تقرير مشاور ة وطنية خاصة بمنظمات المجتمع المدني حول الحماية الاجتماعية في لبنان

بيروت:

2 شباط/فبراير 2024

MENASP
middle east & north africa
social policy network

UNIVERSITY OF BIRMINGHAM

annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

الخلفية

اعتمد لبنان منذ قبل الاستقلال نظام "الطائفية السياسية"، وتبنى، في الاقتصاد، نظام السوق الحرة الرأسمالي، مما أدى إلى محدودية دور الدولة مقارنة مع دول عربية أخرى. وفيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، فقد تم إنشاء مؤسسات الدولة والقوانين ذات الصلة في الستينيات (على سبيل المثال، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والتعاونيات). ولم تطرأ تغييرات جوهرية على نظام الحماية الاجتماعية في لبنان منذ انتهاء الحرب الأهلية حتى يومنا هذا، حيث يتميز النظام اليوم بدرجة عالية من التشرذم وضعف التنسيق وغياب التكامل.

يقوم نظام الحماية الاجتماعية في لبنان، تاريخياً، على المكونات والوظائف التالية:

1. تتشكل الحماية الاجتماعية في لبنان بشكل رئيسي من التأمين الاجتماعي القائم على المساهمة، في كل من القطاع العام والقطاع الخاص الرسمي، مع وجود تباين في المزايا من حيث المكونات (على سبيل المثال، يقتصر نظام التقاعد على القطاع العام) ومن حيث حجم الفوائد. كما تلعب مؤسسات التأمين الاجتماعي العامة والخاصة دورًا مهمًا، إلى جانب شركات التأمين الخاصة وصناديق الاستثمار المشتركة لبعض الفئات الاجتماعية.

2. تقوم فلسفة النظام السياسي على الدور المحدود للدولة، لذا، فقد اقتصر دورها في الحماية الاجتماعية على تدخلات المساعدة الاجتماعية لفئات فقيرة أو ضعيفة محددة من خلال وزارة الشؤون الاجتماعية والمساهمة الجزئية في التغطية الصحية لغير المؤمن عليهم، بتمويل من الضرائب ومخصصات الميزانية والقروض من المنظمات الدولية. ولم تقم الدولة أو المؤسسات العامة بتمويل أو إدارة أي برامج مهمة تذكر.

3. لعبت المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني دوراً حاسماً في الحماية الاجتماعية على مدى العقود الماضية. فقامت بتوفير الخدمات من خلال تمويل من موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية بدل أن تقوم الوزارة بتقديمها، مع توسع دور هذه المنظمات خلال الحرب الأهلية بسبب ضعف الدولة. وقد استمرت بتوفير الحماية الاجتماعية بعد الحرب ونشطت بشكل كبير في أوقات الاستجابة لحالات الطوارئ (على سبيل المثال، أثناء الهجمات الإسرائيلية على لبنان)، وانفجار المرفأ، والأزمة التي اندلعت في عام 2019. بالإضافة إلى ذلك، يفضل المانحون اللجوء لمنظمات غير الحكومية واعتمادها بدلًا من السلطات الحكومية بسبب انعدام الثقة في المؤسسات الحكومية.

4. وقد تدخلت المنظمات الدولية بشكل ناجح وعلى نطاق واسع، مثل دعم الأونروا للاجئين الفلسطينيين منذ خمسينيات القرن الماضي، وإنشاء البنك الدولي لشبكات الأمان للفقراء منذ عام 2011، ووكالات الأمم المتحدة المختلفة منذ بداية الأزمة السورية. وقد أدى ذلك إلى ظهور نظام الاستهداف، والمساعدات الإنسانية، وآليات الحماية الاجتماعية المختلفة، مثل التحويلات النقدية، والبطاقات التموينية، وغيرها من الأساليب التي تستخدمها المنظمات الدولية.

وقد أدى هذا السياق التاريخي إلى إنشاء نظام حماية اجتماعية يتكون من طبقات متعددة وبرامج متسقة تعمل بشكل مستقل تقريبًا عن بعضها البعض. وهذه البرامج مجزأة، وتفتقر إلى التنسيق والتكامل، وتتميز بعدة مشاكل: التغطية الجزئية رغم تنوعها، وتأثير الزبائنية على التدخلات والبرامج، كما هو شائع في جميع القطاعات الأخرى، والفساد. وبالإضافة إلى ذلك، تغيب عن النظام المقاربة القائمة على الحقوق.

غطى هذا النظام، على مدى العقود، حوالي نصف السكان بالتأمين الاجتماعي (كما هو موضح أعلاه)، وتم حرمان بقية السكان منه، وخاصة الفئات المحرومة تقليديا مثل العمال غير الرسميين، والعمال الزراعيين، وعاملات المنازل، والعاملين لحسابهم الخاص، والعمال اللاجئين والأجانب. أما تعويض البطالة والمعاشات التقاعدية فهي موجودة فقط في القطاع العام. وقد باءت محاولة تفعيل التأمين ضد حوادث العمل والأمراض المهنية بالفشل. ولا يرجع غياب هذه المكونات إلى نقص الموارد (فمتوسط حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي أعلى منه في معظم الدول العربية غير النفطية)، بل إلى قرار سياسي مرتبط بطبيعة الدولة وعدم تطبيق قانون إنشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي منذ إنشائه في الستينيات.

وقد جاءت الأزمة الاقتصادية والمالية في عام 2019 لتؤدي إلى تعطيل كبير في عمل مؤسسات الدولة وهيئاتها وزيادة كبيرة في الاعتماد على المنظمات الدولية لتمويل وإدارة التدخلات المتعلقة بالحماية الاجتماعية. كما تسببت الأزمة في انهيار كبير في تقديم الخدمات الأساسية (الكهرباء والمياه) وانخفاض سعر صرف الليرة اللبنانية مقابل الدولار (مع خسارة الليرة أكثر من 95% من قيمتها الشرائية)، مما أدى إلى تآكل كبير في القيمة الفعلية للمنافع التي تقدمها مختلف مكونات نظام الحماية الاجتماعية. ورغم استمرار المؤسسات ذات الصلة بتقديم الفوائد للمشاركين والمشمولين، فإن القيمة الفعلية لهذه الفوائد أصبحت منخفضة للغاية.

بسبب غياب السياسات الاجتماعية المناسبة وعدم فعالية الإنفاق الاجتماعي في لبنان، بقي معظم السكان دون أي حماية وسط الأزمات المتعددة: انفجار مرفأ بيروت، ووباء كوفيد-19، والأزمة الاقتصادية والمالية. وتعيش معظم الأسر الآن تحت خط الفقر، وغير قادرة على تغطية تكلفة الاحتياجات الأساسية، وتُترك عرضة للخطر في مواجهة الإنفاق غير المتوقع مثل الإنفاق على الصحة.[1] وتواجه الأسر الضعيفة انعدام الأمن الغذائي، وتضطر إلى التخلي عن الرعاية الصحية أو إخراج أطفالها من المدارس، أو العمل في ظل ظروف قاسية أو استغلالية لتغطية نفقاتها الأساسية.[2] علاوة على ذلك، أجبر الوضع الناس على اللجوء إلى أساليب غير تقليدية لتغطية أبسط احتياجاتهم. وقد جدت دراسة حديثة أن حوالي 40% من المشاركين لم يستفيدوا من أي نوع من التغطية بينما استفاد 29.3% فقط من المشاركين من نوع واحد على الأقل من تغطية الحماية الاجتماعية.[3] واقتصرت الحماية التي قدمتها الحكومة على برنامجين لشبكات الأمان الاجتماعي: شبكة أمان اجتماعي طارئة، والتحويلات النقدية الأساسية لعدد محدود من الأسر المؤهلة. ومع الارتفاع الكبير في تكاليف المعيشة، اضطرت الأسر أيضا إلى الاعتماد على أنواع أخرى من "شبكات الأمان"، وأبرزها تحويلات المهاجرين ومساعدات المنظمات غير الحكومية.

في كانون الثاني/يناير 2022، وبناءً على طلب اللجنة المشتركة بين الوزارات المعنية بالسياسة الاجتماعية، وبقيادة وزارة الشؤون الاجتماعية، شاركت مجموعة Beyond Group في تطوير استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية في لبنان، بدعم فني من اليونيسف ومنظمة العمل الدولية، وبتمويل من الاتحاد الأوروبي وحكومة هولندا. وقد تم تطوير الإستراتيجية من خلال عملية تشاورية ضمت المجتمع المدني الوطني وأصحاب المصلحة الآخرين ذوي الصلة. وتم إطلاق الخطة في شباط/فبراير من عام 2024، مع بعض التعديلات، بما في ذلك تعديل اللغة لتشمل المواطنين فقط. تستخدم الاستراتيجية لغة قائمة

[1] الإسكوا. 2021. "الفقر المتعدد الأبعاد في لبنان (2019-2021)، واقع أليم وآفاق مبهمة."

[2] الإسكوا. 2021. "الفقر المتعدد الأبعاد في لبنان (2019-2021)، واقع أليم وآفاق مبهمة."

[3] Hariri, N. (2023). "Unprotected: Survey report on the challenges of the current social protection system in Lebanon amidst the crisis." Beirut: Center for Social Sciences Research and Action

على الحقوق وتغطي خمس ركائز رئيسية: 1) المساعدة الاجتماعية، 2) التأمين الاجتماعي، 3) الرعاية الاجتماعية، 4) فرص العمل للفئات الأكثر ضعفا، و 5) الدعم المالي للحصول على التعليم والصحة، من أجل الحماية الاجتماعية الشاملة. وتتضمن الاستراتيجية أيضاً آليات لمعالجة بعض المشاكل الرئيسية في نظام الحماية الاجتماعية الحالي في لبنان، بما في ذلك ضمان تنسيق مقاربة التنمية وإشراك جميع أصحاب المصلحة المعنيين، بما في ذلك أصحاب المصلحة غير الحكوميين.[4]

وعلى الرغم من خطورة الوضع، فإن تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية المقترحة مؤخرًا كان بطيئًا. وتشمل أحدث التطورات في هذا الاتجاه تعديل المجتمعات التي تغطيها الاستراتيجية المقترحة؛ بينما أقر البرلمان إصلاحات الضمان الاجتماعي التي تشمل قانونًا ينشئ نظامًا شاملًا للمعاشات التقاعدية للعاملين في القطاع الخاص،[5] بعيدًا عن هدف الخطة المتمثل في تأمين الحماية الاجتماعية الشاملة.

على هذه الخلفية، شاركت شبكة المنظمات غير الحكومية للتنمية مع منظمة أوكسفام في مشروع بعنوان "مبادرة منظمات المجتمع المدني الإقليمية للتمويل العادل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" بهدف التأثير على عملية صنع القرار نحو تمويل دولي أكثر إنصافًا للتعافي الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من خلال مشاريع مدنية مشتركة مستدامة بشأن الديون والتقشف واللامساواة بشكل عام. وبشكل أكثر تحديدًا، يهدف هذا المشروع إلى تطوير رصد الحماية الاجتماعية في البلدان السبعة التالية: لبنان، وتونس، والمغرب، ومصر، والعراق، واليمن، والأردن بهدف إنشاء أداة مقارنة لمنظمات المجتمع المدني في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تسمح لهم بالمشاركة في حوار مستنير وشامل حول الحماية الاجتماعية.

وتماشيًا مع هذا العمل في مجال الحماية الاجتماعية، شاركت شبكات المنظمات غير الحكومية للتنمية والتنمية أيضًا في مشروع بعنوان "حشد الدعم للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في لبنان"، بدعم من مشروع الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للحماية الاجتماعية في جامعة باث، بهدف تحديد الخطوات والإصلاحات اللازمة لتنفيذ سياسات حماية اجتماعية فعالة، وتعزيز الدعم للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في لبنان للتخفيف من تداعيات الأزمات المتعددة في البلاد والحؤول دون غياب الاستقرار.

وفي إطار هذه المشاريع، عقدت شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية مشاورة وطنية بين أصحاب المصلحة والزملاء المعنيين من أجل:

• عرض ونقاش مرصد الحماية الاجتماعية التابع لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، والمؤشر المرتبط به، والمشاركة في مناقشة ورقة سياسة الحماية الاجتماعية في لبنان بهدف دمج التوصيات والتعليقات من الجهات الفاعلة في منظمات المجتمع المدني ذات الصلة.

• تحديد الجهود الجارية ومناقشة العوامل التمكينية والخطوات اللازمة لتعزيز دعم الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في لبنان بين أصحاب المصلحة المعنيين.

عُقدت المشاورة الوطنية في بيروت يوم الجمعة 2 شباط/فبراير 2024. ويمكن الاطلاع على جدول أعمال ورشة العمل في الملحق 1. وقد حضر المشاورة أكثر من 30 مشاركاً يمثلون المنظمات الدولية والمحلية وانضم إليهم أعضاء في البرلمان وممثلون عن منظمات المجتمع المدني (بما في ذلك المنظمات غير الحكومية المحلية، ونقابات العمال، والقطاع الخاص)، وممثلي المنظمات الدولية.

[4] International Labor Organization. (2024). The Government of Lebanon Launches its first National Social Protection Strategy.

[5] United Nations. (2023). "Lebanon adopts landmark social security reforms and a new pension system for private sector workers."

الجلسة الافتتاحية

استهل زياد عبد الصمد، المدير التنفيذي لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، كلمته الافتتاحية بالترحيب بالحضور وعرض أهداف المشاورة، مع التركيز على الحماية الاجتماعية كقضية عدالة اجتماعية وعلاقتها بالسياسات العامة. وشدد بعد ذلك على الطبيعة التشاورية للاجتماع، مؤكدا على أهمية إجراء حوار حول مثل هذا الموضوع الحاسم في البلاد.

اعتبر السيد عبد الصمد، إن الظروف العامة في البلد تؤشر الى تدهور الوضع الاجتماعي والى مزيد من الانهيار. وتشير كل التقارير الى نسب مرتفعة من الفقر والحرمان والبطالة، والى تمركز هائل للثروة في يد مجموعة صغيرة. وشار الى وجود اختلالات أساسية في نظام الحماية الاجتماعية، أهمها التجزؤ والابتعاد مع منظور حقوق الإنسان، ما ينتقص من العدالة الاجتماعية ويعمق اللامساواة. وهذا مما يستدعي معالجة هذه المشاكل من خلال مقاربة شاملة لكل الفئات الاجتماعية.

ومع ذلك، وعلى الرغم من جهود عديد من أصحاب المصلحة، وعدد كبير منهم من منظمات المجتمع المدني، لوضع استراتيجية وطنية شاملة للحماية الاجتماعية (NSPS)، فقد تمت الموافقة على استراتيجية لبنان الوطنية للحماية الاجتماعية من قبل مجلس الوزراء في أبريل 2022، والتي طرحت بعض التحفظات الأساسية،[6] تم تعيين لجنة وزارية لإدراجها. وجاءت الموافقة على الاستراتيجية الوطنية المعدلة في كانون الأول/ديسمبر 2023، وإطلاقها رسميًا في 13 شباط/فبراير 2024، تمهيدًا لتنفيذها.

ويأتي هذا بالتوازي مع عمل راهن على مستوى مجلس النواب. فقانون الضمان الاجتماعي أقر، تاريخيًا، في عام 1963 بمرسوم عن رئاسة الجمهورية ولم يكن هناك نية لاعتماده. وبقيت بعض الفروع دون تطبيق (التقاعد، حوادث العمل والأمراض المهنية). ومنذ شهر تقريبًا، أقر مجلس النواب مسألة استبدال نظام تعويض نهاية الخدمة بنظام التقاعد، مما يُعد خطوة هامة. ولكن هذا لا يعني تنفيذه، لأن الأمر يحتاج الى مراسيم تنفيذية، وهذا دونه تحديات في ظل تعقيدات البلد السياسية. ويجري في مجلس النواب أيضا نقاش حول التغطية الصحية الشاملة (فرع من فروع الضمان الاجتماعي).

يعكس هذا المشهد التخبط الذي تمليه الأزمة الخانقة، ووجود نقص في السياسات العامة المستجيبة للوضع الاجتماعي. وقد انضمت الشبكة إلى تحالف لمنظمات المجتمع المدني يحاول اقتراح بدائل للسياسات الاجتماعية، وقد اقترحنا تطوير مرصد خاص لتقييم الحماية الاجتماعية بما في ذلك الإنفاق. وانطلقنا في هذا الجهد من كون الدولة تنفق على السياسات الاجتماعية، ولكن طبعا النسبة اقل من النسب العالمية إضافة إلى أن أثر هذا الإنفاق غير واضح. ولا يكتفي مرصد الشبكة برصد الإنفاق ومدى فعاليته، بل يتجاوز ذلك الى تقييم مختلف جوانب تصميم وأداء نظم الحماية الاجتماعية ومدى التزامها بمنظور حقوق الإنسان. هو مرصد إقليمي يطال سبع دول في المرحلة الراهنة، ولبنان من هذه الدول. والجلسة اليوم مخصصة لعرض هذا المرصد من الجانبين العلمي والتقني، والمؤشرات وكيف تم تطويرها وكيفية قياسها، بهدف تسهيل العمل أمام كل الفاعلين. والجلسة أيضا هي للتشاور في دور المجتمع المدني في تفعيل التغييرات الأخيرة المتعلقة بالسياسة الاجتماعية في لبنان التي تمت الموافقة عليها.

[6] مثلا، تحفظت اللجنة على تعديل لشمل المواطنين اللبنانيين فقط ومجموعة محدودة من المهاجرين دون غيرهم. system in Lebanon amidst the crisis." Beirut: Center for Social Sciences Research and Action

الجلسة الأولى: عرض مرصد الحماية الاجتماعية

تناولت الجلسة التي قدمها الأستاذ أديب نعمة، مستشار السياسات في شبكة المنظمات غير الحكومية للتنمية، مرصد الحماية الاجتماعية الذي طورته الشبكة لتقييم أنظمة الحماية الاجتماعية بشكل عام، والإنفاق عليها.

بدأ نعمة عرضه بتسليط الضوء على قضيتين أساسيتين تشكلان نقطة انطلاق لرصد أنظمة الحماية الاجتماعية:

• أولا، وعلى الرغم من كون الحماية الاجتماعية جزءا من نظام السياسات الاقتصادية والاجتماعية، يستمر التعامل معها كمسألة فنية فحسب. وهنا، بينما يعمل عديد من أصحاب المصلحة على القضايا المتعلقة بالحماية الاجتماعية، فإن معالجة هذه القضايا لا تزال تتم بمعزل عن القضايا الأخرى.

• ثانيا، الحماية الاجتماعية هي حق من حقوق الإنسان للجميع، مما يستدعي استخدام مقاربة حقوق الإنسان كنظام أساسي لتقييمها. وعلى تقييمنا لأنظمة الحماية الاجتماعية، كمنظمات مجتمع مدني، أن يكون بمعايير عالية.

ولأغراض وظيفية، يتبنى مرصد الحماية الاجتماعية التعريف التالي للحماية الاجتماعية: "حق ومجموعة من السياسات والبرامج" تهدف إلى حماية جميع الفئات، حيث يتعامل بعض أصحاب المصلحة مع الحماية الاجتماعية على أنها أداة للفقراء فقط.

وقد حدد المرصد أربع وظائف للحماية الاجتماعية، هي:

• **الوظيفة الحمائية:** التخفيف من الحرمان (نظام المساعدات الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي)؛

• **الوظيفة الوقائية:** الوقاية من الحرمان وتعزيز الحصانة والقدرة على الصمود ومواجهة الصدمات (نظام التأمينات الاجتماعية)؛

• **الوظيفة التحفيزية:** زيادة الفرص الاقتصادية (التمكين وبرامج التشغيل)؛

• **الوظيفة التحويلية:** العدالة الاجتماعية والتضمين والتمكين والحقوق.

وأوضح نعمة أن المرحلة التجريبية للمرصد شملت سبع دول هي: المغرب، تونس، مصر، لبنان، العراق، اليمن، والأردن. وفي معرض تقديمه لمحة عامة عن تطوره، أكد أنه منذ بدايته، لم يتم تطوير المرصد كممارسة إحصائية بل كتمرين سياسي ومنهجي، ويُفترض أن تكون أداة المراقبة سهلة الاستخدام وتغطي الجوانب الأساسية لتصميم وأداء نظام الحماية الاجتماعية في كل بلد. وقد استرشد تطويره بالأدلة المتاحة (وخاصة الالتزام بالحد من مؤشر عدم المساواة (CRI) الذي أعدته منظمة أوكسفام). علاوة على ذلك، من المفترض أن يكون المرصد واحدًا من عدة أدوات لرصد الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني.

اهتمت المنظمات العربية غير الحكومية، عند تطوير المؤشر، بتقييم عدة جوانب من نظام الحماية الاجتماعية، بما في ذلك المساواة، وفعالية المساعدات، ومعدلات التغطية، ومناطق التغطية، ومرونة الاستجابة لحالات الطوارئ، وغيرها. وتم تحديد ثلاث مجالات وثلاثة مستويات لتقييم نظام الحماية الاجتماعية العامة: الخصائص العامة للنظام، والإنفاق الاجتماعي، والتغطية على مستوى السياسة والتنفيذ والنتائج، بما يتوافق مع تسعة مؤشرات سيتم احتسابها، والمساعدة في تقييم مقاربة النظام ككل.

بناءً على تقييم المؤشرات المذكورة أعلاه بالنسبة للبنان، يمكن التوصل إلى الاستنتاجات التالية:

• على مستوى السياسات، يعتبر النظام في لبنان مجزأ وغير متكامل وغير شفاف ولا يقوم على مقاربة حقوق الإنسان.

• هناك ركود على مستوى التشريعات، خاصة أن الدستور قديم والخطط معدومة، وأغلب التشريعات قديمة.

• تعتبر آليات التنفيذ أفضل قليلًا بسبب نظام التأمين الاجتماعي المؤسسي وتحسين شبكات الأمان الجماعية بدعم من البنك الدولي مقارنة بنظام المساعدة الاجتماعية المتفرقة التقليدي.

• التأمين الاجتماعي القائم على المساهمة هو جوهر النظام في كل من القطاعين العام والخاص الرسمي.

• ويوجد تباين كبير من حيث المزايا وحجمها (نظام التقاعد يقتصر على القطاع الحكومي).

• ويلعب القطاع الخاص دوراً حيوياً بالنسبة للطبقات المتوسطة والميسورة من خلال شركات التأمين الخاصة.

• تقوم فلسفة النظام على دور محدود للدولة.

• لا يتم تمويل أو إدارة أي برامج مهمة من قبل الدولة أو المؤسسات شبه الرسمية.

• تلعب المنظمات غير الحكومية دورًا أساسيًا بأشكال متعددة. وكانت خلال الحرب الأهلية تقدم الخدمات من خلال موازنات وزارة الشؤون الاجتماعية، لتحل محل مؤسسات الدولة. واستمر دورها في حالات الطوارئ، على سبيل المثال، بعد انفجار المرفأ، وخلال الأزمة المالية والاقتصادية التي اندلعت عام 2019 بسبب تفضيل المانحين الاعتماد على المنظمات غير الحكومية بدلًا من السلطات الحكومية.

• وللهيئات الدولية دور واسع: الأونروا للاجئين الفلسطينيين، والبنك الدولي، ومنظمات الأمم المتحدة، وخاصة المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسف.

إضافة لهذا المشهد، أثرت الأزمة بشكل كبير على نظام الحماية الاجتماعية، لناحية العطل الكبير في عمل مؤسسات الدولة وأجهزتها، وانهيار الخدمات الرئيسية من كهرباء ومياه، وانهيار سعر صرف الليرة اللبنانية، وزيادة كبيرة في الاعتماد على المنظمات الدولية. وكانت النتيجة ارتفاعًا شديدًا في أكلاف

المعيشة، وتآكل كبير جداً في القيمة الحقيقة للمنافع التي يوفرها نظام الحماية الاجتماعية. وكانت الإجراءات التي اتخذتها الدولة لمعالجة هذا الوضع مرتجلة وجزئية، مما أجبر الأسر على الاعتماد على "شبكات أمان" أخرى، أبرزها تحويلات المهاجرين ومساعدات المنظمات غير الحكومية.

وبناء على نتائج المرصد، فإن مفتاح تحسين الحماية الاجتماعية في لبنان هو كبح العوامل "الخارجية" المرتبطة بالأزمة العامة في البلاد، بحيث لا تخلو التدخلات من فوائد ملموسة. وهذا يتضمن:

1- كبح انهيار سعر الصرف واستعادة القدرة الشرائية للبنانيين،

2- استعادة توفير خدمتي الكهرباء والمياه من قبل الدولة وبأكلاف متناسبة مع مستوى المداخيل،

3- استعادة فعالية وجودة الخدمات الصحية والتعليم الحكوميين،

4- عودة إدارة الدولة وأجهزتها الى عملها المنتظم،

5- التركيز على التدخل الفوري لامتصاص الأزمة ومفاعيلها منذ 2019 من خلال توسيع نظام المساعدات المالية المؤقتة الحالية لتعويض تدهور الدخل لدى كل الفئات، وتوحيد آلية المساعدة وحجمها مع احترام الشفافية وحسن الإدارة.

أيضا، يقتضي العمل على الانتقال الى نظام الحماية الاجتماعية الشاملة على أساس منظور الحق، انطلاقا من ضرورتين:

• **أولا**، راهنية التغطية الشاملة بسبب الأزمة التي جعلت حوالي 75% من السكان بحاجة إلى شكل من أشكال الدعم المباشر؛

• **ثانيا**، لأن الانتقال الى نظام التغطية الشاملة على أساس الحق هو المآل الطبيعي والمستقبلي لتطوير نظام الحماية الاجتماعية.

إضافة لذلك، من المهم معالجة الاستثناءات الكثيرة المزمنة الموجودة في نظام الحماية الاجتماعية، وشمول هذه الفئات التغطية (بدءًا من العاملين غير النظاميين والعاملين لحسابهم الخاص والعمال الزراعيين والأشخاص ذوي الإعاقة)، واستكمال مكونات النظام لاسيما التقاعد والتأمين ضد البطالة، والاستفادة من الاقتراحات الدولية لإنشاء أرضية حماية اجتماعية كمدخل للتغطية الشاملة.

ولا بد من بلورة استراتيجية وطنية للتعامل من متطلبات الحماية الاجتماعية للاجئين السوريين والفلسطينيين والعاملين الأجانب، كجز مكمل لنظام الحماية الاجتماعية الوطني.

كذلك ينبغي التأكيد على دور المجتمع المدني في الحماية الاجتماعية الذي سبق وأثبت فعاليته، والعمل على إقامة حوار اجتماعي ممأسس، يكون للمجتمع المدني فيه، ولممثلي الفئات الاجتماعية الأخرى، دور مؤثر، كبديل عن حالة التفرد السياسوي في اتخاذ القرارات.

جلسة نقاش

بعد العرض، تبادل الحضور ملاحظاتهم ورؤيتهم، متناولين ثلاث قضايا رئيسية: مقاربة المرصد (حقوق الإنسان والمقاربة القطاعية والفئوية الشاملة)، والمنهجية المعتمدة لتطويره، والمؤشرات التي يتكون منها المرصد.

وقد توَّصل النقاش إلى الاستنتاجات التالية:

• أهمية تقييم النظام ككل، مع التمييز بين الحماية الاجتماعية كنظام تؤمنه الدولة بمؤسساتها الرسمية والحماية الاجتماعية التي يوفرها الأفراد من خلال التأمين أو من خلال الدعم الذي توفره الجمعيات، أو حتى من خلال البرامج التي تستهدف الفقر. أي الأخذ بالاعتبار الكثير من التقاطعات في هذا النوع من المراصد، والتركيز على النتائج، وأثر هذا النظام على حياة الأفراد.

• أهمية التشريعات الداعمة لأي عمل وجهد على الحماية الاجتماعية. على سبيل المثال، ما تزال المادة 7 من قانون العمل تستثني فئات عدة من الحماية، إضافة الى غياب الكثير من القوانين التي تحمي الفئات الأكثر هشاشة من التمييز.

• التوسع الكبير للعمل غير النظامي/الرسمي، ما يعني عدم شمول فئة كبيرة من العمال والأفراد بأي من نظم الحماية، إضافة الى وجود متغيرات كثيرة في مجال العمل (عمال التطبيقات، وعمال الديلفري).

• أهمية قراءة نظام الحماية الاجتماعية من مدخل الإصلاح الاقتصادي والسياسي. فهذا البلد معرض كيانًا ونظامًا، ويحتاج الى رؤية في السياسة حين الحديث عن دور المجتمع المدني.

• الأهمية العظمى للشمولية ومقاربة حقوق الإنسان، وتكييف مضمون الدعم والحماية وفق الحاجات والخصائص المتمايزة لمختلف الفئات الاجتماعية.

• شهدت برامج المساعدات النقدية تطورًا على مر سنوات نفيذها الطويلة، وهناك توافق على استمرار برامج الدعم الطارئة. ويأتي التوجه اليوم لترسيخ برامج حماية بحسب ما تم اعتماده ضمن الاستراتيجية، حيث أي تحسين على هذه البرامج سيأخذ بالاعتبار البيانات الجديدة الخاصة بارتفاع مؤشرات الفقر والهشاشة. وبالنسبة للبنك الدولي، يجب أن تتوقف التقديمات العينية وأن ترتبط بركائز أخرى مثل إصلاح نظام التقاعد والضمان الاجتماعي.

• تلبي الأدلة المجمعة من خلال المرصد حاجة أساسية، بسبب ضرورة وجود مؤشرات للرصد والتقييم. ورغم تقسيم المؤشرات الى مستويات السياسة والتنفيذ والنتائج، ينبغي وجود مؤشرات تساعد في معرفة ما إذا كان الإنفاق يذهب (فعلاً) إلى المشمولين.

• ينبغي أن يزداد تركيز للإطار المفاهيمي للمرصد على مسؤولية الدولة عن الإنفاق الحكومي، وتحديداً من منظور حقوقي يعتبر أن واجب الحماية الاجتماعية يقع على عاتق الدولة، وليس القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

• على الرغم من عدم تضمين قضايا الدعم العام للسلع والخدمات في حسابات المرصد المتعلقة بالإنفاق على الحماية الاجتماعية، إلا أنه يجب أخذها في الاعتبار عند التقييم، خاصة إذا كانت تؤثر على الفقراء.

وأوضح نعمة أن المرصد تم إنشاؤه كشبكة إقليمية من المراصد الوطنية، لا لإنتاج الأدلة فحسب، بل ليكون بمثابة دليل معياري، وكأحد أدوات تقييم تطور الحماية الاجتماعية في بلدان المنطقة، مما يسمح بإجراء مقارنة بينها. وقد تم تطويره لمعالجة حاجة المجتمع المدني إلى لعب دور في الأدوات المتاحة للبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية والإسكوا. وعلى هذا النحو، تم تطوير هذه الأداة أو الدليل البسيط كأداة مناصرة يمكن استخدامها على المستوى الوطني. وأضاف نعمة أن المرصد لا يزال في طور التطوير ويحتاج لمناقشة صادقة ومتعمقة حول القضايا الأساسية التي لم يتم حلها مثل البيانات والجوانب الإحصائية، وشمولية التقييم، ومساهمات القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، وغيرها من النقاط، مع التأكيد على أهمية المصادر الوطنية والتحقق منها أثناء تطوير المرصد.

الجلسة الثانية: دور المجتمع المدني

هدفت الجلسة الى نقاش الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في لبنان من خلال التفاعل مع مجموعة من الأسئلة التي طرحها المدير التنفيذي للشبكة.

• كيف يمكن للجهات الفاعلة في المجتمع المدني في لبنان تعزيز الدعم السياسي لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية؟

• ما هي الخطوات التي يمكن للجهات الفاعلة في المجتمع المدني اتخاذها لضمان التنفيذ الفعال وفي الوقت المناسب للاستراتيجية كوسيلة لمنع عدم الاستقرار وتحسين التماسك الاجتماعي في لبنان؟

• ما هي عوامل التمكين لحشد الدعم من قبل صانعي السياسات وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية؟

• ما هي العقبات والتحديات التي تحول دون تعبئة الإرادة السياسية والموارد اللازمة للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية؟

وشدد السيد عبد الصمد على أهمية انخراط المجتمع المدني مع المسارات الراهنة ذات الطابع العملي والتنفيذي، وعدم الاكتفاء بالتوجهات الاستراتيجية والنظرية فقط. وهذا يشمل مسار مجلس النواب (نظام التقاعد الذي تم إقراره)، نظام الرعاية الصحية الشاملة الذي يجري نقاشه، برامج وزارة الشؤون الاجتماعية، عمل النائبة عناية عز الدين على اقتصاد الرعاية، وكل المبادرات ذات الصلة التي تصدر عن الأطراف المعنية كافة.

تناول النقاش مسائل عدة من بينها:

• أهمية التفكير في الحماية الاجتماعية بوصفها مدخلاً للتفكير بالنظام الاقتصادي كما هو، وتحديدًا النظام الضريبي. ويصب السؤال الخاص بالحماية الاجتماعية في مسألة المشروع السياسي والاقتصادي للبلد، أي رؤية الحماية الاجتماعية من خلال نظم إعادة التوزيع. وبالتالي، فإن أي مقاربة للحماية الاجتماعية بدون الحديث عن النظام الضريبي وإعادة التوزيع من خلال النظام الضريبي، تدخلنا في نقاش تقني. من هنا، على المجتمع المدني الدخول بشكل معمق في نقاش الحماية الاجتماعية كمشروع سياسي وليس فقط كمشروع سياساتي. وهذا يفترض إعادة التفكير في البنية ومناقشة برامج الدعم.

• ضرورة الحديث عن دور المجتمع المدني بإطاره الأوسع بما يشمل النقابات والروابط المهنية والحركات الاجتماعية والجمعيات، وعدم اقتصاره على مفهوم المنظمات غير الحكومية الضيق.

• هناك علاقة بين نظام الحماية الاجتماعية والعقد الاجتماعي، الذي كان تاريخيًا في الدول العربية أن الدولة هي من يؤمن الخدمات والشعب يستكين. أما في لبنان، فيختلف الواقع تاريخيًا، حيث إن الدولة لا تؤمن بل المجتمع المدني من يتولى ذلك. ولهذا إيجابياته وسلبياته.

• من المهم نقاش دور المجتمع الدولي في الحماية الاجتماعية، الذي يطال مسألة التبعية للتمويل الأجنبي، واستتباع تصميم أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية للوصفات العالمية السائدة القائمة على الاستهداف، أو لا تلائم خصائص بلداننا ومجتمعاتنا.

• هناك دور للمجتمع المدني في دفع الدولة لإنتاج البيانات وجعلها متاحة، مثل تجربة التعاون بين إدارة الإحصاء المركزي ومنظمة العمل الدولية في المسحين الأخيرين للقوى العاملة، وبين إدارة الإحصاء المركزي ووزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التسعينات وغيرها من التجارب المفيدة على هذا الصعيد.

• هناك دور فعلي للمجتمع المدني في تقييم المقاربات ولا سيما للدعم المالي المباشر cash transfer خاصة لجهة تقييم الأثر (على مستوى النتائج)، ومستوى الهدر، وفعالية عمل هذه البرامج، إلى جانب تقييم نظام المساعدة الاجتماعية من خلال برامج ومصالح وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارتي الصحة والتربية.

• الحماية الاجتماعية ليست مسألة تقنية، بل إنها سياسية للغاية وركيزة للعقد الاجتماعي، وعلى المجتمع المدني هو أن يقوم بالتفكير في هذا العقد. ولذلك، عليه الخروج من نظام تقديم الخدمات الذي انغمس فيه، والعودة إلى دوره رقابي (محاسبة الحكومة) لضمان الحقوق وتنفيذ الاستراتيجيات.

• وفي الفترة الحالية، على المجتمع المدني التركيز على الضغط على الحكومة لإعادة توزيع الدخل وإصلاح المالية العامة، وخاصة النظام الضريبي.

• إن اعتماد الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية ليس سوى الخطوة الأولى على الطريق نحو الحماية الاجتماعية الشاملة، ويرجع ذلك أساسًا إلى أن الاستراتيجية تقترح خيارات للحوكمة وإشراك منظمات المجتمع المدني. وتتطلب الاستراتيجية من المجتمع المدني معرفة الأشكال الضرورية للحماية الاجتماعية.

• يكتسب التعاون والتنسيق وتحديد الأولويات أهمية بالغة. وتتضمن الاستراتيجية خمسة ركائز متكاملة تغطي قطاعات عدّة. وهنا يكمن دور (وفرصة) المجتمع المدني في العمل على العديد من المبادرات، مما يقتضي وضع خطة عمل للمجتمع المدني.

• يفترض أن يطور المجتمع المدني خطة مناصرة وطنية يشترك فيها كل الناس، فهناك منصات يتم العمل فيها مع صندوق النقد الدولي ومع البنك الدولي ومع مفوضية الأمم المتحدة، كما ويمكن العمل على المستوى الوطني والمحلي، أي تطوير استراتيجية مناصرة مكتوبة تحدد الأولويات والمهمات وتوزيع العمل بشكل متكامل بين المنظمات.

- يلعب المجتمع المدني دورًا رئيسيًا، في ظل غياب ثقة المؤسسات الدولية بالحكومة، وهذا ينبغي أن نأخذه بالاعتبار، ولكن يقتضي التوافق على نموذج الحوكمة الأفضل، ومقاربات الدعم الأمثل التي نؤمن تغطية شاملة فعلاً.

- على المجتمع المدني نقاش مسألة ومقاربات تمويل الاستراتيجية ضمن رؤية واضحة.

- على المجتمع المدني لعب دور في التبديل الهيكلي/السياسي للنموذج الاقتصادي-الاجتماعي كمدخل للحماية الاجتماعية المطلوبة وفي نقاش الاقتصاد السياسي المعتمد.

الاستنتاجات

وبالنظر إلى الدور الهام الذي لعبه المجتمع المدني في توفير الحماية الاجتماعية في لبنان، فقد اتفق الحاضرون في الاجتماع على ضرورة بذل جهد مشترك للدعوة إلى إصلاحات شاملة في مجال الحماية الاجتماعية واتباع مقاربة قائمة على الحقوق في الحماية الاجتماعية في البلد. ويمكن تحقيق الهدف الأخير من خلال حملات المناصرة المشتركة، وأنشطة التوعية، فضلًا عن التواصل الإعلامي، والفعاليات العامة، والمشاركة المجتمعية لحشد الدعم العام للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية. ويجب أن تسلط أنشطة التوعية الضوء على أن الحماية الاجتماعية هي حق للجميع. وتماشيًا مع هذه الأنشطة، يستطيع المجتمع المدني (وقد فعل ذلك بالفعل في الماضي) المساهمة في جمع البيانات وتحليلها وإجراء الأبحاث حول قضايا الحماية الاجتماعية.

وعلى الرغم من أن الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية تمثل خطوة في الاتجاه الصحيح، إلا أنها يجب أن تكون مصحوبة بتشريعات مناسبة تعالج الثغرات الحالية في آليات الحماية الاجتماعية وتقوم بتغطيتها. وكما تنص الاستراتيجية، يجب توسيع الحماية الاجتماعية لتشمل الفئات المستبعدة سابقًا، بما في ذلك العمال غير النظاميين/الرسميين، والأفراد العاملين لحسابهم الخاص، والعمال الزراعيين، والأشخاص ذوي الإعاقة، وغيرهم، ويجب أن تمتد إلى ما هو أبعد من برامج الاشتراكات. ويتطلب ذلك التنسيق والتعاون بين الجهات الحكومية ذات الصلة، مثل فرق العمل المشتركة بين الوكالات التي تضم ممثلين عن الجهات الحكومية المسؤولة عن الحماية الاجتماعية والعمل والمالية والصحة والتعليم وغيرها من القطاعات ذات الصلة، لضمان تطوير سياسات متكاملة. بالإضافة إلى الدعوة إلى تطوير فرق العمل هذه، يمكن للمجتمع المدني المشاركة في اجتماعات التنسيق من خلال مشاورات منتظمة. بالإضافة إلى تبادل خبراتنا وتقديم الدعم، يتمثل دورنا أيضًا في ضمان الشفافية والشمولية، من خلال ضمان تمثيل جميع أصحاب المصلحة.

يجب أن تكون جهودنا، كمجتمع مدني، مكملة لجهود الحكومة. وعلى هذا النحو، هناك حاجة إلى التعاون مع المؤسسات الحكومية ذات الصلة وأصحاب المصلحة الآخرين، مثل المجتمع الدولي، لضمان أن تكون برامج الحماية الاجتماعية شاملة ودامجة. كما يجب على المجتمع المدني تنظيم وتسهيل مناقشات السياسات المتعلقة بالحماية الاجتماعية والمشاركة فيها بنشاط، وذلك لتعزيز التعاون بين القطاعات والحفاظ على زخم جهود المناصرة المشتركة.

علاوة على ذلك، يلعب المجتمع المدني أيضًا دورًا في مساءلة الحكومة فيما يتعلق بتنفيذ أي استراتيجية للحماية الاجتماعية، ويجب عليه تقييم كفاءة وفعالية وتأثير برامج الحماية الاجتماعية للتأكد من أنها تلبي أهدافها وغاياتها المحددة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال آليات الرصد المستقلة.

ويكتسب تنفيذ التدابير الرامية إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي أهمية فائقة، بما في ذلك معالجة انخفاض قيمة العملة، واستعادة الخدمات الأساسية مثل الكهرباء والمياه، وتوفير المساعدات المالية المؤقتة للتخفيف من تأثير الأزمة الاقتصادية على السكان الضعفاء.

الملحق 1: جدول أعمال المشاورة الوطنية

10:00 – 09:30 صباحاً	تسجيل وقهوة
10:15 – 10:00	**ملاحظات افتتاحية** - حول المشروعين (مرصد الحماية الاجتماعية - وشبكة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للحماية الاجتماعية-حل النزاعات - نظرة على جدول الأعمال وأهداف الاجتماع التشاوري **زياد عبد الصمد، المدير التنفيذي لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية**
10:45 – 10:15	**تطوير مرصد الحماية الاجتماعية** ستتضمن هذه الجلسة لمحة عامة عن مرصد الحماية الاجتماعية ومؤشراته، التي طورتها شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بالإضافة إلى النتائج الرئيسية التي توصل لها المرصد في لبنان. ويقوم المرصد بالتقاط عدة أبعاد للإنفاق الاجتماعي، بما في ذلك التمويل العام (بما في ذلك حقوق السحب الخاصة) والإنفاق العام. **تقديم:** **أديب نعمة، كبير مستشاري السياسات في شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية.**
11:15 – 10:45	نقاش مفتوح حول نتائج مرصد الحماية الاجتماعية نقاش مفتوح وأسئلة وأجوبة عن نتائج مرصد الحماية الاجتماعية. **تيسير:** **أديب نعمة**
12:15 – 11:15 ظهراً	مناقشة جماعية ميسرة حول الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في لبنان **تيسير:** **- زياد عبد الصمد** **أسئلة توجيهية:** - كيف يمكن للجهات الفاعلة في المجتمع المدني في لبنان تعزيز الدعم السياسي لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية؟ - ما هي الخطوات التي يمكن للجهات الفاعلة في المجتمع المدني اتخاذها لضمان التنفيذ الفعال وفي الوقت المناسب للاستراتيجية كوسيلة لمنع عدم الاستقرار وتحسين التماسك الاجتماعي في لبنان؟ - ما هي عوامل التمكين لحشد الدعم من قبل صانعي السياسات وأصحاب المصلحة الآخرين المعنيين لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية؟ - ما هي العقبات والتحديات التي تحول دون تعبئة الإرادة السياسية والموارد اللازمة للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية؟
12:30–12:15	جلسة ختامية
1:30–12:30	استراحة قهوة