

حرب بدون دولة

السياسات اللبنانية أثناء
حرب إسرائيل 2024

سامي عطاالله
سامي زغيب
ليا غندور

12 حزيران 2025



حرب بدون دولة

السياسات اللبنانية أثناء
حرب إسرائيل 2024

سامي عطا الله
سامي زغيب
ليا غندور

12 حزيران 2025

ملاحظة

تم إعداد هذا المستند بالتعاون مع مؤسسة هاينريش بول – مكتب الشرق الأوسط. الآراء الواردة فيه تعبر عن رأي الكاتب/الكتاب، ولا يمكن اعتبارها ممثلة لرأي المؤسسة.

التقرير من إعداد إبراهيم منتوف.

الغد
سياسات
مبادرة

جدول المحتويات

1	المقدمة
2	الإخفاقات المؤسسية: ضعف القيادة والاستراتيجية قاصرة
2	الثغرات في اللجنة الوطنية للطوارئ
2	الخلل الإستراتيجي في خطة الطوارئ الوطنية
3	القيود المالية وقيود الاستجابة
4	استجابة الدولة: إدارة ارتجالية وشلل مؤسسي
4	الجمود المؤسسي والتفاعس السياسي
8	سوء الإدارة المالية والإنفاق الحكومي غير الكافي
9	التواصل المجزأ والانتقائي
10	تقويض السيادة: تجاوز المؤسسات في إدارة شؤون الحرب
10	الحكومة غير الرسمية وتجاوز القنوات الدبلوماسية
11	ضعف الجهوزية الدفاعية
12	خاتمة
13	الملحق

المقدمة

في 8 تشرين الأول 2023، أي بعد يوم واحد من عملية "طوفان الأقصى" في غزة، فتح حزب الله ما وصفه بـ"جبهة إسناد" عبر إطلاق صواريخ على الأراضي اللبنانية المحتلة في مزارع شبعا. وقد ردت إسرائيل بضربات عدوانية عنيفة على طول الحدود اللبنانية، ما أشعل سلسلة من التصعيدات المتبادلة أدت في نهاية المطاف إلى اندلاع حرب شاملة بعد نحو عام. وبالرغم من أنّ الاشتباكات بين 8 تشرين الأول 2023 و22 أيلول 2024 بقيت محصورة جغرافيًا، فقد ظلت البلاد مُهدّدة بشكل دائم باندلاع حرب واسعة النطاق. وقد شكّلت عملية استخباراتية إسرائيلية في 17 أيلول 2024 الشرارة الأخيرة التي أشعلت الحرب في 23 أيلول 2024.

مع انتهاء العمليات العسكرية في 27 تشرين الثاني 2024، سجّل مصرع ما لا يقلّ عن 3823 شخصًا وإصابة أكثر من 15859 آخرين.² إضافة إلى تهجير 1.3 مليون شخص قسريًا.³ وقد امتدّ تأثير الحرب إلى البنية الاجتماعية والاقتصادية للبنان، التي كانت تعاني أصلًا من أزمات حادة. ووفقًا لتقييم صادر عن البنك الدولي في تشرين الثاني 2024، أي قبل نهاية الحرب، قدّرت الأضرار المباشرة بـ3,4 مليارات دولار أمريكي، في حين بلغت الخسائر الاقتصادية الأوسع 5,1 مليارات دولار أمريكي. مع العلم أنّ قطاع الإسكان وحده شكّل نسبة 82٪ من حجم الدمار. وقد قدّرت تقييمات لاحقة الأضرار الإجمالية بنحو 20 مليار دولار أمريكي.⁴ وفي ظل أزمة مالية واقتصادية خانقة، انكمش الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 7.1٪ في عام 2024.⁵ قد أدّى النزوح الجماعي إلى زيادة الضغط على الخدمات العامة، وتفاقم انعدام الأمن الغذائي، وتضاعف التوترات الاجتماعية. بالإضافة إلى التسبّب في أضرار بيئية تُقدّر بنحو 221 مليون دولار أمريكي.⁶

يبحث هذا التقرير في استجابة الدولة اللبنانية المؤسسية للحرب الإسرائيلية في 2024، ويحلل أطر حوكمة الأزمة والقدرة المؤسسية، وعلى وجه التحديد، يقيم التقرير التعبئة الحكومية، وتنسيق الخدمات العامة الأساسية، والاستجابة التشريعية والمتعلقة بالميزانية، والاستراتيجيات الدبلوماسية المستخدمة لإدارة الأزمة المتصاعدة.

تستند هذه الدراسة إلى مراجعة مكتبية (Desk Review) للمعلومات المُتاحة علنًا، وللوثائق الرسمية التي تغطّي الفترة المُمتدّة من 8 تشرين الأول 2023 إلى 28 تشرين الثاني 2024، وتشمل بيانات من بوابات حكومية، وخطة الطوارئ الوطنية، وبيانات مالية، ونصوصًا تشريعية، وتغطيات إعلامية. كما تتبنّى الدراسة تحليلًا نوعيًا (Qualitative) موضوعيًا (Thematic) لتقييم مدى استجابة الحكومة، والجهود التشريعية، وأداء المؤسسات في إدارة الأزمات.⁷

وعلى الرغم من أنّه أُتيح للحكومة اللبنانية قرابة عام كامل للاستعداد، فقد أظهرت نقضًا لافتًا في الجديّة والإرادة السياسية. فقد امتنعت عن إعلان حالة الطوارئ الوطنية أو التعبئة العامة – وهما إجراءان كان من شأنهما تسهيل إدارة أكثر فاعلية للأزمة، وتعبئة أفضل الموارد. وبدلًا من تفعيل الآليات الإغاثية المُعتمدة في الكوارث، أنشأت الحكومة لجنة طوارئ وطنية مُؤقّته ذات صلاحيات قانونية محدودة، وتمويل هزيل، وقدرات تقنية غير كافية. وقد اعتمدت إستراتيجية هذه اللجنة على فرضيات قديمة لم تواءم واقع ما بعد الأزمة، ما أدّى إلى فشل واسع في مجالات الإيواء، والرعاية الصحيّة، وحماية البنى التحتية، وإدارة الأضرار البيئية.

وقد أخفقت الهيئات التشريعية، بما فيها مجلس النواب ومجلس الوزراء، في إعطاء الأولوية للتشريعات الضرورية خلال زمن الحرب، فُغْنِت بقضايا إدارية روتينية لا ترتبط باحتياجات البلاد العاجلة. وحرّكت القرارات المالية على النفقات المتكرّرة بدلًا من تخصيص موارد للاستجابة الطارئة. واعتمدت بشكل كبير على التحويلات المالية لسدّ الثغرات، في الوقت نفسه، لم يقدّم مصرف لبنان أيّ دعم ماليّ مباشر للحكومة، كما بقي الجيش اللبناني، وسائر أجهزة الطوارئ، محرومين من التمويل الكافي، ومُعتمدين على المساعدات الخارجية. أمّا الجهود الإعلامية، فقد اتسمت بالتجزئة وغياب التنسيق، ما حرم المواطنين من الحصول على المعلومات الأساسية بشكل متواصل وموثوق.

وقد تمّ تهميش المؤسسات الرسميّة بشكل منهج لصالح القنوات غير الرسميّة، ما أضعف بدرجة كبيرة فاعلية الاستجابة للأزمة؛ ذلك أنّ الحكومة أهملت الخدمات الإنسانية الأساسية، كالغذاء والمأوى، ممّا دفع بالمنظمات غير الحكومية والمبادرات الفردية إلى التدخل لممل الفراغ. كذلك، كان لافتًا غياب الجيش اللبناني وقوى الأمن الداخلي عن تأمين ممّرات آمنة للإخلاء، ما عكس جزئيًا بنويًا في مؤسسات الدولة.⁸ وعلى

¹ ReliefWeb. 2024. "Lebanon: War Crisis Update — November 2024," <https://bit.ly/3RRvjxm>.

² Ministry of Public Health. n.d. "Public Health Emergency Operation Center (PHEOC)," <http://bit.ly/3Yxjv76>.

³ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2024. "Displacement Figures in Lebanon," <https://bit.ly/44mw5df>.

⁴ Bechara, S. 2024. "Economic Losses from War in Lebanon May Exceed \$20 Billion," L'Orient Today, <https://bit.ly/4d6b9t9>.

⁵ World Bank. 2024. "New World Bank Report Assesses Impact of Conflict on Lebanon's Economy and Key Sectors," <https://bit.ly/42zqIKy>.

⁶ World Bank. 2024. "Macro Poverty Outlook for Lebanon: April 2024 Update," <https://bit.ly/3F2upv2>.

⁷ Covering the period from October 8, 2023, to November 28, 2024, data were sourced from official Lebanese government portals (e.g., the Presidency of the Council of Ministers, Lebanese Army, relevant ministries, BdL, and Disaster Risk Management), the National Emergency Plan, official budgets (2024–2025), legislative texts in the Official Gazette, the Parliamentary Monitor by Legal Agenda, and news outlets. Materials were thematically categorized (finance, health, defense, etc.) and coded to differentiate administrative decrees, financial measures, and regulatory decisions, then analyzed qualitatively to assess governance, coordination, and legislative responsiveness against normative standards of a well-functioning state.

⁸ Legal Agenda, 24 Sep 2024, <https://bit.ly/4lyUdCZ>, "الزین، ع. 2024. "رحمة النزوح كشفت ثغرات خطة الطوارئ: إرشادات أولية كي تتفادى الكارثة مجددًا

المستوى الدبلوماسي، تمّ تجاوز المؤسسات الرسمية، وساد الأداء الفردي، ما أدّى إلى تشتت القرار السياسي، وتقويض السيادة الوطنية.

تشير هذه الإخفاقات، مُجمعةً، إلى أن النظام الحاكم في لبنان تعمّد إقصاء القنات السيادية الرسمية في استجابته للحرب، معتمداً بدلاً من ذلك على شبكات غير رسمية وشخصية. وقد أدّى ذلك إلى مزيد من تقويض السيادة المؤسسية، وتعميق أزمة الثقة بين الدولة والمواطنين.

تنقسم هذه الورقة البحثية إلى ثلاثة أقسام. يدرس القسم الأول مدى جهوزية الدولة اللبنانية في بداية الأعمال العدائية، من حيث تشكيل لجنة الأزمة، والتخطيط الإستراتيجي، والتدابير المالية المُتصلة. أمّا القسم الثاني، فيُحلّل أداء الدولة خلال الحرب، من خلال تقييم أعمال مجلس النواب ومجلس الوزراء، وتخصيصات الميزانية، وجهود الإعلام والتواصل، مع إبراز محدودية هذه التدخلات. ويركّز القسم الثالث على أوجه القصور الرئيسية، ولا سيّما في ما يتعلق بعدم تقديم الدعم الكافي للجيش اللبناني، والاعتماد على قنوات دبلوماسية غير رسمية، وقد أضعف كلاهما سيادة الدولة، وأعاق إدارة الأزمة بشكلٍ فعّال.

الإخفاقات المؤسسية: ضعف القيادة والاستراتيجية قاصرة

يتناول هذا القسم "لجنة الطوارئ الوطنية"، وهي الجهة المركزية المعنية بإدارة الأزمات في لبنان خلال فترة الحرب، من حيث الإطار القانوني، والإستراتيجية المُعتمدة، والتمويل المُخصّص. فقد أدّى إعطاء صلاحيات محدودة للجنة، وانعدام الخبرة، والاعتماد المفرط على مركزية القرار، إلى تقويض فعاليتها، وخلق ثغرات في "خطة الطوارئ الوطنية". كما أدّى ضعف التمويل إلى إضعاف الاستجابة بشكل أكبر، كاشفاً عن وجود خلل بنيوي في نظام الحوكمة، ومؤكدًا الحاجة الملحة إلى إصلاح قانوني، وإلى إدارة أكثر شمولاً للأزمات.

الثغرات في اللجنة الوطنية للطوارئ

تأسست لجنة الطوارئ الوطنية بموجب القرار رقم 2023/43، في تاريخ 31 تشرين الأول 2023، أي بعد 24 يومًا من اندلاع الحرب، بوصفها هيئة مؤقتة مسؤولة عن تنسيق إدارة الأزمة والحدّ من أثارها الإنسانية⁹. وقد ضمّت اللجنة مُمثلين عن عدد من الوزارات والمنظمات الدولية، بإشراف مكتب المُنسّق المُقيم للأمم المُتحدة، وعلى الرغم من تعيين اللواء الركن محمّد المصطفى لقيادتها في البداية، إلّا أنّها وُضعت في نهاية المطاف تحت قيادة وزير البيئة ناصر ياسين¹⁰.

وبالرغم من الدور المُفترض أن تنهض به، واجهت اللجنة ثلاث نقاط ضعف رئيسية: أوّلًا، لم يُنشر مرسوم تأسيس اللجنة في الجريدة الرسمية، ممّا أبقى صلاحياتها في وضع قانوني هش. وقد عملت اللجنة من دون تحديد واضح للمهام والصلاحيات، ما قيّد قدرتها على اتخاذ قرارات مُلزمة أو تعبئة الوزارات المعنية. وكان من المُفترض أن تُمنح اللجنة صلاحيات صريحة خلال الحرب، وأن تُعلن الدولة حالة الطوارئ أو التعبئة العامة كي تتمكن اللجنة من تسخير الموارد العامة والخاضعة لتلبية الحاجات المُلحة، فعلى سبيل المثال، كان من الممكن تطبيق قوانين الاستملاك لإخضاع المنشآت الحيوية، كالمستشفيات والمخابر وأسطول النقل ومحطات الطاقة، لسلطة الدولة. وكان من الممكن إلزام المؤسسات التعليمية الخاصة باستقبال الطلاب النازحين قسراً، وتأمين احتياطات المواد الأساسية، مثل الوقود والقمح، للمحافظة على الاستقرار الوطني.

ثانيًا، افتقرت اللجنة إلى الخبرة والكفاءة الضروريّتين لإدارة الأزمة. فعلى عكس الهيئات القائمة المُختصة بإدارة الكوارث، فقد كانت حديثة النشأة وتمتلك موارد بشرية ومالية محدودة. ونتيجة لذلك، هُمشت مؤسسات قائمة، مثل الهيئة العليا للإغاثة والدفاع المدني، بالرغم ممّا تتمتعان به من خبرة عملية وأطر قانونية داعمة¹¹. ثالثًا، كانت أعمال اللجنة شديدة المركزية تحت إشراف رئاسة مجلس الوزراء. وبالرغم من أنّ المركزية قد تسهّل التنسيق رفيع المستوى، فإنّها غالبًا ما تغفل دور المؤسسات المحلية والمجتمع المدني. فقد تمّ تهميش البلديات، بالرغم من معرفتها الدقيقة بالواقع المحلي، ودورها المحوري بوصفها أول المُستجيبين في حالات الطوارئ.

الخلل الإستراتيجي في خطة الطوارئ الوطنية

شكّلت خطة الطوارئ الوطنية، التي وضعتها لجنة الطوارئ الوطنية، الإستراتيجية الإرشادية للاستجابة خلال فترة الحرب. غير أنّ تنفيذها تعرّض بسبب مشكلات لوجستية، ولأنّها صُممت بدرجة كبيرة لاستقطاب الدعم الخارجي، ما أفقدها القدرة على أن تُلبّي فعليًا المُتغيّرات الميدانية المُتسارعة.

⁹ Saghie, N. and L. Ayyoub. 2024. "خطة طوارئ وطنية ليست كذلك (2): تقييم 'خطة الطوارئ' على ضوء التوجهات العامة." Legal Agenda, <http://bit.ly/4i7G4aC>.

¹⁰ Presidency of the Council of Ministers. n.d. "National Emergency Committee Membership List," <http://www.pcm.gov.lb/arabic/subpg.aspx?pageid=24815>.

¹¹ Saghie, N. and L. Ayyoub. 2024. "خطة طوارئ وطنية ليست كذلك (1)." Legal Agenda, <https://bit.ly/3Zbrarq>.

على المستوى الإستراتيجي، استندت خطة الطوارئ الوطنية إلى فرضيات قديمة تعود إلى حرب عام 2006،¹² متجاهلة الظروف الداخلية المختلفة جذريًا في العام 2024. كما أنها قللت من شأن حجم موجات النزوح وسرعتها، مفترضة أنها ستكون محدودة وتدرجية. وقد ركزت الخطة على عشرة قطاعات: الصحة والخدمات الطبية، الإيواء، الأمن الغذائي، المياه والصرف الصحي والنظافة، المساعدة الأساسية، الحماية، الاستقرار الاجتماعي، الخدمات اللوجستية والمعدات، الطاقة والموارد المائية، والتعليم. لكن هذه القطاعات لم تحظ إلا بتغطية جزئية وضعيفة، ما ترك الدولة غير مستعدة لعمليات الإجلاء الجماعي وتوفير المأوى للنازحين على نطاق واسع. كما أن الاعتماد المفرط على المنظمات الدولية أضعف قدرة الدولة السيادية، وتسبب في تأخيرات وتضارب في تنفيذ الخطط. وقد أدت هذه الثغرات إلى انهيارات تشغيلية في أربعة مجالات رئيسة مفضلة أدناه:

الإيواء والإسكان

اعتمدت الخطة بشكل أساسي على المدارس الرسمية كملاجئ طارئة من دون التأكد من جهزتها أو قابليتها للتشغيل.¹³ فقد افتقرت العديد من مراكز الإيواء الطارئة إلى المياه والصرف الصحي والكهرباء. وأدت رداءة التواصل بشأن مواقع الإيواء إلى احتفاظ بعضها بقاء أخرى شبه خالية. ونتيجة لارتفاع الإيجارات واستغلال بعض المالكين، عانى النازحون الباحثون عن سكن خاص من أعباء إضافية وأوضاع غير آمنة.¹⁴

الصحة والخدمات الطبية

لم يتم تنفيذ خطط إقامة المستشفيات الميدانية وتخزين الإمدادات الطبية بالكامل، مما أدى إلى إرهاق القطاع الصحي الذي بقي عاجزًا عن استيعاب الأعداد الكبيرة من الجرحى والمرضى.¹⁵ ولم تحظ الفئات الضعيفة – بما فيها المصابون بأمراض مزمنة، وذوو الاحتياجات الخاصة والمصابون بمشاكل نفسية – بالرعاية الكافية.¹⁶ كما أدى الاعتماد على المساعدات الدولية وعلى المتطوعين إلى تأخير الاستجابة وخلق تفاوتات كبيرة في تقديم الرعاية الصحية.

التأثير البيئي والزراعي

لم تتطرق الخطة إلى الأضرار البيئية الناجمة عن احتراق الأراضي الزراعية، أو التلوث الناتج من الذخائر الساقطة. ولم تقدم إلى المزارعين أي إرشادات للتعامل مع الأضرار، ولا أي تعويضات عن خسائرهم، ما هدد سبل عيشهم، وأثر سلبًا على الأمن الغذائي.¹⁷ كما لم تُجر أي تقييمات منهجية للأضرار البيئية، ولم تُدرج في خطط التعافي.

البنى التحتية والخدمات اللوجستية

لم تؤمن الخطة الحماية الكافية للبنى التحتية الحيوية، مثل قطاع الطاقة والنقل والاتصالات. كما أخفقت مقترحات إنشاء احتياطي وقود يكفي لـ 45 يومًا،¹⁸ ولم تُحم الطرق الحيوية، ولم تُنشأ أنظمة احتياطية فعالة.¹⁹

بالإضافة إلى ذلك، أغفلت خطة الطوارئ الوطنية الفئات الأكثر هشاشة، كالأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، وكبار السن، والمقيمين من غير اللبنانيين، مما أدى إلى حرمانهم من فرص متكافئة في الحصول على الخدمات الأساسية ودعم احتياجاتهم، وإلى تعريض حقوقهم وكرامتهم للخطر في أوقات الأزمة.²⁰

القيود المالية وقيود الاستجابة

شكلت القيود المالية عائقًا أساسيًا أمام تنفيذ خطة الطوارئ الوطنية. فقد أطلقت الخطة من دون رصد تمويل خاص بها، ولم يلحظ قانون موازنة 2024 أي موارد مخصصة لتغطيتها. وكان الوزير ناصر ياسين قد قدر في البداية أن نزاعًا محدودًا يضم 250 ألف نازح سيحتاج إلى 50 مليون شهريًا، أما في حال تجاوز عدد النازحين المليون "النزوح غير المضبوط"، فإن الكلفة سترتفع إلى 100 مليون شهريًا. وفي تشرين الثاني، رفع الوزير ياسين تقديراته إلى ما يقارب 250 مليون شهريًا، في ضوء حجم الأزمة الفعلية.²¹ ومع ذلك، لم تلب الوعود الدولية بالمساعدات إلا جزئيًا، إذ لم يقدم سوى 112 مليون، أي ما نسبته 14٪ فقط من إجمالي الدعم الإنساني الموعود.²²

¹² Ministry of Energy and Water. 2023. "National Emergency Plan 2023," <https://bit.ly/43jxX5t>.

¹³ UNICEF. 2024. "Lebanon Humanitarian Flash Update No. 4 – 27 September 2024," <https://bit.ly/4m5dd8Q>.

¹⁴ Blominvest Bank. 2024. "Humanitarian, Economic, and Social Effects of War on Lebanon," <https://bit.ly/434d9Oe.pdf>.

¹⁵ World Health Organization. 2024. "Lebanon: A Conflict Particularly Destructive to Health Care," <https://bit.ly/42Nil4L>.

¹⁶ ReliefWeb. 2024. "Elderly People in Lebanon Left Without Medicine, Food, or Fuel as Winter Approaches and Bombing Continues," <https://bit.ly/42MxHMg>.

¹⁷ American University of Beirut. 2024. "The 2024 Israeli War on Lebanon: A Devastating Blow to Agriculture and the Environment," AUB AgHive, <https://bit.ly/4zDPJ9n>.

¹⁸ Saghie, N. and L. Ayyoub. 2024. "تقييم 'خطة الطوارئ' على ضوء التوجهات العامة," Legal Agenda, <http://bit.ly/4i7G4aC>.

¹⁹ United Nations Development Program. 2024. "Rapid Appraisal: Lebanon 2024," <https://shorturl.at/Gr4Io.pdf>.

²⁰ Public Works. "عبد الخالق، و. 2023. "الخطة الاستباقية لمواجهة أي حرب مقبلة: متى تعتبر الدولة أننا في حالة حرب؟" <https://shorturl.at/koFGC>.

²¹ El Nashra. 2023. "Yassine: The State Needs Around \$250 Million Monthly to Manage the Displacement Crisis," 7 Nov 2023, <https://bit.ly/42d4RnU>.

²² L'Orient-Le Jour. 2024. "Lebanon Receives 14 % of Pledged Humanitarian Aid From Paris Conference," 13 Dec 2024, <https://shorturl.at/vUELi>.

استجابة الدولة: إدارة ارتجالية وشلل مؤسسي

يستعرض هذا القسم كيفية استجابة المؤسسات السياسية اللبنانية للأزمة في أعقاب تقييم لجنة الطوارئ الوطنية، وهو يحلل عدد اجتماعات مجلس النواب ومجلس الوزراء، والأنشطة التشريعية، وأولويات جداول الأعمال، والإجراءات الوزارية، والإنفاق الحكومي، وجهود التواصل. تظهر النتائج أنّ اجتماعات مجلس النواب كانت محدودة، ولم تُسفر عن تشريعات جوهرية تلبي متطلبات المرحلة. كما جاءت اجتماعات مجلس الوزراء خليطاً من تدابير الإغاثة العاجلة ومهام إدارية روتينية، ما أدّى إلى استجابات مُجزأة وضعيفة، فأقمها أداء وزارتي باهت ومُفتقر إلى الشفافية. وظلت الموازنة العاقبة للدولة مفصولة عن الوقائع الميدانية الطارئة، مع اعتماد مُفرط على التحويلات المالية. في المقابل، حُصّصت موارد مصرف لبنان، إلى حدّ كبير، لدعم القطاع المصرفي وتعويض المودعين، بدلاً من توجيهها إلى المؤسسات العاقبة التي كانت تُصارع لتلبية الحاجات المُلحة. أمّا تواصل الدولة مع مواطنيها، فكان غائباً إلى حدّ كبير، واقتصر غالباً على الخطاب المُوجّه إلى الجهات الدولية المانحة. وتُجسّد هذه الإخفاقات، مُجتمعة، عجز الدولة البنيوي عن التكيف مع تصاعد العنف والاستجابة بفعالية.

الجمود المؤسسي والتفكك السياسي

يفضل هذا الجزء أداء مجلس النواب ومجلس الوزراء والوزارات في التعامل مع تداعيات الحرب. فعلى الرغم من التصعيد العسكري المُتواصل، جاء أداء المؤسسات الرسمية باهتاً ومُفتقراً إلى الحد الأدنى من الفاعلية. ويُبيّن استعراض القوانين الصادرة وجداول الأعمال الرسمية لهذه المؤسسات، في الفترة الممتدة بين 8 تشرين الأول 2023 و28 تشرين الثاني 2024 أنّ هناك قطيعة شبه تامة بين أولويات المؤسسات وبين مُتطلبات الحوكمة في زمن الحرب. ذلك أنّ نسبة القوانين ذات الصلة المباشرة بالنزاع لم تتجاوز 2٪ من مُجمّل النصوص التشريعية الصادرة. ما يعكس حجم الانفصال عن الواقع الطارئ.

إخفاق مجلس النواب

لم يُنعقد مجلس النواب اللبناني إلّا خمس مرّات بعد 8 تشرين الأول 2023،²³ فيما أُلغيت جلسة سادسة كانت مُقرّرة في 22 تشرين الأول بسبب عدم احتمال النصاب.²⁴ من بين الجلسات الخمس، حُصّصت لجلستين لمناقشة قوانين، وواحدة لمناقشة الموازنة العاقبة، واثنان لانتخاب أعضاء اللجان النيابية.²⁵ في المُحصلة، أقرّ 13 قانوناً (الجدول رقم 1)، من دون أن يتناول أيّ منها الحرب أو تداعياتها المباشرة. فعلى سبيل المثال، أقرّ المجلس النيابي في 22 كانون الأول 2023 قانوناً بشأن إدارة صندوق الثروة السيادية، بالرغم من أنّ لبنان لم يكتشف بعد أيّ حقل نفطي أو غازي في شرق المتوسط. كذلك، شكّلت خطوة تأجيل الانتخابات البلدية امتداداً لتأجيلين سابقين، ما ينفي ارتباطها المباشر بالحرب وحدها. واللافت أنّ آخر قانون صدر عن المجلس النيابي كان في 26 نيسان 2024، أي قبل خمسة أشهر من ذروة التصعيد، ومن دون أيّ صلة بالواقع الحربي أو الإنساني.

لم يكتفِ مجلس النواب بندرة انعقاده، بل تجاهل أيضاً إدراج القضايا المرتبطة بالحرب ضمن جدول أعماله.²⁶ ويُظهر تحليل مضامين الجلسات الخمس أنّ مشاريع القوانين المُقدّمة وغير المُقدّمة (الجدول رقم 1) لم تتطرق هي الأخرى إلى قضايا الطوارئ، بل تناولت موضوعات ثانوية، مثل تمديد سن التقاعد لمديرين عامين في القوى الأمنية وتأجيل تسريح ضباط عامين في الجيش.

²³ As per the Parliamentary Monitor by Legal Agenda, parliament sessions were held as follows: the election of permanent committee members on October 17, 2023, a legislative session on December 14, 2023, a budget discussion session on January 24, 2024, another legislative session on April 25, 2024, and a general discussion session on May 15, 2024.

²⁴ Lebanese Parliamentary Monitor. 2024. "جلسة انتخاب أعضاء هيئة مكتب المجلس." <https://www.lapoleb.com/event-plenary/single/2273>.

²⁵ LAU Pôle d'Études Libanaises. n.d. "Event Plenary List," <https://www.lapoleb.com/event-plenary/list>.

²⁶ Lebanese Parliamentary Monitor. n.d. "List of Plenary Sessions Agendas," <https://www.lapoleb.com/event-plenary/list>.

الجدول 1: القوانين التي أقرّها مجلس النواب خلال فترة الحرب

رقم القانون	تاريخ التوقيع	العنوان/الوصف
313	21 كانون الأول 2023	الموافقة على اتفاقية قرض (رقم 1061) مع الصندوق الكويتي لمشروع الصرف الصحي في البترون
314	21 كانون الأول 2023	الموافقة على اتفاقية قرض مع بنك الاستثمار الأوروبي (مشروع الطرق والتوظيف)
315	21 كانون الأول 2023	الموافقة على اتفاقية بشأن الوضع القانوني للاتحاد الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر
316	21 كانون الأول 2023	الموافقة على قرض من البنك الدولي لبرنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة (استجابة لكوفيد-19)
317	21 كانون الأول 2023	تمديد سنّ التقاعد لقائد الجيش وكبار القادة في الأجهزة الأمنية والعسكرية
318	22 كانون الأول 2023	تنظيم إنتاج الطاقة المتجددة المؤرعة
319	22 كانون الأول 2023	تعديل أحكام الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام للتقاعد والحماية الاجتماعية
320	22 كانون الأول 2023	تشريع يتعلّق بالصندوق السيادي اللبناني
321	22 كانون الأول 2023	تعديل المادة 73 (الدفع الشكلى) من قانون أصول المحاكمات الجزائية (القانون رقم 2001/328)
322	22 كانون الأول 2023	قانون الصيدلة السريرية
323	22 كانون الأول 2023	تعديل أحكام قانون الضمان الاجتماعي المتعلقة بالمرأة والطفل
324	12 شباط 2024	الموافقة على موازنة عام 2024
325	26 نيسان 2024	تمديد ولاية المجالس البلدية والاختيارية حتى 31 أيار 2025
326	26 نيسان 2024	تحديد القانون الواجب التطبيق على متطوعي الدفاع المدني (المُثبتين وفق القانونين 2014/289 و2017/59)

عثرات مجلس الوزراء

اجتمع مجلس الوزراء 26 مرّة بين 8 تشرين الأوّل 2023 و28 تشرين الثاني 2024، حيث عُقدت ستّ من هذه الاجتماعات بين 17 أيلول و6 تشرين الثاني 2024.²⁷ وخلال هذه المدّة، أصدر المجلس ما مجموعه 1813 مرسومًا وقرارًا، لم يتعلّق منها بالحرب سوى 32 فقط. وقد اقتصرّت هذه المراسيم ذات الصلة بالحرب على تعزيز تدابير إدارية روتينية، من بينها 20 مرسومًا يتعلّق بتحويلات ماليّة (الملحق ا)، و11 مرسومًا بشأن قبول مساهمات مقدّمة من جهات مانحة. أمّا الإجراء الجديد الوحيد، فتمثّل في تنظيم امتحانات استثنائيّة للطلاب الذين تعذّر عليهم حضور الصفوف نتيجة الأوضاع الأمنيّة.

وباستثناء تبرّع لبناني واحد بمعدّات طبيّة، فإنّ جميع أشكال الدعم المُسجّلة – من المساعدات الماليّة (مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانيّة في المملكة العربيّة السعوديّة)، إلى الإمدادات الطبيّة والغذائيّة (من بنغلاديش، ووكالات الأمم المتّحدة، وتركيا، والعراق، وفرنسا) – كانت مقدّمة من جهات مانحة دولية (الجدول رقم 2). وعلى الرغم من التزام الحكومة بإقرار هذه المساهمات ونشرها ضمن المهلة القانونيّة المُحدّدة (7 إلى 10 أيّام)، فقد تسبّبت ظروف الحرب في تأخير إيصالها وتوزيعها على الأرض. ومن الجدير بالذكر أنّ الدولة اللبنانيّة أثبتت، في مناسبات سابقة، قدرتها على تسريع عملية إصدار القوانين والمراسيم ونشرها خلال يوقيّن إلى 3 أيّام عند الحاجة، إلّا أنّ هذا المستوى من الاستجابة السريعة كان مفقودًا بشكل لافت في سياق الحرب، ما يعكس غياب الحسّ الطارئ في التعامل مع الكارثة على مستوى مؤسّسات الحكم.

الجدول 2: المُساعدات المحليّة والأجنبيّة المقدّمة إلى لبنان (2024)

التاريخ	الجهة المانحة	الجهة المُستفيدة	نوع المُساهمة
6 حزيران 2024	الجمعية اللبنانيّة للرعاية الصحيّة والاجتماعيّة	وزارة الصّحة العامّة المستشفيات الحكوميّة	تبرّع عينيّ لصالح المُستشفيات الحكوميّة
27 حزيران 2024	مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانيّة	الهيئة العليا للإغاثة	تبرّع مالي لأغراض التنمية
3 تشرين الأوّل 2024	صندوق الأمم المتّحدة للسكّان (UNFPA) في لبنان	وزارة الصّحة العامّة	معدّات طبيّة وأدوية
3 تشرين الأوّل 2024	صندوق الأمم المتّحدة للسكّان (UNFPA) في لبنان	وزارة الصّحة العامّة	معدّات طبيّة وأدوية
3 تشرين الأوّل 2024	صندوق الأمم المتّحدة للسكّان (UNFPA) في لبنان	وزارة الصّحة العامّة	مُكمّلات غذائيّة وأدوية
3 تشرين الأوّل 2024	العراق	وزارة الصّحة العامّة	معدّات طبيّة وأدوية
7 تشرين الأوّل 2024	بنغلادش	وزارة الصّحة العامّة	أدوية
10 تشرين الأوّل 2024	العراق	وزارة الصّحة العامّة	معدّات طبيّة وأدوية
10 تشرين الأوّل 2024	منظّمة الصّحة العالميّة	وزارة الصّحة العامّة	معدّات طبيّة وأدوية
10 تشرين الأوّل 2024	تركيا	وزارة الصّحة العامّة	معدّات طبيّة وأدوية
14 تشرين الثاني 2024	فرنسا	الحكومة اللبنانيّة	مساعدات إنسانيّة

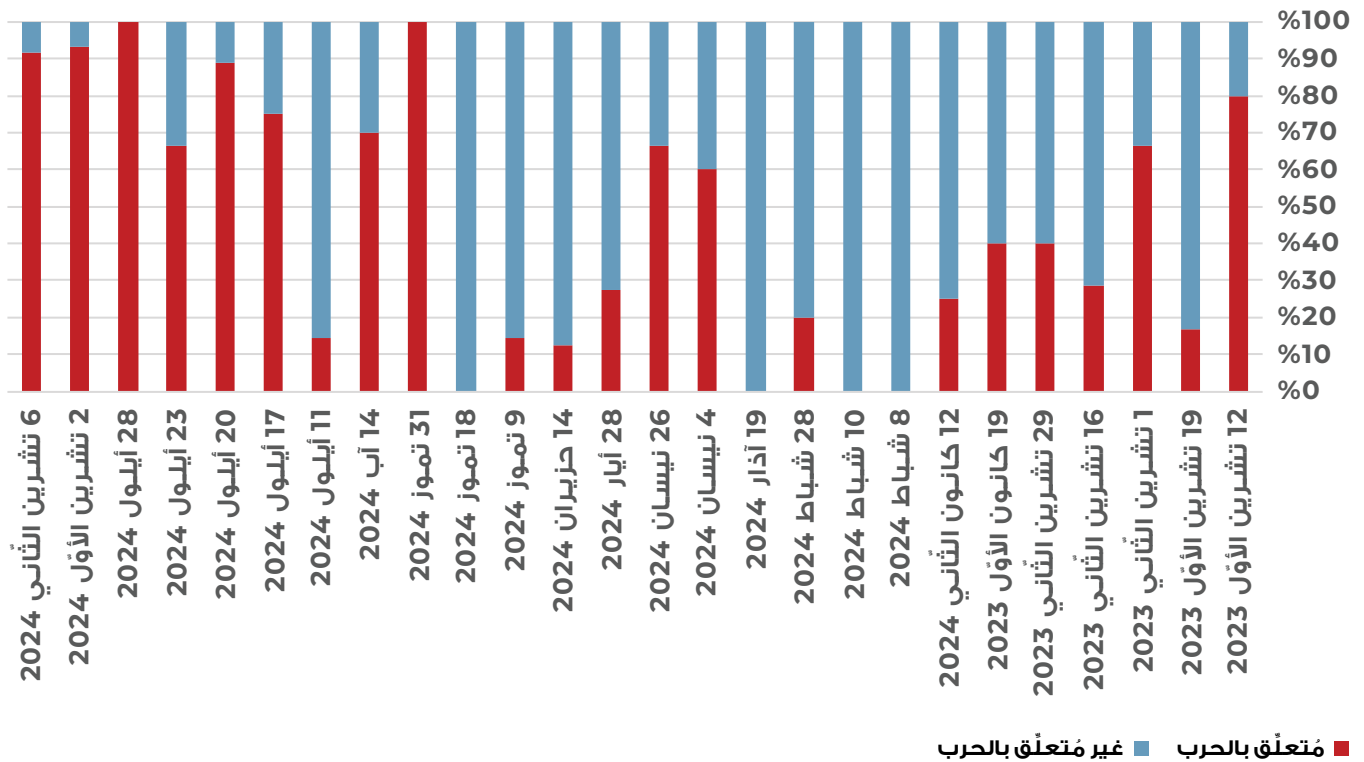
المصدر: الجريدة الرسميّة

²⁷ Presidency of the Council of Ministers, n.d. "Cabinet Meeting Calendar," <http://www.pcm.gov.lb/arabic/listingandcalendarnew.aspx?pageid=28>.

خلال جلسات مجلس الوزراء، نوقشت بنود روتينية مثل موازنة عام 2025، إلى جانب قضايا طارئة، مما أثار تساؤلات حول مدى انسجام إستراتيجيات الحكومة مع احتياجات المجتمعات المتضررة من الحرب. وكما يُظهر الشكل رقم (1)، فإنّه ما بين 12 تشرين الأول 2023 و11 أيلول 2024، لم يتجاوز عدد البنود المتعلقة بالحرب سوى 48 بنداً من أصل 132 بنداً أدرجت على جدول أعمال مجلس الوزراء (36٪)، بالرغم من تصاعد حدة المواجهات خلال تلك الفترة. أمّا الغالبية العظمى من البنود، فتمحورت حول قضايا لا تمتّ إلى الحرب بصلة. وبينما شهد جدول الأعمال تحولاً ملحوظاً في الفترة الممتدة من 17 أيلول إلى 6 تشرين الثاني 2024، حيث تطرّق 54 بنداً من أصل 62 (87٪) إلى قضايا مرتبطة بالحرب، إلا أنّ هذا التحول أتى متأخراً للغاية، ففي ذروة الأزمة، وتحديدًا في 23 أيلول، أقرّ مجلس الوزراء مشروع موازنة عام 2025 من دون أن يتضمّن أي تدابير تتعلق بظروف الحرب أو احتياجات النازحين.

وقد افتقرت قرارات الحكومة المرتبطة بالنازحين إلى السرعة اللازمة أيضًا. فمع تراجع توافر وحدات السكن العام، لجأت العديد من العائلات إلى عقارات خاصة شاغرة. وبدلاً من طرح حلول سكنية طارئة، أرسلت الحكومة قوّات الأمن لإخلاء هذه العقارات في 2 تشرين الأول 2024. ولم تبرز اقتراحات إعادة تأهيل منشآت ضخمة، كمدينة كمپل شمعون الرياضية في بيروت، لاستيعاب النازحين، إلا في الأسبوع الأخير من الحرب. وحتى ذلك، لم تتول الدولة تنفيذ تلك المبادرة، بل قامت بها جمعية "بنين" الخيرية، التي أقنت مأوى لما لا يزيد عن 800 شخص.²⁸ تُظهر تسلسلات الأحداث هذه الطابع التفاعلي والانفعالي في أداء الحكومة، التي لم تتحرّك بناءً على خطط استباقية، بل كانت ردود أفعالها مرتبطة بظهور الأزمات وتفاقمها، لا بتوقعها ومعالجتها مُسبقاً.

الشكل 1: توزيع البنود المتعلقة بالحرب وسواها على جدول أعمال مجلس الوزراء (قبل 17 أيلول 2024 وبعده)



■ متعلق بالحرب ■ غير متعلق بالحرب

ملاحظة: استُمدت بيانات هذا التحليل من محاضر اجتماعات رئاسة مجلس الوزراء وذلك خلال الفترة الممتدة من 8 تشرين الأول 2023 وحتى 28 تشرين الثاني 2024. جرى تصنيف كل بند من بنود جدول الأعمال ضمن هذه الجلسات على أنّه "متعلق بالحرب" أو "غير متعلق بالحرب". شملت البنود المرتبطة بالحرب مبادرات الإغاثة، ومناقشة خطة الطوارئ الوطنية، إضافة إلى الإشارة إلى قرار مجلس الأمن الدولي 1701 (القرار الذي أنهى الحرب بين إسرائيل وحزب الله عام 2006). في المقابل، تناولت البنود غير المرتبطة بالحرب مواضيع أخرى، مثل الرسائل البروتوكولية، وبحث أزمة النازحين السوريين، وسياسات التعليم، ومناقشة موازنة عام 2025، ويمثّل المحور العمودي في الرسم البياني عدد المواضيع التي نوقشت في كل جلسة، مع تمييز البنود المتعلقة بالحرب باللون الأزرق، وتلك غير المتعلقة بالحرب باللون الأحمر، وذلك لإبراز التغيير في أولويات مجلس الوزراء مع مرور الوقت.

²⁸ Banin Charity Association. 2024. "...قرية بنين النموذجية". [Facebook video], 18 Mar 2024, <https://www.facebook.com/banin.lb/videos/1193962725032710/>.

ثغرات في الشفافية الوزارية

على الرغم من نشر بعض القرارات الرسميّة في الجريدة الرسميّة، عمدت بعض الوزارات إلى إصدار توجيهات على مواقعها الإلكترونيّة، من دون إدراجها ضمن السجل الرسمي. تُثير هذه الممارسة مخاوف جدّية بشأن سهولة الوصول إلى المعلومات ومبدأ المساءلة، إذ إنّ صدور قرارات مفصلية خارج الجريدة الرسميّة قد يفرّغها من الوضوح القانوني اللازم، علاوة على ذلك، أقدمت بعض الوزارات، مثل وزارة التربية والتعليم العالي، على تبني تدابير تتعلّق بإدارة أوضاع الطلّاب النازحين، من دون أن تُدرج هذه الإجراءات ضمن خطة الطوارئ الوطنيّة، ممّا يُشير إلى وجود ثغرات مُحتَمَلة في التنسيق المُؤسّسي خلال فترات الأزمات.

وزارة الصّحة العامّة

في ظلّ تزايد أعداد الإصابات الناتجة من الحرب، عمدت الوزارة إلى تعليق الإجراءات الطّبيّة غير الطارئة، بهدف تخصيص القدرة الاستيعابية لمعالجة الإصابات الناجمة عن الحرب. كذلك، أصدرت إرشادات تنظّم آليّة التعامل مع التبرّعات الطّبيّة، وأسست عيادات مُتخصّصة للرعاية الطويلة الأمد. بالإضافة إلى ذلك، وضعت الوزارة إستراتيجية صحيّة تضمن استمراريّة تقديم الخدمات الأساسيّة للنازحين.

وزارة التربية والتعليم العالي

استجابةً لموجات النزوح واسعة النطاق، وضعت الوزارة أُطرًا تنظيميّة لتسجيل الطلّاب النازحين في المدارس الرسميّة، بما في ذلك أولئك الذين كانوا مُسجّلين في مدارس خاصّة أُغلقت، أو في مراكز إيواء. كما سُمح للمُؤسّسات التعليميّة الخاصّة باعتماد التعليم من بُعد أو التعليم المُدمج، تحت إشراف لجنة طوارئ خاصّة. وفي حين أُعلن تعليق الدروس في الجامعة اللبنانيّة، تُركت للجامعات الخاصّة حرّيّة تقرير مواعيد التدريس وآليّاته.

وزارة الشؤون الاجتماعيّة

باشرت الوزارة بتوزيع مساعدات مالية طارئة للأسر الأكثر هشاشة المُسجّلة ضمن برامج الدعم الاجتماعي الرسمي، كما نشرت فرقاً ميدانيّة لتقديم الدعم والمُرافقة للنازحين. وقد جرى التعاون مع جهات مدنيّة وخيريّة، مثل جمعيّة SOS و"مسيحيّون من أجل الشرق" (Chrétians d'Orient) وعدد من المستشفيات لتوفير عيادات مُنقّلة داخل مراكز الإيواء. وأسهم التنسيق مع مستشفى "أوتيل ديو" ومُؤسّسات أخرى في تعزيز الخدمات الصحيّة للنازحين المتضرّرين.

وعلى الرغم من أنّ هذه التدابير عكست استجابة سريعة ومُوجّهة لحاجات طارئة في ظلّ غياب إطار سياسي مُوحّد، يطرح طابعها الارتجالي والمُجزّأ تساؤلات حول مدى فاعليّتها في دعم مسار التعافي المُستدام، وبناء صلاحيّة مُؤسّسيّة قادرة على مُجابهة الأزمات المُستقبليّة.

سوء الإدارة الماليّة والإنفاق الحكومي غير الكافي

على الرغم من أهميّة اجتماعات مجلس الوزراء وجلسات النُواب في اتّخاذ القرارات في أثناء الحروب، يركّز هذا الجزء على الاعتمادات الماليّة الحكوميّة خلال الفترة المعنيّة؛ إذ يستعرض التطوّرات في الموازنات العامّة بين عامي 2023 و2025، ولا سيّما في المُؤسّسات الأساسيّة التي أدّت دورًا في الحرب، بالإضافة إلى التحويلات الماليّة والتخصيصات التي أجراها مصرف لبنان. تُظهر النتائج أنّ الموازنة أعطت الأولويّة للرواتب والنفقات التشغيليّة الروتينيّة، على حساب تعزيز القدرات اللازمة في أوقات الحرب، في حين استُخدمت التحويلات الماليّة، غالبًا، لتغطية العجز في الموارد غير الكافية أو التي وُظفت في غير محلّها. في الوقت نفسه، سمح مصرف لبنان للمودعين بالحصول على سيولة نقدية أكبر لتخفيف الضغط على المصارف، غير أنّ هذا لم يشكّل دعمًا ماليًا مباشرًا للمُؤسّسات الحكوميّة.

مُخصّصات موازنتي 2024-2025

عندما أقرّ مجلس النُواب موازنة 2024 في 26 كانون الثاني 2024، أي بعد ثلاثة أشهر على بدء الأعمال العدائيّة، حصلت ست مُؤسّسات على زيادات في مُوازنتها، فيما جرى خفض موازنة مُؤسّسة واحدة. وقد عكست هذه التعديلات مقارنةً ماليّة انفعاليّة اتّسمت بالاعتماد المُفرط على التحويلات الماليّة لمعالجة الاختلالات في تخصيص الموارد أو لتغطية العجز في المُؤسّسات ذات التمويل غير الكافي. وقد ارتفعت قيمة المُوازنة بمقدار \$1.27 مليار مقارنةً بعام 2023، حُصّص منها \$41.8 مليون عبر 20 تحويلًا ماليًّا. ومع ذلك، ظلّ التركيز مُنضّبًا على النفقات التشغيليّة، وبخاصّة على الرواتب والخدمات الأساسيّة، بينما أغفل الاستثمار في تطوير المُؤسّسات وبناء القدرات الإستراتيجيّة وإجراء الإصلاحات الهيكلية.

وقد نالت وزارة الصحة العامة الحصّة الأكبر من الزيادة المالية، إذ ارتفعت موازنتها بمقدار \$366.3 مليون، خُصص معظمها للنفقات التشغيلية، كما تلقت أعلى نسبة من التحويلات المالية، إذ بلغت قيمتها 25.5 مليون دولار أمريكي (ما يشكّل 61% من إجمالي التحويلات). وقد خُصصت هذه المبالغ لتأمين المُستلزمات الطبية للمُستشفيات العامة والخاصة، ولا سيّما مستشفى رفيق الحريري الحكومي ومستشفى بعيدا الحكومي، بهدف تلبية الحاجات العاجلة، من دون أن تتضمن أيّ مكوّن إصلاحي طويل الأمد للقطاع الصحيّ. أمّا الجيش اللبنانيّ، فقد حصل على زيادة قدرها \$346.8 مليون، إلا أنه لم يتلقَ أيّ تحويل ماليّ، كما خُصصت الزيادة بالكامل لتسديد الرواتب، من دون اعتماد أيّ اعتمادات للتدريب أو شراء العتاد العسكري، على الرغم من استمرار العمليات العسكرية.

في المقابل، تعرّضت الهيئة العليا للإغاثة – وهي الجهة الرسمية المعنّية بالاستجابة الإنسانية – لخفض في مُوازنتها بنسبة 64% مقارنةً بالعام 2023. وبالرغم من تخصيص \$4.1 ملايين من خلال التحويلات المالية للتخفيف من أثر هذا الخفض، يشير هذا النمط التعويضي، بوضوح، إلى أولويّات حكومية مُقلقة في ظل حالة الطوارئ الوطنية.

وفي ما يتعلّق بمُوازنة عام 2025، التي أقرّها مجلس الوزراء في تاريخ 23 أيلول 2024، وهو اليوم ذاته الذي تصاعد فيه النزاع المسلح، فقد تضمّنت تعديلات محدودة لم تعالج مواطن القصور الإستراتيجية التي كشفت عنها موازنة 2024. فقد نال الجيش اللبناني، مرةً أخرى، زيادة قدرها \$158.3 مليون، خُصصت بالكامل للرواتب، من دون أيّ إنفاق على التدريب أو التجهيزات. في المقابل، خضعت موازنة وزارة الصحة العامة لخفض بنسبة 6% (ما يعادل 27.3 مليون دولار أمريكي)، نتيجة انخفاض بنسبة 23% في النفقات التشغيلية، وهو ما يشير إلى نهج تقشّفيّ قصير الأمد بدلا من تبني رؤية إصلاحية بعيدة المدى للقطاع الصحيّ. أمّا وزارة الداخلية والبلديات، فقد تلقت زيادة قدرها \$105.9 ملايين، وجّه جزء منها إلى محافظتي البقاع والجنوب المُتضرّرتين بشدّة من النزاع، ما يُظهر استجابة جزئية لتفاوت التأثير الجغرافي، وإن بقيت محدودة النطاق ومتأخّرة التوقيت.

بشكل عامّ، تُجسّد مُوازنتا 2024 و2025 مقارنةً طارئة تغلب عليها الأولويّات التشغيليّة قصيرة الأجل، ودفع الرواتب، مع غياب الرؤية الاستثمارية طويلة الأمد في القطاعات الحيوية، كما يكشف الاعتماد الكبير على التحويلات المالية لتصحيح اختلالات التمويل عن غياب التخطيط المالي الاستباقي المُرتكز إلى الاحتياجات الفعلية، في ظل تصاعد وتيرة النزاع.

سوء استخدام أموال مصرف لبنان
في شهري تشرين الأول وتشرين الثاني من عام 2024، خُصص مصرف لبنان مبلغ 220 مليون دولار أمريكي شهرياً، بموجب التعميمين 158 و166.²⁹ وبالرغم من أنّ هذه الخطوة وقررت شريان حياة أساسياً للأسر التي واجهت صعوبات في الوصول إلى ودائعها، فقد أسهمت، في الوقت ذاته، في حماية القطاع المصرفي من المُساءلة، إذ إنّ ضخ السيولة خفّف من الضغوط التي تحتمّ على المصارف تنفيذ إصلاحات بنويّة أو إعادة الرُسملة، ما أدّى فعلياً إلى حماية النخب المصرفية من التبعات القانونية والمالية الناتجة من سوء الإدارة.

وفي المقابل، وحتّى تاريخ 30 أيلول 2024، ظلّ مبلغ \$6 مليارات من ودائع القطاع العامّ المُودعة لدى مصرف لبنان غير مُستخدم في تلبية الحاجات المالية الطارئة.³⁰ ولم تُخصّص هذه الموارد لتأمين احتياجات الإغاثة الأساسية – وعلى رأسها مبلغ \$400 مليون لتوفير الفرش، والمياه، والكهرباء في مراكز الإيواء.³¹ وقد طالب الحاكم بالإنابة بوجود قانون يجيز إقراض الدولة، ولو في أحلك الظروف، ما عكس توجّهاً ينادي بالمصرف المركزي عن توفير الدعم المباشر ويزيد الهوة بين النخبة الحاكمة والمواطنين.³²

التواصل المجزأ والانتقائي

يعدّ التواصل الفعّال أمراً حاسماً في أثناء الحروب، إذ تُسهّم في الحفاظ على النظام العامّ، وتعزيز التلاحم الوطني، وتأمين التحديثات الحيوية للسكان. إلا أنّ المؤسسات الرسميّة في لبنان أظهرت إخفاقات كبيرة على مستوى الاتصال العامّ، إذ إنّ الجهات المُكلّفة بالتواصل مع الجمهور في إطار خطة الطوارئ الوطنيّة انشغلت بالإجراءات البيروقراطية على حساب توفير معلومات شفافة وراهنّة وإستراتيجية. وتبرز الأمثلة الآتية أوجه التقصير في أداء بعض المؤسسات الرئيسية:

²⁹ Blominvest Bank. 2024. "Lebanese Central Bank Amends Circulars 166 and 147," <https://shorturl.at/sJZO5>.

³⁰ Banque du Liban. 2024. "Interim Balance Sheet – 30 September 2024," <https://shorturl.at/nvbnr.xlsx>.

³¹ United Nations. 2024. "UN News Centre: Lebanon Emergency Appeal," <https://news.un.org/en/story/1155186/10/2024>.

³² Saghieh, N. and L. Ayyoub. 2024. "الخطوط العريضة لخطة الطوارئ الوطنية." Legal Agenda, <http://bit.ly/4i7G4aC>.

وزارة الإعلام

على الرغم من مسؤوليتها عن نشر المعلومات الموثوقة، والإعلان عن الاحتياجات الطارئة، وتنسيق العمل الإعلامي، ومكافحة الأخبار المضللة، اكتفت الوزارة بنشر 65 منشورًا منذ تاريخ 23 أيلول، لم يتعلّق منها بالحرب سوى 24 منشورًا فقط، في حين ركّز 31 منشورًا على نشاطات الوزير وزيارته، وركّز 18 منشورًا محتوى سبق أن نشرته وزارة الصحة العامة.³³

رئاسة الحكومة

لم تصدر سوى بيان صحفي واحد، أعرب فيه رئيس الحكومة عن أسفه لضعف أداء الدولة، ووجّه من خلاله نداءً إلى المجتمع الدولي لتقديم المساعدات.³⁴

مجلس الوزراء

أصدر 28 مذكرةً وتعميمًا، لم تتضمّن أي إشارة إلى الحرب أو تداعياتها.³⁵

إدارة مخاطر الكوارث

لم تحدّث موقعها الإلكتروني منذ عام 2021، حيث اكتفت بالمحتوى المرتبط بجائحة كورونا، من دون أن تدرج أي معلومات جديدة تتعلّق بالنزاع الحالي.³⁶

الجيش اللبناني

نشر الجيش 79 بيانًا منذ 17 أيلول، لم يتطرّق منها إلى قرار مجلس الأمن 1701 سوى بيان واحد،³⁷ وبيان آخر أوضح فيه إعادة تموضع القوات (تأكيدًا على إعادة الانتشار وليس التراجع).³⁸ أمّا سائر البيانات، فقد تناولت أنشطة روتينية، كالتعامل مع الأجسام غير المنفجرة أو توقيف مطلوبين، ولم تقدّم رؤية شاملة أو مواقف إستراتيجية تواكب تطورات الحرب.

وعلى الرغم من فشل الحكومة في بناء تواصل فعّال مع مواطنيها خلال فترة الحرب، فإنّها سعت بنشاط إلى إيصال المعلومات والتقارير التقييمية للأضرار والاحتياجات الإنسانية إلى الجهات الدولية، ويعكس هذا النهج الانتقائي في الاتصال أولوية الدولة في مخاطبة المانحين على حساب مصالح مواطنيها وتواصلها معهم، ويجسّد اعتمادها المفرط على التمويل الخارجي، لا سيّما في أوقات الأزمات.

وقد تجلّت مظاهر هذا الاعتماد بشكل واضح من خلال مناشدات الوزير ناصر ياسين المتكرّرة للمجتمع الدولي لتقديم العون. فعلى سبيل المثال، أعلن رئيس الحكومة نجيب ميقاتي، صراحةً، عن خطة للجوء إلى الأمم المتحدة بهدف تأمين مساعدات تتجاوز \$450 مليون، لتغطية الاحتياجات الإنسانية العاجلة الناتجة من النزوح الجماعي جرّاء الحملة الجوية الإسرائيلية.³⁹ وبهذا، فإنّ المقاربة الانتقائية التي اعتمدها الحكومة اللبنانية في التواصل خلال الحرب لم تقدّم فقط إلى تقويض ثقة الجمهور، بل كشفت كذلك عن خلل فاعل في ترتيب الأولويات، إذ طغت علاقات الدولة بالجهات المانحة على واجبيها في مخاطبة مجتمعيها الداخلي والتواصل معه.

تقويض السيادة: تجاوز المؤسسات في إدارة شؤون الحرب

أظهرت الحرب في لبنان هشاشة الدولة وفشلها في أداء وظائفها الحيوية، ولا سيّما في تعزيز الدفاع الوطني والحفاظ على قنوات دبلوماسية موحّدة. فقد هيمنت على الدبلوماسية اللبنانية قوى طائفية غير رسمية، على حساب المؤسسات الرسمية، ما أضعف السيادة الوطنية وكرّس نهج التفرد والتسييس في إدارة السياسة الخارجية. وتستعرض الفقرات التالية أبرز أوجه هذا القصور، مُسلطة الضوء على الحاجة الملحة إلى تعزيز المؤسسات الأمنية والدبلوماسية. وفي ظل هذا الواقع، بقي الجيش اللبناني محرومًا من الدعم الكافي، ما جعله يعتمد بدرجة كبيرة على المساعدات الخارجية، في حين لم تحظ المديرية العامة للدفاع المدني باهتمام يُذكر.

الحكومة غير الرسمية وتجاوز القنوات الدبلوماسية

ينصّ الدستور اللبناني على أنّ إدارة السياسة الخارجية هي من صلاحيات رئيس الحكومة ووزارة الخارجية والمغتربين، لا سيّما في ظلّ شغور موقع رئاسة الجمهورية. إلّا أنّ الواقع خلال الحرب كشف تحوّلًا ملحوظًا في مركز الثقل الدبلوماسي، إذ باتت العلاقات الخارجية تتمحور حول شخصيات نافذة منضوية ضمن تكتلات سياسية طائفية، بدلًا من المرور عبر المؤسسات الرسمية. وقد تجاهل العديد من المبعوثين وزارة الخارجية، والتقوا مباشرةً بشخصيات، من بينها رئيس مجلس النواب نبيه بري، وقائد الجيش العماد جوزاف عون، وهو ما يضعف السيادة اللبنانية من خلال ربط القرارات المصيرية بحسابات قضيوية، لا بموقف وطني جامع.

³³ Ministry of Information. n.d. "Latest News," <https://www.ministryinfo.gov.lb/en/category/latest-news>.

³⁴ MTV Lebanon. 5 "مقاتي: 'الحزب' موافق على تطبيق 1701"، 2024 Oct 2024, <https://tinyurl.com/trz82s8u>.

³⁵ Presidency of the Council of Ministers. n.d. "الأخبار حسب التاريخ"، <http://shorturl.at/c0ACG>.

³⁶ Presidency of the Council of Ministers. n.d. "Disaster Risk Management Unit," <http://drm.pcm.gov.lb/>.

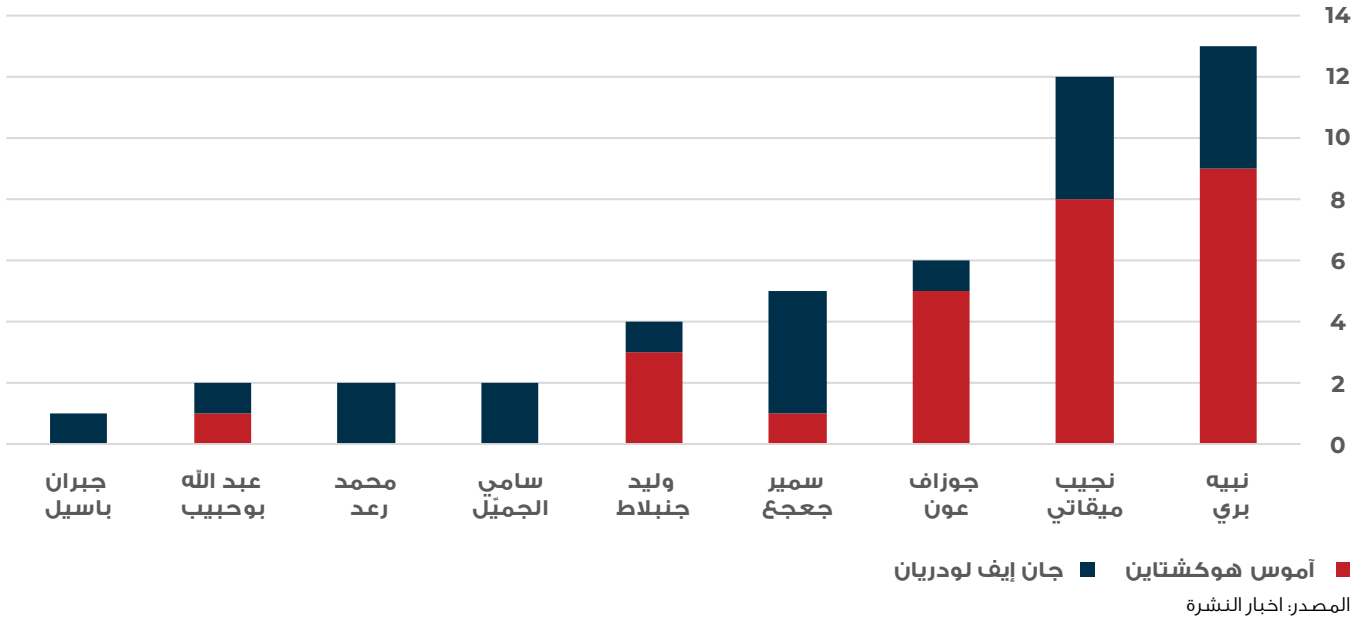
³⁷ Alwakeel News. 2 "الجيش اللبناني يؤكد التزامه بالقرار 1701"، 2024 Oct 2024, <https://tinyurl.com/ynna5sy3>.

³⁸ CNN Arabic. 2024. "Lebanese Army Responds to News of Withdrawal," 1 Oct 2024, <https://tinyurl.com/33vm9b6h>.

³⁹ The Guardian. 2024. "Lebanon Appeals for Humanitarian Funds Amid Displacement," 30 Sep 2024, <https://tinyurl.com/mudsy3pa>.

وقد تجلّت هيمنة القنوات الشخصية على المشهد الدبلوماسي من خلال زيارات الوسيط الأمريكي أموس هوكشتاين، والمبعوث الرئاسي الفرنسي جان إيف لودريان. فقد اضطلع الرئيس نبيه بزي بدور محوري في ملف السياسة الخارجية والمفاوضات المتعلقة بوقف إطلاق النار، وأضحى نقطة الاتصال الأولى مع الوسطاء الدوليين. إذ استقبل 13 زيارة في المجمل، منها 9 زيارات لهوكشتاين، و4 زيارات لودريان، ما يعكس حجم نفوذه في هذا الملف الدبلوماسي الحساس.⁴⁰ كذلك التقى العماد جوزاف عون مرارًا بالمبعوثين، لمناقشة الشؤون الأمنية، في وقت اجتمع سمير جعجع، رئيس حزب القوات اللبنانية، بهما، بالرغم من عدم امتلاكه أي صفة رسمية أو دور مؤسسي، ما يبرز مدى تأثير الفاعلين السياسيين غير الرسميين في صياغة السياسة الخارجية. وفي المقابل، لم يلتق وزير الخارجية السابق عبدالله بو حبيب سوى مرة واحدة مع كل من الوسيطين، ما يظهر نمطًا ثابتًا من تهميش المؤسسات الرسمية أمام صعود الشخصيات السياسية والعسكرية في إدارة علاقات لبنان الدبلوماسية الخارجية.

الشكل 2: اجتماعات أموس هوكشتاين وجان-إيف لودريان مع الشخصيات السياسية اللبنانية



وبالمثل، التقت المسؤولية الأمريكية باربرا ليف كل من نبيه بزي، ونجيب ميقاتي، وجوزاف عون، فتجاهلة بدورها وزارة الخارجية. كما عقد مبعوثون أجانب آخرون، من بينهم جان-نوبل بارو (وزير الخارجية الفرنسي)⁴¹ وعلي لاريجاني (رئيس البرلمان الإيراني الأسبق)⁴² ورئيسة الوزراء الإيطالية جورجيا ميلوني،⁴³ لقاءات مع بزي وميقاتي بشكل أساسي، في حين اقتصر تفاعلاتهم مع المؤسسات الرسمية على لقاءات متفرقة.

وقد وجدت وزارة الخارجية نفسها مُهْمَشَةً أمام صعود شخصيات سياسية نافذة تسعى إلى تحقيق أجنداتها الإستراتيجية الخاصة. إن هذا النمط من "الدبلوماسية الشخصية" يتجاوز القنوات المؤسسية، ويُعزّز الأجندات الفئوية أو الحزبية على حساب سياسة وطنية موحدة. وهو ما يقوّض سلطة الدولة، ويُعرّض لبنان لمزيد من التأثيرات الخارجية، إذ تطغى المصالح الشخصية أو الحزبية على الموقف الدبلوماسي الرسمي بقيادة الدولة.

ضعف الجهوية الدفاعية

يكشف قرار الحكومة بسحب الجيش من الحدود، تحسُّبًا لاجتياح بزي،⁴⁴ أنّ الجيش اللبناني غير مُمَوَّل بشكل كافٍ، ولا مُنْخَرِط إستراتيجيًا في مُجْزِيات الحرب. وعلى الرغم من تخصيص الحكومة مبلغ 1.3 مليون دولار أمريكي لتجنيد 1500 جندي،⁴⁵ تبدو هذه الخطوة غير مُنسجمة مع الحاجات الفعلية للجيش، نظرًا إلى استمرار معاناته من نقص التمويل واعتماده على المساعدات الخارجية.

⁴⁰ Gebeily, M. and T. Azhari. 2024. "Lebanon's Berri Reprises Key Mediator Role in Ceasefire Deal," Reuters, 27 Nov 2024, <https://tinyurl.com/33vm9b6h>.

⁴¹ L'Orient-Le Jour. 2024. "French Foreign Minister Meets With Lebanese Officials," 1 Oct 2024, <https://tinyurl.com/26khzpmnd>.

⁴² Al-Monitor. 2024. "Top Iran Adviser in Beirut to Show Support for Lebanon, Hezbollah," 12 Nov 2024, <https://tinyurl.com/msy75dm8>.

⁴³ Al Arabiya English. 2024. "Italian PM Visits Lebanon After UNIFIL Strikes," 18 Oct 2024, <https://tinyurl.com/3myehkrp>.

⁴⁴ Reuters. 2024. "Apartment Building in Beirut Hit as Israel Widens Air Campaign," 29 Sep 2024, <https://tinyurl.com/bsbtzxf>.

⁴⁵ L'Orient-Le Jour. 2024. "Cabinet Meeting: Financing Recruitment of 1,500 Soldiers on Agenda," 30 Sep 2024, <https://tinyurl.com/mr45f9uy>.

فعلى سبيل المثال، لا تزال استثمارية الجيش تعتمد على مساهمات، مثل المنحة القطرية البالغة 20\$ مليون نقدًا و15\$ مليون وقودًا، وهي مساعدات تسهم في تغطية النفقات التشغيلية، لكنها لا تعزز القدرات الدفاعية على المدى الطويل. أما الدفاع المدني، الذي يُعد بدوره جهازًا حيويًا في الاستجابة للطوارئ، فقد تلقى تحويلين ماليين 1.3\$ مليون للرواتب، و674\$ ألف للمعدات، لكنه لا يزال يفتقر إلى البنية التحتية اللازمة للاستجابة الفعالة خلال الأزمات. وتبرز هذه الثغرات غياب خطة متكاملة لتعزيز المؤسسات الدفاعية في زمن الحرب.

خاتمة

على الاستجابة للأزمات الوطنية الكبرى. وكما بينت هذه الورقة، فإن الاستجابة الحكومية اتسمت بالضعف البنيوي والارتجال المؤسسي، ما انعكس في أداء مُتدنٍ على مُختلف الصعد: التنسيق، والتمويل، والخدمات، والدبلوماسية، والحوكمة. رغم امتلاك الدولة فترة زمنية كافية للتحضير لاحتمال نشوب نزاع واسع، إلا أنها فشلت في بناء منظومة طوارئ فعالة قادرة على مواجهة التحديات المتداخلة للأزمة. وأتى تشكيل لجنة الطوارئ الوطنية فاقداً الغطاء القانوني والموارد الضرورية والخبرات المناسبة، مقابل تهميش واضح لمؤسسات قائمة ذات خبرة. كذلك، جاءت خطة الطوارئ الوطنية غير منسجمة مع الواقع الميداني، واستهدفت بشكل أساسي استقطاب الدعم الدولي بدلًا من تحقيق تقييم داخلي فعّال للقدرات والاحتياجات.

على المستوى السياسي، ظهر بوضوح انفصال مجلسي النواب والوزراء عن الأولويات الملحة التي فرضتها الحرب، مع استمرار العمل على أجندات روتينية غير متصلة بالأزمة. وفي ما يتعلق بالدفاع والأمن، بقي الجيش والدفاع المدني في حالة ضعف مزمنة، معتمدين على المساعدات الخارجية بدلًا من الاستثمار الداخلي في تعزيز القدرات الذاتية. كما أنّ انعدام التواصل الفعال مع المواطنين أدى إلى تعميق فجوة الثقة بين الدولة والمجتمع، في حين كشفت الحرب تهميشًا منهجيًا للمؤسسات الدبلوماسية الرسمية لصالح القنوات غير الرسمية والشخصيات السياسية، ما قوض سيادة الدولة ووحدة القرار الوطني.

لا تعبر هذه الإخفاقات عن مجرد عجز مؤقت، بل عن أزمة حوكمة عميقة ومتجذرة تهدد أسس الدولة ومصداقيتها في حماية مواطنيها وضمان استثمارية مؤسساتها. وما برز خلال فترة الحرب يعكس طبيعة النظام السياسي اللبناني القائم على المحاصصة الطائفية وتجزئة القرار السيادي، وغياب الرؤية الاستراتيجية، وانهيار الشرعية المؤسسية أمام الشبكات الشخصية والسياسية غير الرسمية.

المُلحق 1
جدول التحويلات والصرفيات المالية الحكومية خلال فترة الحرب

الجهة المُستفيدة	الغرض	القيمة (\$)
المُستشفيات العامة والخاصة	رواتب المُوظَّفين	11,860,047
وزارة الصحة العامة	مستلزمات طبيّة واحتياجات للمستشفيات العامة والخاصة	11,235,955
مجلس الجنوب	مُساعدات للنازحين والجرحى	5,617,978
محافظة الجنوب	مُساعدات للنازحين	2,247,191
مستشفى رفيق الحريري الحكومي	شراء مُستلزمات طبيّة	2,247,191
الهيئة العليا للإغاثة	تمويل مُستمرّ لخطة الطوارئ الوطنية	2,247,191
المجلس الأعلى للإغاثة	تمويل إجراءات مُرتبطة بخطة الطوارئ الوطنية	1,685,393
وزارة الداخلية والبلديات	تعويضات على شكل رواتب	1,334,090
مجلس الجنوب	تعويضات إضافية لذوي شهداء العدوان الإسرائيلي بعد 7 تشرين الأوّل	1,051,685
المديرية العامة للدفاع المدني	توفير معدّات ولوازم أساسية للحدود الجنوبية	672,472
وزارة الداخلية والبلديات	تعويضات مالية للمُحافظات حسب عدد النازحين	561,798
مجلس الجنوب	دفع منح مدرسية لمُوظَّفي المجلس للسنة الأكاديمية 2023-2024	260,674
مجلس الجنوب	تعويضات على شكل رواتب	255,291
مستشفى بعيدا الحكومي	شراء معدّات طبيّة	224,719
المديرية العامة للشؤون الاجتماعية	برامج اجتماعية مختلفة مرتبطة بالحرب، بما في ذلك لجان الأدوية ودعم الأسر ذات الدخل المحدود	149,095
المجلس الأعلى للإغاثة	حالات طارئة ومُستعجلة	112,360
المجلس الأعلى للإغاثة	تعويضات مُؤقّعة على شكل رواتب	55,502
محافظة الجنوب	نفقات تشغيلية تشمل المياه والكهرباء والاتصالات	5,618
محافظة البقاع	شراء سلع استهلاكية ومحروقات	899
محافظة الجنوب	دفع ضرائب مُؤسّسة كهرباء لبنان	355

المصدر: الجريدة الرسمية

الغد سياسات مبادرة

مركز مبادرة سياسات الغد هو مركز أبحاث محليّ ومُستقلّ يهدف إلى إجراء تقييم تجريبي ونقدي للسياسات الحالية، وإلى توليد بدائل بناءة. تسعى المبادرة إلى المساهمة في بناء رؤية قائمة على الدراسات الوافية والأدلة، تعكس مصالح الناس عامة، وفي تمكين الرأي العام.



www.thepolicyinitiative.org