طبقتها البلدان المضيفة للاجئين
32	ت. آفاق المستقبل
35	نتائج وتوصيات
37	المراجع

## قائمة الاختصارات

المديرية العامة للشؤون السياسية واللاجئين	DPAR
الاتحاد الأوروبي	EU
الحكومة اللبنانية	GoL
مكتب الأمن العام	GSO
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	ICESCR
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	ICCPR
قوى الأمن الداخلي	ISF
القوات المسلحة اللبنانية	LAF
خطة الاستجابة للأزمة في لبنان	LCRP
وزارة الداخلية والبلديات	MoIM
وزارة الشؤون الاجتماعية	MOSA
منظمات غير حكومية	NGO
البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً	NPTP
مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان	OHCHR
اللاجئون الفلسطينيون من لبنان	PRL
للاجئون الفلسطينيون من سوريا	PRS
تحديد وضع اللاجئين	RSD
اللاجئون = شركاء	R=P
الإعلان العالمي لحقوق الإنسان	UDHR
الأمم المتحدة	UN
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP
المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	UNHCR
المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان	UN-OHCHR
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى	UNRWA
تقييم جوانب الضعف لدى اللاجئين السوريين في لبنان	VASyR

## الملخص التنفيذي

يبحث هذا التقرير في وصول اللاجئين السوريين إلى الوضع القانوني في لبنان، أي الإقامة والوثائق القانونية وتصاريح العمل. وبناءً عليه، يبحث في الأطر القانونية والسياسات التي تحكم سبل عيش السوريين في لبنان من خلال دراسة التشريعات والأنظمة المختلفة التي تحكم إقامة السوريين في لبنان، والوصول إلى فرص العمل وكذلك دراسة التقارير والمقالات المنشورة التي كتبها المختصون أو المنظمات الناشطة. كذلك، يدرس هذا التقرير استجابات السياسات التي تتعلق بوضع اللاجئين السوريين في لبنان، مع التركيز على قطاع سبل العيش كما تنفذه الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية.

اتّسمت العلاقات الثنائية اللبنانية السورية بالتوتر سياسياً منذ عقود. ومع ذلك، لا تزال المصالح الاقتصادية بين الدولتين هائلة. بدأ تدفق السوريين العاملين في لبنان في الستينات. ومنذ ذلك الحين، استقبل لبنان بشكل متقطع مئات الآلاف من العمال السوريين، لا سيما في قطاعي الزراعة والبناء. مع ذلك، دفع النزاع السوري الذي اندلع في عام 2011 لبنان تدريجياً إلى اعتماد أنظمة تقييدية تجاه دخول السوريين وإقامتهم في لبنان. وهدفت لوائح الإقامة الجديدة التي أصدرها الأمن العام، والتي اعتمدت في عام 2015، إلى تقليص عدد اللاجئين السوريين المسجلين. ولكن نجحت فقط في دفعهم إلى العمل غير النظامي دون تقليل أعدادهم بشكل كبير في لبنان. اليوم، يفتقد لبنان معلومات موثوقة حول عدد اللاجئين السوريين على أراضيه، ما يزيد من صعوبة تنظيم إقامتهم والإعداد لعودتهم في المستقبل.

عندما يتعلق الأمر بالوصول إلى سوق العمل، يلتزم العمال السوريون بالأحكام المطبقة على العمال الأجانب مع معاملات تفضيلية طفيفة (حرية الوصول إلى القطاعات الثلاثة، وإعفاء يصل إلى 75 في المائة من إجمالي رسوم التصريح، والإعفاء من شرط الموافقة المسبقة). مع ذلك، ينشط جميع العمال السوريين تقريباً في السوق غير النظامية. ويستفيد أرباب العمل في لبنان من خصائص اليد العاملة السورية التي تدفع إلى تخفيض أجور اليد العاملة اللبنانية والسورية منخفضة المهارة، ما يزيد من دخلهم. العمال السوريون في الأساس موسميون وغير نظاميين ويعملون في ظروف قاسية مقابل دخل ضئيل. وافتقار اللاجئين إلى الوضع القانوني يجعلهم أكثر عرضة لسوء المعاملة والاستغلال والعمل غير المستقر. ولم تبين الحكومة اللبنانية أي سياسات أو قرارات لتنظيم سوق العمل أو الاستفادة من القوى العاملة والموارد الإضافية، ما انعكس سلباً على كل من اللبنانيين والسوريين.

يبحث هذا التقرير في برامج كسب العيش التي يطبقها لبنان والدول المجاورة الأخرى المضيفة للاجئين. وقد أظهر لبنان استعداداً طفيفاً لفتح سوق العمل أمام اللاجئين السوريين خوفاً من الاندماج المحلي، مع الافتقار إلى الاستراتيجيات والاستجابة الشاملة. لم يؤثر التدريب ولا فرص العمل المحدودة التي يقدمها شركاء خطة الاستجابة للأزمة في لبنان (LCRP) والمنظمات الأخرى للسوريين بأي شكل على حياة اللاجئين. فهي تتسم بقصر النظر وبانفصالها عن الواقع الوطني والمحلي.

تُعتبر استجابة الدولة لتدفق اللاجئين في لبنان مؤشراً آخر على أنّ المجتمع الدولي والمنظمات النشطة وحدها لا تستطيع تقديم حلول طويلة الأجل أو حتى متوسطة الأجل لأزمة اللاجئين التي طال أمدها. وتُعتبر القيادة سريعة الاستجابة للدولة المضيفة شرطاً لنجاح أي استجابة. لا يمكن أن توفر المشاريع والأنشطة المبعثرة أكثر من شبكات أمان يومية للسكان اللاجئين؛ يجب أن يكون لدى البلد المضيف القدرة على الاعتراف بهذه المجموعة السكانية كشركاء وفرص للنمو. يشكّل لبنان مثلاً آخر على عدم قدرة الاستجابة الدولية لأزمة اللاجئين على إيجاد حلّ لوضع اللاجئين الذي طال أمده. فقد استثمر المجتمع الدولي مبالغ طائلة في لبنان للتخفيف من أزمة اللاجئين، لكن لم يتحقق الكثير. كذلك فإنّ انعدام الكفاءة وانعدام القدرة على ملاحقة التبرعات والمساءلة حولها يعكسان الديناميات السياسية للاستجابة الدولية للاجئين التي غالباً ما تحلّ محلّ الاعتبارات الإنسانية.

بينما يميل الاتجاه على المستويات الدولية نحو الربط بين العمل الإنساني والتنموي، يواجه سدّ هذه الفجوة تحديات خطيرة وواقعية في البلدان المضيفة. ويتمثل التحديّ الرئيس في الافتقار إلى الإرادة لقبول اندماج اللاجئين في سوق العمل، الأمر الذي قد يُترجم إلى سياسات واستراتيجيات. إذا كان البلد منفتحاً ومقتنعاً بمساهمة اللاجئين وقيمتهم المضافة، فسيصبح من السهل تضمينهم في سياسات واستجابات العمل والاقتصاد والعدالة الاجتماعية.

## المقدمة

لم يوقّع لبنان على اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين، ولا بروتوكولها لعام 1967. وهذا ليس محض صدفة ولا خلل في سياستها الخارجية. في الواقع، لا تلتزم معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بهذه الاتفاقية.

بينما استضافت البلدان الأخرى المجاورة لسوريا المزيد من أعداد اللاجئين، يستضيف لبنان العدد الأكبر بالنسبة للفرد في العالم إذ تبلغ 23 في المائة. وتبلغ النسبة في الأردن 7 في المائة، وتركيا 4 في المائة، ودول الاتحاد الأوروبي في 0.2 المائة فقط<sup>1</sup>.

فتح لبنان حدوده أمام تدفق العديد من اللاجئين على مدى عقود. وأتت على ثلاث تدفقات رئيسية؛ الفلسطينيين بين عامي 1948 و1972، والعراقيون في عام 2003، والسوريون ابتداءً من عام 2011<sup>2</sup>. مع ذلك، لم يبادر لبنان بإدارة وصول اللاجئين وإقامتهم وسبل عيشهم، بل حمل مسؤوليات الاستجابة الإنسانية إلى وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية الأخرى. وتجاهلت الحكومة اللبنانية الأعداد الهائلة للاجئين الوافدين والمقيمين على أراضيها وتغاضت عن الآثار الاقتصادية والاجتماعية المحلية والوطنية<sup>3</sup>. فيما يتعلّق بسياسة لبنان، يمكننا إدراك موقف رئيسي واحد: رفض أي شكل من أشكال الاندماج المحلي أو التوطين الدائم للاجئين.

لا يشير لبنان إلى العراقيين والسوريين الفارين من النزاع في بلدانهم كلاجئين، وإنما يتبنى مصطلح "النازحون" للإشارة إلى السوريين<sup>4</sup>. وتتفاوت الاستجابة لتدفقات اللاجئين المختلفة إلى لبنان؛ فمثلاً تختلف الاستجابة للتدفق الفلسطيني إلى لبنان عن الاستجابة للاجئين الآخرين. يتمتع اللاجئون الفلسطينيون في لبنان (PRL)<sup>5</sup> بإقامة قانونية لا تتطلب تجديدًا. ومديرية الشؤون السياسية واللاجئين (DPAR) في وزارة الداخلية والبلديات (MOM) هي الجهة المكلفة بإصدار الوثائق القانونية للاجئين الفلسطينيين. مع ذلك، حُرّم اللاجئون الفلسطينيون من حقّ امتلاك العقارات منذ عام 2001<sup>6</sup>، ووصولهم إلى سوق العمل ضئيل جدًا، كذلك فهم محرومون من ممارسة المهن الحرة<sup>7</sup>. تتبنى السلطات اللبنانية بشكل أساسي مقاربة عدوانية "غير حقوقية" لقضايا اللاجئين.

في عام 2011، اندلع نزاع مسلّح في سوريا في أعقاب الاحتجاجات، وسرعان ما تطوّر النزاع ليتحوّل إلى حرب أثّرت على كامل الأراضي السورية. بدأ لبنان في استقبال اللاجئين السوريين - الذين أشارت إليهم السلطات اللبنانية على أنّهم نازحون - في عام 2011. مع ذلك، عندما زادت حدّة النزاع في عامي 2014 و2015، وصل عدد اللاجئين السوريين الذين دخلوا لبنان إلى عتبة مُقلقة تبلغ 1.5 مليون لاجئ.

في البداية، اتّبع لبنان سياسة الباب المفتوح حيث لم يفرض أيّ قيود على دخول الأراضي اللبنانية من الأراضي السورية<sup>8</sup>. لكن في أواخر عام 2014 وبداية عام 2015، تبنّت الحكومة اللبنانية وسلطاتها عدة قرارات تحدّ من وصول اللاجئين السوريين والفلسطينيين إلى الأراضي اللبنانية.

اليوم، يشكّل اللاجئون السوريون غالبية اللاجئين المسجّلين لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في لبنان، مع 15896 لاجئاً غير سوري مسجل فقط<sup>9</sup>. وتكشف تقديرات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أنّه في نهاية عام 2020، تم تسجيل حوالي 865531 لاجئاً سورياً لدى المفوضية، مع انخفاض بنسبة 5.4 في المائة مقارنةً بنهاية عام 2019. مع ذلك، لا يعكس هذا الرقم حقيقة الواقع، حيث ذكرت خطة لبنان للاستجابة للأزمات (LCRP) أنّ لبنان يستضيف ما يصل إلى 1.5 مليون سوري (مسجل وغير مسجل).

اتّسمت الإجراءات والقرارات المختلفة في لبنان، بشكل أساسي، بسياسة عدم التدخل، وسياسة تحويل المسؤولية. وإذا ما تم تجميع العناصر المختلفة للرد الرسمي، فإنها تشكّل سياسة عدوانية قصيرة النظر. تتبنى هذه "السياسة المبرمة" إجراءات صارمة فيما يتعلّق بالدخول والإقامة؛

1 Karim Medjad, Abdel-maoula Chaar, (2017) Lebanon with a view - A 2030 vision of the refugee crisis, ESA.

2 El Daif, C., Shuayb, M., Maalouf, M. The Vulnerability of Refugees amid Lebanese Law and the Humanitarian Policies. 2021. VULNER Research Report 1

3 Ahmet I, Maissam N (2020) The politics of return: exploring the future of Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey, Third World Quarterly, 41:3, 415-433, DOI: 10.1080/01436597.2019.1675503

4 Government of Lebanon and UN, Lebanon Crisis Response Plan 2017-2021 (2021 update).

5 على عكس وضع اللاجئين الفلسطينيين من سوريا (PRS). انضم اللاجئون الفلسطينيون من سوريا إلى لبنان بسبب النزاع المسلح في سوريا وخرموا من معظم حقوقهم.

6 Law No. 296/2001 which amended the Presidential Decree of 1969 on the Right to Real Estate Acquisition for Foreigners in 2001, Official Gazette No. 15, on 5 April 2001.

7 El Daif, C., Shuayb, M., Maalouf, M. The Vulnerability of Refugees amid Lebanese Law and the Humanitarian Policies. 2021. VULNER Research Report 1.

8 Assessment of the impact of Syrian refugees in Lebanon and their employment profile, ILO, 2013.

9 <https://reporting.unhcr.org/lebanon>



# دصول السوريون على الإقامة القانونية والعمل في لبنان: الوضع والآفاق

ما أبعد اللاجئين السوريين عن أنظار السلطات الرسمية. وتشير التقديرات إلى أنّ نسبة اللاجئين الذين يحملون إقامات في لبنان تتناقص كل عام ووصلت إلى 16 في المائة لمن هم فوق سن الخامسة عشر<sup>10</sup>. بالنسبة إلى الأمن العام، فإنّ انتشار الإقامة غير القانونية والافتقار إلى الوثائق

القانونية هما نتيجة طبيعية لعدم التزام السوريين بالأنظمة<sup>11</sup>. مع ذلك، يمكن للمرء أن يلاحظ أنّ الانخفاض المتكرّر والمستمر في الإجراءات الرسمية يشيران إلى صرامة النظام المطبق الذي يرفض اعتماد التغييرات لضمان وصولها إلى عدد أكبر من اللاجئين. يتعمّد لبنان قبول تبعات إبقاء أكثر من مليون لاجئ على أراضيه دون أي إجراءات تعقّب، مثل الإقامة وتوثيق الزيجات والولادات.

على الرغم من تلقّي لبنان مبالغ ضخمة من الدعم المالي مقابل استضافته للاجئين السوريين<sup>12</sup>، لم تُدرّ هذه الأموال بشكل مناسب؛ فهي لم تعزّز البنية التحتية للبلد وقدراتها على الاستجابة، ولم تقم بتغييرات كبيرة وضرورية في سياساتها المتعلقة بالهجرة. دفعت الأزمات المترامية التي عصفت بلبنان في السنوات الماضية بالفئات الضعيفة من اللبنانيين ومعظم السكان السوريين في لبنان إلى الفقر المدقع والحرمان<sup>13</sup>. ومؤخراً، في تشرين الثاني/نوفمبر عام 2021، سلّطت الزيارة الرسمية للمقرّر الخاص إلى لبنان الضوء على درجة "تضليل" مسؤولي الحكومة اللبنانية الذين يواصلون إلقاء اللوم على اللاجئين السوريين في الأزمات الحالية في لبنان. مع ذلك، تكشف الأرقام أنّ اللاجئين هم من أكبر ضحايا الانهيار، حيث يعيش 88 في المائة من اللاجئين السوريين في لبنان في ظلّ سلة الإنفاق الدنيا للبقاء<sup>14</sup>.

فيما يتعلق بمسألة الحلول الدائمة للاجئين السوريين، أفادت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعودة 39000 لاجئ بتنظيم ذاتي من لبنان إلى سوريا بين عامي 2016 و2019<sup>15</sup>. مع ذلك، لا يمكن توقع عودة جماعية للاجئين السوريين على المدى القصير، مع الأخذ في الاعتبار إدراك اللاجئين للوضع الأمني في وطنهم والتدمير واسع النطاق داخل سوريا<sup>16</sup>. في الواقع، انخفض عدد اللاجئين المعاد توطينهم من لبنان من 47000 في عام 2016 إلى 7000 في عام 2019<sup>17</sup>. الخيار الثاني لحدّ دائم هو الاندماج المحلي، لكن موقف لبنان من هذه المسألة واضح: فهو يرفض أيّ شكل من أشكال الاندماج المحلي.

وهكذا، دخل السوريون في لبنان في وضع لجوء ممتد حيث يعانون من نقاط ضعف قانونية واجتماعية واقتصادية شديدة: ضعف مقترن بعدم توفر حلول دائمة ممكنة. علق اللاجئون في لبنان دون أيّ أمل للمستقبل.

نحن نعلم على وجه اليقين أنّ لبنان سيواصل استضافة اللاجئين السوريين حتى يتم التوصل إلى حلّ سياسي للنزاع السوري. وبالتالي، على أصحاب القرار اللبنانيين قبول هذا الواقع عند رسم السياسات التي يجب أن تخفف من احتياجات إقامة اللاجئين السوريين وتداعياتها.

بالنظر إلى هذه المواقف المختلفة والمتعارضة من قضايا اللاجئين في لبنان، فإنّ الأسئلة البحثية لهذا التقرير هي: ما هي القواعد التي تنطبق، نظرياً وعملياً، على حصول السوريين على الإقامة والعمل في لبنان؟ ما هو التغيير الذي طرأ على مرّ السنين، وما هي الآفاق لذلك؟ ما هو المطلوب من لبنان للاستفادة من اليد العاملة السورية لتوسيع اقتصاده وخلق فرص عمل لسكانه من المواطنين واللاجئين؟

يجيب التقرير على أسئلة البحث في ثلاثة أجزاء رئيسية:

❖ يلقي الجزء الأول من التقرير (I) الضوء على علاقة العمل بين لبنان وسوريا قبل النزاع المسلّح في عام 2011. ويبحث في الديناميات المتغيرة المتعلقة بإقامة السوريين ودخولهم إلى لبنان، ويسلّط الضوء على مخاطر حرمان السوريين في لبنان من الإقامة والتي تؤثر على كلّ من اللبنانيين كمجتمعات مضيفة والسوريين كلاجئين.

10 VASyR preliminary results, September 2021.

11 مناقشات ونتائج ورشة العمل الثالثة لـ "اللاجئون=شركاء"، التي عقدت في 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2021.

12 Osseiran S., The Intersection of Labour and Refugee Policies in the Middle East and Turkey: Exploring the Dynamics of "Permanent Temporariness".

13 تشمل الانهيار الاقتصادي، وانخفاض قيمة الليرة اللبنانية، وانتشار فيروس كورونا والقيود المفروضة عليه، وانفجار بيروت في 4 آب / أغسطس 2020، والتغيرات السياسية والاقتصادية والأمنية والمجتمعية الجارية.

14 OHCHR, Statement by Professor Olivier De Schutter, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, on his visit to Lebanon, 1 – 12 November 2021.

15 Ahmet I, Maissam N (2020) The politics of return: exploring the future of Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey, Third World Quarterly, 41:3, 415-433, DOI: 10.1080/01436597.2019.1675503

16 المرجع نفسه.

17 El Daif, C., Shuayb, M., Maalouf, M. The Vulnerability of Refugees amid Lebanese Law and the Humanitarian Policies. 2021. VULNER Research Report 1.

# دصول السوريون على الإقامة القانونية والعمل في لبنان: الوضع والآفاق

- ❖ يحقّ الجزء الثاني (II) في وصول السوريين إلى سوق العمل اللبناني. وأثناء ذلك، يعرض التقرير القواعد التي تنطبق على وصول الأجانب إلى سوق العمل مع التركيز على المعاملة التفضيلية للعمال السوريين. ويستكشف الجزء الثاني خصائص تضمين اليد العاملة السورية وتأثيرها على اقتصاد لبنان وسوق العمل.
- ❖ أخيراً، يبحث الجزء الثالث (III) من التقرير في المشاريع والمبادرات والسياسات المعتمدة لتعزيز سبل عيش السوريين في لبنان. ويقدم الثغرات التي تعيق التحوّل الملائم والناجح من نهج إنساني إلى نهج تنموي في استجابات اللاجئين.

## المنهجية

### مصادر المعلومات:

تعتمد منهجية التقرير النوعي على مصدرين رئيسين: الاستعراض المكتبي وورشات العمل.

الاستعراض المكتبي: يشمل دراسة (i) القوانين والأنظمة اللبنانية التي تحكم الإقامة والعمل. (ii) سياسات كل من السلطات اللبنانية الرسمية والجهات الفاعلة الإنسانية الدولية. (iii) المقالات والتقارير التي ينشرها الباحثون والخبراء والمنظمات الدولية والوطنية. توفر مصادر المعلومات هذه معاً فهماً شاملاً للتحديات المختلفة والعوامل الرئيسية التي تؤثر على الحصول على التصاريح القانونية في لبنان. ركّز الاستعراض المكتبي على مواضيع مثل الإقامة (الدخول والإقامة والخروج)، والوصول إلى العمل، وسوق العمل، وآثار الأزمة السورية على لبنان، والأحكام المطبّقة على تسجيل المواليد وواقعات الزواج للأجانب، والتزامات لبنان وتعهداته تجاه المجتمع الدولي.

ورشات العمل: بُني التقرير على المناقشات والاستنتاجات التي توصلت إليها ثلاث ورشات عمل نظمها مشروع اللاجئين = شركاء ضمن مشروع "نحو سياسة جديدة لتعزيز حصول اللاجئين السوريين على وضع قانوني في لبنان"<sup>18</sup>. وفي الجدول التالي تفاصيل الورشات الثلاث وعناوينها:

- 20 حزيران/يونيو 2021: تأثير تقييد الوضع القانوني على وصول اللاجئين السوريين إلى سبل العيش وسوق العمل
- 21 أيلول/سبتمبر 2021: وصول اللاجئين السوريين إلى سوق العمل، التحديات والفرص
- 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2021: تعزيز حصول اللاجئين السوريين على الوضع القانوني في لبنان

### القيود:

كُتب العديد من التقارير والأوراق حول سبل عيش اللاجئين السوريين في لبنان. مع ذلك، فإنّ هذه الغزارة من المؤلفات والبحوث الميدانية هي في الغالب قطعية وتهدف إلى تغطية جانب واحد أو تأثير الاستجابة. يجمع هذا التقرير العناصر والمؤشرات المختلفة التي تؤثر على سياسات الإقامة والعمل والاستجابة من أجل اقتراح خارطة طريق لاستجابة متماسكة وفعالة. ويقدم هذا التقرير تحديداً للمعلومات المتاحة، ويعيد تموضع النقاش لتقديم إرشادات للخطوات المستقبلية في صياغة سياسات جديدة للسوريين في لبنان. بعض القيود الجديدة بالذكر فيما يتعلق بهذا التقرير:

يبحث التقرير في إمكانية حصول اللاجئين السوريين على الإقامة القانونية والعمل في لبنان. حتى الآن، لم تكن الاستجابة سوى استجابة إنسانية - تنظر إلى اللاجئين في المقام الأول على أنّهم متلقون للمساعدات. يعسّر هذا الوضع إمكانية التفكير في إدراج الوظائف والاستراتيجيات لإدماج اللاجئين في سوق العمل لأنّ لبنان يرفض الاندماج المحلي ونهج التطوير.

يشهد لبنان أسوأ أزماته الاقتصادية والاجتماعية منذ عقود. وبالتالي، من الصعب التفريق بين العوامل التي تؤثر على حصول اللاجئين على سبل العيش وعزلها عن العوامل التي تؤثر على جميع السكان بسبب الظروف المعيشية القاسية. يصعب إجراء التحقيق واقتراح سياسات مُجدية لإدراج اللاجئين في العمل في هذا السياق.

## دصول السوريفون على الإقامة القانونية والعمل في لبنان: الوضع والآفاق

لبنان في حالة ركود على الصعيد التشريعي منذ عقود. ويتجلى هذا الركود في مجال اللاجئين، حيث لم يتم إنجاز الكثير لتنظيم وصول اللاجئين والأجانب إلى القطر وسبل العيش والحماية. بالتالي، لا تزال البيانات القانونية الصالحة عند دخول السوريين لأول مرة إلى لبنان سارية المفعول اليوم، مع استثناءات طفيفة وغير ضرورية.

## الجزء الأول | اعتبارات الجغرافيا السياسية لوصول السوريين إلى الأراضي اللبنانية

للعلاقة الثنائية اللبنانية - السورية تاريخ طويل، وهناك سمتان تلخصان هذا التاريخ: كان لدى كلا البلدين (1) مصالح اقتصادية واسعة و(2) علاقات راسخة سياسياً. ولا يُعتبر تدفق السوريين إلى لبنان بأعداد كبيرة أمراً خارجاً عن المألوف في تاريخ البلدين. مع ذلك، فإنّ التغييرات في التركيبة والتكوين السكاني وأسباب هذا التدفق هي بالتأكيد غير مسبوقه.

يبحث الجزء الأول في العلاقة الثنائية بين البلدين قبل عام 2011 لتسليط الضوء على محوريتة الاعتبارات السياسية بشأن الوصول إلى الأراضي اللبنانية على الأقل. في البداية، يقدّم القسم "أ" نبذة تاريخية عن العلاقات بين مواطني البلدين، مع التركيز على العمّال السوريين ذوي المهارات المنخفضة في لبنان. بعد ذلك، يعرض القسم "ب" التغييرات في اللوائح التي تحكم دخول السوريين إلى لبنان وإقامتهم فيها وخروجهم منها وبلخصها.

### أ. تاريخ العلاقات اللبنانية السورية: العمل مقابل الاعتبارات السياسيّة

#### 1. فهم طبيعة وجود اليد العاملة السورية في لبنان قبل عام 2011

عندما نفكر في العلاقة بين لبنان وسوريا، أول ما يتبادر إلى الذهن هو الوجود العسكري السوري في لبنان (1976 إلى 2005) والذي يعتبره الكثيرون احتلالاً. ترافق هذا الوجود مع انتهاكات في مجال حقوق الانسان دفعت العديد من اللبنانيين إلى تبني تحيّزات قديمة ضد السوريين؛ ضغينة تزايدت بشكل أساسي في سنوات ما بعد الحرب الأهلية<sup>19</sup>.

بينما يعرف معظم اللبنانيين سوريا من خلال العمّال السوريين ذوي المهارات المنخفضة وجيشها المحتل<sup>20</sup>، فإنّ العلاقة أقدم بكثير وأكثر حيوية بالنسبة إلى كلا الطرفين: فهي تتعلق بالمصالح المشتركة والمتبادلة لكلا النظامين ومواطني البلدين. يعمل السوريون في لبنان منذ الستينات. وفي عام 1972، وصلت نسبة المواطنين السوريين الذكور إلى 90 في المائة من إجمالي عمّال البناء في لبنان<sup>21</sup>.

تاريخياً، أثّرت العلاقات السياسية والأمنية والتوترات بين البلدين على تدفق السوريين العاملين في لبنان وعددهم. فمثلاً، انخفض عدد العمال السوريين خلال الحرب الأهلية، ليزداد بشكل كبير مع بداية إعادة الإعمار، التي أدّت إلى توظيف كثيف للعمال السوريين من الذكور من ذوي المهارات المنخفضة في قطاعي البناء والزراعة<sup>22</sup>. تراوحت تقديرات عدد العمّال السوريين في التسعينات بين 400 ألف و1.4 مليون. قبل اندلاع الأزمة السوريّة في عام 2011 بقليل، قدّرت منظمة العمل الدولية عدد العمّال السوريين في لبنان بنحو 300 ألف عامل<sup>23</sup>.

أحد العوامل التي سمحت بالمشاركة العالية للعمّال السوريين في لبنان هي الاتفاقية الثنائية الموقّعة عام 1994 بين حكومة رفيق الحريري والرئيس السوري حافظ الأسد. اعتمدت الاتفاقية إعفاءات لمواطني البلدين للدخول والإقامة والوصول إلى المناطق العمّالية لدى البلدين. وبناءً عليه، دخل مواطنون سوريّون لبنان بختم على الحدود صالح لمدة 6 أشهر<sup>24</sup>.

بعد اغتيال رئيس الوزراء الأسبق رفيق الحريري عام 2005، أثر تصعيد التوتر بين الحكومة اللبنانية ونظام الأسد على وجود العمّال السوريين في لبنان. وهكذا، في ربيع عام 2005، اعتمدت الحكومة اللبنانية مراسيم تطالب السوريين بالحصول على تصاريح عمل<sup>25</sup>. وبعد أشهر قليلة من انسحاب الجيش السوري من لبنان، عاد العمّال السوريون إلى لبنان بأعداد كبيرة<sup>26</sup>.

19 Thorleifsson C., The limits of hospitality: coping strategies among displaced Syrians in Lebanon, 2016.

20 Balanche F., Les travailleurs syriens au Liban ou la complémentarité de deux systèmes d'oppression, Le Monde diplomatique – Editions Arabes, mars 2007.

21 Bou Khater (L.), Labour Policy and Practice, the Peace Building in Lebanon, August 2017.

22 المرجع نفسه.

23 Bou Khater (L.), Labour Policy and Practice, the Peace Building in Lebanon, August 2017.

24 Longuenesse E., TRAVAILLEURS ÉTRANGERS, RÉFUGIÉS SYRIENS ET MARCHÉ DU TRAVAIL, l'Harmattan | « Confluences Méditerranée » 2015/1 N° 92.

25 Balanche F., Les travailleurs syriens au Liban ou la complémentarité de deux systèmes d'oppression, Le Monde diplomatique – Editions Arabes, mars 2007.

26 المرجع نفسه.

في الختام، لطالما تم الاعتماد على اليد العاملة السورية في سوق العمل اللبناني. ويعتمد لبنان بشكل كبير على العمّال السوريين ذوي المهارات المنخفضة في قطاعات مثل الزراعة والبناء. إلا أنّ هؤلاء العمّال كانوا يعملون على أساس موسمي<sup>27</sup>. سنوضّح في الفقرة التالية المصلحة المتبادلة بين البلدّين لليد العاملة السورية في لبنان.

## II. أهمية اليد العاملة السورية في لبنان لكلّ من سوريا ولبنان

نشرت مجلة Commerce du Levant دراسة في عام 2003 كشفت فيها أنّ حوالي 80 في المائة من العمّال الأجانب في لبنان هم من السوريين، يليهم عمّال من مصر وسريلانكا وإثيوبيا<sup>28</sup>.

لتوظيف العمّال السوريين مزايا كبيرة مقارنة بغيرهم من المهاجرين الأجانب، لا سيما من ناحية مرونتهم. لا يمكن للمصريين أو السريلانكيين العودة إلى ديارهم بسرعة في حال جمود الاقتصاد اللبناني. من ناحية أخرى، يتفاعل السوريون بشكل فوري مع التقلبات الاقتصادية بفضل قريهم وميزة وصولهم إلى سوق العمل<sup>29</sup>.

شكّل لبنان شبكة أمان للنظام السوري قبل عام 2011، بمساعدته على تقليص أرقام البطالة. ومع اختلاف السنوات، يعمل ما بين 10 في المائة و 15 في المائة من العمّال السوريين في لبنان. لولا العمل في لبنان، لارتفعت البطالة في سوريا من 20 في المائة إلى أكثر من 30 في المائة بين السّكان النشطين. علاوة على ذلك، في الوضع العادي، أي بدون حرب أو كساد اقتصادي في لبنان، قُدّرت تحويلات العمّال السوريين من لبنان بنحو مليار دولار أمريكي سنويًا<sup>30</sup>.

لفترة طويلة، عادت ظروف العمل السورية في لبنان بالفائدة على كلا البلدّين: بالنسبة إلى سوريا، ساعدت في السيطرة على البطالة. وبالنسبة إلى لبنان الذي يستفيد نظامه الاقتصادي من الأقلية الثريّة، يواصل اللجوء إلى اليد العاملة السورية الضغط على الأجور مما يضغط على الطبقات الشعبية اللبنانية<sup>31</sup>.

مع اندلاع الحرب في سوريا، جاءت سياسة الباب المفتوح التي تبناها لبنان كاستمرار طبيعي للاتفاقيات الثنائية السابقة بين البلدّين والتي تسمح بحرية التنقل وتصاريح العمل المتبادلة<sup>32</sup>. مع ذلك، بلغ التدفق الهائل للسوريين في لبنان مستوى يُنذر بالخطر بالنسبة إلى السلطات اللبنانية، ما دفعها إلى تغيير سياستها.

27 Longuenesse E., TRAVAILLEURS ÉTRANGERS, RÉFUGIÉS SYRIENS ET MARCHÉ DU TRAVAIL, l'Harmattan | « Confluences Méditerranée » 2015/1 N° 92.

28 Balanche F., Les travailleurs syriens au Liban ou la complémentarité de deux systèmes d'oppression, Le Monde diplomatique – Editions Arabes, mars 2007.

29 المرجع نفسه.

30 Balanche F., Les travailleurs syriens au Liban ou la complémentarité de deux systèmes d'oppression, Le Monde diplomatique – Editions Arabes, mars 2007.

31 المرجع نفسه.

32 Ahmet I, Maissam N (2020) The politics of return: exploring the future of Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey, Third World Quarterly, 41:3, 415-433,

DOI: 10.1080/01436597.2019.1675503

## ب. تحوّل أنظمة الدخول والإقامة للاجئين السوريين

ابتداءً من عام 2014، تبنّى لبنان سلسلة من الأنظمة التي قيّدت وصول السوريين إلى الأراضي اللبنانية، وهي الأولى في تاريخ البلدين. يستعرض هذا القسم بإيجاز التغييرات في اللوائح اللبنانية التي تحكم دخول السوريين إلى لبنان والإقامة فيها. وهكذا، سوف نقدّم أولاً تلك المُطبّقة قبل النزاع المسلّح في سوريا (i) ثم نشرح التغييرات الرئيسية في السياسات التي تنظّم وصول السوريين والبقاء في لبنان (ii).

### 1. الاتفاقية الثنائية للتعاون والتنسيق: حرية دخول المواطنين

أكدت معاهدة الأخوة والتعاون والتنسيق لعام 1991 الموقعة بين سوريا ولبنان في دمشق على ما يلي: "انطلاقاً من الروابط الاخوية المميزة التي تربط بينهما والتي تستمد قوتها من جذور القربى والتاريخ والانتماء الواحد والمصير المشترك والمصالح المشتركة."<sup>33</sup> أضفت هذه المعاهدة الطابع المؤسسي على التعاون بين البلدين على أسس سياسية واقتصادية وأمنية وثقافية وعلمية<sup>34</sup>. وكما هو موضح أدناه، كان من المفترض تطبيق هذه الأحكام في أوقات السلم والأمن. مع ذلك، عندما يدخل أحد البلدين في فترات طويلة من عدم الاستقرار، يصبح تنفيذ هذه الأحكام أمراً صعباً.

في عامي 1993 و1994، وقّع لبنان وسوريا ثلاث اتفاقيات ثنائية<sup>35</sup>؛ مُنح بناءً عليها رعايا البلدين حريّة الإقامة والعمل وممارسة النشاط الاقتصادي في كلا البلدين. إضافة إلى هذه الاتفاقيات الثنائية، يمكن للسوري الحصول على تأشيرة إقامة على الحدود لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد لمدة ستة أشهر أخرى. بعد فترة الإثني عشر شهراً الأولية المجانية هذه، يمكن للسوريين التقدم بطلب للحصول على تصريح إقامة لمدة ستة أشهر أخرى بتكلفة 200 دولار أمريكي<sup>36</sup>.

مع ذلك، كانت هناك حدود لهذا الحق أو هذه الحرية؛ إذ كان يُطلب من السوريين الراغبين في العمل في لبنان إصدار تصريح عمل<sup>37</sup>. عملياً، لم يتقدم معظم السوريين الذين عملوا في لبنان قبل عام 2011 بطلب للحصول على تصريح عمل. ولطالما عملت الغالبية العظمى في الاقتصاد غير النظامي<sup>38</sup>.

قبل الأزمة السورية، كانت وزارة العمل اللبنانية قلقة بالفعل من انخفاض عدد تصاريح العمل المطلوبة للعديد من العمّال السوريين. على سبيل المثال، يكشف التقرير السنوي لعام 2009 أنّه تم إصدار 302 تصريح عمل جديد فقط في ذلك العام، وتم تجديد 382 تصريحاً فقط. لم تؤدّ الزيادة الكبيرة في أعداد العمّال السوريين في لبنان بسبب نزاع عام 2011 إلى زيادة كبيرة في عدد تصاريح العمل. كشف تقرير الوزارة لعام 2013 عن منح 509 تصريح عمل جديد للسوريين، في حين تم تجديد 725 تصريحاً (ورفض 33 تصريحاً). في عام 2018، على الرغم من تقدير عدد اللاجئين في لبنان بحوالي 1.5 مليون، تم إصدار 551 تصريح عمل جديد وتم تجديد 1655 فقط<sup>39</sup>. ولخصّ تقرير صادر عن -دعم لبنان- (Lebanon Support) أسباب انخفاض معدل التصاريح هذا؛ أولاً، كان من الصعب على معظم العمّال السوريين سداد الرسوم المطلوبة بسبب تدني أجورهم. ثانياً، تم قبول عدد صغير نسبياً من الطلبات المقدمة. ثالثاً، تبنّت الحكومة اللبنانية مبدأ الأفضلية للمواطنين، الذي يسمح فقط بتصاريح العمل في حال لم يتقدم لبناني بطلب للوظيفة نفسها. رابعاً، يجب في النهاية أن يوافق الوزير على تصاريح العمل (يختلف عدد التصاريح الممنوحة حسب استراتيجية الوزير لحماية العمّال)<sup>40</sup>.

يعود آخر تقرير سنوي يمكن الوصول إليه عبر الإنترنت على موقع وزارة العمل إلى عام 2018. ويعرض التقرير التقدم والأنشطة و "الإنجازات" التي حققتها أقسام الوزارة المختلفة في تلك السنة بالذات. عندما بحثنا عن كلمة "سوريا" أو "سوري" ظهرت ست (6) نتائج فقط:

33 معاهدة الأخوة والتعاون والتنسيق بين الجمهورية العربية السورية والجمهورية اللبنانية. 1991

34 Atallah S, Mahdi D., Law and Politics of "Safe Zones" and Forced Return to Syria: Refugee Politics in Lebanon, LCPS, October 2017.

35 أُلغى مجلس الدولة فئات الدخول التي حددها الأمن العام لأنها تتعارض مع أحكام هذه المعاهدات. ومع ذلك، لم يتم تنفيذ هذا القرار من قبل سلطات الدولة.

36 Lebanon Support, (2016), Syrian Refugees 'Livelihoods. The Impact of Progressively Constrained Legislations and Increased Informality on Syrians' Daily Lives.

37 Turner L.(2015) Explaining the (Non-)Encampment of Syrian Refugees: Security, Class and the Labour Market in Lebanon and Jordan, Mediterranean Politics, 20:3, 386-404, DOI: 10.1080/13629395.2015.1078125

38 المرجع نفسه.

39 المديرية العامة لوزارة العمل، التقرير المرحلي لعام 2018.

40 دعم لبنان (2016) سبل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجياً والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية.

## دصول السوريون على الإقامة القانونية والعمل في لبنان: الوضع والآفاق

- يذكر أن الوزارة لديها فريق عمل خاص بالعمّال السوريين [تم تشكيله قبل الأزمة].
- أصدرت مذكرة رقم 1/61 بتاريخ 2018/09/28 تحظر على جميع المؤسسات والشركات تشغيل أيّ عامل أجنبي سوري الجنسية دون تصريح عمل.
- المشاركة في إطلاق خطة الاستجابة للأزمة السورية 2018 في السراي الكبير في الأول من شباط (فبراير) [باستخدام صياغة التقرير]؛
- اجتماعات تنسيقية بين الوزارات المعنية بسبل العيش في مقر UNHCR (7 تشرين الثاني 2018)، واجتماعات تنسيقية في وزارة الشؤون الاجتماعية (12 و14 تشرين الثاني 2018).
- عدد تصاريح العمل والإجراءات الأخرى الصادرة للسوريين في ذلك العام.

هكذا، في حين قُدّرت أرقام العمّال السوريين النشطين منذ 2018 بمئات الآلاف، لم تهتم وزارة العمل بتنظيم وجودهم أو الاستجابة له وتأثيره على سوق العمل اللبناني. لم يفشل لبنان في تنظيم إقامة اللاجئين فحسب، بل أبقى سوق العمل دون أيّ تنظيم - على الرغم من زيادة عدد العمّال بشكل مفاجئ وكبير. سنناقش لاحقاً في هذا التقرير كيف أفادت الزيادة في العمل غير المنظم وغير الرسمي الأغنياء في لبنان.

بالعودة إلى عام 2009، ذكرت المديرية العامة لوزارة العمل في تقريرها السنوي أنّ معظم العمّال السوريين على الأراضي اللبنانية هم عمّال مياومون أو موسميون ليس لديهم صاحب عمل دائم<sup>41</sup>. عمل هؤلاء العمّال السوريين بشكل رئيسي في قطاعات مثل البناء أو الزراعة. وعليه، اقترحت المديرية إيجاد حلّ قانوني للحصول على تصاريح عمل من الوزارة. بَرّر التقرير نفسه هذا الطلب بالقول إنّ هذا الإجراء سيسمح (1) للخزينة بتحصيل الرسوم منهم، و(2) إحصاء عدد العاملين السوريين في لبنان. أدرك تقرير الوزارة بعد ذلك أنّ التزام أصحاب العمل بالتصريح عن وجود عمّال سوريين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يشكّل عبئاً إضافياً يؤثّر على استعداد أصحاب العمل للحصول على تصريح عمل لموظفيهم. يمكن تفسير ذلك على أنّه اقتراح ضمني من الوزارة للفصل بين تصاريح العمل للعمّال السوريين الموسميّين والالتزام بالتسجيل في الصندوق المذكور.

إلى جانب الاتفاقيات الثنائية التي تحكم دخول السوريين إلى لبنان، يخضع دخول الأجانب وإقامتهم في لبنان وخروجهم منها لقانون عام 1962<sup>42</sup>. ينص الفصل الثامن من القانون المذكور على إمكانية طلب اللجوء السياسي في لبنان. مع ذلك، لم يتم تفعيل المواد من 26 إلى 31 المخصصة لهذا الاحتمال، والسلطات اللبنانية لا تعترف بحق اللجوء<sup>43</sup>.

استفاد اللاجئون السوريون من أحكام الاتفاقيات الثنائية حتى بداية عام 2015 عندما أصدرت المديرية العامة للأمن العام لوائح جديدة. سنوضح التغييرات التي طرأت على اللوائح في الفقرة التالية.

41 المديرية العامة لوزارة العمل، التقرير السنوي لعام 2009.

42 قانون تنظيم الدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه. قانون رقم 28 (1962)

43 تم منح حق اللجوء مرة واحدة فقط وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون (في عام 2001، لعضو في الجيش الأحمر الياباني).

## II. التغييرات التي أدخلت على دخول وإقامة وخروج السوريين بسبب تدفق اللاجئين

واجه السوريون بعض التحدّيات المتعلقة بإقامتهم حتى عام 2014. مع ذلك، عندما اقترب عدد اللاجئين من 1.5 مليون (مسجّل وغير مسجّل)، أُتخذت تدابير جديدة لإنهاء سياسات الباب المفتوح. في أواخر عام 2014، تبنت الحكومة إجراءات جديدة تتعلق بالدخول عبر الحدود الرسمية مع سوريا. اعتمد مجلس الوزراء "ورقة سياسة النزوح السوري إلى لبنان" وهي أول وثيقة رسمية تُصدرها الدولة اللبنانية منذ بداية الأزمة<sup>44</sup>. وقيدت الورقة وصول السوريين إلى الأراضي اللبنانية وإقامتهم. وتهدف بشكل خاص، من بين أمور أخرى، إلى تقليل أعداد اللاجئين السوريين في البلاد من خلال الحد من الوصول إلى الأراضي وتشجيع المواطنين السوريين على العودة إلى سوريا، إضافة إلى زيادة تنظيم الوجود السوري في لبنان<sup>45</sup>.

**شروط الدخول إلى لبنان:** في كانون الثاني/يناير 2015، تبنت المديرية العامة للأمن العام قراراً أدى إلى إيقاف تنفيذ الاتفاقية الثنائية المذكورة أعلاه واعتماد فئات جديدة للدخول إلى لبنان.

فئات التأشيرات الجديدة للقادمين من سوريا إلى لبنان هي كالآتي: (1) للسياحة والعمل والتجارة ومالكي أو مستأجري عقارات (تأشيرة مؤقتة). (2) للدراسة. (3) للسفر عبر المطار أو الموانئ البحرية عند تقديم المستندات التي توضح الغرض من السفر (تصاريح مؤقتة قصيرة الأجل). (4) ذكر صراحة أنّ السوريين "النازحين" لن يتم قبولهم في لبنان، مع استثناءين: أولئك الذين تم تسجيلهم سابقاً على أنهم "نازحون" وأولئك الذين يستوفون شروطاً معينة وضعتها وزارة الشؤون الاجتماعية. والجدير بالذكر أنّ استيفاء هذين الاستثناءين أمر صعب. أما شروط القبول التي وضعتها وزارة الشؤون الاجتماعية لأسباب إنسانية فهي صارمة ولا تنطبق إلا على القصر وذوي الإعاقة الذين أعيد توطينهم أصلاً في بلدان أخرى، وأولئك الذين يحتاجون إلى علاج لإنقاذ حياتهم. في الواقع، وفقاً لمصدر وزاري، بين شهري كانون الثاني/يناير، وأيار/مايو من عام 2015، حصل عشرة أشخاص فقط على صفة "نازح" على أساس إنساني. (5) الدخول إلى لبنان لأسباب طبية. (6) لمراجعة سفارة أجنبية. (7) السّماح للسوريين بدخول لبنان على أساس "تعهد مسبق" تجاه صاحب عمل لبناني<sup>46</sup>.

اعتماد اللوائح الجديدة يعني الإيقاف الفعلي لأحكام الاتفاقية الثنائية. وقد رفع عدد من السوريين دعوى قضائية ضد اللوائح الجديدة إلى مجلس الدولة. فاتخذ هذا الأخير قراراً ينص على أنّ السلطة التي تبنت هذه القرارات هي سلطة غير مختصة وكان يجب على الحكومة أن تصدرها. مع ذلك، حتى الآن، لا تزال هذه القرارات قيد التنفيذ.

**تجديد الإقامة:** تضمنت المتطلبات الجديدة لتجديد الإقامة رسوماً قدرها 200 دولار أمريكي كل ستة أشهر وتقديم العديد من المستندات<sup>47</sup> التي يصعب على السوريين الحصول عليها<sup>48</sup>. غالباً ما تعطي العائلات الأولوية لإنفاق أموالها المحدودة على الاحتياجات الأساسية مثل الغذاء والرعاية الصحية والسكن بدلاً من تجديد الوثائق القانونية، ما أدى إلى محدودية معدلات الإقامات القانونية في لبنان<sup>49</sup>. تم إلغاء شرط الرسوم بعد مؤتمر لندن، ولكن بالنسبة إلى اللاجئين المسجّلين في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فقط، ما يترك اللاجئين غير المسجّلين في ظروف قاسية أثناء محاولتهم تجديد إقامتهم.

**تسجيل اللاجئين في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين:** سجّلت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين معظم السوريين من خلال عملية تسجيل أولية تضمّنت مقابلة قصيرة وإجراءات رسمية أخرى. مُنحت لهم بعدها إمكانية الوصول إلى المساعدة التي قدمتها المفوضية وفقاً لاحتياجاتهم الخاصة<sup>50</sup>.

في كانون الثاني/يناير من عام 2015، طلب لبنان من المفوضية وقف جميع عمليات التسجيل الجديدة للاجئين السوريين. بل طلبت منها أيضاً في نيسان/أبريل من العام نفسه إلغاء تسجيل حوالي 1400 لاجئ سوري وصلوا إلى لبنان بعد 5 كانون الثاني/يناير من ذلك العام<sup>51</sup>.

44 Kikano F., Fauveaud G., Lizarralde G., Policies of Exclusion: The Case of Syrian Refugees in Lebanon.

45 NRC & IRC (2015). Legal Status of Refugees from Syria: challenges and consequences of maintaining legal status in Beirut and Mount Lebanon.

46 El Daif, C., Shuayb, M., Maalouf, M. The Vulnerability of Refugees amid Lebanese Law and the Humanitarian Policies. 2021. VULNER Research Report 1.

47 تضمنت هذه الوثائق: عقد سكن موقع من المالك والمختار المحلي، إضافة إلى تعهد عدم عمل موقع ومصديق يفيد بأن اللاجئ المعني لن يعمل في لبنان.

48 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

49 Kikano F., Fauveaud G., Lizarralde G., Policies of Exclusion: The Case of Syrian Refugees in Lebanon.

50 Dionigi, F. (2014). The Syrian refugee crisis in Lebanon: State fragility and social resilience. LSE Middle East Centre Series 15.

51 Janmyr M. (2016). The legal status of Syrian refugees in Lebanon. Refugee Survey Quarterly



## دصول السوريون على الإقامة القانونية والعمل في لبنان: الوضع والآفاق

لم يكن لهذه السياسات الجديدة تأثير حقيقي في خفض عدد السوريين في لبنان، لكنها نجحت في دفعهم إلى الوجود غير الرسمي. يكشف تقييم جوانب الضعف لدى اللاجئين السوريين في لبنان (VASyR)، الذي تنشره المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشركاء آخرين في الأمم المتحدة كل عام، عن الانخفاض المستمر في نسبة اللاجئين السوريين الذين يحملون تصاريح إقامة. انخفض العدد من 58 في المائة من

الأسر المعيشية التي تملك تصاريح إقامة لجميع أفرادها في 2014 إلى 28 في المائة فقط من الأسر المعيشية التي شملها المسح في 2015.<sup>52</sup> في عام 2021، أفاد 16 في المائة من الأفراد (فوق 15 عاماً) أن لديهم إقامات قانونية.<sup>53</sup>

بينما تعتبر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين معظم السوريين في لبنان لاجئين، إلا أنها تفرق عملياً بين اللاجئين المسجلين وغير المسجلين وأولئك "المسجلة أسماءهم"، أي اللاجئين السوريين الذين تواصلوا مع المفوضية بعد حظر الحكومة للتسجيلات الجديدة.<sup>54</sup>

**قرار المجلس الأعلى للدفاع عام 2019:** في نيسان/أبريل عام 2019، أصدر المجلس الأعلى للدفاع قراراً يفتح الباب أمام إمكانية ترحيل اللاجئين، طالب فيه بترحيل أي سوري دخل لبنان بطريقة غير شرعية بعد 26 نيسان/أبريل عام 2019. لكن أدت جائحة كوفيد-19 والقيود اللاحقة على الحركة إلى تجميد تنفيذ هذا القرار. إضافة إلى أن تنفيذ الترحيل الجماعي للاجئين السوريين سيضع لبنان تحت ضغط دولي. من المعترف به عموماً أن على جميع البلدان التي تلتزم بموجب مبدأ "عدم الإعادة القسرية"، أي الامتناع عن إعادة اللاجئين قسراً إلى بلدهم الأصلي إذا كانت حريتهم مهددة.<sup>55</sup>

أدى هذا التقلّب في سياسات الإقامة وتنفيذها إلى ترك حوالي 78 في المائة من اللاجئين السوريين المسجلين (فوق 15 عاماً) في لبنان دون تصاريح إقامة قانونية في عام 2019.<sup>56</sup>

الآن وقد أوضحنا موضوع الإقامة القانونية، سينظر الجزء التالي في موضوع الوصول إلى سوق العمل وخصائص اليد العاملة السورية في لبنان.

52 تقييم جوانب الضعف لدى اللاجئين السوريين في لبنان 2015 (VASyR)

53 تقييم جوانب الضعف لدى اللاجئين السوريين في لبنان 2020 (VASyR)

54 Janmyr, M. & Mourad, L. (2018). Categorizing Syrians in Lebanon as Vulnerable. Forced Migration Review.

55 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013

56 El Daif, C., Shuayb, M., Maalouf, M. The Vulnerability of Refugees amid Lebanese Law and the Humanitarian Policies. 2021. VULNER Research Report 1.

## الجزء الثاني | إدراج اليد العاملة السورية وتأثيراتها على سوق العمل اللبناني

يجيب هذا الجزء على الأسئلة التالية: ما هي القواعد التي تنطبق على العمال السوريين في لبنان، وما هي انعكاسات اندماجهم (غير الرسمي) في سوق العمل اللبناني؟ يبحث القسم أ- في الإطار القانوني المنظم للعمل السوري في لبنان. ويبحث القسم ب- في سياسات كسب العيش التي اعتمدها شركاء الأمم المتحدة في لبنان، كما يبحث في خصائص العمل السوري في لبنان بعد عام 2011. وأخيراً، يبحث القسم ت- في تداعيات وجود اليد العاملة السورية على الاقتصاد واليد العاملة اللبنانية.

### أ. الإطار القانوني المطبق على حصول السوريين على العمل في لبنان

يبحث هذا القسم في الأحكام القانونية المطبقة على العمال السوريين في لبنان. سيقوم بالتحقيق والتمييز بين وصول الأجانب إلى العمل (i) ووصول السوريين (ii).

### 1. الإطار القانوني الذي يحكم وصول الأجانب إلى سوق العمل

المصدر الرئيس للوائح سوق العمل هو قانون العمل لعام 1946. ولا ينظم هذا القانون عمل الأجانب في لبنان. المادة 92 (الباب الرابع، الفصل 3) من هذا القانون - المتعلقة بالعضوية النقابية - تسمح صراحة للأجنبي الذي يحمل تصريح عمل بالانضمام إلى نقابة عمالية في حال استيفاء ثلاثة شروط محددة في المادة 5791<sup>57</sup>. مع ذلك، لا يحق للأعضاء الأجانب التصويت أو أن يتم انتخابهم وإنما يحق لهم أن ينتدبوا ممثلًا عنهم ومن يدافع عنهم لدى مجلس النقابة<sup>58</sup>.

يقسم قانون الضمان الاجتماعي<sup>59</sup> المزايا المادية المقدمة للعمال إلى أربعة فروع رئيسية: 1- المرض والأمومة. 2- طوارئ العمل والأمراض المهنية. 3- نظام التقديرات العائلية والتعليمية. 4- نظام تعويض نهاية الخدمة<sup>60</sup>. يمكن للأجانب الذين يحملون تصاريح عمل سارية التسجيل والاستفادة من صندوق الضمان الاجتماعي. وتؤكد المادة 9 على حق العمال الأجانب في الاستفادة من المزايا والتعويضات المنصوص عليها في الفروع 1 و2 و3 من صناديق الضمان الاجتماعي. لكنهم حُرِّموا من هذه المزايا بموجب الفرع الرابع المتعلق بتعويض نهاية العمل. شروط الاستفادة من الفروع الثلاثة هي: (1) للحصول على إجازة عمل و(2) أن تكون الدولة التي ينتمون إليها تقرّ للبنانيين مبدأ المساواة في المعاملة مع رعاياها فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي (المعاملة بالمثل)<sup>61</sup>.

ينظم المرسوم 17561 عمل الأجانب في لبنان<sup>62</sup>. مبدأ المعاملة بالمثل هو الركيزة الأساسية للسماح للأجانب بالوصول إلى سوق العمل اللبناني. وتنص المادة 2 من المرسوم على أن كل أجنبي يرغب في الدخول إلى لبنان لممارسة مهنة أو عمل، بأجر أو بدون أجر، أن يحصل مسبقاً على موافقة وزارة العمل قبل مجيئه إليه، إلا إذا كان فتاناً فيحصل على هذه الموافقة من مديرية الأمن العام. بينما تنص المواد 3 و4 و5 على تفاصيل التقديم للحصول على الموافقة المسبقة قبل الوصول. يجب على الأجنبي الذي يحصل على الموافقة التقدم بطلب للحصول على إجازة العمل خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ دخوله لبنان<sup>63</sup>. كما نص القانون على مبدأ تفضيل اللبنانيين على الأجانب<sup>64</sup>.

في نهايتها، تنص المادة 9 من مرسوم تنظيم العمالة الوافدة في لبنان على وجوب إصدار وزير العمل في كانون الأول/ديسمبر من كل عام قراراً بتحديد الأعمال والمهن المخصصة للمواطنين اللبنانيين. وآخر قرار أُخذ لهذه الغاية والذي يمكن الوصول إليه ونشره على موقع الوزارة هو القرار رقم 29/1 الصادر في بداية عام 2018<sup>65</sup>.

57 وهي مذكورة في الفقرات 2 و3 و4 من المادة 91 وتشمل: أن يمارس المهنة وقت الطلب، أن يكون قد أتم الثامنة عشر من العمر، ألا يكون محكوماً عليه بجناية أو جريمة شائنة. 58 المادة 92 من قانون العمل المعتمد في 23 سبتمبر 1946.

59 قانون الضمان الاجتماعي، المرسوم رقم 13955، تاريخ 26 أيلول/سبتمبر 1963.

60 المادة 8 من قانون الضمان الاجتماعي، المرسوم رقم 13955، تاريخ 26 أيلول/سبتمبر 1963.

61 المادة 9 من قانون الضمان الاجتماعي، المرسوم رقم 13955، تاريخ 26 أيلول/سبتمبر 1963.

62 المرسوم الخاص بتنظيم عمل الأجانب في لبنان، المرسوم رقم 17561، تاريخ 18 أيلول/سبتمبر 1964.

63 المادة 6 من مرسوم لتنظيم عمل الأجانب، مرسوم رقم 17561، تاريخ 18 أيلول/سبتمبر 1964.

64 يُرجى مراجعة المادة 8 من المرسوم المذكور لمعرفة هذه الاحتمالات.

65 قرار رقم 29/1 بشأن الأعمال والمهن والوظائف المحجوزة للبنانيين فقط، تاريخ 15 شباط/فبراير 2018.

فيما يتعلق بوصول السوريين إلى سوق العمل اللبناني، استفاد السوريون من المعاملة التفضيلية بعد الاتفاقية الثنائية لعام 1993 للتعاون الاقتصادي والاجتماعي والتنسيق التي منحت حرية الإقامة والعمل والتوظيف والنشاط الاقتصادي لمواطني البلدين. تتناول الفقرة التالية الشروط الخاصة المطبقة على السوريين في لبنان.

## II. وصول المواطنين السوريين إلى سوق العمل قبل وبعد النزاع المسلح السوري

كما ذكر أعلاه، يسمح القانون اللبناني للأجانب بالعمل في لبنان إذا كان لديهم تصريح عمل ساري المفعول. وينطبق هذا الشرط على السوريين أيضاً. مع ذلك، يُعفى السوريون من دفع 75 في المائة من رسوم تصريح العمل والموافقة المسبقة<sup>66</sup>. إضافة إلى ذلك، ومع بعض القيود، يمكن للسوريين العمل كشركاء في شركة أو كأرباب عمل، ويمكنهم أيضاً امتلاك متاجر بشكل قانوني إذا كانوا يحملون تصاريح عمل<sup>67</sup>.

في شباط/فبراير من عام 2013، أصدر وزير العمل تعميماً يسمح للعمّال السوريين بالوصول إلى العديد من المهن التي كانت سابقاً حكراً على المواطنين اللبنانيين، بما في ذلك البناء والكهرباء والمبيعات<sup>68</sup>. كان السوريون يمارسون أصلاً هذه الأنشطة قبل القرار دون تصاريح. في لبنان، حيث يتقدّم أصحاب العمل، وليس العمّال، للحصول على تصاريح العمل، تم تقديم الطلبات لنسبة 0.5 في المائة فقط من السكان في سن العمل<sup>69</sup>.

كان للتحوّل السياسي اللبناني الذي حدث في عام 2015 تأثير كبير على وصول السوريين إلى سبل العيش. ابتداءً من عام 2015، حاولت السلطات اللبنانية تقسيم السوريين في لبنان إلى فئتين رئيسيتين: (1) فئة اللاجئين/النازحين السوريين الراغبين في العمل والذين طُلب منهم التقدم للحصول على تصاريح عمل أسوة بالعمّال المهاجرين الآخرين؛ (2) السوريون المسجلون كلاجئين الذين أُلزموا بالتوقيع على تعهد بعدم العمل أثناء وجودهم في لبنان. سعى هذا النهج إلى ترسيخ الفوارق بين اللاجئين السوريين الذين يصبحون قوى عاملة وأولئك الذين يتلقون المساعدة<sup>70</sup>. تم التنازل عن هذا الشرط في حزيران/يونيو عام 2016 بعد مؤتمر لندن. مع ذلك، ورد أنّ الإجراءات التي نُفّحت قد طُبقت بشكل غير مسبق<sup>71</sup>.

في عام 2019، تبنت وزارة العمل اللبنانية كميل أبو سليمان خطة لمحاربة اليد العاملة الأجنبية غير الشرعية في لبنان<sup>72</sup>. وشملت الإجراءات منح المخالفين مهلة شهر لتسوية أوضاعهم. وفي حال لم يتم الالتزام بذلك، سيذهب فريق من المراقبين من الوزارة بالتنسيق مع أمن الدولة في زيارات ميدانية لمعاقبة العمّال الأجانب غير الشرعيين. نصّت الخطة على وجوب تزويد وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل بشكل دوري بقوائم اللاجئين السوريين المستفيدين من الدعم المالي، لمنعهم من الحصول على تصاريح العمل لأنّ ذلك سيؤدي إلى منافسة غير عادلة<sup>73</sup>.

بينما كانت الخطة تهدف إلى إنفاذ القوانين واللوائح وحماية المواطنين اللبنانيين من المنافسة العمالية، تجاهلت العوامل الأساسية مثل اليد العاملة الفلسطينية، والتأثيرات التي يمكن أن تُحدثها هذه الخطة على سبل عيش السوريين. أدى التنفيذ إلى احتجاجات واضطرابات بين اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في لبنان منذ عقود<sup>74</sup>. بعد بضعة أشهر من اعتماده، توقف التنفيذ.

مؤخراً، في عام 2021، أصدر وزير العمل تعميماً شدد فيه على ضرورة اعتماد نهج تفضيلي لإعطاء الأولوية لتوظيف اللبنانيين على الأجانب في الإدارات والمؤسسات والبلديات والمصارف العامة<sup>75</sup>. كانت الرسالة واضحة في التعميم:

66 قانون رقم 70/1 تاريخ 1970/1/19.

67 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

68 Bou Khater (L.), Labour Policy and Practice, the Peace Building in Lebanon, August 2017.

69 WFP, ILO, UNDP, Jobs make the difference – Expanding economic opportunities for Syrian refugees and host communities, 2017.

70 Osseiran S., The Intersection of Labour and Refugee Policies in the Middle East and Turkey: Exploring the Dynamics of "Permanent Temporariness".

71 WFP, ILO, UNDP, Jobs make the difference – Expanding economic opportunities for Syrian refugees and host communities, 2017

72 National Plan to Fight Foreign Illegal Labor on the Lebanese territory, ministry of labor, June 2019.

73 Point 8, National Plan to Fight Foreign Illegal Labor on the Lebanese territory, ministry of labor, June 2019.

74 Middle East Monitor, Lebanon: General strike sweeps Palestinian camps for 5th day, July 20 2019, available on: <https://www.middleeastmonitor.com/20190720-lebanon-general-strike-sweeps-palestinian-camps-for-5th-day/>

75 التعميم رقم 4/1 "التذكير بوجوب إعطاء الأفضلية للعامل اللبناني للعمل في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات والمصارف"، وزير العمل، 2021/10/4.

## دصول السوريون على الإقامة القانونية والعمل في لبنان: الوضع والآفاق

"...وقد تبين أن الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات لا تلتزم بهذا المبدأ [تفضيل اللبنانيين] وتقبل بالتعاقد مع شركات تورد يد عاملة تكون في غالبيتها أجنبية دون فرض أي موجب على المتعاقد بتفضيل التعاقد مع عامل لبناني بل أيضاً تتعاقد مباشرة مع أجنبي...

بل إنّ بعضها، لا سيما البلديات، تقبل توريد عمال أجنبي لا يحملون إجازة عمل وفق الأصول، ما يشكل مخالفة مباشرة للمادة 25 من قانون 1962/7/10 التي تنص على أنه "يحظر على الأجنبي غير الفنان أن يتعاطى عملاً أو مهنة في لبنان ما لم يكن مرخصاً له بذلك من قبل وزارة العمل...".

اعتمد هذا التعميم في سياق قانون المشتريات العامة المعتمد في عام 2017 والمطبّق بشكل أساسي على الهيئات العامة التي تتعاقد مع الشركات والأفراد للمشتريات. وعليه، طالب الوزير الشركات بالالتزام بالقانون عند شراء الخدمات والمواد: طُلب منهم توظيف الأجنبي الذين يحملون تصاريح عمل سارية المفعول وقانونية فقط - مع إعطاء معاملة تفضيلية للمواطنين اللبنانيين على الأجنبي.

المساحة الضيقة المتاحة للاجئين للوصول إلى فرص العمل والقيود المتزايدة تحرمهم من الحماية الاجتماعية والتأمين الصحي في حالة إصابة العمل، كما تحرمهم من القدرة على مقاضاة أصحاب العمل والوصول إلى العدالة<sup>76</sup>.

تمعن هذا القسم في الإطار القانوني الذي يحكم وصول السوريين إلى سوق العمل والحوافز التي يستفيدون منها بسبب الاتفاقيات الثنائية والمصالح المشتركة. مع ذلك، نادراً ما تُطبّق المعاملة التفضيلية المُعترف بها للسوريين، لأنّ السوريين في لبنان يعملون في الغالب في الاقتصاد غير النظامي. ازداد قصور وزارة العمل عن إدارة العمالة السورية بعد عام 2011 وأدى إلى فوضى في سوق العمل، حيث تجري معظم الأعمال في الاقتصاد غير النظامي. هذا الأمر سيحرم العمّال من حقوقهم ويزيد من التأثير على ظروف عملهم. وستناقش هذه المسألة في القسم التالي ضمن خصائص العمل السوري وأثره على العمل اللبناني منخفض المهارة.

## ب. إدراج العمل السوري في لبنان

يعيش مئات الآلاف من العمّال السوريين النشطين مع عائلاتهم في لبنان. قبل عام 2011، كان العمّال السوريون يقيمون موسمياً دون عائلاتهم في لبنان. دفع النزاع المسلّح العائلات السورية إلى البحث عن لجوء في لبنان، وبالتالي أصبح على العمّال السوريين الآن مواجهة ارتفاع تكاليف المعيشة<sup>77</sup>.

يبحث هذا القسم في خصائص اليد العاملة السورية في لبنان وظروف عملها (i). ثم ينظر في إشراك فئات خاصة من المجتمع السوري في سوق العمل اللبناني (ii)، مع التركيز على عمل الأطفال وعمل النساء.

### ا. خصائص وشروط عمل السوريين في لبنان

السوريون في لبنان مهمّشون بطابع مؤسسي. منذ قرار عام 2015 بوقف تنفيذ الاتفاقية الثنائية لعام 1993 بشأن الإقامة، وفرض فئات جديدة للتأشيرات وإجراءات تجديد الإقامة، انخفض عدد السوريين الذين يحملون تصاريح الإقامة انخفاضاً كبيراً. وتكشف الأرقام الأولية الصادرة عن تقييم جوانب ضعف اللاجئين السوريين في لبنان عام 2021، التي تشمل اللاجئين السوريين المسجّلين فقط، أنّ 16 في المائة فقط من الأفراد فوق 15 عاماً يحملون تصاريح إقامة قانونية<sup>78</sup>.

**التوزيع المهني للعمال السوريين:** ينشط العمال السوريون في المجالات التي تتطلب مهارات منخفضة وبالتالي لا تدّر سوى القليل من الدخل بلا ضمان اجتماعي أو أمن وظيفي<sup>79</sup>. يختلف توزيع المهن المتاحة للسوريين بحسب القطاع النشط الأساسي في البلدات اللبنانية. وهكذا، كان يعمل نصفهم في الخدمات الشخصية في الجنوب، بينما 29 في المائة من العاملين السوريين في الزراعة ينشطون في عكار. قُسم غالبية العاملين (70 في المائة) في الزراعة بين عكار (34 في المائة) والبقاع (36 في المائة)<sup>80</sup>. تشير دراسات استقصائية حديثة إلى أنّه ابتداءً من عام 2016، كان 85 في المائة من العمّال الزراعيين في لبنان سوريين، بينما تتألف النسبة المتبقية البالغة 15 في المائة من مجموعات لبنانية وأخرى مثل الفلسطينيين<sup>81</sup>.

لم تطرأ تغييرات ملموسة على نوع المهن قبل وبعد تدفق اللاجئين إلى لبنان. يبدو أنّ العمّال السوريين حافظوا على نفس المهن التي كانوا يمارسونها قبل الأزمة. على سبيل المثال، كشفت دراسة استقصائية أنّ 90 في المائة من اللاجئين الذين شملهم الاستطلاع والذين يعملون حالياً في الزراعة ذكروا أنهم كانوا يعملون في الزراعة قبل الأزمة<sup>82</sup>.

في الآونة الأخيرة، في أيلول/سبتمبر عام 2021، نُشرت النتائج الأولية لتقرير تقييم جوانب ضعف اللاجئين السوريين في لبنان. وتُشير إلى الفروق بين عام 2020 وعام 2021 (ترد الأرقام في الجدول أدناه):

عام	زراعة	بناء	خدمات أخرى (فندق، مطعم، نقل، خدمات شخصية)
2020	32%	24%	9%
2021	27%	19%	16%

في المقابل، تكشف بيانات عام 2009 أنّ 46 في المائة من العاملين اللبنانيين في لبنان كانوا يعملون في قطاع الخدمات، يليهم 27 في المائة في التجارة<sup>83</sup>.

77 تقييم تأثير اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

78 المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اليونيسف، برنامج الأغذية العالمي، تقييم جوانب ضعف اللاجئين السوريين في لبنان، النتائج الأولية، أيلول/سبتمبر 2021.

79 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

80 المرجع نفسه.

81 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

82 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

83 Bou Khater (L.), Labour Policy and Practice, the Peace Building in Lebanon, August 2017.

لعمل السوري في لبنان هو في الأساس غير رسمي وموسمي، ويتّسم بأجور أقل، وساعات عمل أطول، وانعدام الحماية:

**العمل غير النظامي:** يعاني لبنان من مشكلة مزمنة هي تضخّم القطاع غير النظامي. يعمل معظم اللاجئين السوريين في القطاع غير النظامي، إذ يعمل 92 في المائة من العمّال بدون عقود<sup>84</sup>. يعمل أيضاً العمّال اللبنانيون في الاقتصاد غير النظامي. مع ذلك، فإنّ للسمة غير النظامية معانٍ مختلفة لدى هاتين المجموعتين: بالنسبة إلى السوري الذي يعمل بشكل غير نظامي/ هو يعمل بدون تصريح عمل، بينما بالنسبة إلى اللبناني الذي يعمل بشكل غير نظامي فهو عادة يعمل بدون عقد عمل أو تسجيل في الضمان الاجتماعي. مع ذلك، يواجه النوعان من العمّال غير النظاميين صعوبات تتعلق بانخفاض الأجور (غالباً ما تكون أقلّ من الحد الأدنى للأجور)، وعدم الوصول إلى برامج الحماية الاجتماعية، وسوء ظروف العمل<sup>85</sup>. يتّسم العمل غير النظامي بعدم وجود عقود عمل ونقص الحماية الاجتماعية وتجاوز مزايا تشريعات العمل. ويتّسم العمل في الاقتصاد غير النظامي عادة بعدم الاستقرار وانعدام الأمن وظروف العمل السيئة، كذلك فإنّ الأجور فيه أقلّ من الوظائف في القطاع النظامي<sup>86</sup>.

**العمل الموسمي:** ميزة أخرى للعمل السوري في لبنان هي طبيعته الموسمية وغير المستمرة، ما يزيد من تعريض هؤلاء العمّال للخطر ويجعلهم معتمدين على صاحب العمل. حوالي 72 في المائة من العمّال السوريين في لبنان يعملون ويتقاضون رواتبهم على أساس موسمي، و23 في المائة فقط يتقاضون رواتب شهرية منتظمة<sup>87</sup>.

**انخفاض الأجور والالتزامات:** أدّت سياسات العمل التي نُفّذت بعد انتهاء الحرب الأهلية اللبنانية وعدم وجود إصلاحات لاحقة إلى اقتصاد ليبرالي يعتمد على اليد العاملة الأجنبية الرخيصة ذات الإنتاجية العالية. أدّت العديد من الأسباب إلى تفضيل العمّال السوريين ذوي المهارات المنخفضة على اللبنانيين، على الرغم من أنّ ثلث قوة العمل اللبنانية كانت "من الفقراء وغير المتعلمين ومن المنخرطين بالعمل المؤقت غير الماهر أو شبه الماهر". أحد أسباب هذا التفضيل هو قبول الموظفين السوريين بأجور أقل بنسبة 40 في المائة من اللبنانيين<sup>88</sup>.

بالتالي، تسهّل ظروف عمل العمّال السوريين على أصحاب العمل استغلال وضعهم بدلاً من توظيف لبنانيين يتمتعون بمهارات مماثلة. بينما كان بإمكان السوريين قبل النزاع الوصول إلى الدعم الاجتماعي وفي وطنهم، حيث تم تقديم العديد من الخدمات مجاناً، لم تعد هذه الميزة متاحة بسبب تدمير البنية التحتية والنزاع المسلح داخل سوريا. أصبح العمّال السوريون محرومين من مزايا العمل والحماية والتأمين الصحي، ويستفيد 1 في المائة فقط من هذه الخدمات. غالباً ما يعمل السوريون في ظروف غير آمنة أو غير صحية، ويعاني معظمهم من حالة صحية أو أكثر مرتبطة بالعمل أو من تعرّضهم لمخاطر في مكان العمل<sup>89</sup>.

**ساعات العمل:** مقارنة مع نظرائهم اللبنانيين، يعمل السوريون ساعات أطول بقليل؛ يعمل الذكور السوريون 50 ساعة في الأسبوع بينما يعمل اللبنانيون 48 ساعة في الأسبوع<sup>90</sup>.

فيما يلي، سنسلط الضوء على قضيتين أخريين تتعلّقان بخصوص السوريين وظروف عملهم في لبنان: عمل الأطفال ومشاركة المرأة في سوق العمل.

اعتباراً من تشرين الثاني/ نوفمبر عام 2020، قدّرت الحكومة اللبنانية أنّ البلد يستضيف 1.5 مليون سوري فرّوا من النزاع في سوريا<sup>91</sup>. تكشف أحدث البيانات المتعلقة باللاجئين السوريين المسجّلين أنّ العدد يبلغ 844056<sup>92</sup>. ومن بين المسجّلين، بلغ التوزيع الديموغرافي للاجئين السوريين في لبنان 51 في المائة إناث و 49 في المائة ذكور و 53 في المائة أطفال<sup>93</sup>.

84 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

85 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

86 WFP, ILO, UNDP, Jobs make the difference – Expanding economic opportunities for Syrian refugees and host communities, 2017.

87 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

88 دعم لبنان (2016) سبل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجياً والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية.

89 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

90 المرجع نفسه.

91 الحكومة اللبنانية والأمم المتحدة، خطة لبنان للاستجابة للأزمة 2017-2021 (تحديث 2021).

92 Syrian Regional Refugee Response, Lebanon's page on the Operational Data Portal, accessible on:

[https://data.unhcr.org/en/situations/syria/location/71#\\_ga=2.205703380.634794658.1637921122-1904077673.1629113688](https://data.unhcr.org/en/situations/syria/location/71#_ga=2.205703380.634794658.1637921122-1904077673.1629113688)

93 Atallah S, Mahdi D., Law and Politics of "Safe Zones" and Forced Return to Syria: Refugee Politics in Lebanon, LCPS, October 2017.

في الفقرتين التاليتين، سنقوم بوصف وإبراز الحقائق على الأرض والتحديات التي تواجه الأطفال والنساء في هذا الصدد.

## II. التركيز على عمل الأطفال والنساء اللاجئتين

**عمل الطفل:** أدت الظروف الاقتصادية والاجتماعية المتدهورة في لبنان إلى تسرب المزيد من الأطفال من المدارس والانضمام إلى العمل للمساعدة في إعالة أسرهم. في حين أثار الانهيار على جميع السكان في لبنان، فإن العائلات والأفراد الضعفاء هم الأكثر تضرراً. اللاجئون والأجانب هم من بين المجتمعات الأكثر ضعفاً ويرجع ذلك جزئياً إلى القيود القانونية والسياساتية التي يتعرضون إليها ونظام الدعم الهش، بالنظر إلى أنّ عائلاتهم وأصدقائهم (الشبكات غير الرسمية) لا يزالون في أوطانهم.

يتزايد عمل الأطفال في لبنان وينمو في القطاع غير النظامي، متخذاً شكل التجارة في الشوارع والزراعة القائمة على الأسرة. تتعدد أسباب عمل الأطفال بين اللاجئتين السوريتين، بما في ذلك توفير الدعم المالي الأساسي للأسرة أو عدم وجود معيل<sup>94</sup>.

تكشف الدراسات أنّ الأطفال السوريين العاملين كانوا في الغالب من الفتيان الصغار<sup>95</sup>. يعمل حوالي 8 في المائة من الأطفال اللاجئتين الذين تتراوح أعمارهم بين 10 و14 عاماً بشكل أساسي في الزراعة والتجارة. تم العثور على بعض الأطفال العاملين في أنشطة غير مشروعة، مثل العمل في مجال الجنس<sup>96</sup>.

أظهر مسح أجرته منظمة العمل الدولية في عام 2015 أنّ 73 في المائة من الأطفال المتسولين الذين شملهم الاستطلاع ينحدرون من سوريا. الأطفال المتسولون الذين تمت مقابلتهم عملوا بشكل رئيسي كباعة متجولين (46 في المائة) ومتسولين (26 في المائة) وماسحي أحذية (11 في المائة)<sup>97</sup>.

تركز النتائج التمهيدية لتقييم جوانب ضعف اللاجئتين السوريتين في لبنان لعام 2021 على عمل الأطفال والانضباط. وذكرت أنّ 5 في المائة من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 5 و17 سنة (27825 طفل) منخرطون في عمل الأطفال، بزيادة 1 في المائة عن عام 2020 وزيادة بنسبة 3 في المائة مقارنة بعام 2019<sup>98</sup>. تؤكد النتائج أنّ الصبية هم أكثر عرضة للانخراط في عمل الأطفال (8 في المائة) من الفتيات (2 في المائة).

أبرز التشريعات في هذا المجال هو القانون رقم 2002/422: "حماية الأحداث المخالفين للقانون أو المعرضين للخطر"<sup>99</sup>. تعرّف المادة الأولى من هذا القانون الحدث بأنه الشخص الذي لم يتم الثامنة عشرة من عمره. يتألف القانون من فصلين رئيسيين؛ ينص الفصل الأول على التدابير الخاصة المطبّقة على الحدث الذي يخالف القانون، ويغطي الفصل الثاني موضوع (وحماية) الأحداث المعرضين للخطر. يُمنح القضاة سلطة واسعة لحماية الأحداث. وتحدّد المادة 25 الحالات التي يُعتبر فيها الحدث مهدّداً، على سبيل المثال، إذا وُجد متسولاً أو مشرداً<sup>100</sup>.

مع ذلك، يواجه كلّ من القانون والخطط الوطنية التي يتم تبنيها لمكافحة عمل الأطفال عقبات خطيرة: (i) يفتقر لبنان بشدة إلى ملاجئ لاستقبال القاصرين المعرضين للخطر، ويكافح القضاة أيضاً لإيجاد ملاجئ للقصر المعرضين للخطر، لا سيما القصر الأجانب. (ii) لم يصدر أي مرسوم تنفيذي للقانون رقم 2002/422. (iii) يتداخل حصول الأحداث النازحين السوريين على الحماية بموجب القانون رقم 422 مع قانونية إقامة آبائهم في لبنان<sup>101</sup>.

94 تقييم أثر اللاجئتين السوريتين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.  
95 المرجع نفسه.

96 Errighi L., Griesse J., (2016), The Syrian Refugee Crisis: Labour Market Implications in Jordan and Lebanon, European Commission.

97 ILO, UNICEF, Save the Children and the Ministry of Labor (2015). Children living and working on the streets in Lebanon: profile and magnitude. Consultation & Research Institute.

98 المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئتين، اليونيسف، برنامج الأغذية العالمي، تقييم جوانب ضعف اللاجئتين السوريتين في لبنان، النتائج الأولية، أيلول/سبتمبر 2021.  
99 قانون حماية الأحداث المخالفين للقانون أو المعرضين للخطر، رقم 422، الجريدة الرسمية رقم 34، 6 حزيران/يونيو 2002.

100 الباب الثالث، المادة 25، قانون حماية الأحداث المخالفين للقانون أو المعرضين للخطر، رقم 422.

101 El Daif, C., Shuayb, M., Maalouf, M. The Vulnerability of Refugees amid Lebanese Law and the Humanitarian Policies. 2021. VULNER Research Report 1.

## دصول السوريون على الإقامة القانونية والعمل في لبنان: الوضع والآفاق

**عمل المرأة:** أظهرت الدراسات أنّ العديد من اللاجئين السوريين في لبنان لم يبدأ العمل إلا بعد لجوئهم بعد عام 2011، حيث عملن لإعالة أسرهنّ<sup>102</sup>. تقدّر بطالة المرأة السورية بنحو 68 في المائة. والعوامل التي تؤدي إلى ارتفاع هذه النسبة هي مزيج من عوامل ثقافية مقترنة بنسبة عالية من الأطفال الصغار حيث تقدّم النساء عادة رعاية الأطفال<sup>103</sup>.

تكشف الدراسات عن فجوة في الدخل بين اللاجئين السوريين واللاجئين السوريين، إذ بلغ متوسط الأجر 19.81 دولاراً للذكور و10.80 دولاراً للإناث<sup>104</sup>. خلص تقييم منظمة العمل الدولية إلى هذه الفجوة الكبيرة بين الجنسين، حيث يقل دخل الإناث بنسبة 40 في المائة تقريباً عن الرجال<sup>105</sup>. وهذه الفجوة في الدخل أقل بين العمّال اللبنانيين؛ حيث يبلغ متوسط أجر الذكور 45.70 دولاراً و41.60 دولاراً للإناث<sup>106</sup>.

سيبحث القسم التالي في آثار الأزمة السورية وتدفق اللاجئين على الاقتصاد اللبناني وسوق العمل والعمّال الوطنيين.

102 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

103 Errighi L., Griesse J., (2016), The Syrian Refugee Crisis: Labour Market Implications in Jordan and Lebanon, European Commission.

104 ACTED, (2014), Labour Market Assessment in Beirut and Mount Lebanon.

105 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

106 ACTED, (2014), Labour Market Assessment in Beirut and Mount Lebanon.



## ت. آثار الأزمة السورية على سوق العمل في لبنان

ليس من السهل دراسة اتجاهات سوق العمل اللبناني لأنّ لبنان يفتقر إلى البيانات المحدّثة بمرور الوقت. لم يُجرِ لبنان أيّ تعداد سكاني وطني منذ عام 1972 أو أية إحصاءات حول مؤشرات سوق العمل.

بالتالي، من الصعب تحديد تأثيرات الأزمة السورية على لبنان بدقّة وتمييزها عن المشاكل الهيكلية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها لبنان منذ عقود. مع ذلك، من الواضح أنّ الاقتصاد اللبناني كان يتباطأ بالأصل قبل التدفق الكبير للاجئين<sup>107</sup>.

يبحث هذا القسم في البيانات والتحليلات المتوفرة حول تأثيرات الأزمة السورية على سوق العمل في لبنان؛ سننظر في تداعياتها على الاقتصاد (i) ثم نبحث في تداعيات تدفق العمّال السوريين (اللاجئين) على سوق العمل والعمّال اللبنانيين (ii).

## ا. آثار النزاع السوري على الاقتصاد

أثر النزاع السوري على اقتصاد دول الجوار؛ إذ عرقل التجارة الإقليمية، وسبب انخفاض عائدات السياحة وتردّي ثقة المستثمرين وتراجع تدفقات رأس المال إلى المنطقة<sup>108</sup>. أثر النزاع بشدة على عائدات لبنان وصادراته بسبب اعتماد البلد على النقل البري عبر سوريا للوصول إلى أسواق الأردن والخليج؛ ما يشكل حوالي 60 في المائة من صادراته.

تضرّر لبنان، البلد المجاور لسوريا، من الأزمة وانعكساتها. انخفضت صادرات لبنان بمقدار النصف - من حوالي 5 مليارات دولار إلى 2.4 مليار دولار - بين عامي 2010 و2015 بعد إغلاق الحدود الجنوبية لسوريا مع الأردن في عام 2014<sup>109</sup>. أثر هذا الانخفاض في المقام الأول على الصادرات الزراعية اللبنانية، والتي تمثل ما يقارب 15 في المائة من إجمالي الصادرات<sup>110</sup>. علاوة على ذلك، تراجعت السياحة بسبب الخوف من العنف، إذ كان السفر إلى كلّ من لبنان وسوريا يمثل حصة كبيرة من سوق السفر قبل عام 2011<sup>111</sup>.

وتكشف مؤشرات أخرى عن: (1) انخفاض النمو الاقتصادي من حوالي 8 في المائة سنوياً خلال الفترة 2007-2010 إلى 3 في المائة في عام 2011 إلى 2 في المائة في عام 2012. (2) تضرّر الاستثمارات الخاصة في لبنان بسبب قرب لبنان من سوريا وهشاشة الوضع الأمني. (3) اتّسع العجز المالي الضخم أساساً بدرجة أكبر. (4) زيادة الإنفاق الحكومي لتلبية الطلب المتزايد على الخدمات العامة بما في ذلك التعليم والصحة والكهرباء وإمدادات المياه وإدارة النفايات الصلبة والنقل<sup>112</sup>.

تكشف التوقعات أنّ التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة السورية وتدقّق اللاجئين إلى لبنان سيكون لهما آثار عميقة وطويلة الأمد على الاقتصاد اللبناني<sup>113</sup>.

تُظهر البيانات والأرقام أعلاه أنّ الضربة التي لحقت بالاقتصاد اللبناني ومؤشرات النمو مرتبطة بشكل أساسي بالأزمة السورية والنزاع المسلح. إنما التمييز بين آثار النزاع (عدم الاستقرار وإغلاق الحدود) وتدقّق اللاجئين إلى لبنان هو حجر الزاوية لفهم أزمة اللاجئين والتخفيف منها بشكل مناسب. من الواضح أنّ المؤشرات السلبية المبيّنة أعلاه، المسجّلة بعد عام 2011، هي نتيجة طبيعية للوضع داخل سوريا. يجب عدم إغفال حقيقة أنّ الحدود البرية المفتوحة الوحيدة للبنان هي الحدود مع سوريا. في الفقرة التالية، سننظر في آثار تدفق اللاجئين على سوق العمل والعمّال اللبنانيين.

107 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

108 Errighi L., Griesse J., (2016), The Syrian Refugee Crisis: Labour Market Implications in Jordan and Lebanon, European Commission.

109 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

110 WFP, ILO, UNDP, Jobs make the difference – Expanding economic opportunities for Syrian refugees and host communities, 2017.

111 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

112 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

113 David A, Marouani MA, Nahas C, Nilsson B. The economics of the Syrian refugee crisis in neighboring countries: The case of Lebanon. Econ Transit Institut Change. 2020; 28:89–109. <https://doi.org/10.1111/ecot.12230>

## II. آثار تدفق اللاجئين السوريين على سوق العمل اللبناني

يعاني لبنان من نقص في السياسات والاستراتيجيات والقرارات القائمة على المعرفة لسد الفجوة بين تخصصات الخريجين واحتياجات سوق العمل. وبحسب البنك الدولي، قبل النزاع السوري والتدفق الهائل للاجئين إلى لبنان، كان الاقتصاد اللبناني بحاجة إلى خلق عدد وظائف أكثر بستة أضعاف من أجل استيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل<sup>114</sup>. أدت الفجوة في خلق فرص العمل إلى هجرة الشباب اللبناني والسكان بشكل عام. فمثلاً، تم خلق 3400 فرصة عمل سنوياً في العقد الماضي، مقارنة بنحو 19000 طلب جديد إلى سوق العمل كل عام.

تلخص الفقرة أدناه التدايعات الهامة التي أبرزتها تقارير الباحثين والمنظمات على مرّ السنين. كما هو واضح، ظلّت سلطات الدولة اللبنانية تنكر أزمة اللاجئين ولم تتخذ تدابير صارمة لاستيعاب التدفق أو تخفيفه. كان لتعاكس السلطات العامة أثر سلبي، إذ لم تُعتمد أية سياسات للاستفادة من اليد العاملة الإضافية أو لحماية العامل اللبناني أو سوق العمل بشكل عام.

**استبدال العمّال اللبنانيين بسوريين:** أثر وصول مئات الآلاف من العمّال السوريين الذين استقرّوا في لبنان على الموظّفين اللبنانيين المتموضعين في أدنى درجات سلم المهارة<sup>115</sup>. تكشف أرقام البطالة عن ارتفاع معدّل البطالة بين مواطني الدول المجاورة التي تستضيف لاجئين سوريين بسبب توفّر اليد العاملة الرخيصة واضطراب القطاعات الاقتصادية النشطة في كلٍّ من هذه الدول. فمثلاً، ارتفع في لبنان معدّل البطالة بين اللبنانيين من حوالي 11 في المائة قبل الأزمة إلى ما يقدر بنحو 18-20 في المائة (Hamdan 2015, IMF 2014)، ما أثر بشكل خاص على العمّال الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15-24) في كلا البلدين<sup>116</sup>.

بينما وصلت نسبة اللبنانيين في فئة المهارات العالية إلى 90 في المائة من إجمالي العاملين في لبنان، انخفضت في فئة المهارات المنخفضة إلى 45 في المائة - ما يعني أنّ نصف العمّال ذوي المهارات المنخفضة في لبنان هم من الأجانب<sup>117</sup>. بسبب تدفق مئات الآلاف من العمّال السوريين ذوي المهارات المنخفضة، تعرّض اللبنانيون من ذوي المهارات المنخفضة لضغوط شديدة<sup>118</sup>. أدى وجود اليد العاملة السورية الأرخص سعراً إلى فقدان اللبنانيين لوظائفهم، بالنظر إلى أنّ العمّال السوريين يعملون برواتب أقل، ولساعات أطول، وبدون مزاي الضمان الاجتماعي<sup>119</sup>. وبالتالي أدى ذلك إلى انخفاض الدخل اللبناني، ما صعّب الحفاظ على مستوى المعيشة المعتاد<sup>120</sup>. وبحسب منظمة الأغذية والزراعة، أدت الزيادة في اليد العاملة السورية إلى انخفاض الأجور اليومية بنسبة 60 في المائة<sup>121</sup>.

أشير إلى هذه الظاهرة باسم "تأثير الاستبدال"<sup>122</sup>. ساهم الضغط الذي سببه العمّال السوريون على سوق العمل المشبع أصلاً والرواتب وظروف العمل، في زيادة البطالة، وكان الضغط الأكبر في المناطق أو الأماكن التي تشهد أكبر تجمع للاجئين في شمال لبنان (في طرابلس) والبقاع<sup>123</sup>. أظهرت دراسة ركزت على ببنين (بلدة في قضاء عكار) أنّ قطاع الجيش والأمن هو القطاع الوحيد في سوق العمل الذي لم يتأثر بشكل مباشر بتدفق السوريين لأنّ التوظيف فيه حكر على المواطنين اللبنانيين<sup>124</sup>.

التأثير الآخر هو التغييرات التي حدثت في تكوين سوق العمل؛ يشهد لبنان زيادة في الطلب على اليد العاملة التي تتطلب مهارات منخفضة في القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة، والتي تتسم بانخفاض الأجور وبظروف عمل سيئة<sup>125</sup>.

114 ACTED, (2014), Labour Market Assessment in Beirut and Mount Lebanon.

115 Errighi L., Griesse J., (2016), The Syrian Refugee Crisis: Labour Market Implications in Jordan and Lebanon, European Commission.

116 116 دعم لبنان (2016) سبل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجياً والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية.

117 David A, Marouani MA, Nahas C, Nilsson B. The economics of the Syrian refugee crisis in neighbouring countries: The case of Lebanon. Econ Transit Institut

Change. 2020;28:89-109. <https://doi.org/10.1111/ecot.12230>

المرجع نفسه. 118

119 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

120 Thorleifsson C., The limits of hospitality: coping strategies among displaced Syrians in Lebanon, 2016.

121 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

122 This effect had been mentioned by David A, Marouani MA, Nahas C, Nilsson B. The economics of the Syrian refugee crisis in neighbouring countries: The case of Lebanon. Econ Transit Institut Change and Longuenesse E., TRAVAILLEURS ÉTRANGERS, RÉFUGIÉS SYRIENS ET MARCHÉ DU TRAVAIL, l'Harmattan, « Confluences Méditerranée » 2015/1 N° 92 | pages 33 à 47.

123 Longuenesse E., TRAVAILLEURS ÉTRANGERS, RÉFUGIÉS SYRIENS ET MARCHÉ DU TRAVAIL, l'Harmattan | « Confluences Méditerranée » 2015/1 N° 92 | pages 33 à 47.

124 Thorleifsson C., The limits of hospitality: coping strategies among displaced Syrians in Lebanon, 2016.

125 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

مع ذلك، فإنّ الضغط على توفر العمل وظروف العمل للعمال اللبنانيين والسوريين ذوي المهارات المنخفضة يحمل مزايا كبيرة للبنانيين الأغنياء: الملاك وأصحاب المشاريع والأفراد اللبنانيين من الطبقة المتوسطة إلى العليا. استفاد الآخرون من أزمة اللاجئين، في حين أنّ الأسر الأشد فقراً وضعفاً وأطفالها هم الأكثر عرضة للتهديد<sup>126</sup>.

**التوتر الاجتماعي والأفضلية التنافسية:** أدت المنافسة بين اللبنانيين والسوريين، والتي أفادت أرباب العمل والطبقات العليا في الاقتصاد اللبناني، إلى تصعيد التوتر بين المجموعتين. يفتقر السوريون إلى الحماية الاجتماعية في لبنان، ويحرم لبنان سكانه أيضاً من الحماية الاجتماعية ما لم يتم توظيفهم وتغطيتهم من خلال صناديق وخطط تأمين محددة. لا يوجد في لبنان نظام وطني مركزي لتوفير الرعاية الاجتماعية لمواطنيه لمساعدتهم على معالجة الفقر والبؤس وحالات الطوارئ<sup>127</sup>.

تزيد التصورات الخاطئة لدى اللبنانيين من حدة التوتر. فمثلاً يرى اللبنانيون أنّ المساعدة المقدّمة للسوريين هي أفضلية تنافسية لصالح اللاجئين لأنهم أصبحوا أكثر قدرة ورغبة في التنافس مع العمال اللبنانيين مقابل أجور أقل<sup>128</sup>.

أظهر استطلاع يهدف إلى تقييم نظرة اللبنانيين تجاه اللاجئين السوريين أنّ الغالبية العظمى من اللبنانيين (93 في المائة) يعتقدون أنّ السوريين يستنزفون مصادر الطاقة في البلاد. ويعتقد 98 في المائة أنّهم يأخذون وظائف اللبنانيين ويسببون خفض الأجور، بينما يعتقد 63 في المائة أنّهم يتلقون الدعم المالي بدرجة غير عادلة<sup>129</sup>.

تسلط الزيارة الأخيرة للمقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، البروفيسور أوليفيه دي شوتر، إلى لبنان في تشرين الثاني/نوفمبر 2021، الضوء على هذا التوتر المتزايد. في بيان زيارته، شدد المقرر الخاص على التصوّرات الخاطئة لدى اللبنانيين تجاه اللاجئين السوريين – يُنظر إلى السوريين على أنّهم مصدر للمنافسة على الوظائف والدعم والخدمات العامة<sup>130</sup>. سلّط المقرر الخاص الضوء على أنّ الأقاويل والتحيزات والأفكار الخاطئة والمسبقة حول هوية اللاجئين السوريين وأسباب إقامتهم في لبنان تنتشر على جميع مستويات المجتمع اللبناني، بما في ذلك داخل الحكومة. وعلى العكس، اعتبر أنّ اللاجئين السوريين هم كبش فداء في ظل فشل الحكومة. ويشير البيان إلى النتائج الأولية لتقييم جوانب الضعف لدى اللاجئين السوريين في لبنان 2021؛ يعيش 88 في المائة من اللاجئين في لبنان دون سلّة الأغذية الأساسية التي تضمن البقاء على قيد الحياة والمقدّرة بقيمة 490028 ليرة لبنانية للشخص الواحد شهرياً، ويواجه حوالي نصف الأسر السورية في لبنان (49 في المائة) انعدام الأمن الغذائي.

تسيء المنافسة بين العمال اللبنانيين والسوريين ذوي المهارات المنخفضة لكليهما، واللبنانيون الأكثر ثراءً هم المستفيدون الأساسيون. تستند هذه المنافسة إلى آلية استغلال العمال السوريين وإساءة معاملتهم، وهي آلية تستفيد من افتقار السوريين إلى الشرعية، ما يدفعهم نحو المزيد من الهشاشة. والخطر بالنسبة إلى لبنان هو مساهمة هذا الوضع في القطاع غير النظامي، في ظروف عمل بلا حقوق، ما قد يؤثر على وضع حقوق جميع العمال، اللبنانيين والسوريين وغيرهم.

في الجزء التالي والأخير، يبحث التقرير في تأثير المقاربات التنموية على التخطيط للاستجابة للاجئين. ويحلل كيفية الإدارة أو خلق ظروف معيشية أفضل للاجئين مع تخفيف التوترات المحتملة بينهم وبين المجتمعات المضيفة.

126 تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم، منظمة العمل الدولية، 2013.

127 Thorleifsson C., The limits of hospitality: coping strategies among displaced Syrians in Lebanon, 2016.

128 المرجع نفسه.

129 المرجع نفسه.

130 المفوضية السامية لحقوق الإنسان، بيان الأستاذ أوليفيه دي شوتر، المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، خلال زيارته إلى لبنان، 1-12 تشرين الثاني/نوفمبر 2021. على الرابط <https://www.ohchr.org/ar/statements/2021/11/statement-professor-olivier-de-schutter-united-nations-special-rapporteur>

## الجزء الثالث | مبادرات سبل العيش للاجئين السوريين: الربط بين الشؤون الإنسانية والتنمية

يجيب هذا الجزء على الأسئلة التالية: ما الذي تم اقتراحه أو تحقيقه فيما يتعلق بإدماج العمّال السوريين في الاقتصاد والسوق اللبنانيين؟ هل دُرست هذه المبادرات والبرامج جيداً وهل يمكنها أن تخفّف من حدّة المنافسة والتوتر، خاصة بالنسبة إلى اليد العاملة اللبنانية منخفضة المهارة؟ وبناء عليه، ما الذي يمكن اقتراحه لتحسين اندماج السوريين في سوق العمل دون التأثير سلباً على اللبنانيين؟

يبحث القسم (أ) في قطاع سبل العيش في لبنان في إطار خطة لبنان للاستجابة للأزمة (LCRP) لفهم نطاق الاستجابة الرسمية لسبل العيش ونهجها وأهدافها. ويبحث القسم (ب) في تجارب البلدان الأخرى المضيفة للاجئين فيما يتعلق بإدماج العمال. وأخيراً، يدرس القسم (ت) الترابط بين الشؤون التنموية-الإنسانية في لبنان ويستكشف قدرتها على النجاح.

### أ. سياسة سبل العيش والمبادرات في إطار خطة لبنان للاستجابة للأزمة

انتقلت الاستجابة لأزمة اللاجئين في لبنان مؤخراً من نهج إنساني بحت إلى نهج تنموي، حيث يتم تشجيع الاستقلال الذاتي للاجئين. مع ذلك، يتطلب هذا التحوّل أو الجمع بين الاستجابتين تعاوناً بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية وموافقة البلدان المضيفة للسماح لمجتمع اللاجئين بالاعتماد على الذات. يفسّر البعض الاعتماد على الذات أو يفهمه على أنه اندماج محلي للاجئين. وهكذا، يستكشف هذا القسم في البداية السياقات الدولية والإقليمية للاستجابة لأزمة اللاجئين السوريين (i). ثم يبحث في قطاع سبل العيش في إطار سياسات الاستجابة الوطنية في لبنان لاستكشاف حدود النهج التنموي-الإنساني (ii).

### ا. تحديد سياق الاستجابة اللبنانية لأزمة اللاجئين السوريين ضمن الاستجابة الدولية

كانت الاستجابة لأزمة اللاجئين في جميع أنحاء العالم تخضع بشكل صارم لولاية مفوضية اللاجئين، والتي توفّر استجابة إنسانية تركز على الوصول إلى الاحتياجات الأساسية وحماية السكان اللاجئين الأكثر ضعفاً. مع ذلك، شجّع هذا التطوّر على المستوى الدولي على التحرك نحو دمج نهج إنمائي في الاستجابة الإنسانية. في لبنان، أصبح التدخّل الإنساني التقليدي أكثر توجهاً نحو التنمية ابتداءً من عام 2014. شكّل المانحون الغربيون والمنظمات الدولية حافزاً أساسياً لهذا التغيير في النهج، بدافع الرغبة في أن يكون لدى اللاجئين "منعة" وأكثر "اعتماداً على الذات" وأقل اعتماداً على المساعدات الدولية<sup>131</sup>.

يعتبر قطاع سبل العيش في الاستجابة لأزمة اللاجئين في لبنان نقطة الوصول الرئيسة للتحوّل من تقديم الرعاية والمساعدة والحماية إلى نهج إنمائي يسمح باستقلالية اللاجئين. مهمّة قطاع سبل العيش هي ضمان الوصول إلى فرص كسب العيش والوظائف المدرة للدخل.

يشير الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، الذي تم تبنيه في عام 2018، إلى الوضع الذي طال أمده بالنسبة إلى ملايين اللاجئين في جميع أنحاء العالم<sup>132</sup>. يدعو الاتفاق إلى مزيد من الإنصاف في تقاسم عبء مسؤولية استضافة اللاجئين في العالم وتقديم الدعم لهم وللمجتمعات المضيفة المتضررة. تنص الفقرة 7 على أربعة أهداف، بينما تهدف الفقرة 2 إلى "تعزيز قدرة اللاجئين على الاعتماد على الذات". يأخذ الميثاق في الاعتبار الاستجابة متعددة الطبقات لأزمة اللاجئين التي طال أمدها:

**الترتيبات على الصعيد الوطني:** أنشأتها البلدان المضيفة المعنّية لتنسيق وتيسير جهود جميع أصحاب المصلحة المعنيين الساعين إلى تحقيق استجابة شاملة. (الفقرة 20).

**منصة الدعم:** بناءً على طلب البلدان المضيفة المعنية أو البلدان الأصلية، عند الاقتضاء، يمكن أن تقوم المفوضية بتشغيل/تعطيل منصة الدعم ومساندتها لحشد المساهمات والدعم بأشكال مختلفة. (الفقرة 24).

131 Lenner K., Turner L. (2018), Making refugees work? The politics of integrating Syrian refugees into the labour market in Jordan.

132 الأمم المتحدة، تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، الجزء الثاني الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، A/73/12، الجزء الثاني.

**النُّهج الإقليمية ودون الإقليمية:** غالباً ما يكون لتحركات اللاجئين أبعاد إقليمية أو شبه إقليمية هامة. دون المساس بالدعم العالمي، يمكن أن تساهم الآليات أو المجموعات الإقليمية ودون الإقليمية، حسب الاقتضاء، بفعالية في تسوية أوضاع اللاجئين في مناطق كل منها. (الفقرة 29)

يدعو الاتفاق الجهات الفاعلة في التنمية لتحفيز تدخّلات المساعدات الإنسانية للعمل على تخطيط وتنفيذ برامج التنمية وسياساتها على نحو يعود بالفائدة المباشرة على المجتمعات المضيفة واللاجئين على حدّ سواء، (الفقرة 65). ويضيف أنّه رهناً للقوانين والسياسات المحليّة للبلدان المضيفة، ستساهم الدول وأصحاب المصلحة المعنيون بالموارد والخبرة لزيادة الفرص الاقتصادية والعمل اللائق وإنشاء الوظائف وبرامج الأعمال الحرّة لأفراد المجتمع المضيف واللاجئين.

مع ذلك، يكافح النهج التنموي من أجل أن يأخذ مكانه في استجابة الدول المجاورة لسوريا. يُعتبر إنشاء هذا الرابط بين العمل الإنساني والتنمية أمراً معقداً وصعباً نظراً لوجود العديد من الاختلافات بين النهجين على مستوى الجهات الفاعلة والجدول الزمني والأهداف<sup>133</sup>. علاوة على ذلك، فإنّ الضغط الذي مارسه المجتمع الدولي ومانحوه لتبني نهج تنموي للاستجابة للاجئين في بلدان ثالثة يمكن اعتباره أو تفسيره على أنّه "أداة لتحقيق أهداف - سياسية - تنموية"<sup>134</sup>.

على الرغم من أنّ الاتحاد الأوروبي يدعم خلق فرص عمل للاجئين السوريين، إلا أنّ ميثاق الاتحاد الأوروبي ولبنان لم يدعُ إلى اتخاذ مثل هذه الإجراءات<sup>135</sup>. خلال مؤتمر دعم سوريا والمنطقة الذي عُقد في لندن عام 2016، تمّ التعهد بالعديد من الالتزامات لضمان تحقيق نهج تنموي، مثل التزام الدول المجاورة<sup>136</sup> بفتح أسواق العمل وتحسين البيئة التنظيمية المحليّة<sup>137</sup>. في المقابل، سيقوم الاتحاد الأوروبي بتعبئة سياساته التنموية وترتيبات التمويل الخاصة به<sup>138</sup>.

مع ذلك، في حالة لبنان، لا ينص الاتفاق بين الاتحاد الأوروبي ولبنان على حصول اللاجئين على عمل. بدلاً من ذلك، يركّز على خلق فرص العمل وتطوير الأعمال للبنانيين (بافتراض أنّه سيخلق فرص عمل للاجئين السوريين بشكل غير مباشر)<sup>139</sup>. في سياق هذه الترتيبات المالية، يدعو الميثاق الحكومة اللبنانية إلى تسهيل الإقامة القانونية المؤقتة للاجئين السوريين والحصول على عمل<sup>140</sup>.

ينتج هذا الحل الوسط عن إعطاء الاتحاد الأوروبي الأولوية لإدارة الحدود على اعتبارات أخرى: سوف يفض الطرف عن الانتهاكات المتكررة لحقوق اللاجئين من أجل الحفاظ على الحوار مع السلطات الحاكمة<sup>141</sup>.

**الخطة الإقليمية للاجئين والمنعة (3RP):** في عام 2015، وضع المجتمع الدولي، تحت القيادة المشتركة للمفوضية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نهجاً جديداً للاستجابة للتداعيات الإقليمية للأزمة السورية. تعدّ خطة RP3 بمثابة منصّة تنسيق استراتيجي وتخطيط ومناصرة وجمع الأموال وبرمجة للشركاء في المجال الإنساني والإنمائي للاستجابة للأزمة السورية. ويتألف النهج من خطة إقليمية واحدة، مع خمسة فصول مستقلة تغطّي بلدان مختلفة: تركيا ولبنان والأردن والعراق ومصر<sup>142</sup>.

تشتمل RP3 على عنصرين مترابطين؛ يتناول عنصر اللاجئين احتياجات الحماية والمساعدة الإنسانية للاجئين، بينما يتناول عنصر المنعة احتياجات القدرة على الصمود والاستقرار والتنمية للأفراد والمجتمعات والمؤسسات المتأثرة. يهدف هذا القسم إلى تعزيز قدرات الفاعلين الوطنيين.

لا تزال الاستجابة لسبل العيش في إطار الاستجابة الإقليمية للأزمة السورية تعاني من نقص التمويل مقارنة بقطاعات الاستجابة الأخرى. في عام 2015، وصل الدعم الذي تمّ تلقّيه إلى 21 في المئة من الأموال المطلوبة<sup>143</sup>.

133 Rosanne Anholt & Giulia Sinatti (2020) Under the guise of resilience: The EU approach to migration and forced displacement in Jordan and Lebanon, Contemporary Security Policy, 41:2, 311-335, DOI: 10.1080/13523260.2019.1698182

134 المرجع نفسه.

135 المرجع نفسه.

136 الدول المجاورة التي تستضيف لاجئين سوريين - مصر والعراق والأردن ولبنان وتركيا.

137 WFP, ILO, UNDP, Jobs make the difference – Expanding economic opportunities for Syrian refugees and host communities, 2017.

138 Lenner K., Tuner L., Learning from the Jordan Contract, 2018.

139 Rosanne Anholt & Giulia Sinatti (2020) Under the guise of resilience: The EU approach to migration and forced displacement in Jordan and Lebanon, Contemporary Security Policy, 41:2, 311-335, DOI: 10.1080/13523260.2019.1698182

140 Fakhoury T., Refugee Governance in Crisis: The Case of the EU-Lebanon Compact, 2020.

141 المرجع نفسه.

142 3RP model, accessible on: <https://www.3rpsyriacrisis.org/>

143 WFP, ILO, UNDP, Jobs make the difference – Expanding economic opportunities for Syrian refugees and host communities, 2017.

على المستوى الوطني، تكزّس خطة الاستجابة للأزمة في لبنان أحد قطاعاتها للإدماج الاقتصادي للاجئين وسبل عيشهم. ستدرس الفقرة التالية استجابة قطاع العيش وتقيّم قدرته وكفاءته على التحرك نحو نهج تنموي.

## II. قطاع سبل العيش في إطار خطة الاستجابة للأزمة في لبنان

تشير النتائج الأولية لتقييم جوانب ضعف اللاجئين السوريين في لبنان 2021 إلى أنّ الأزمة الاقتصادية وجائحة كوفيد-19 قد دفع جميع السكان اللاجئين إلى ما دون الحد الأدنى لسلة الإنفاق في لبنان<sup>144</sup>. يكشف المصدر نفسه عن زيادة في نسبة أسر اللاجئين السوريين المعيشية التي يعمل فرد واحد منها على الأقل (66 في المائة عام 2021 مقابل 52 في المائة عام 2020) وزيادة الدخل من 262333 ليرة لبنانية إلى 517564 ليرة لبنانية. مع ذلك، فإنّ دخل الأسرة من العمل هو 5/1 من الحد الأدنى لسلة الإنفاق. لا تزال المساعدات الإنسانية هي المصدر الرئيس للدخل<sup>145</sup>. تُظهر النتائج الأولية أنّ البناء والزراعة يوفران لكلّ أسرة ما يقارب من 8 في المائة من إجمالي دخلها (البعض الآخر هو الدعم الغذائي لبرنامج الأغذية العالمي، والأمم المتحدة، ومساعدات المنظمات الإنسانية الأخرى، والائتمان، والديون).

لفهم وصول اللاجئين إلى الفرص المدوّرة للدخل، يجب علينا فحص قطاع سبل العيش في إطار خطة الاستجابة للأزمة في لبنان، وهي الفصل المتعلق بلبنان تحت الخطة الإقليمية للاجئين والمنع (3RP). يذكر تحديث 2021 أنّه منذ عام 2011، تلقى لبنان 8.807 مليار دولار أمريكي على شكل دعم ضمن إطار خطة الاستجابة للأزمة في لبنان<sup>146</sup>؛ خطة استجابة بقيادة مشتركة بين لبنان والأمم المتحدة. تهدف الخطة إلى (i) ضمان حماية الفئات الضعيفة من السكان؛ (ii) تقديم المساعدة الفورية للفئات السكانية الضعيفة؛ (iii) دعم تقديم الخدمات من خلال الأنظمة الوطنية؛ (iv) تعزيز الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في لبنان.

بلغت الأرقام التخطيطية للمستفيدين من خطة الاستجابة للأزمة في لبنان لعام 2021، 3.2 مليون شخص، كالتالي:

- مليون نازح سوري.
- مليون لبناني ضعيف.
- 180 ألف لاجئ فلسطيني في لبنان.
- 27,700 لاجئ فلسطيني من سوريا.

تنقسم الاستجابة إلى عشرة قطاعات، مع فرق قيادية منفصلة وأعضاء يعملون في كلّ منها. يشمل رد الحكومة اللبنانية (الوزارات ذات الصلة) و112 منظمة تابعة للأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية شريكة في إطارها. تشمل القطاعات العشرة الاستقرار الاجتماعي، والصحة، والحماية، والمياه، والأمن الغذائي، والزراعة، والمساعدات الأساسية، والمأوى، والطاقة، والتعليم، وسبل العيش.

من أجل هذا التقرير، سنقوم بدراسة استجابة سبل العيش لاستخلاص النتائج المتعلقة بالوصول إلى فرص العمل والعمل. لدى القطاع 60 منظمة تعمل تحت مظّته.

تستخدم خطة الاستجابة للأزمة في لبنان خطاباً يشير إلى أنّه يضمن التآزر بين التخطيط الوطني واستجابات الشركاء من خلال:

"ضمان التآزر بين التخطيط الوطني واستجابات الشركاء من خلال التوفيق بين جهود خطة لبنان للاستجابة للأزمة والاستراتيجيات الوطنية والخطط المتفق عليها وتمكين الوزارات المعنية من لعب دور أكبر في القيادة والتنسيق على المستويين الوطني والمحلي مع الاستفادة من دعم الأمم المتحدة والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية."

مع ذلك، يعتبر هذا البيان بعيداً عن الواقع. في حين يُظهر القسم أعلاه أنّ السلطات اللبنانية لم تتبنّ تدابير لتسهيل وصول السوريين إلى تصاريح الإقامة والعمل، تدعو خطة الاستجابة للأزمة في لبنان إلى المواءمة بين سلطات الدولة وأهداف الخطة.

144 المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اليونيسف، برنامج الأغذية العالمي، تقييم جوانب ضعف اللاجئين السوريين في لبنان، النتائج الأولية، أيلول/سبتمبر 2021

145 المرجع نفسه.

146 الحكومة اللبنانية والأمم المتحدة. خطة الاستجابة للأزمة في لبنان 2017-2021 (تحديث 2021).

# دصول السوريون على الإقامة القانونية والعمل في لبنان: الوضع والآفاق

عملياً، وبعيداً عما تم الإعلان عنه في السنوات الماضية بموجب خطة الاستجابة للأزمة في لبنان، تبوّى لبنان استجابتيّن مختلفتيّن ومتناقضتيّن لوجود اللاجئين السوريين في لبنان: الاستجابة الأمنية والاستجابة الإنسانية<sup>147</sup>. لكلّ من الاستجابتيّن جهاتها الفاعلة مع عدم وجود تنسيق حقيقي بينها. تقع خطة الاستجابة للأزمة في لبنان ضمن الجانب الإنساني للاستجابة. وبالتالي، نلاحظ أنّ وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة ووزارة البيئة ووزارة الاقتصاد هي سلطات الدولة الرئيسية النشطة تحت قيادة خطة الاستجابة للأزمة في لبنان. وينقص الفاعلون الأساسيون الذين يشكلون حجر الأساس للاستجابة لبقاء السوريين في لبنان وهم المؤسسات الأمنية - وزارة الدفاع<sup>148</sup> ووزارة الداخلية<sup>149</sup> ووزارة العمل.

بقي المجتمع الدولي يدفع باتجاه الرّبط بين العمل الإنساني والتنموي. إنّما، في لبنان، لم يؤثّر النهج التنموي لاستجابة اللاجئين على السّرد والممارسات. بدلاً من ذلك، فإنّ النهج الأمني للتحكّم في إقامات اللاجئين وتنقلهم هو النهج الرئيسي المطبق، ما يجعلهم أكثر اعتماداً على المساعدات الدولية.

تحت هدف خطة الاستجابة للأزمة في لبنان وتعزيز استقرار لبنان الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، نتائج قطاع سبل العيش:

- تحفيز تنمية الاقتصاد المحلي وأنظمة السوق من أجل إيجاد الفرص المدرة للدخل وعمل لائق وآمن.
- تحسين توظيف القوى العاملة.
- تعزيز تطوير السياسات وتهيئة بيئة مواتية لخلق فرص العمل.

يتضمن الهدف الرابع لخطة الاستجابة للأزمة في لبنان أهدافاً مثل خلق 15000 فرصة قصيرة الأجل، ينبغي أن يستفيد النازحون السوريون واللاجئون الفلسطينيون من 50 في المائة منها. إجمالاً، سيستفيد 67500 (بشكل مباشر وغير مباشر) من التدخّلات كثيفة العمالة. أخيراً، يُشير تحديث خطة الاستجابة للأزمة في لبنان 2021 إلى أنّها تستهدف 50951 لبنانياً و36538 نازحاً سورياً.

لا تزال خطة الاستجابة للأزمة في لبنان تواجه نقصاً حاداً في التمويل، لا سيما قطاع سبل العيش. وفقاً لأداة متابعة قطاع سبل العيش للربع الثالث من عام 2021، تم تلقيّ 25.5 في المائة فقط من احتياجات التمويل منذ كانون الثاني/يناير من عام 2021<sup>150</sup>. يذكر التقرير المرحلي أنّه تم الوصول إلى 27327 لبنانياً و18623 نازحاً سورياً. لا تزال الأزمة المعقدة مستمرة ووضعت جميع الأشخاص الذين يعيشون في لبنان في حالة استجابة إنسانية. رغم ذلك، لا يزال قطاع سبل العيش وقدرته على السعي إلى تحقيق استقلالية الأفراد في إعالة أنفسهم، مهمّش في الاستجابة الشاملة.

لم تساعد الأولويات والأهداف المحددة في هذا القطاع، مثل التدريب على مهارات السوق، وإنشاء ودعم الشركات المتوسطة والصغيرة - المتوسطة، في إحداث تغيير في وضع عمل اللاجئين السوريين. إضافة إلى ذلك، يلتزم قطاع سبل العيش بتعليمات وزارة العمل لحصر مشاركة اللاجئين السوريين في ثلاث قطاعات: الزراعة، والبناء، والنظافة.

## ب. الدروس المستفادة من البلدان المضيفة الأخرى حول الحصول على العمل

يبحث هذا القسم في التقدم الذي أحرزه لبنان في تمكين السوريين من الوصول إلى سوق العمل (i)، والدروس المستفادة من سياسات سبل العيش والعمل التي نقدتها البلدان الأخرى المضيفة للاجئين (ii).

147 El Daif, C., Shuayb, M., Maalouf, M. The Vulnerability of Refugees amid Lebanese Law and the Humanitarian Policies. 2021. VULNER Research Report 1.

148 يخضع الجيش اللبناني لولاية وزارة الدفاع.

149 تشرف وزارة الداخلية على عمل كل من المديرية العامة للأمن العام والمديرية العامة لقوى الأمن الداخلي.

150 Inter-Agency Coordination Lebanon, 2021 3rd quarter sector dashboard for Lebanon.

## 1. تقدّم لبنان في إطار التزاماته في مجال العمل تجاه اللاجئين السوريين

ليس للبنان سلطة رسمية واحدة لإدارة وتقييم وتعزيز استجابته لاحتياجات اللاجئين السوريين، وغيرهم من اللاجئين، والتخفيف من الآثار على المجتمعات اللبنانية المضيفة. تم إنشاء خطة الاستجابة للأزمة في لبنان والحوكمة الهيكلية لتخدم في جمع الجهات الفاعلة الدولية والمنظمات غير الحكومية وبعض الوزارات اللبنانية. ويزيد تراجع الدولة عن تحمّل المسؤولية فيما يتعلق بأزمة اللاجئين من صعوبة إدارة الأزمة<sup>151</sup>. باء إنشاء وزارة الدولة لشؤون النازحين (تحديداً للاجئين السوريين)، والذي استمر بضع سنوات، بفشل ذريع بسبب رفض كلّ وزارة مسؤولة عن جانب واحد من الاستجابة، نقل المسؤولية والإدارة إلى الوزارة الجديدة.

بينما كان لبنان متردداً في البداية في الاعتراف بحق الجهات الفاعلة الإنسانية والتنمية في إشراك اللاجئين في الوظائف المدرة للدخل، سُمح لاحقاً بتوليد الوظائف ما دامت تندرج تحت أحد القطاعات: الزراعة، والبناء، والتنظيف. بناءً عليه، تبنّت الجهات الفاعلة التنموية في لبنان العديد من الأساليب لتسهيل إدماج السوريين في سوق العمل المحلي.

مثلاً، تعاونت المنظمات غير الحكومية مع البلديات لتوظيف السوريين في الخدمات الأساسية للبنية التحتية مثل تنظيف القنوات ومشاريع إدارة النفايات المحليّة الصّلبة<sup>152</sup>. وهناك استثمار آخر إلى حدّ كبير يتعلّق بالدعم وهو الدعم الفنيّ للشركات اللبنانية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والتي تمثل حوالي 20 في المائة من المشاريع المخطط لها<sup>153</sup>.

بشكل منفصل، ومع غض النظر عن خلق فرص العمل، يتوقّر التدريب المهني والتدريب على المهارات للاجئين والمجتمعات المضيفة الضعيفة لتمكين المتدريين وربطهم بالمشاريع الصغرى والصغيرة - المتوسطة اقتصادياً<sup>154</sup>. فمثلاً، أجرت لجنة الإنقاذ الدولية تدريباً في إعداد الطعام والخياطة لمدة ثلاثة أشهر<sup>155</sup>. تتناول برامج تدريبية أخرى أسواق المزارعين والتدريب على المهارات الرقمية في لبنان؛ وطوّرت GIZ (المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي) تدريبات التمريض، وحرف البناء، والتدريب في مجال الضيافة<sup>156</sup>.

ينصّ تقرير خطة الاستجابة للأزمة في لبنان للفترة 2017-2020 على أنّ قطاع سبل العيش سيعمل على مطابقة المهارات التي يتم تدريسها في البرامج التعليمية بشكل أفضل مع المؤهلات المطلوبة في سوق العمل. لكن هناك العديد من التحديات التي تعرقل جهود المبادرات المختلفة وفعاليتها، لأنّ سياسات واستراتيجيات لبنان الرسمية لا تدعمها. وبالتالي، تظلّ هذه الجهود معثرة ولا تساهم في استراتيجية شاملة. علاوة على ذلك، يشعر البعض بالقلق إزاء عدم فعالية الدورات التدريبية، لا سيما تلك التي تُعطى للاجئين في القطاعات التي لا يُسمح لهم بالعمل فيها أو التي لا تُتاح فيها سوى فرص قليلة. بالتالي، ينبغي تقديم المزيد من التدريب لتحليل احتياجات السوق<sup>157</sup>.

لقد كان من الصعب على الجهات الفاعلة الإنمائية والإنسانية في لبنان التصدي والاستجابة لاحتياجات المجتمعات اللبنانية واللاجئين الضعيفة. تشمل الأسباب عدم تقديم الحكومة اللبنانية أية تنازلات للسماح لتلك الجهات الفاعلة بالقدرة على المناورة عندما يتعلق الأمر بتوظيف اللاجئين، ونقص دراسات السوق والاستراتيجيات المدروسة جيداً. وبالتالي، لتقييم احتمال دمج نهج التنمية عندما يستضيف بلد معين مجتمعاً واسعاً من اللاجئين، نحتاج إلى دراسة تجارب البلدان الأخرى. فذلك يساعدنا على فهم ما إذا تمكّنوا من إشراك مجتمع اللاجئين في وظائف مدرة للدخل دون التسبب في توترات اجتماعية ومنافسة غير عادلة مع مجتمعهم المحلي وكيفية ذلك. سنلقي نظرة على بعض هذه التجارب في الفقرة التالية.

151 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

152 برنامج الأغذية العالمي، منظمة العمل الدولية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. توفير فرص العمل يُحدث الأثر المنشود. توسيع الفرص الاقتصادية للاجئين السوريين والمجتمعات المحليّة المضيفة. 2017. المرجع نفسه.

153 المرجع نفسه.

154 المرجع نفسه.

155 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

156 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

157 المرجع نفسه.



## II. الدروس المستفادة من سبل العيش وسياسات العمل التي طبقتها البلدان الأخرى المضيفة للاجئين

لا تُعتبر الفجوة والاختلافات بين توقعات الخطط والالتزامات الإقليمية والوطنية المتنوعة والالتزامات تجاه اللاجئين السوريين سمة فريدة للاستجابة اللبنانية. تعاني العديد من السياسات والمشاريع التنموية في بلدان أخرى من انفصال مماثل بين الخطط والحقائق على أرض الواقع. أحد الأسباب هو سوء الفهم أو النية لتجاهل الحقائق على أرض الواقع للناس والمناطق المختلفة<sup>158</sup>.

**الأردن:** أحد الأمثلة على تأثيرات التوقعات غير الواقعية والتخطيط هو ميثاق الاتحاد الأوروبي والأردن الذي تم وصفه، حين توقيعه، على أنه نجاح وعلامة فارقة من حيث تحويل استجابات اللاجئين نحو الاعتماد على الذات والاستقلالية. مع ذلك، كشف تنفيذ شروط الميثاق والتجربة على أرض الواقع عن وجود عيب في الإسقاط والتخطيط والافتراضات الخاطئة فيما يتعلق بقابلية تطبيق الخطة وكفاءتها. وتدعو الاتفاقية إلى تسهيل وصول الأردن إلى سوق الاتحاد الأوروبي مقابل توظيف اللاجئين السوريين في مصانع تقع في 18 منطقة صناعية وتنموية في جميع أنحاء البلاد، كما تشمل قروضاً ميسرة من البنك الدولي لجذب الاستثمارات في الأردن. وسيرتفع معدّل توظيف السوريين في غضون سنوات قليلة من 15 في المائة إلى 25 في المائة<sup>159</sup>. مع ذلك، تجاهل الميثاق الاعتبارات الهيكلية المحلية المتعلقة بالعمال المهاجرين، لا سيما وأنّ أجور العمال في مجال الملابس قليلة جداً<sup>160</sup>. وعادة ما توظّف هذه الصناعة مهاجرات من الهند وسريلانكا وبنغلاديش. لكن على عكس بقية المهاجرين، لدى معظم السوريين أسر يعيلونها وعليهم دفع الإيجار والطعام والاحتياجات الأخرى<sup>161</sup>. وعلى الرغم من الاستثمارات والجهود الضخمة التي تبذلها الجهات الرسمية والمنظمات غير الحكومية، يعمل عدد قليل فقط من السوريين في المناطق اليوم. لا يزال السوريون، إلى حد كبير، يعملون في وظائف الزراعة والبناء في الاقتصاد غير النظامي، حيث كانوا يعملون أصلاً قبل أن يُسمح لهم بالعمل بشكل قانوني<sup>162</sup>.

**تركيا:** تُظهر النتائج الرئيسية أنّ عمل اللاجئين السوريين غير النظامي يؤثر سلباً على العمّال الأتراك العاملين في القطاع غير النظامي. على العكس من ذلك، فقد خلقت وظائف رسمية بأجور أعلى؛ وهكذا، ارتفع متوسط الأجور التركية<sup>163</sup>. مع ذلك، تختلف تجربة تركيا عن تجربة لبنان والأردن. ففي تركيا، يتمتّع اللاجئون السوريون بإمكانية الوصول إلى المزيد من القطاعات والوظائف، ويجدون أنفسهم في سوق عمل غير مشبع مع إمكانيات للنمو. لكن لا يزال اللاجئون السوريون يعانون من مشكلة العمل غير المستقر ويعملون بشكل رئيسي في القطاعات غير النظامية<sup>164</sup>.

**أوغندا:** كشفت دراسة أجرتها جامعة أوكسفورد عن الأثر الإيجابي لتدفق اللاجئين إلى بلد معين<sup>165</sup>. تساعد النتائج في إعادة التفكير في الافتراضات الشائعة. تقريرنا معني بشكل رئيسي بفكرة "اللاجئون عبء". النتائج الرئيسية للدراسة في أوغندا هي أنّ اللاجئين هم في الواقع زبائن يشتررون المنتجات والخدمات في البلد المضيف. في المناطق الحضرية، تعود هذه القوة الشرائية بالفائدة على المواطنين بمعدل 97 في المائة، بينما في المناطق الريفية، تصل نسبة المواطنين من البائعين إلى 68 في المائة. وبحسب الدراسة، يخلق اللاجئون فرص عمل للمواطنين إضافة إلى كونهم موظفين.

## ت. آفاق المستقبل

أظهرت الاحتجاجات في لبنان في العام الماضي، وتزايد حدّتها ابتداءً من تشرين الأول/أكتوبر عام 2019، أنّ مشاكل لبنان الاقتصادية والاجتماعية هي أكثر جوهرية من قضية وجود اللاجئين السوريين<sup>166</sup>. إذ تعود المشاكل التي تواجه لبنان ككلّ بشكل رئيس إلى الفساد والسياسة لأنّ "سياسة اللاسياسة" هي المقاربة الأساسية لملف الحكومة في لبنان.

158 Lenner K., Turner L. (2018), Making refugees work? The politics of integrating Syrian refugees into the labour market in Jordan.

159 Lenner K., Turner L. (2018), Making refugees work? The politics of integrating Syrian refugees into the labour market in Jordan.

160 Osseiran S., The Intersection of Labour and Refugee Policies in the Middle East and Turkey: Exploring the Dynamics of "Permanent Temporariness".

161 Foreign Policy, Investing in Low-Wage Jobs Is the Wrong Way to Reduce Migration, available on: [Investing in Low-Wage Jobs Is the Wrong Way to Reduce Migration – Foreign Policy](https://www.foreignpolicy.com/story/Investing-in-Low-Wage-Jobs-Is-the-Wrong-Way-to-Reduce-Migration-2021-11-03) [last checked on November 3 2021].

162 المرجع نفسه.

163 David A, Marouani MA, Nahas C, Nilsson B. The economics of the Syrian refugee crisis in neighbouring countries: The case of Lebanon. Econ Transit Institut

Change. 2020;28:89–109. <https://doi.org/10.1111/ecot.12230>

164 Osseiran S., The Intersection of Labour and Refugee Policies in the Middle East and Turkey: Exploring the Dynamics of "Permanent Temporariness".

165 Betts A., Bloom L., Kaplan J., Omata N. (June 2014). Refugee economies: rethinking popular assumptions. Humanitarian University project, University of Oxford.

166 Rosanne Anholt & Giulia Sinatti (2020) Under the guise of resilience: The EU approach to migration and forced displacement in Jordan and Lebanon, Contemporary Security Policy, 41:2, 311-335, DOI: 10.1080/13523260.2019.1698182

لا يمكن تقييم الانعكاسات الإيجابية أو السلبية للاجئين السوريين على اقتصاد لبنان ومجتمعه دون الاعتراف بأنّ لبنان لم يبذل أية جهود للاستفادة من فرص العمل التي حصل عليها مع تدقّق اللاجئين. ظلّ العمل السوري غير مهيكّل، ويقتصر على ثلاث قطاعات فقط ومناخ فقط لذوي المهارات المنخفضة<sup>167</sup>. وبالتالي، لم يُسمح للسوريين بقيادة الأنشطة التجارية وخلق فرص العمل والمساعدة في توسيع الاقتصاد من خلال الاستثمارات. نجح لبنان في إبعاد الأثرياء أو السوريين البارعين الذين فرّوا من النزاع المسلّح؛ بالتالي، فإنّ معظم العمّال السوريين الذين بقوا في لبنان هم عمّال ذوو مهارات منخفضة، ويعملون في الاقتصاد غير النظامي في قطاعات إنتاجية منخفضة. وعليه، فإنّ قدرتهم على تعزيز النمو الاقتصادي محدودة<sup>168</sup>.

تواجه فرصة الاستفادة من اليد العاملة السورية العديد من التحديات.

**من ناحية:** لدى لبنان القليل من الإمكانيات والقدرة على خلق النمو الاقتصادي والوظائف للسكان المقيمين فيه. ولأسباب هيكلية، على سبيل المثال: عدم الاستقرار السياسي، والكهرباء التي لا يمكن الاعتماد عليها، وتكاليف الإنتاج المرتفعة، والفساد، وسوء الإدارة، والافتقار العام لقدرة الحكومة<sup>169</sup>. علاوة على ذلك، يشكّل سوق لبنان الصغير (عدد السكان أقل من 5 ملايين) عقبة رئيسية أمام التنمية الاقتصادية<sup>170</sup>. بالتالي، يحتاج لبنان إلى توسيع الأسواق للشركات اللبنانية وتقديم المساعدة الفنية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم<sup>171</sup>. على لبنان العمل على جذب الاستثمارات. وقدرته على القيام بذلك كبيرة إذا اعتبرنا أنّ لديه مغترين بعدد كبير، ويتمتعون في كثير من الحالات، بموارد جيدة ولكن تقتصر استثماراتهم حتى الآن على البيوت الصيفية بدلاً من المشاريع التجارية<sup>172</sup>.

**من ناحية أخرى:** يواجه عمل اليد العاملة السورية تحديات. كما ورد في هذا التقرير، يواجه السوريون صعوبة في الحصول على الإقامة القانونية وتصاريح العمل؛ وهي عوائق رئيسية أمام السوريين لتأسيس أعمال تجارية واستثمارات، ما يدفع أصحاب المهارات العالية بينهم إلى مغادرة لبنان<sup>173</sup>.

إضافة إلى ذلك، يجب على أية خطة لدمج السوريين في سوق العمل أن تأخذ في الاعتبار خصائص عملهم وخلفيتهم التعليمية. معظم السوريين (80 في المائة) إما لم يتلقوا أيّ تعليم (29 في المائة) أو لم يواصلوا تعليمهم الرسمي بعد التعليم الابتدائي (52 في المائة)<sup>174</sup>. بالتالي، فإنّ المبادرات التي تستهدف فرص التوسع في قطاع العمل النظامي لن تغيّر مهنتهم، والاستثمار في البنية التحتية سيؤدّ فرصاً اقتصادية للعمّال اللبنانيين والسوريين<sup>175</sup>.

أظهر هذا التقرير أنّ لبنان يواصل اعتماد سياسات وأنظمة ترى اللاجئين السوريين كمهاجرين اقتصاديين بسيطين. يتجاهل هذا النهج الأعداد الهائلة من السوريين الذين يعيشون على الأراضي اللبنانية غير القادرين على العودة إلى سوريا أو غير الراغبين في ذلك قبل وجود حلّ سلمي للأزمة<sup>176</sup>. في أثناء ذلك، تزايد هشاشة وضعف السوريين في لبنان. لقد أثّرت محدودية وصولهم إلى الإجراءات الرسمية على لتسجيل واقعات الزواج والمواليد الجدد، وهي حقيقة سيتعين على السلطات اللبنانية التعامل معها عاجلاً أم آجلاً.

167 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

168 دعم لبنان (2016) سبل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجياً والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية.

169 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

170 دعم لبنان (2016) سبل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجياً والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية.

171 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

172 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

173 برنامج الأغذية العالمي، منظمة العمل الدولية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. توفير فرص العمل يُحدث الأثر المنشود. توسيع الفرص الاقتصادية للاجئين السوريين والمجتمعات المحلية المضيفة. 2017  
174 المرجع نفسه.

175 Opportunities for all, Rand corporation, 2018.

176 Ahmet I, Maissam N (2020) The politics of return: exploring the future of Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey, Third World Quarterly, 41:3, 415-433,

DOI: 10.1080/01436597.2019.1675503

## دصول السوررون على الإقامة القانونفة والعمل فف لبنان: الوضع والآفاق

فف أثناء ذلك، لدف الجهات الفاعلة الدولية، ولا سفما الاتحاد الأوروبي، اعتبارات أمنية وسفاسفة تدفعها إلى إعطاء الأولوفة لإدارة الحدود ووقف وصول اللاجئين إلى قازتها. بالتالف، لن تعطف الأولوفة لنهج قائم على الحقوق فضمن إقامة كرفمة للاجئين، ولا فمكنها تحففر أفة إصلاحات هفكلفة ما دام لبنان فستضف فعلفأ أعداداً كبرفة من اللاجئين<sup>177</sup>.

---

177 Fakhoury T., *Refugee Governance in Crisis: The Case of the EU-Lebanon Compact*, 2020.

## نتائج وتوصيات

يعتمد لبنان منذ فترة طويلة على عمّال القطاع الثالث السوريين منذ استقلاله عام 1943، لا سيّما في مجالي الزراعة والبناء. ولطالما كانت المصالح الاقتصادية بين البلدين متبادلة، حيث استفادت سوريا أيضاً من الوضع لتقليص أرقام البطالة. لم تتغيّر ملامح العمل السوري في لبنان منذ عام 2011: غير نظامي، ودخل ضئيل للاجئين، ومزايا كبيرة لأصحاب العمل اللبنانيين الأثرياء. ولطالما اعتمد حصول السوريين على الإقامة على الاتفاقيات الثنائية بين البلدين. لكن في أعقاب الأزمة السورية المسلّحة، لم تعد هذه الاتفاقيات سارية وأحدثت فئات جديدة من نصاريح الإقامة والعمل. تحدّ هذه الفئات الجديدة من وصول اللاجئين السوريين إلى الحماية والتوثيق القانوني في لبنان، ما أدى إلى استمرار الطابع غير النظامي لعملهم وتركهم دون تغطية صحية أو تعويض مناسب في ظل ظروف عمل بالغة الصعوبة.

أظهر هذا التقرير أنّ تهميش اللاجئين السوريين لا يفيد الاقتصاد اللبناني، بل يزيد فقط من بؤس حالة اللاجئين دون المساهمة بشكل بنّاء. فشل هذا التهميش، على مستويي الخطاب وصنع السياسات، في التمييز بين تأثير الحرب على الاقتصاد اللبناني وتأثير تدفّق اللاجئين. لا تزال علاقة تدفّق اللاجئين بسوق العمل اللبناني غير مدروسة من قبل الكيانات الحكومية والوزارية اللبنانية. بالتالي، لم تتبنّ الدولة بعد سياسات أو قواعد لتنظيم المنافسة وتدفّق العمّال إلى السوق، وفشلت في جذب استثمارات الأثرياء السوريين، وأبعدت المستثمرين والعمّال ذوي المهارات العالية. من أجل توفير آليات الإغاثة ووضع السياسات والتخطيط المناسبة، تحتاج المؤسسات اللبنانية المعنّية إلى بيانات شاملة ودقيقة عن أعداد اللاجئين ووثائقهم واحتياجاتهم المادية.

كذلك، أخفقت خطة الاستجابة لأزمة سبل العيش - التي كانت تهدف إلى تعزيز وصول السوريين إلى سوق العمل - في تحقيق أهدافهم الخاصة، كما واجهت كلّ خطة لتسهيل وصول اللاجئين السوريين إلى سوق العمل روايات توطرها على أنّها تهديد للسيادة اللبنانية. إضافة إلى ذلك، عانت استجابة سبل العيش من نقص في التمويل والقدرة اللوجستية والدعم المحلي. تُظهر التجارب في الأردن أهمية المبادرة المحلية والدعم، إذ قد لا يكون المقدار الكافي من التمويل والإعداد اللوجستي كافياً في غياب الملكية المحلية.

بينما يتجه نهج استجابة اللاجئين في جميع أنحاء العالم نحو إضافة النهج الإنمائي للاستجابة الإنسانية، فإنّ البلدان المضيفة لم تتبنّ بعد تحدي المجتمع الدولي. المسؤولية المشتركة غير المتكافئة في استضافة اللاجئين وإعالتهم هي أحد أسباب هذا الفشل. إضافة إلى ذلك، فإنّ السيادة والأوضاع الداخلية والحساسيات هي سبب آخر يعيق تطوير النهج التنموي واعتماده، حيث يتيح للاجئين إعالة أنفسهم. تجد البلدان التي تكافح من أجل توفير الدّعم الاقتصادي لسكانها صعوبة في تبرير اندماج اللاجئين في اقتصادها، خاصة عندما يحتاج اللاجئون إلى حماية ودعم إضافيين من الدولة.

## التوصيات:

❖ تجمع خطة لبنان للاستجابة للأزمة، التي تم تبنيها على المستوى الحكومي، بعض السلطات الوطنية ذات الصلة التي تستجيب لأزمة اللاجئين السوريين في لبنان. يجب سد الانشقاق في الاستجابة الوطنية - بين الأمن والإنسانية - من خلال جذب بقية الجهات الفاعلة الحكومية إلى هيكلة خطة لبنان للاستجابة للأزمة. وبالتحديد، يجب أن يشارك وكلاء ومؤسسات الأمن في عملية صنع القرار لتجنّب التناقضات والغموض.

❖ على مستوى حكومة لبنان، يجب اعتماد قواعد تضمن للاجئين والمواطنين السوريين إمكانية الحصول على الوثائق القانونية (الإقامة وشهادة ولادة). يجب أن تأخذ اللوائح في الاعتبار الوضع المادي للسوريين وأهمية المساكن لاستمرارهم والحصول على الوثائق القانونية والتعليم والصحة. بدون رقابة على بقاء الأجانب في لبنان، لا تستطيع الدولة الاستجابة والتفاوض على العودة في المستقبل.

▪ فيما يخص اللاجئين المسجّلين: ربط تجديد إقامة الأمن العام ببطاقة التسجيل بالمفوضية. لن يقبل الأمن العام أن تتخذ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قراراً بشأن منح الإقامة السنوية للأجانب؛ مع ذلك، يجب على المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بذل جهد إضافي مع سلطات الدولة لضمان حمل اللاجئين المسجّلين إقامات قانونية.

## دصول السوريون على الإقامة القانونية والعمل في لبنان: الوضع والآفاق

- فيما يخص اللاجئين السوريين غير المسجلين: يجب أن يشترك الأمن العام مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والبلديات لاعتماد آلية تضمن لجميع السوريين إمكانية الحصول على إقامات، والأهم من ذلك، تسجيل جميع واقعات الزواج والمواليد (السابقة والجديدة).
- ❖ اعتماد خطة استجابة اقتصادية تحدّد كيف يمكن للبنان الاستفادة من تنظيم العمل للسوريين. ويجب أن تستوفي الخطة الشروط التالية: (i) الاستفادة من توافر العمّال السوريين منخفضي المهارة لتوسيع القطاعات الإنتاجية مثل الزراعة والصناعة - وبالتالي زيادة الصادرات وجذب الاستثمار إلى لبنان. (ii) تخفيف حدّة التوتر أو المنافسة مع العمّال اللبنانيين. و(iii) تحويل جزء من اليد العاملة السورية إلى الاقتصاد النظامي وتوفير ظروف عمل لائقة للسوريين، ما يسمح لعملهم المدرّ للدخل أن يكون كافياً لاستدامتهم.
- ❖ قطاع سبل العيش في ظل خطة الاستجابة للأزمة في لبنان: إعادة هيكلة الاستجابة لتوفير التدريب في القطاعات التي يُسمح فيها للاجئين والسوريين بالعمل، وجعل قطاع سبل العيش جزءاً لا يتجزأ من الخطة الاقتصادية الوطنية الشاملة المذكورة أعلاه. عدا عن ذلك، لن يتمكن قطاع سبل العيش أبداً من توفير الاستقلالية للسوريين، ولن يوفر سوى فرص محدودة.

## المراجع

### الإطار القانوني

- قانون تنظيم الدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه. قانون رقم 28 (1962).
- قانون العمل المعتمد في 23 سبتمبر 1946.
- <http://ahdath.justice.gov.lb/PDF/FULL-%D9%82%D9%88%D8%A7%D9%86%D9%8A%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%84.pdf>
- قانون الضمان الاجتماعي، المرسوم رقم 13955 ، تاريخ 26 أيلول 1963.
- المرسوم الخاص بتنظيم عمل الأجانب في لبنان، المرسوم رقم 17561، تاريخ 18 أيلول 1964. متاح باللغة العربية على الرابط : <https://www.labor.gov.lb/Temp/Files/f32d8abf-1260-4c3d-831e-d878a2c2c9ba.pdf> [آخر دخول بتاريخ 24 تشرين الثاني/نوفمبر 2021].
- قرار رقم 29/1 بشأن الأعمال والمهن والوظائف المحجوزة للبنانيين فقط ، تاريخ 15 شباط 2018. . متاح باللغة العربية على الرابط: <https://www.labor.gov.lb/Temp/Files/74a11682-051a-4d83-a8fe-905a54b3968f.pdf> [آخر دخول بتاريخ 24 تشرين الثاني/نوفمبر 2021].
- خطة مكافحة العمالة الأجنبية غير الشرعية في لبنان، وزارة العمل، حزيران 2019.
- قانون رقم 70/1 تاريخ 1970/1/19.
- القانون رقم 2001/296 المعدل للقرار الجمهوري لسنة 1969 بشأن حق تملك العقارات للأجانب لعام 2001 ، الجريدة الرسمية عدد 15 ، في 5 نيسان/أبريل 2001.
- التعميم رقم 4/1 "التذكير بوجوب إعطاء الأفضلية للعامل اللبناني للعمل في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات والمصارف" ، وزير العمل ، 2021/10/4.
- قانون حماية الأحداث المخالفين للقانون أو المعرضين للخطر، رقم 422، الجريدة الرسمية رقم 34، 6 حزيران 2002.
- المديرية العامة لوزارة العمل، التقرير المرحلي لعام 2013.
- المديرية العامة لوزارة العمل، التقرير المرحلي لعام 2018.
- الأمم المتحدة، تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، الجزء الثاني الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، A / 73/12 الجزء الثاني).
- حكومة لبنان والأمم المتحدة (2014). خطة الاستجابة للأزمة في لبنان 2015-2016.

### المقالات والتقارير

- ACTED, (2014), Labour Market Assessment in Beirut and Mount Lebanon.
- Ahmet I, Maissam N (2020) The politics of return: exploring the future of Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey, Third World Quarterly, 41:3, 415-433, DOI: 10.1080/01436597.2019.1675503.
- Atallah S, Mahdi D., Law and Politics of "Safe Zones" and Forced Return to Syria: Refugee Politics in Lebanon, LCPS, October 2017.
- تقييم أثر اللاجئين السوريين في لبنان وظروف تشغيلهم ، منظمة العمل الدولية، 2013
- Balanche F., Les travailleurs syriens au Liban ou la complémentarité de deux systèmes d'oppression, Le Monde diplomatique – Editions Arabes, mars 2007.

- Betts A., Bloom L., Kaplan J., Omata N. (June 2014). Refugee economies: rethinking popular assumptions. Humanitarian University project, University of Oxford.
- Bou Khater (L.), Labour Policy and Practice, the Peace Building in Lebanon, August 2017.
- Clutterbuck M., Cunial L., Barsanti P., Gewis T., (2018), Establishing legal identity for displaced Syrians , Martin, Laura Cunial, Paola Barsanti and Tina Gewis.
- David A, Marouani MA, Nahas C, Nilsson B. The economics of the Syrian refugee crisis in neighbouring countries: The case of Lebanon. Econ Transit Institut Change. 2020;28:89–109.  
<https://doi.org/10.1111/ecot.12230>.
- DRC, IRC, Mercy Corps, NRC, Save the Children (May 2020), What next for livelihood programs in Lebanon, Policy brief.
- Errighi L., Griesse J., (2016), The Syrian Refugee Crisis: Labour Market Implications in Jordan and Lebanon, European Commission.
- El Daif, C., Shuayb, M., Maalouf, M. The Vulnerability of Refugees amid Lebanese Law and the Humanitarian Policies. 2021. VULNER Research Report 1.
- Fakhoury T., Refugee Governance in Crisis: The Case of the EU-Lebanon Compact, 2020.
- Geagea N., (May 2015), Asylum crisis or migrant labor crisis, LCPS.
- Government of Lebanon and UN, Lebanon Crisis Response Plan 2017-2021 (2021 update).
- ILO, UNICEF, Save the Children and the Ministry of Labor (2015). Children living and working on the streets in Lebanon: profile and magnitude. Consultation & Research Institute.
- Inter-Agency Coordination Lebanon, 2021 3rd quarter sector dashboard for Lebanon, accessible on the following link: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/89709> [last accessed on November 25, 2021].
- Janmyr, M. (2017). No country of asylum: legitimizing Lebanon's rejection of the 1951 refugee convention. International Journal of Refugee Law.
- دعم لبنان (2016) سبل عيش اللاجئين السوريين. تأثير التشريعات المقيدة تدريجياً والإجراءات غير النظامية على حياة السوريين اليومية.
- Lenner K., Turner L. (2018), Making refugees work? The politics of integrating Syrian refugees into the labour market in Jordan.
- Longuenesse E., TRAVAILLEURS ÉTRANGERS, RÉFUGIÉS SYRIENS ET MARCHÉ DU TRAVAIL, l'Harmattan | « Confluences Méditerranée » 2015/1 N° 92 | pages 33 à 47.
- karim medjad, abdel-maoulachaar, (2017) Lebanon with a view - A 2030 vision of the refugee crisis, ESA.
- Kikano F., Fauveaud G., Lizarralde G., Policies of Exclusion: The Case of Syrian Refugees in Lebanon.
- Opportunities for all, Rand corporation, 2018.
- Osseiran S., The Intersection of Labour and Refugee Policies in the Middle East and Turkey: Exploring the Dynamics of "Permanent Temporariness".

## دصول السوريون على الإقامة القانونية والعمل في لبنان: الوضع والآفاق

- Rosanne Anholt & Giulia Sinatti (2020) Under the guise of resilience: The EU approach to migration and forced displacement in Jordan and Lebanon, Contemporary Security Policy, 41:2, 311-335, DOI: 10.1080/13523260.2019.1698182.
- Sanchez D.. July 2021. From liability to asset: How Syrian Refugees can benefit the Lebanese economy?. LCPS.
- Thorleifsson C., The limits of hospitality: coping strategies among displaced Syrians in Lebanon, 2016.
- Turner L.(2015) Explaining the (Non-)Encampment of Syrian Refugees: Security, Class and the Labour Market in Lebanon and Jordan, Mediterranean Politics, 20:3, 386-404, DOI: 10.1080/13629395.2015.1078125.
- Turner L., Refugees can be entrepreneurs too!' Humanitarianism, race, and the marketing of Syrian refugees, October 25 2019.
- UNHCR, UNICEF, WFP, Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon, Preliminary findings, September 2021, accessible on the following link: <https://www.labor.gov.lb/Temp/Files/74a11682-051a-4d83-a8fe-905a54b3968f.pdf> [last accessed on November 25, 2021].
- برنامج الأغذية العالمي، منظمة العمل الدولية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. توفير فرص العمل يُحدث الأثر المنشود. توسيع الفرص الاقتصادية للاجئين السوريين والمجتمعات المحلية المضيفة. 2017.

### مقالات إخبارية

- Foreign Policy, Investing in Low-Wage Jobs Is the Wrong Way to Reduce Migration, available on: [Investing in Low-Wage Jobs Is the Wrong Way to Reduce Migration – Foreign Policy](#) [last checked on November 3 2021].
- Samaddar R., the labour of the refugee economies, available on: [The Labour of the Refugee Economies – refugeewatchonline \(wordpress.com\)](#) [last checked on November 3 2021].
- Human Rights Watch (2017), The gaps in Lebanon's new refugee policy, available on: [The Gaps in Lebanon's New Refugee Policy | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#) [last checked on November 3 2021].
- Human Rights Watch, Lebanon: new refugee policy a step forward, [last checked on November 3 2021].

### مواقع إلكترونية

- OHCHR, Statement by Professor Olivier De Schutter, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, on his visit to Lebanon, 1 – 12 November 2021, available on: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27789&LangID=E> [last accessed on November 26, 2021].
- UNHCR response dashboard