

منظومة الحماية الاجتماعية

اعداد: ماري نويل أبي ياغي

مديرة الأبحاث في مركز "دعم لبنان"

لبنان

الجمعيات المساهمة في إثراء التقرير: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، المرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين، مؤسسة عامل، جمعية النجدة الاجتماعية، دعم لبنان، كفي، الدليل المدني، التجمع النسائي الديمقراطي، جمعية علم الاجتماع، المفكرة القانونية، اتحاد المقعدين اللبنانيين، نقطة فاصلة، الجمعية اللبنانية لديمقراطية الانتخابات،

المنظمات الدولية: منظمة العمل الدولية، دياكونيا، المساعدات الشعبية النرويجية،

النقابات: اتحاد نقابات الخدمات، نقابة مياه بيروت وجبل لبنان،

جهات حكومية: وزارة التربية، وزارة الشؤون الاجتماعية

مراكز أبحاث: معهد عصام فارس / الجامعة الأمريكية في بيروت

مؤسسات اعلامية: تلفزيون المستقبل، النهار، جريدة الاخبار، الوكالة الوطنية، المدن،

تظهر الحقوق الاجتماعية للبنانيين مجزأة ومستندة إلى علاقات هشّة وزبونية مع السلطات العامة، الأمر الذي يخلق تفاوتات اجتماعية بين المواطنين ويعيق بناء ثقتهم بالمؤسسات العامة ومفهوم "الدولة".

المقدمة

جهة أخرى.³ بالإضافة إلى ذلك، يصعب فهم الحماية الاجتماعية من دون النظر في السياسات الاجتماعية للدولة.

القسم الأول: دور الدولة في التنمية

انتشرت العقيدة التنموية في العالم العربي في الفترات التي تبعت حركات الاستقلال - على غرار الكثير من دول الجنوب - ما حفّز نشوء المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. أما في الحالة اللبنانية، فإن العقيدة المهيمنة التي تشكلت على أساسها هذه المؤسسات، كانت ولا تزال تعتمد على مبدأ «دعه يعمل دعه يمر». ففي «الجمهورية التجارية»⁴ لا تعتبر ظاهرة تنازل الدولة عن مسؤولياتها الاجتماعية والخدماتية والاقتصادية لصالح القطاع الخاص ظاهرة حديثة - كمعظم الدول في المنطقة - بل كانت فعلياً هي السياسة المؤسسة منذ الاستقلال لإنشاء المؤسسات الحديثة للحماية الاجتماعية في لبنان.⁵ وتبعاً لما يسمّى بـ«إجماع واشنطن»، أخذت الضغوطات على لبنان، وعلى دول المنطقة العربية عموماً، منحىً متنامياً لإلحاق اقتصادات تلك الدول بالسوق الرأسمالية العالمية وإعداد مجتمعاتها للتعامل مع متطلباتها. وقد استتبع هذه الضغوطات تحديات واهتمامات جديدة على المستويين المحلي والدولي، تمثلت بقضايا الفقر وتطوير نظم الحماية الاجتماعية، لتلعب دور بديل عن دولة الرفاه الاجتماعي، وتكون بمثابة وسيلة لمكافحة الفقر وتردي الأحوال الاقتصادية والاجتماعية.⁶ فانخرطت السياسات العامة الموضوعية بعد الحرب الأهلية في لبنان بالمنظومة النيوليبرالية المهيمنة. وتؤكد التوجهات الحالية للدولة اللبنانية على هذا المعطى؛ فقد أبعدت سياسات إعادة الإعمار بسرعة مسألة الحقوق الاجتماعية (والضمان الاجتماعي) للجميع. وشرعت الدولة اللبنانية، منذ العام 1992، في تنفيذ برامج التكيف الهيكلي المدعوم من قبل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

3- للمزيد من التفاصيل:

World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice, International Labour Office, (Geneva, ILO) 2014.

4- Toufic Gaspard, 2004, A political economy of Lebanon, 1948-2002: the limits of laissez-faire, (Brill Academic Publishers, 2004). Carolyn Gates, The Merchant republic of Lebanon, (Londres/ New York: The Centre for Lebanese Studies, IB Tauris Publishers, 1998).

5- Myriam Catusse, op.cit -5

6- العولمة والحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، ورقة عمل: <http://www.escwa.un.org/divisions/sdd/events/19dec05hammoud.pdf>

تكثر التعريفات والمفاهيم المتداولة حول الحماية الاجتماعية، وأكثرها يطرح هذا المفهوم كإطار يشمل مجموعة أوسع من السياسات الاجتماعية، بما فيها الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي وشبكات الأمان الاجتماعي. وغالباً ما يتم استعمال مصطلحي «الحماية الاجتماعية» و«الضمان الاجتماعي» بشكل متبادل. يجدر الذكر أن منظمة العمل الدولية تستخدم مصطلح «الضمان الاجتماعي»، للإشارة إلى الحق في الضمان الاجتماعي المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 (المادة 22)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966 (المادة 9)، وصكوك حقوق الإنسان الأخرى للأمم المتحدة. ويشمل هذا المصطلح مجموعة واسعة من أدوات السياسة العامة، بما في ذلك التأمين الاجتماعي، المساعدة الاجتماعية، وغيرها من أشكال التحويلات النقدية، فضلاً عن اتخاذ تدابير لضمان الوصول الفعال إلى الرعاية الصحية وغيرها، التي تهدف إلى تأمين الحماية الاجتماعية. ويؤكد التقرير الأخير لمنظمة العمل الدولية، أن عدم الحصول على الحماية الاجتماعية، يشكل العقبة الرئيسية أمام التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويربط التقرير بين عدم التغطية أو عدم الوصول إلى الحماية الاجتماعية ومستويات عالية ومستمرة من الفقر وانعدام الأمن الاقتصادي في بعض أجزاء من العالم، بالإضافة إلى مستويات عالية ومتزايدة من عدم المساواة.¹

لأنه لا يمكن التطرق إلى دراسة أنظمة الحماية الاجتماعية من دون وضعها في سياق مراجعة معمّقة حول دور «الدولة الاجتماعية»² فيما يتعلق بالتضامن والتكافل الاجتماعيين والاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فالتضامن الاجتماعي يعني مثلاً العائلة في بعديها النواتي والممتد، أو «الطائفة»، أو القوى العاملة، أو الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، أو المؤسسات الدينية، أو الشركات، أو شركات التأمين والدولة. وتختلف الأدوار ومستوى طغيان أطراف على أخرى بحسب واقع كل دولة ومجتمع من جهة، وتحولات الرأسمالية على الصعيدين العالمي والمحلي من

1- World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice, International Labour Office, (Geneva, ILO 2014).

2- François-Xavier Merrien, Raphaël Parchet, Antoine Kernén, L'Etat social. (Une perspective internationale, (Paris: Armand Colin, 2005).

لا يزال مفهوم دولة الرعاية الاجتماعية أو دولة الرفاه الاجتماعي، جينياً في لبنان، ويبقى مستوى الحماية الاجتماعية للمواطنين شبه معدوم. فالرعاية الصحية والإنفاق على التعليم واستحقاقات التقاعد والمنح العائلية والمساعدات لذوي الإعاقة كلها لا تزال غير متاحة لعدد كبير من السكان. فهناك ما يقارب ٤٠٪ إلى ٥٠٪ من السكان اللبنانيين غير مسجلين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي⁷، حيث إن ٤٠٪ منهم هم خارج أي نظام تأمين صحي، بينما ٨٪ فقط، هم متعاقدون مع شركات تأمين خاصة⁸.

وباستثناء بعض الحالات الخاصة (كأنظمة الحماية الاجتماعية التابعة لقوى الأمن، والتي تعتبر الأكثر فعالية وشمولية من حيث التغطية)، فإن الواقع العام لنظم الرعاية الاجتماعية في لبنان يتصف بإجراءات بيروقراطية معقدة، وشديدة البطء من حيث مهل استحقاق التعويضات، ما يدفع الكثيرين إلى اللجوء إلى «الواسطة» في معظم الأحيان.

ولهذه الأسباب وغيرها، فإن السكان الأكثر عرضة (most vulnerable)، كالمسنين وذوي الإعاقة والعاطلين عن العمل، والعمال الأجانب، والنساء والمزارعين/ات يقعون في واقع الحال، خارج إطار تغطية معظم نظم الحماية الاجتماعية الرسمية. فأغلب النفقات الاجتماعية تقع فعلياً على عاتق الأفراد والأسر والمؤسسات الخاصة، مثل المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية⁹، ما يؤدي، بسبب غياب منظومة مركزية فعالة للحماية الاجتماعية، إلى تعزيز وتعميق الممارسات الزبائنية (طائفية كانت أم حزبية)، والتي تأسست بسبب سياسات المحاصصة ما بين أقطاب الحكم في الدولة اللبنانية، بالإضافة إلى انتشار الفساد في الأجهزة الرسمية، وتعمقت هذه الممارسات خلال سنوات الحرب الأهلية (ما بين 1975 و1990)، ومن ثم خلال مرحلة إعادة الإعمار في التسعينيات من القرن الماضي.

البعد الاجتماعي في سياق مضاد

نفذت الحكومة اللبنانية برنامج إعادة الإعمار «آفاق 2000»، في جزء كبير منه من خلال مجلس الإثراء والإعمار، وعبر اتفاقيات معقودة مع شركات خاصة كبيرة، ما كرّس احتكارات في قطاعات

Myriam Catusse, « La décharge à l'épreuve : les chemins de traverse de la -7 réforme de la caisse nationale de la sécurité sociale au Liban », intervention dans le cadre de la section thématique « Les politiques sociales : mutations, enjeux, théories » dirigée par F. X. Merrien et M. Steffen au 10ème congrès de (l'Association française de science politique) (2009).

Roger Nasnas et alii, Le Liban de demain. Vers une vision économique et -8 (sociale, Beyrouth : Editions Dar an-Nahar, 2007).

9- عدد كبير من المنظمات غير الحكومية (محلية ودولية) تعمل على إنشاء برامج المساعدات المالية. وعلى الرغم من أن هذا الموضوع يجب أن يُعالج في منظوره اللبناني، ونظراً للحساسية والإشكالية اللتين تحملهما هذه المسألة (وخاصة ما يعنى بفعالية هذه البرامج في كونها «شركات أمان»)، لن نستطيع مقارنته في هذا الورقة القصيرة.

الاتصالات السلكية واستيراد المواد الهيدروكربونية ومعالجة النفايات والمطار والميناء، الخ.¹⁰

«فأصبح مفهوم المصلحة العامة (...) غائباً تماماً عن الإيديولوجية الجديدة لإعادة الإعمار المتناسبة مع التيار النيوليبرالي، الذي يعتبر الدولة والعمل الجماعي مصادر هدر اقتصادي (...)، تعيق فعالية الشركات الخاصة»¹¹.

استمر النهج النيوليبرالي هذا حتى في السياسات التي تلت الحرب الإسرائيلية على لبنان في العام ٢٠٠٦، فشدد مؤتمر المانحين المعروف بـ(باريس ٣)¹²، المعقود في العام ٢٠٠٧، على المزيد من القروض بهدف التصدي لعواقب الحرب الاقتصادية¹³. وبالفعل ركزت الخطة المقترحة من قبل الحكومة اللبنانية إلى المؤتمر، على إنعاش النمو وتقليل الإنفاق العام ودعم الخصخصة، في الوقت الذي بقي فيه القطاع العام محجماً إلى حد أقصى.

وخلافاً لمؤتمرات الدعم السابقة، تضمن المشروع المقدم من حكومة فؤاد السنيورة حينها شقاً اجتماعياً؛ فتطرت خطة العمل¹⁴ إلى «الشأن الاجتماعي». لكن بقيت معالجة هذه المسألة ثانوية بالمقارنة مع المؤشرات والأداء الماكرو-اقتصادي. ففي حين اقترحت الخطة، في أهدافها العامة، إصلاح بعض المحاور الخاصة بالحماية الاجتماعية «للحد من الفقر، وتحسين أداء الإنفاق

Reinoud Leenders, "Nobody Having Too Much to Answer For: Laissez-Faire, Networks and Postwar Reconstruction in Lebanon", in Steven Heydemann. (ed), Networks of Privilege in the Middle East: The Politics of Economic Reform Revisited, (London: Palgrave/Macmillan, 2004) pp. 169-200.

George Corm, Le Liban contemporain, (Paris : La Découverte, 2003). p 11-237

12- في فبراير 2001، عقد اجتماع باريس I، مع الحكومة اللبنانية تطلب الدعم من المجتمع الدولي لاستكمال جهودها في إحداث دورة حميدة من عجز مالي أقل، وانخفاض نسب الديون، وانخفاض أسعار الفائدة، والتي يمكن إطلاق العنان للإمكانات من القطاع الخاص في لبنان. وقدمت استراتيجية للجهات المانحة، والتي شملت تحرير وتسهيل التجارة، التي تحتوي على الإنفاق العام بما في ذلك خفض الدعم على بعض المنتجات الغذائية، والخصخصة (في مجال الاتصالات والمياه والكهرباء والقطاعات)، وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر (FDI)، وتحديث النظام الضريبي

13- يجدر الذكر هنا أن لبنان من بين البلدان الأكثر مديونية في العالم مع دين يبلغ ١٥٠٪ من ناتجه المحلي الإجمالي. ومع ذلك، في ظل ركود النمو الاقتصادي وتعاقد الدين العام الذي وصل إلى 170٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وهي الجولة الثانية من المانحين الدوليين باريس II- عقدت في نوفمبر 2002. سعى المؤتمر إلى مساعدة لبنان على إدارة الأزمة الاقتصادية، عملياً. يطلق عليها اسم مؤتمر شروط التي وضعتها الحكومة اللبنانية، التي شملت الإصلاحات الضريبية والمالية والخصخصة. في سياق باريس II، الخطة الاقتصادية للحكومة، وأشاد من قبل مجتمع المانحين، بمثابة مجرد تكرار للسياسات الموجهة نحو السوق التقليدية، والتي تهدف إلى خفض كل من النفقات الجارية والرأسمالية، فضلاً عن زيادة الإيرادات الضريبية مع قدمت مساهمة كبيرة من ضريبة القيمة المضافة (VAT) في نفس العام.

Jad Chaaban, « Public Finance Reform in Lebanon: An Overview », Arab (Initiative Reform) (2008).

Republic of Lebanon, Social Action Plan Toward Strengthening Social -14 Safety Nets and Access to Basic Social Service, document préparatoire à la (conférence de Paris III, (Janvier 2007).

http://www.economy.gov.lb (تمّ الاطلاع في ١٧/١٤/٢٠١٤)

الاجتماعي وتحسين نوعية مؤشرات التعليم والصحة»، لم تتطرق الخطة إلى إصلاح النظام نفسه، بل اقتصر على اقتراحات تحسين ظروف تشغيل الحماية الاجتماعية، وتوحيد الصناديق والجهات الضامنة، وتوسيع نطاق تغطية البطاقة الصحية، بينما أهمل تنظيم مسألة التقاعد.

وتشير الدراسات إلى أن السياسات التي تم تبنيها من قبل الحكومات المتعاقبة بعد الحرب، تندرج ضمن نموذج تعزيز وتعميق التحرير الاقتصادي، وخلق بيئة مواتية للاستثمار الأجنبي المباشر وللشركات الأجنبية. إلا أن تلك السياسات أدت إلى تراجع في المؤشرات الاجتماعية، على الرغم من معدلات النمو الاقتصادي الإيجابية التي شهدتها البلاد خلال النصف الثاني من العقد السابق. علاوة على ذلك، أدت تدابير التقشف في كثير من الأحيان إلى استهداف الإنفاق التنموي والاجتماعي مما فاقم الحالة الاقتصادية للفقراء والمهمشين» في ظل غياب برامج حماية اجتماعية فعالة.¹⁵

ولم يحدث فعلياً أي تقدم في ملفي إصلاح نظام الصحة ونظام تعويضات نهاية الخدمة منذ العام ٢٠٠٣، على الرغم من اقتراح العديد من المشاريع. وعلى الرغم من الخلافات السياسية، يظهر توافق عام من قبل الأطراف السياسية جمعاء على خصخصة أنظمة الحماية الاجتماعية، ما يؤكد أن «المسألة الاجتماعية» لا تقع ضمن أولويات الأجندات السياسية في لبنان.

أزمة أرقام وغياب الرؤية

يشير تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠١٣، إلى أن لبنان يحتل المرتبة ٧٢ من أصل ١٨٧ دولة، ويصنّفه في «الدول ذات التنمية المرتفعة». ولكن تبقى هذه المعدلات غير دقيقة لقلّة البيانات وشرذمتها، الأمر الذي يرجع إلى أسباب سياسية (لم يجر أي مسح وطني منذ عام ١٩٣٢، لأسباب تتعلق بالتوازن الطائفي). يكشف ذلك أيضاً غياب جهاز وطني مستقل للدراسات الإحصائية ينتج معطيات عن الحالة الاجتماعية في لبنان. فتظهر المعطيات الصادرة عن المنظمات الدولية أو المحلية، فروقات مهمة بسبب استعمال مسميات إحصائية مختلفة. أظهر مثلاً مسح قامت به وزارة الشؤون الاجتماعية، أن عدد المقيمين في لبنان بلغ ثلاثة ملايين في عام ١٩٩٦، ٤٪ منهم أجانب. أما الإدارة المركزية للإحصاء فتقول إن العدد في ١٩٩٧ بلغ أربعة ملايين، ٧.٦٪ منهم أجانب. في حين أن الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر (١٩٩٦ و ٢٠٠٤) لا تأخذ بالاعتبار عدد السكان في المخيمات الفلسطينية. وتجدر الإشارة هنا، إلى الأوضاع الهشة على كافة الأصعدة القانونية والاقتصادية والصحية والاجتماعية للاجئين الفلسطينيين في لبنان.¹⁶

اللاجئون الفلسطينيون³

يعتبر لبنان للاجئين الفلسطينيين فئة خاصة من الأجانب، وأكدت الحكومات المتتالية والأطراف السياسية على رفض «التوطين» خوفاً من الإخلال بـ«التوازن الطائفي». هم تابعون لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، التي تعنى بالخدمات التربوية والصحية والاجتماعية ولا يتلقون أشكال الحماية القانونية التي يتلقاها سائر اللاجئين من مفوضية الامم المتحدة للاجئين. ويعاني اللاجئون مصاعب في التوظيف حيث أنه وفقاً للمرسوم الوزاري 17561 (سنة 1964) هم يصنفون كأجانب. إذ ان شرط المعاملة بالمثل لا يمكن ان يطبق في هذه الحالة. بالإضافة إلى ذلك، عليهم الحصول على إجازة عمل مسبقة. كما انه حظر على الفلسطينيين مزاوله مهن معينة ناهيك عن ان القانون لم يسمح للذين كانوا يعملون بواجب عقود رسمية الاستفادة من تقديرات الضمان الاجتماعي رغم انهم ملزمون بدفع الاشتراكات. وفي عام 1982 صدر مرسوم وزاري رقم 289/1 الذي قلص لائحة المهن المتاحة لهم ومنعهم من حق العمل في أكثر من 70 مهنة. تم اتخاذ عدد من القرارات التي اعتبرت ايجابية بحق الفلسطينيين (سنة 1995؛ سنة 2005) اهمها التي اصدرت في آب 2010 حيث اقر مجلس النواب تعديلات على قانون العمل (المادة 59) وقانون الضمان الاجتماعي (المادة 9) خصت بالذكر للاجئين الفلسطينيين، وتعفيهم من رسوم اجازة العمل، تلغي مبدأ المعاملة بالمثل، وتحدد تعويض نهاية خدمة (ولم تشمل التعديلات ضمان الأمومة والتقديرات العائلية). لكن اعتبرت هذه التعديلات غير كافية خاصة انها لا ترفع الحظر على التنظيم النقابي وتكرس تمييزاً واضحاً ضد اللاجئين اذ هم لا يزالون ملزمين بدفع كامل الاشتراكات لصندوق الضمان الاجتماعي ولا يتمتعون بالتغطية الكاملة في المقابل.

Hassan Sherry, "Post-war Lebanon and the influence of international financial institutions: A "Merchant Republic"", Civil Society Knowledge Center, Lebanon - 15 (Support (Beirut, 2014).

Souha Tarraf-Najib, « Travail et déni de travail : les Palestiniens de Tripoli et des camps de réfugiés (Nahr el Bared, Beddawi) au Nord Liban », REMMM, -16 (n°105-106, 2005) pp. 283-305

بلغ معدل البطالة ٦,٤٪²⁴ في العام ٢٠٠٩، ولكن لا يعكس هذا الرقم واقع سوق العمل الفعلي، فلا يأخذ بالاعتبار العمالة الهشة أو المؤقتة أو الموسمية²⁵. ويعتقد البعض أن بطالة من هم بين ١٨-٣٥ عاماً تقارب الـ٥٠٪²⁶.

بالإضافة إلى ذلك يلاحظ تناقص القوة الشرائية للبنانيين، وتزايد مستويات التضخم، وبالرغم من ذلك بقي الحد الأدنى للأجور مجمداً ما بين العام ١٩٩٧ و٢٠٠٨. كما تبقى الخدمات الصحية غير متاحة لعدد كبير من المواطنين في ظل غياب تعميم مساهمات الموظفين/ات وأرباب العمل للصناديق الضامنة، علماً أن نسبة العمل غير المصرح عنه تقدر بـ٣٦٪²⁷.

واقع الإنفاق الاجتماعي: « مال عام من أجل صحة خاصة »

وفقاً للبنك الدولي، يصل إجمالي الإنفاق الاجتماعي في لبنان إلى ٢١٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك بشكل أساسي في مجالات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، حيث يغطي القطاع الخاص غالبية هذا الإنفاق (١٥٪) وبينما تغطي الدولة ٦٪ فقط²⁸. وعلى الرغم من تصريح بعض الخبراء بأن حجم الإنفاق الاجتماعي كبير نسبياً في لبنان، تبقى النتائج دون المستوى المطلوب ولا ترقى إلى الصفر، حسب المعايير الدولية²⁹. ما دفع بعض الأكاديميين بتصنيف الحالة بـ(مال عام من أجل صحة خاصة)³⁰.

ويشير تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى الملاحظة نفسها فلا تتناغم هذه التكاليف الاجتماعية مع نتائجها (...)³¹ وتشير الدراسات حول الحماية الاجتماعية في لبنان إلى تنوع واختلاف مصادر تمويل الحماية الاجتماعية: من ضرائب والمساهمات الاجتماعية إلى جانب مصادر أخرى للتضامن الاجتماعي³². ولكن بشكل عام يمكن القول إن هناك نقصاً في المعلومات حول الموارد المالية الرافدة لنظم الحماية في لبنان.

24- <http://www.cas.gov.lb/index.php/en/key-indicators-en>

25- Roger Nasnas et alii, Le Liban de demain. Vers une vision économique et sociale, (Beyrouth : Editions Dar an-Nahar, 2007) p. 36

26- Roger Nasnas et alii, op.cit, p.316

27- Republic of Lebanon/World Bank Health Sector Mission, Aide mémoire, janvier 26-30 (2009) p. 1

28- Nasnas, op. cit, p.297

29- المرجع نفسه.

30- Vincent Geisser et Filippo Marranconi, « "État" de santé au Liban : une médecine à deux vitesses ? », Les Carnets de l'Ifpo. La recherche en train de se faire à l'Institut français du Proche-Orient (Hypotheses.org), 13 mars 2014

31- UNDP, Toward a Citizen's State, Lebanon 2008-2009, The National Human Development Report, (2009) p. 128

32- Roger Melki, "La protection sociale au Liban : entre réflexe d'assistance et logique d'assurance", UNDP conférence on linking economic growth and social development, (Beyrouth, UNDP, 2000) p.192

وغالباً ما تكون الأرقام المتوفرة مجتزأة ومن مصادر غالباً ما تكون صحافية ما يجعل عملية التأكد من دقتها وطابعها العلمي أمراً صعباً وتعتبر على سبيل المثال هذه المصادر أن 28٪ من سكان لبنان يمكن تصنيفهم «فقراء»¹⁷ وأن ما يقارب ٤٨٪ من ثروات لبنان الخاصة هي محصورة في أيدي ٨,٩٠٠ مواطن والذين يشكلون ٠,٣٪ من السكان البالغين¹⁸.

بالإضافة إلى مشكلة تضارب الأرقام، تطمس المعدلات الوطنية الفروقات الجغرافية والاجتماعية الهامة في لبنان. وبالرغم من أن الأبحاث التي قام بها فريق الـIRFED في عهد الرئيس فؤاد شهاب (١٩٥٨-١٩٦٤) والتي صيغت على أساسها خطة عمل وسياسة للإصلاح، بينت حجم التفاوت الاجتماعي¹⁹، لا يزال المجتمع حتى اليوم يعاني من عمق الهوة الاقتصادية والاجتماعية بين اللبنانيين. وتظهر خرائط الفقر جلياً تفاوتات كبيرة بين بيروت وجبل لبنان والمناطق الجنوبية بالمقارنة مع البقاع والشمال²⁰.

الفئات الأكثر هشاشة

يمكن تعداد فئات السكان الأكثر تضرراً وهي الأسر التي ترأسها نساء (أكثر من ١٢٠ ألف شخص²¹)، والأطفال العاملون (أكثر من ٥٠ ألف طفل دون سن العمل البالغ 14 عاماً)، والعاطلون عن العمل (١١,٥٪ وفقاً للبيانات الرسمية)، والأشخاص ذوو الإعاقة (أكثر من ٧٥ ألف شخص)، وكبار السن (أكثر من ٢٧٠ ألف مقيم في لبنان عمرهم 60 عاماً وما فوق). فليس من المبالغة القول إن الفقراء يزدادون فقراً²² والطبقات الوسطى تتقلص²³.

17- Mariam Saab, "Some 28 percent of Lebanese live below poverty line - study", The Daily Star, Beirut, Lebanon, 5/2/2009

18- Filthy Rich: Half a Percent of Lebanese Adults Own Half the Country's Wealth, Executive Magazine, Beirut, 18/10/2013

19- Louis-Joseph Lebet, Besoins et possibilités de développement du Liban, -19 Etude préliminaire, 2 tomes, (Beyrouth : ministère du Plan, Mission IRFED (Liban, 1960-1961

20- وتشير الإحصاءات المتوفرة إلى أن معدل «الفقر» هو 11٪ في شمال وجنوب لبنان، في حين أنه 1٪ فقط في بيروت وجبل لبنان.

21- Republic of Lebanon, 2007, Social Action Plan Toward Strengthening Social Safety Nets and Access to Basic Social Service, Janvier 2007, document préparatoire à la conférence de Paris III

22- CRI, Banque mondiale et MoSA, Post Conflict Social and Livelihoods (Assesment in Lebanon) (2007)

23- يقدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن ثلث سكان اللبنانيين المقيمين تحت خط الفقر Ministry of Social Affairs (MoSA), Central Administration of Statistics, UNDP, Living Conditions of Households. The National Survey of Household (Living Conditions), 2006

24- Ibrahim Maroun, « La question des classes moyennes au Liban (ou l'accentuation des disparités sociales dans les années "80" et "90" », UNDP conférence on linking economic growth and social development, (Beyrouth, UNDP, 2000). Walid Salim Safi, « La disparité socio-économique comme (facteur de désintégration ? », Confluence Méditerranée, n°47, automne (2003

القسم الثاني: الإطار التشريعي وخصائص أنظمة الحماية الاجتماعية

والعمال في القطاع غير النظامي.³⁶

النساء العاملات في القطاع غير النظامي والعمل بدون أجر⁴

تعيش العاملات في القطاع غير النظامي في حالة خاصة من الهشاشة في ظل تزايد عدد اللواتي يعملن في هذا القطاع. كما لا يعترف المجتمع اللبناني بأي قيمة اقتصادية للمسؤوليات والأعمال الرعائية والمهام الإنتاجية والإنجابية التي تبقى غير مأجورة² في سياق عام تهيمن عليه القيم والمبادئ البطرورية³. وفي الحالتين غالباً ما تكون النساء دون أي نوع من الحماية الاجتماعية.⁴

إن نظم التغطية الخاصة بالحماية الاجتماعية التابعة للدولة في لبنان لا تعتمد على الإقامة أو الانتماء للمواطني للدولة بل على علاقة المواطن بقوة العمل. فالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والتي هي المؤسسة الأبرز بتأمين الحماية الاجتماعية في لبنان، موجهة بشكل مباشر للموظفين والعمال، وتؤمن الحماية الصحية وتعويضات نهاية الخدمة.

لقد وافق لبنان على أكثر من ٥٠ وثيقة تابعة لمنظمة العمل الدولية، من ضمنها ٧ من أصل ٨ وثائق أساسية، بينما لم يوافق على الوثائق التالية ١٠٢، ١١٨، ١٢١، ١٢٨، ١٣٠، ١٥٧ و ١٦٨ (عمال وعاملات المنازل).³³

يمكن توصيف نظام الضمان الاجتماعي في لبنان بأنه مستوحى من النموذج البيسماركي، وهو يتميز بعدة خصائص:

- تعدد الصناديق والجهات الضامنة،

- فوارق كبيرة بين موظفي القطاع العام وموظفي القطاع الخاص (على صعيد التغطية والمساهمات)،

- غياب التغطية لغير الموظفين المصرح عنهم وبعض أصحاب المهن الحرة،

- محدودية التغطية التي تقتصر على الخدمات الصحية الأساسية والتعويضات العائلية وتعويضات نهاية الخدمة،

- غياب التغطية في حال البطالة أو العجز التام عن العمل،

- محدودية التغطية زمنياً عند سن التقاعد،

صناديق الضمان الاجتماعي

1) «الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي»

أنشئ «الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي» (الصندوق) بموجب قانون صادر عام 1963³⁴ (استجابةً لمطلب نقابي دام عشرين عاماً). يتيح الصندوق التسجيل فقط لأصحاب الأجور في القطاع الخاص³⁵، وموظفي الحكومة غير الدائمين والعاملين لحسابهم وأولئك الذين يعملون في الخارج والعاطلين عن العمل

يقع عبء التسجيل في الصندوق على أرباب العمل ويبقى النظام اختيارياً للعاملين لحسابهم بينما هو إلزامي بالنسبة إلى الموظفين. تصل مجموع المساهمات الإلزامية إلى ٢٣,٥٪ من الأجر، ويدفع صاحب العمل ٢١,٥٪ منها، بينما تقع نسبة ٢٪ على عاتق الموظف. يتم تمويل نظام الضمان باعتباره صندوقاً (fund) بعكس الأنظمة الأخرى التي تتبع مبدأ (Pay as you go).

يتمتع الصندوق بالاستقلال المالي والإداري على الرغم من أنه يقع تحت وصاية مجلس الوزراء ووزارة العمل. تتكون إدارة الصندوق من: مجلس إدارة يضم ممثلين عن الحكومة وأصحاب العمل والموظفين؛ أمانة سر لديها سلطات تنفيذية؛ ولجنة فنية تقدم تقارير ومقترحات لتطوير الصندوق.³⁷

ويشمل الصندوق أربعة فروع مختلفة:

- ضمان المرض والأمومة³⁸؛ يغطي تكاليف العناية الطبية ويشمل الخدمات الوقائية كما العلاجية (معاينات، استشفاء، دواء، الفحوصات المخبرية والشعاعية، أمومة إلخ). كما يغطي نفقات الجنازة للمضمون وأفراد أسرته. أما التعويض الصحي فيقدم للمضمون عندما لا يدفع له أجره في حال غيابه المؤقت عن العمل لأسباب صحية. ويقدم تعويض الأمومة فقط في الحالات التي لا يغطي فيها رب العمل هذه الإجازة.

36- تجدر الإشارة هنا إلى أنه خلال الحرب الأهلية، شملت تقديرات الصندوق فئات جديدة من العمال (مثل سائقي الأجرة أو بائعي الصحف) لكن هذا التوسيع كان نتيجة تحركات مطلية في هذه القطاعات ولم تأت في سياق سياسات عامة لتوسيع نطاق تغطية أنظمة الضمان.

37- International Labor Organization, Analysis of the Draft Law on the Pension Reform and Alternatives, Geneva (2003), p.16

38- حسب المرسوم 14035 الصادر في 16/3/1970 وعدل بالمرسوم.. 5101 بتاريخ 24/3/2001

33- http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:1462915399275465:::P11210_INSTRUMENT_SORT:2

34- مرسوم رقم 13955.

35- تم إنشاء صندوق إضافي سمي «الضمان الإختياري» في سنة 1993. ولكن لم ينفذ أبداً بشكل فعلي.

على إثر التوصيات الصادرة عن الحلقة الدراسية الوطنية حول قضايا الإعاقة التي ضمت أكثر من 150 مشاركاً من منظمات غير حكومية وخبراء وممثلين عن المؤسسات المعنية في القطاعين العام والخاص، صدر القانون رقم 243/1993. وقد نص هذا القانون على الحقوق العامة للأشخاص ذوي الإعاقة وعلى إنشاء الهيئة الوطنية لشؤون المعوقين.

أما برنامج تأمين حقوق المعوقين فقد أبصر النور مع تشكيل أول هيئة وطنية لشؤون المعوقين في العام 1994.

وكرس القانون رقم 220/2000 الذي حل محل القانون رقم 243/93 تحويل التعاطي مع قضية الإعاقة من «عمل خيري» محض إلى عمل يرتكز على الحقوق والواجبات. ويرتكز هذا البرنامج على:

- اعتماد التصنيف الدولي لتأدية الوظائف والعجز والصحة الصادر عن منظمة الصحة العالمية

- إصدار بطاقة الإعاقة الفردية: تهدف هذه البطاقة إلى تسهيل تقييم الحاجات الكمية والنوعية لدى الأشخاص ذوي الإعاقة في لبنان وكفالة تمتعهم بحقوقهم. إلى ذلك، تسمح هذه البطاقة لحاملها بالاستفادة من كل الحقوق والميزات التي تنص عليها القوانين والمراسيم المرعية الإجراء في لبنان.

- تغطية المعينات التقنية وسائر الخدمات المتخصصة الهادفة إلى التنسيق مع كل مؤسسات التغطية العامة في لبنان.

لا بد من الإشارة إلى أن برنامج تأمين حقوق المعوقين هو مشروع نموذجي يهدف إلى إحداث تناغم بين الخطط القائمة الخاصة بالضمان الاجتماعي وموظفي الخدمة المدنية والخطط الأخرى، بما يسلط الضوء على الإجراء ويؤمن التوفير والوصول للخدمات.

- ضمان طوارئ العمل والأمراض المهنية؛ الذي لم ينفذ لغاية الآن.

- نظام التقديمات العائلية والتعليمية³⁹؛

يوفر هذا الفرع مساعدة إضافية على أساس الاحتياجات تقدّم إلى زوجة المضمون «الشرعية» التي لا تتقاضى أجراً وأولاده «الشرعيين» الذين لم يبلغوا سن الـ 18 والذين يتابعون دراستهم وأولاده «المعوقين ذوي عاهة» وبناته العازبات ما دون 25 سنة العاطلات من العمل.

يبدو واضحاً أن هذا القانون لا يأخذ بالاعتبار المقاربة الحقوقية للإعاقة لاستعماله مصطلحات لا تتوافق مع المعايير المنصوص عليها في الاتفاقية الدولية (اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة للعام 2006⁴⁰) حتى وإن لم يوقع عليها لبنان بعد.

39- المرسوم 2957 بتاريخ 20/10/1965

40- <http://www.un.org/arabic/disabilities/default.asp?navid=14&pid=655>

صممت أنظمة الضمان الاجتماعي، في الكثير من الدول، بهدف تقليص الفجوات بين عمل النساء المأجور و(دورهن) في الأمومة وتقديم الرعاية. اتخذت تدابير نموذجية في هذا الصدد، مثل إجازة الأمومة والتقاعد المبكر، لكن غالباً ما يقابل هذا «التمييز الإيجابي» تدابير أخرى تؤثر على حقوق النساء بطرق مستترة، كما ان تطبيق هذه الأنظمة يمكن أن يميز أحياناً ضدهن.

ففي حال تعدد الزوجات يستحق تعويض المرض للزوجة الأولى 6 فقط. كما يتوجه قانون الضمان الاجتماعي ضمناً إلى المرأة كأم وليس كعاملة، إذ إنه يتضمن حوافز كبيرة تشجعها على الزواج والإنجاب، مثل استحقاق التقاعد المبكر لها في حال زواجها، وفي هذه الحالة غالباً ما يضغط الزوج على زوجته لكي تقوم بسحب تعويضها، الأمر الذي يعزز هشاشة وضع المرأة ويزيد من تبعيتها إلى زوجها. أما بالنسبة إلى أرباب العمل فغالباً ما يدفعون بالموظفات إلى الاستقالة بعد زواجهن لتجنب دفع تعويضات وإجازة الأمومة.

وبذلك يشكل قانون الضمان الاجتماعي عائقاً أمام تغيير العقليات ويحصر المرأة في دورها التقليدي حيث ينظر إليها باعتبارها «ربة منزل» فقط. ويساهم أيضاً في تعزيز التبعية تجاه الرجل، سواء كان الوالد أو الأخ أو الزوج، فتعتبر في هذه الحال حقوق المرأة وكأنها مستمدة من حقوق الرجل. وفي هذا السياق يصعب اعتبار المرأة «معيّلة» bread winner لأسرتها إذ ان نظام الضمان الاجتماعي مصمّم تبعاً لنموذج «الرجل المعيل» الذي يعتبر أن الرجل هو «رب العائلة» والمرأة مسؤولة عن العمل الرعائي غير المأجور. كما لا يسمح القانون للرجال بالحصول على إجازة الأبوة عند ولادة طفلهم أو عندما يكون مريضاً. وتصدر الإشارة إلى أن القانون يحصر المستفيدين بالزوجة «الشرعية» والأولاد «الشرعيين»، ما يشكل تهميشاً للأطفال الذين يولدون خارج نطاق الزواج.

لذا يقتضي :

الاعتراف أن إجازة الأمومة هي من ضمن قيمها الإنسانية ووظيفة اجتماعية تعد من الموارد البشرية للمجتمع، وعلى هذا المجتمع المشاركة في تحمل أعبائها.

_ التمييز بين إجازة الوضع بحد ذاتها والإجازة اللازمة لرعاية الأولاد، فهناك التباس تقتضي إزالته من الأذهان ومن النصوص.

_توحيد إجازة الأمومة وجعلها متوافقة مع الأحكام الدولية

- نظام تعويض نهاية الخدمة؛⁴¹

يستفيد من فرع تعويض نهاية الخدمة العاملون في نشاط مهني يخضعهم لفرع تعويض نهاية الخدمة وهؤلاء هم :

- الأجراء اللبنانيون الدائمون والمؤقتون والمتمرنون الذين يعملون لدى رب عمل لبناني أو أجنبي واحد أو أكثر.

- الأجراء اللبنانيون غير المرتبطين برب عمل معين، الذين يعملون في قطاع البحر والمرافئ وقد حدّد تاريخ بدء الخضوع لفرع نهاية الخدمة بالنسبة لهذه الفئة في 1/2/1970.

- الأجراء الأجانب العاملون على الأراضي اللبنانية والمرتبطون برب عمل واحد أو أكثر شرط أن يكونوا حائزين على إجازة عمل وأن تقر الدولة التي ينتمون إليها للبناني مبدأ المساواة في المعاملة مع رعاياها فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي.

كما حددت المادة 50 من قانون الضمان الاجتماعي الشروط الواجب توفرها في الأجير الخاضع لنظام تعويض نهاية الخدمة لكي يستحق هذا التعويض. وتتعلق هذه الشروط إما بعدد سنوات خدمة المضمون (عشرين سنة على الأقل) أو بمقدرته على العمل (الاصابة بعجز بمعدل 50% على الأقل) أو بوضعه العائلي (كالمضمونة التي تترك عملها خلال 12 شهراً بعد زواجها) أو بعمره (بلوغ 60 أو 64 سنة) أو بوجوده (كالوفاة).

3) الحماية الاجتماعية للقطاعات غير المدنية

تؤمن الخدمات التالية:

- بدل المعاینات الطبية والاستشفاء
- المنح المدرسية،
- التقديمات الاجتماعية (الزواج، الوفاة، الولادة)
- تعويض نهاية الخدمة أو راتب تقاعدي.

يقدر ملكي⁴² بأن 58% من السكان ليس لديهم قدرة على الوصول إلى التأمينات الصحية، وبالنتيجة فإن الدولة هي واحدة من بين فاعلين كثر في المجتمع والذين يشكلون الجسم الأوسع للرعاية الاجتماعية في لبنان. فمن يسيطر في واقع الأمر على الرعاية الاجتماعية في لبنان هي المنظمات غير الحكومية وخاصة المنظمات الخيرية والمحلية. وهذا القطاع يتمتع بسلطة واسعة وحررة في صياغة البرامج، في سياق من ضعف التنسيق ما بين هذه المنظمات، بالإضافة إلى ذلك فإن جزءاً واسعاً من الخدمات الاجتماعية التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية يتم توزيعها على السكان من خلال هذه المنظمات المحلية.

بالنسبة إلى المتقاعدين، اعتمد النظام اللبناني طريقة الرسملة الفردية التي تقوم على تجميع الاشتراكات المدفوعة من الأجير في حساب شخصي يراكم الفائدة النظامية التي يحددها الصندوق من دون أن يسمح ذلك بإعادة توزيع الموارد عبر الأجيال أو لصالح الفئات الأكثر تهميشاً. وعند استحقاق الأجير للتعويض يدفع له ما تجمع في حسابه إما دفعة واحدة وإما يخصص له ريع مدى الحياة يحتسب وفقاً لمقدار الاشتراكات المتراكمة فيه ولعمر الأجير. غير أن الصندوق لم ينفذ حتى الآن هذا النوع الأخير واقتصر تعويض نهاية الخدمة على الدفعة الواحدة.

يجدر أيضاً التوضيح بأن نظام الضمان الاجتماعي يوفر خدمات محدودة جداً لكبار السن إذ أن التأمين الصحي يتوقف عند التقاعد، أي عندما يكون الإنسان في حاجة أكبر إليه. فيمكن توصيف الضمان في لبنان كشبكة أمان مؤقتة تغطي المضمون خلال سنوات عمله فقط. يثير هذا الأمر إشكالية غياب شبكة أمان شاملة لكبار السن الذين يشكلون فئة هشة من المجتمع. في المقابل يتمتع المتقاعدون من القطاع العام بتغطية شاملة كما أن نقابات المهن الحرة (المحامون والمهندسون) أسست أنظمة خاصة تمتد إلى ما بعد التقاعد.

يقصر نظام الضمان الاجتماعي في لبنان على تقديم نوع من «التأمين» للأفراد من دون التطرق إلى إعادة توزيع المداخيل للفئات الأكثر هشاشة. فهذا يؤدي إلى تغطية محدودة ويترك شريحة كبيرة من السكان حتى من دون أي نوع من التأمين الصحي.

2) تعاونية موظفي الدولة

تأسست تعاونية موظفي الدولة (التعاونية) عام 1963 بموجب مشروع قانون وضع موضع التنفيذ بمرسوم رقم 14273. تشمل التعاونية الموظفين العاملين في جميع الإدارات العامة بما فيها القضاء والجامعة اللبنانية باستثناء الجيش وعناصر قوى الأمن الداخلي والأمن العام والأفراد المدنيين الملحقيين بهم، لكن يستثني هذا النظام الموظفين المتقاعدين مع الدولة.

ويتمتع المنتسبون والمستفيدون من التعاونية بخدمات تشمل:

- تعويض 90% من تكاليف المعاینات الطبية والاستشفاء،
- المنح المدرسية،
- التقديمات الاجتماعية (الزواج، الوفاة، الولادة)
- تعويض نهاية الخدمة أو راتب تقاعدي.

يستثنى «الخدم في بيوت الأفراد» من أحكام قانون العمل اللبناني بموجب المادة السابعة منه، وبالتالي ان العاملات في هذا القطاع، وهن معظمهن من النساء المهاجرات، يقعن خارج الأطر الحمائية للعمال والعاملات المنصوص عليها في هذا القانون كما في قانون الضمان الاجتماعي. وبسبب هذا الاستثناء تنتفي الحقوق الأساسية لعاملة منزل مهاجرة في العمل، مثل الحد الأدنى للأجور والحق في تغيير نوع وصاحب عملها، وساعات عمل وراحة محددة، والعطل الأسبوعية والسنوية والمرضية والحق بالضمان الاجتماعي وبالتقاعد. يأتي استثناء عاملات المنازل من أحكام قانون العمل مبنياً على فلسفة وآليات النظام الأبوي الذي لا يعترف بالقيمة الاقتصادية للعمل المنزلي. وهذا الأمر مبني على افتراض أن العمل المنزلي ورعاية الأطفال والمسنين هي أعمال تدخل ضمن الدور «الطبيعي» للنساء، فتبين الكثير من الدراسات عجز النساء عن الالتحاق بسوق العمل بسبب هذه الأعمال الملقاة على عاتقهن وحدهن. وبالتالي فإنهن عندما يقمن بوظيفة خارج المنزل فهن إما يضطرن إلى العمل المضاعف لإتمام العمل المنزلي وإما يقمن بتوظيف عاملة منزلية للقيام به. وبالتالي نستنتج أن هناك حاجة اقتصادية كبيرة لعاملات المنازل المهاجرات وفي الوقت نفسه يؤسس الوضع القائم على حرمانهن من أبسط حقوقهن في العمل.

إن ما بات يعرف بنظام الكفالة هو الإطار القانوني الأوحيد الذي يرفع إقامة وعمل عاملات المنازل المهاجرات في لبنان، حيث يفرض على كل عاملة أن يكون لها صاحب عمل حصريّ يتمتع بسلطة كبيرة على وضعها القانوني في البلاد وعلى حرية تحركها وانتقالها إلى عمل جديد. بالإضافة إلى ذلك فإن النظام القائم يتيح لأصحاب العمل ممارسة سيطرة استثنائية على النساء المهاجرات اللواتي يعملن في منازلهم، الأمر الذي يحرمه قانون العمل بالنسبة إلى أي عامل آخر، كاحتجاز حرية العاملة في مكان عملها/منزل الأسرة، ومنعها من التواصل مع العالم الخارجي حتى في يوم عطلتها ان توقّر، ومصادرة جواز سفرها وأوراق إقامتها على الرغم من مخالفة هذا الأمر بشكل فاضح لأحكام قانون العقوبات اللبناني، وحجز راتبها وعدم دفعه بانتظام. وقد يستخدم أيضاً أصحاب العمل تكتيكات لإجبار العاملة على العمل مثل التهديد والعنف اللفظي والجسدي والجنسي أو حتى اتهامهن جزافاً بجناية السرقة. بالإضافة إلى السلوكيات العنصرية والكراهية الطبقية المتبعة ضدهن نتيجة كونهن نساء فقيرات مهاجرات من دول تعتمد، مثل لبنان، على ريع تحويلات مواطنيها المغتربين.

القسم الثالث: آثار الأزمات والحروب على واقع التغطية الاجتماعية

غالباً ما يشجب المراقبون حال أنظمة الضمان الاجتماعي وينسبون أدائه المتواضع إلى ممارسات عديدة مثل الفساد، المحسوية والزبائنية وقلة الكفاءة، الخ⁴³. أما على مستوى السياسات العامة فيبقى مستوى تدخل الدولة متواضعاً مع إرث حقبة ما قبل الحرب الأهلية وتأثير ديناميات الحرب.

الإرث «الشهائي»

يعتبر الرئيس فؤاد شهاب (1958-1964) مؤسس أنظمة الحماية الاجتماعية في لبنان، فبوشر في عهده إطلاق المؤسسات العامة (مثل وزارة التخطيط أو مكتب التنمية الاجتماعية) بهدف «تطوير» المجتمع اللبناني. كان شهاب متأثراً بالأفكار التنموية والحدائية للأب لوبري⁴⁴. لكن لم يصمد مشروعه الطموح وانهار مع بداية الحرب الأهلية. كما تكاثرت في العهد الشهابي أعداد الجمعيات «التنموية» بدعم من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية التي تأسست في ١٩٥٢، ولعبت دوراً تنموياً واجتماعياً إلى جانب الدولة.

تأثير الحروب

عزز النزاع الأهلي (1975 - 1990) سيطرة الاحزاب والميليشيات على مناطق نفوذ محلية والتي وضعت أنظمة مختلفة للخدمات

⁷ Kamal Hamdan, « Le Social dans la reconstruction au Liban : éléments de réflexion », Maghreb Machrek, n° 169, (2000), pp. 55-69 -43

-44 لوبري، مصدر سابق.

اجتماعية بين المواطنين ويعيق بناء ثقتهم بالمؤسسات العامة ومفهوم «الدولة». لا تغيب الدولة كلياً عن المجالات الاجتماعية، فيلحظ تدخلها في المجالات الاجتماعية من خلال وزارات التعليم والعمل والصحة والشؤون الاجتماعية وحتى من خلال وزارة الدفاع التي تملك أكثر من ثلاثين مركزاً صحياً. لكن ذلك يؤدي إلى تشابك في قطاعات التدخل وإلى شذمة المؤسسات الاجتماعية (أكثر من 12 صندوقاً وتعاونية حسب دراسة ميريام كاتوس)، فلا تتساوى الخدمات المقدمة للمضمونين والفئات التي تصنفهم. لم تُبنَ أنظمة الحماية على مبدأ التضامن بل هي تؤسس إلى تقسيم المواطنين إلى فئات مختلفة وتساهم في تقويض التعبير الجماعي الذي يمكن أن ينتج حراكاً مطلبياً مثلاً.

وفي هذا السياق نلاحظ تضارب بين الهيئات الحكومية المشرفة على الجهات الضامنة، فوزارة العمل مثلاً هي المؤسسة الوصية على الصندوق الذي يديره مجلس مؤلف من عشرين ممثلاً عن النقابات وستة أعضاء يعينهم مجلس الوزراء. وفي حقل آخر، إن وزارة الداخلية هي التي تشرف على صندوق قوات الأمن، كما أن رئاسة مجلس الوزراء هي التي تدير تعاونية الموظفين. وفي ظل غياب آلية التنسيق بين مختلف «مقدمي الخدمات»، يجد المستفيدون أنفسهم في وضع تتفاوت فيه شروط التغطية الصحية على صعيد تلقي العلاج والدواء أو بالنسبة للمعاملات الإدارية والمالية.

يتأجج النقاش العام، منذ بضع سنوات، حول دور وزارة الصحة، فغالباً ما تتهم خدماتها بعدم الكفاءة أو بالفساد. طوابير طويلة من المرضى خارج مكاتبها ومكاتب صندوق الضمان الاجتماعي، وتأخر معاملات تسديد بدل التكاليف الطبية والإستشفائية، كلها تشير إلى عدم فعالية النظام الحالي.

أما في ما يخص التغطية التي تقدمها وزارة الصحة والتي لا تعترف بها الصناديق الضامنة، فإن تكلفتها «غير مضبوطة»⁵¹ وتسدد إلى كل حالة على حدة، كما أنها تمّول مباشرة من الموازنة العامة. بالإضافة إلى ممارسة شائعة ألا وهي المبالغة في فواتر نفقات المستشفيات في سياق غياب تام للمحاسبة. ولا تغفل عن التفاوت في توفير الخدمات الصحية حسب المناطق الجغرافية ما يحول دون إمكانية حصول الجميع بشكل متساو على الرعاية الصحية، إضافة إلى إهمال إدماج سياسات الصحة الإنجابية والجنسية في أي تخطيط يتعلق بالحق في الصحة.

ترتكز المبادرات العامة أيضاً على مؤسسات خاصة ad hoc خلال الحرب الأهلية يتم تمويلها من الضرائب، ولكن تتمتع بالاستقلال المالي والإداري واسع النطاق، ومن دون أن تخضع أنشطتها للرقابة

51- Myriam Catusse, op.cit

الاجتماعية⁴⁵. فأسست بعض الميليشيات والأحزاب اقتصاداً حربياً عبر إنشاء نظام ضريبي مواز. في هذا السياق، أسست القوات اللبنانية ما سمي آنذاك «مؤسسات التضامن الاجتماعية»، أما الحزب التقدمي الاشتراكي فأسس نظاماً مشابهاً ضمن «الإدارة المدنية للجبل»⁴⁶ وفي الضاحية الجنوبية والجنوب قدمت حركة أمل وبعدها حزب الله عدداً من الخدمات الاجتماعية⁴⁷. أنشئت هذه المبادرات الحزبية إلى جانب شبكة من المنظمات الخيرية التابعة لبعض الشخصيات السياسية والدينية، مثل «المبرات» التي أسسها السيد محمد حسين فضل الله، المقاصد الخيرية الإسلامية (رغم أنها تأسست منذ ما يزيد على قرن ما قبل الحرب) مؤسسه رينيه معوض، مؤسسة الحريري⁴⁹، بالإضافة إلى المؤسسات الدينية، مثل الرابطة المارونية. وغالباً ما يتنافس دور هذه المؤسسات مع دور الدولة، إذ أن العديد منها أسس علاقات تعاون مع بعض الوزارات (مثل مؤسسة «أرك آن سيال» وعملها على قضية الإعاقة). فلن يكون من المبالغة القول إن الحرب الأهلية ساهمت إلى حد كبير في مأسسة عمل الجمعيات على الصعيد الاجتماعي ولقد تم تثبيت هذا الدور في سياق الحروب الإسرائيلية المتكررة.⁵⁰

تجزئة وشذمة الحقوق الاجتماعية

تظهر الحقوق الاجتماعية للبنانيين مجزأة ومستندة إلى علاقات هشة وزبونية مع السلطات العامة، الأمر الذي يخلق تفاوتات

45- للمزيد من المعلومات: Judith Harik, « The public and social services of the Lebanese militias », Papers on Lebanon, Oxford, Centre for Lebanese Studies, (1994) n°14.

46- Isabelle Rivoal, «Baakline, de l'administration civile de la Montagne à la renaissance municipale. Réflexion sur le pouvoir local au Liban », in Agnès Favier, Pouvoirs locaux et municipalités au Liban, (Beyrouth : Les cahiers du CERMO, 2001) n°24, p.319-338.

47- لقراءة المزيد عن المؤسسات الاجتماعية لحزب الله: Myriam Catusse, Joseph Alagha, « Les services sociaux du Hezbollah. Effort de guerre, ethos religieux et ressources politiques », in Mervin S. (dir.), Hezbollah. Etat des lieux, (Paris, Actes Sud, 2008), pp. 123-146.

48- Michael Johnson, Class and Client in Beirut: The Sunni Muslim Community and the Lebanese State 1840-1985, (Londres, Ithaca Press, 1986).

49- لقراءة المزيد: Rana Jawad, «A Profile of Social Welfare in Lebanon: Assessing the Implications for Social Development Policy», Global Social Policy, (2002; 2); 319.

50- عن حركات التضامن إثر الإعتداءات التي حصلت في التسعينات: Karam Karam, Le Mouvement civil au Liban. Revendications, protestations et mobilisations (associatives dans l'après-guerre, (Paris, Karthala, 2006).

عن الحركات خلال ما سمي بـ«حرب تموز»: Candice Raymond, 2007 « Samidoun », 33 jours de mobilisation civile à Beyrouth » in Elisabeth Picard, Franck Mermier (dir), Liban : Une guerre de 33 jours, (Paris : éd. La Découverte, 2007) , pp. 58-65 ; Marie-Noëlle AbiYaghi, L'altermondialisme au Liban : un militantisme de passage. Logiques d'engagement et reconfiguration de l'espace militant (de gauche) au Liban, Université de Paris1-La Sorbonne, doctorat de science (politique), (2013).

من قبل البرلمان أو المؤسسات السياسية الأخرى. وفي الممارسة، ارتبطت هذه المؤسسات بشكل وثيق مع بعض الأفراد أو الجماعات السياسية، ومنها: مجلس الجنوب الذي أنشئ في عام 1970، أو صندوق المهجرين (1991) ومجلس الإنماء والإعمار (1977). كثرت الانتقادات حول الصندوقين الأولين خاصة فيما يخص استخدامهما لمآرب سياسية بحتة، ما دعا بعض المحللين لوصفهما بـ«شبكات أمان سياسية» عوضاً عن أن تكون «شبكات أمان اجتماعية»⁵². أما بالنسبة للصندوق الأخير فوصف المحللون عمله وطريقة التوظيف فيه بالـ«محاخصة» السياسية.⁵³

أشارت معظم الدراسات إلى أن هذه الأنظمة تساهم في تعزيز هشاشة الأفراد من خلال توظيف علاقات الزبائنية والتبعية.⁵⁴

البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً⁸

أطلق البرنامج استجابة لسلسلة الأولويات الملحوظة في خطة العمل الاجتماعية التي قدمتها الحكومة اللبنانية إلى مؤتمر «باريس 3». وتهدف الخطة التنفيذية للبرنامج إلى بناء قاعدة بيانات وطنية للأسر الأكثر فقراً ضمن نظام معلوماتي متخصص، وعلى أسس ومعايير «علمية»، بهدف توفير المساعدة لهذه الأسر عبر «إعادة صياغة النظام الوطني للحماية الاجتماعية» حسب الموقع الإلكتروني التابع لهذه المبادرة. تتشارك الحكومة اللبنانية والبنك الدولي في تمويل البرنامج، وقد جهزت وزارة الشؤون الاجتماعية لذلك 96 مركزاً من مراكز الخدمات الإيمائية موزعة على جميع المناطق لاستقبال طلبات المواطنين. تتضمن سلة المساعدات المقدمة للأسر الخدمات الآتية: الاستشفاء المجاني، والرعاية الصحية الأولية وتأمين الأدوية اللازمة، وإعفاء أبناء هذه العائلات من رسوم التسجيل في المدارس الرسمية بكافة المراحل، والتعليم المهني، وتأمين الكتب المدرسية، إضافة إلى الإعفاء من رسوم الاشتراك في الكهرباء. وقد كان للكثيرين ملاحظات وموقف من هذه المبادرة نظراً لكون الفقر آفة اجتماعية لا يمكن للدولة التخفيف منها عبر دعم مؤقت لبعض الأسر، فواجب الدولة يقتضي رسم السياسات بهدف تقليص الفجوات وإعادة توزيع الدخل.

إلى جانب هذه المؤسسات لا تزال العائلة الممتدة تشكل شبكة الأمان الأساسية، لكن ظاهرتي «التمدن» و«النزعة الفردية» تساهمان في إضعاف مبادرات التضامن «التقليدية».

نقائص أنظمة الحماية الاجتماعية

تستثني أنظمة الضمان الاجتماعي فئات العمّال في القطاع غير النظامي وأولئك المهاجرين واللاجئين والعاملين في المؤسسات الصغيرة والعاملين لحسابهم الخاص والعمال المستقلين.

يجدر الذكر هنا ان هناك هوة بين التغطية المقررة في القانون وتلك الفعلية إذ أنه غالباً ما لا يصرّح عن الموظفين في سياق عدم تفعيل أنظمة الرقابة التي تغض النظر عن وضعهم.

القسم الرابع: توصيات

تقوم الحماية الاجتماعية في لبنان على اعتبارها خدمة ورعاية خيرية وليس على مبدأ حقوقي.

وفي هذا السياق هنالك ضرورة لإعادة تعريف المفاهيم والأسس التي يستند عليها العقد الاجتماعي في لبنان:

1- التصديق على الصكوك الدولية التي تعنى بالحماية الاجتماعية والحقوق الاقتصادية ولا سيما الحقوق النقابية.

⁸ (Adib Ne'meh, "Slipping through the cracks: Social Safety nets in Lebanon", The Lebanon Report, n°2, summer (1996 - 92

Reinoud Leenders, 2004, "Nobody Having Too Much to Answer For: Laissez-Faire, Networks and Postwar Reconstruction in Lebanon", in Steven Heydemann - 53

(ed), Networks of Privilege in the Middle East: The Politics of Economic Reform Revisited, (Palgrave/Macmillan, 2004), p. 182

Thierry Kochuyt, « La misère au Liban : une population appauvrie, peu d'Etat et plusieurs solidarités souterraines », Revue Tiers Monde, (n°179, 2004), p. -54

.515-535

2- بلورة رؤية شاملة للحماية الاجتماعية تستند إلى فكرة العدالة الاجتماعية في ظل نموذج تنموي يركز على تنمية متوازنة تقوم على تطوير مؤسسات تضمينية وفعالة ومساءلة، وتأخذ بالاعتبار السياسات الاقتصادية التي تساهم في العدالة من حيث توفير فرص العمل التي تقوم على تعزيز القدرات الانتاجية وتصويب الاختلالات بميزان المدفوعات، والسياسة الضريبية التي تضمن استمرارية البرامج وسياسية الاجور التي تعزز القدرات الاستهلاكية.

3- كون الحق بالحماية الاجتماعية هو جزء من سياسات إعادة التوزيع، وبالتالي فان تمويل البرامج والخدمات تمويل من الموارد المخصصة والثابتة والتي تقوم على مبدأ التوزيع العادل للثروات.

4- التغيير الهيكلي في المقاربة والتحول من مفهوم شبكات الحماية الاجتماعية والمقاربات الاستهدافية Targeting Programs والتحويلات النقدية Cash transfers إلى اعتبار برامج الحماية الاقتصادية عنصراً في استراتيجية تنموية واسعة تستهدف تحقيق العدالة الاجتماعية وإحقاق حقوق الإنسان. مع التأكيد على أن الحماية الاجتماعية ليست نظاماً ريعياً، بل هو واجب والتزام على الدولة تجاه مواطنيها لتوفير حمايتهم وكرامتهم في مختلف مراحل حياتهم. وضرورة توحيد برامج الحماية الاجتماعية وضمان المساواة في الخدمات والتغطية للكتل السكانية كلها.

5- الحاجة إلى إعادة النظر في دور الدولة فيما يختص بالعلاقة مع الشركاء الآخرين من أجل قيادة حوار اجتماعي بين مختلف المكونات الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك ممثلون عن قطاع الأعمال، ومنظمات المجتمع المدني، والنقابات العمالية، والحركات النسائية والشبابية والثقافية وتلك الخاصة بالأشخاص المعوقين ما يساهم في تحديد دور كل من الأطراف في العملية التنموية وفي الحماية الاجتماعية.

6- ضرورة زيادة نسبة الإنفاق الاجتماعي من إجمالي الإنفاق الحكومي، على ان يتم ربط خطط الإصلاح باعتماد وتنفيذ سياسة اجتماعية شاملة ومتكاملة. ضمان التمويل الكافي لسياسات الحماية الاجتماعية ينبغي أن يقوم على خيارات اقتصادية مستدامة، وعلى سياسات ضريبية فعالة (وعلى الحوكمة المعززة إضافة إلى إعادة هيكلة نظام الدعم.

7- تبني سياسات اجتماعية تضمن إلغاء التمييز تجاه المرأة ودمجها في المجتمع وإلغاء الفجوات بين الرجل والمرأة.

8- تبني سياسات اجتماعية تتضمن دمج اللاجئين الفلسطينيين.

9- تبني سياسات تعنى بالجهوزية (crisis preparedness) واستيعاب الأزمات من أجل تأمين الأمان الاجتماعي وحاجات الأعداد المتزايدة من الناس المتأثرين بهذه الأزمات. ومن المهم هنا الربط بين الاستجابة الفعالة (effective response) للأزمات الطارئة كالتدخلات الإنسانية (humanitarian interventions) ونظم الحماية الاجتماعية خاصة فيما يعنى باللاجئين والنازحين، وخاصة على اثر الحروب المتكررة التي يشهدها لبنان، وحالياً بما يعنى باللاجئين السوريين.

وبشكل خاص:

1- ترشيد إدارة وتنظيم أنظمة الضمان الاجتماعي.

- توحيد أنظمة التغطية (الجهات الضامنة) والصناديق، وضمان المساواة في الخدمات والتغطية لجميع السكان.

- إعادة تنظيم وتحديث الهيكلية الإدارية لوزارة الصحة.

- اخضاع إدارة الصناديق لمعايير ملزمة وآليات شفافة ومراقبة مستمرة.

- مكافحة الهدر وترشيد الإنفاق.

- مكافحة التهرب من التصريح عن الموظفين.

- تسهيل المعاملات وطرائق التعويض من خلال إنشاء بطاقة صحية.

2- التمويل

- اصلاح نظام التمويل لجعله تضامنياً على المستوى الوطني.

3- التشريع

- تطوير سياسة الحماية الاجتماعية الشاملة بالاستناد إلى مبدأ الوقاية (والتوقع prévision) كي لا تقتصر على المبدأ العلاجي.

- إنشاء نظام لضمان الشيخوخة بشكل ملح.

- إنشاء نظام محدود زمنياً للتعويض عن البطالة.

- تنزيه القوانين من أي تمييز على أساس الجندر، الإعاقة... الخ.

- زيادة نطاق التغطية لتضم الفئات الأكثر عرضة، والأجراء في القطاع غير النظامي بهدف إضفاء الطابع الرسمي على اقتصاداتها، والعمال الأجانب وبشكل عام المهاجرين الناشطين اقتصادياً، بغض النظر عن وظيفتهم الاقتصادية (موظف، رجال الأعمال الخ): الأجراء غير اللبنانيين المنتسبين إلى الضمان الاجتماعي، والذين يسهمون في تمويل فرع ضمان المرض والأمومة

من دون الاستفادة منه. ويشار إلى أن جميع العمال الفلسطينيين وأصحاب عملهم ملزمون بدفع 23.5 في المئة من الأجر الشهري إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بفروعه الثلاثة: فرع ضمان المرض والأمومة وفرع التقديرات العائلية والتعليمية وفرع تعويض نهاية الخدمة. لكن العمال الفلسطينيين لا يستفيدون إلا من تعويض نهاية الخدمة، وهو مبلغ مقطوع يتقاضونه عند التقاعد. وهذا القانون يكرس هذا الانتهاك لحقوق الفلسطينيين.

المراجع:

1- <http://www.lpdc.gov.lb/Rights/Areas-of-Work/Right-To-Work.aspx?lang=ar-lb>

2- لا يقتصر العمل بدون أجر على المرأة في العمل المنزلي

3- للمزيد من المعلومات “Gender Equality and Workers’ Rights in the Informal Economies of Arab States” يمثلن 34% من مجموع القوى العاملة الدائمة في الزراعة الأسرية في العمل غير المأجور Destremau, Blandine (2007, DRAFT) ILO, with Abi Yaghi, Marie-Noëlle (2007, DRAFT) ILO, Regional Background Paper [Arab region] (Geneva: International Labour Office).

4- Delphine Torres Tailfer, The Legal Framework and Challenges to Women’s Economic Empowerment, (Beirut: CRTD-A, 2010).

5- هذا المربع يستند إلى مقابلة مع السيدة هبام فاخوري، مسؤولة عن وحدة البحوث والتنمية، برنامج تأمين حقوق المعوقين، وزارة الشؤون الإجتماعية، لبنان. في: ماري نويل أبي ياغي (تح)، الحماية الاجتماعية والأشخاص ذوو الإعاقة في منطقة الشرق الأوسط: المسائل والتحديات

والمناقشات، مبادرة رصد قضايا الإعاقة لمنطقة الشرق الأوسط، العدد الأول، عمان (1999). الاجتماعية

6- Hyam Mallat, “La politique de protection sociale au Liban. Evolution, situation et perspectives”, www.issa.int/pdf/initiative/reports/1Liban.pdf (2004).

7- أعد هذا المربع من قبل منظمة كفى عنف وإستغلال.

8- <http://www.nptp-mosa.com/#>