

## برنامج الإستراتيجية الوطنية للحماية الإجتماعية في لبنان: آلياتها، الثغرات والشوائب

إعداد | البروفيسورة هيفاء سلام | لبنان

باحثة وأستاذة علم الإجتماع في معهد العلوم الإجتماعية | الجامعة اللبنانية

### المقدمة

تتطلب التنمية المجتمعية تحقيق العدالة الإجتماعية المتمثلة بتحسين مستوى المعيشة والقضاء على الجوع والفقر، وتخفيف حدة التوترات الإجتماعية، وتحقيق الإستقرار السياسي والإقتصادي العام وتقديم خدمات التعليم والرعاية الصحية لجميع فئات المجتمع، وهذا يقتضي بطبيعة الحال وضع إستراتيجية لحماية إجتماعية شاملة وواضحة ومتكاملة من قبل الحكومات. فقد ورد في تقرير الإسكوا حول الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة، أن المنطقة بأسرها لن تتجح على الأرجح (العربية 2005) في القضاء على الفقر والجوع. (الإسكوا، 2022) طالما أنها تتبع النهج السياسي ذاته.

هناك أسباب عديدة ومعوقات كثيرة تحول دون الوصول حالياً إلى التنمية المستدامة في المنطقة العربية، من أهمها: اتجاه الإطار القانوني والإجرائي المتبع عربياً نحو اعتبار الأجهزة الحكومية المختصة ذات دور رئيس في رسم وتخطيط وتنفيذ السياسة الإجتماعية، التي تُوضع بالإعتماد على "أيديولوجية المجتمع"، لتنتج قصوراً في التخطيط لمسألة السياسة الإجتماعية والتنمية، فضلاً عن أيديولوجية المجتمع أو الثقافة المجتمعية السائدة (العادات والتقاليد والأعراف) التي تركز عليها الأنظمة والقوانين، والتي تمثل جملة مواثيق إجتماعية رافضة لأولوية الإنسان ودعم استقلاله وإرادته وحرية، بل تحدد سلوك الأفراد والتنظيمات المجتمعية بما يتنافى مع عملية التنمية وترسيخ ثقافة المجتمع.

## أولاً- برنامج الحماية الإجتماعية في لبنان

تُعرّف الحماية الإجتماعية بأنها مجموعة من السياسات والبرامج الهادفة إلى منع جميع الناس أو حمايتهم من التعرض للفقر، والهشاشة، والاستبعاد الإجتماعي، من الطفولة إلى الشيخوخة. (مرصد حقوق الإنسان، 2022). وفقا لهذا المفهوم، نتسأل حول مستوى الحماية الإجتماعية في لبنان ومدى شموليته وفعاليتها؟

بينما كان نموذج الدولة التنموية يُعتمد حول العالم، اعتمد لبنان على تبني الإقتصاد المتحرر من كل قيود. الدولة التنموية طبقت أنظمة الرفاهية، وما كان يسمى دول الرعاية، في الإقتصادات الرأسمالية المتقدمة في أوروبا. في موازاة ذلك، اختار لبنان الحد الأدنى من تدخل الدولة في السياسة العامة والحماية الإجتماعية بشكل عام. وقد تفاقم هذا الأمر في فترة إعادة الإعمار، حيث سيطر القطاع الخاص والجهات الفاعلة غير الحكومية على مجالات الخدمات الإجتماعية والحماية الإجتماعية، مثل الصحة والتعليم. وفي السنوات الأخيرة، ومع الزخم الذي اكتسبته المسألة على المستوى الدولي، عاد النقاش حول الحماية الإجتماعية والضمان الإجتماعي إلى لبنان، وتم التشديد عليه بعد أن أظهرت الدراسات والتقارير ارتفاع معدلات الفقر وعدم المساواة والبطالة في البلد. (فضل الله، 2007)

إن الحق في الضمان الإجتماعي، بما في ذلك أشكال الحماية الإجتماعية المختلفة، محمي أيضا بموجب معاهدات حقوق الإنسان الدولية الأخرى ولبنان طرف فيها، وتشمل اتفاقية حقوق الطفل (المادة 26)، أن "إنشاء نظام حماية إجتماعية حسن التصميم، هو وفاء بالتزامات حقوق الإنسان المهمة المتمثلة بمستوى معيشي لائق والضمان الإجتماعي، فهو يخلق أداة قوية للمساعدة في الحد من الفقر وعدم المساواة الإقتصادية. (مرصد حقوق الإنسان، 2022)

في سنة 2018 فوّضت الحكومة اللبنانية اليونسيف ومنظمة العمل الدولية تقديم الدعم التقني لعملية إعداد استراتيجية وطنية للحماية الإجتماعية، بالتنسيق مع وزارة الشؤون الإجتماعية. وبعد مرحلة استشارات مكثفة بدأت في منتصف سنة 2019، تم وضع مسودة الإستراتيجية وعرضها على اللجنة

المشتركة بين الوزارات حول السياسة الإجتماعية سنة 2021.

أساس الإستراتيجية يقوم على اقتراح مقارنة قائمة على حقوق الإنسان للحماية الإجتماعية في لبنان، ما يشكّل تغييراً بنوياً للنظام المفكك المعتمد والقائم على الإمتيازات في البلاد.

وقد نتجت الإستراتيجية عن عملية شاملة وتشاركية ضمّت الحكومة والوزارات المختصة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية، بالإضافة إلى المجتمع التنموي الشامل (من منظمات أممية وغيرها معنية بشؤون التنمية) والجهات المانحة. وقد تمّ تشكيل هيئة للتنسيق المستمرّ مع ممثّلين عن كلّ من هذه الجهات الفاعلة لضمان استمرار المناصرة اللازمة وحشد الدعم من أجل تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للحماية الإجتماعية: وهي بمثابة استراتيجية معنية بالناس، وتهدف إلى تلبية حاجاتهم الحيوية والمحافظة على حقوقهم الأساسية.

تعد الإستراتيجية الوطنية للحماية الإجتماعية نظام حماية إجتماعية متماسك، يمتاز بتغطية شاملة قائمة على الحقوق، والإستجابة السريعة والإستدامة المالية، "بوصفها وسيلةً لإبرام عقد جديد بين الدولة والمواطنين". (مكتبي، زغيب، و إغناطيوس، 2022)

خُصّصت 11% فقط من ميزانية الحماية الإجتماعية لبرامج المساعدة الإجتماعية. البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً، هو برنامج المساعدة الإجتماعية الرئيسي في لبنان. بدأت الحكومة في العام 2011 بمساعدة فنية ومالية من البنك الدولي. بالإضافة إلى التحويلات النقدية، يوفر البرنامج مجموعة من المزايا التي تشمل الصحة، والتعليم، والمساعدة الغذائية لحوالي 3.5% من إجمالي السكان. تعتمد الأهلية على العيش في "فقر مدقع"، إذ يتحدد المستفيدون من خلال الإختبار بالوسائل غير المباشرة، وهو نهج لإستهداف الفقر.

أدت الأزمة المالية في لبنان لتداعيات معيشية حياتية صعبة طالت فعلياً كافة الأسر، وكشفت النقاب عن مجموعة كبيرة من نقاط الضعف العميقة في دورة الحياة. وعلى الرغم من أنّ التوسيع المؤقت لنطاق البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً، من خلال المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان

الإجتماعي، قد ساهم في توفير شبكة أمان للأسر الأكثر فقراً، يبقى هذا التوسيع غير كافٍ لبناء نظام قائم على الحقوق للحماية الإجتماعية الشاملة، وفقاً للمعايير التي حددتها الإستراتيجية الوطنية للحماية الإجتماعية.

ومنذ اندلاع الأزمة اللبنانية المتعددة المستويات في خريف 2019، وبسبب التضخم الهائل ونقشي جائحة كوفيد 19، ما زال من المفضل اعتماد شبكات الأمان عوضاً عن إصلاح نظام الحماية الإجتماعية لمكافحة انتشار الفقر. في يونيو/حزيران 2021، صوت مجلس النواب على إقرار برنامج البطاقة التمويلية لبرنامج بقيمة 556 مليون دولار، لدعم الأسر ذات الوضع الهش المتضررة من رفع الدعم. ولا يزال برنامج البطاقة التمويلية وشبكة الأمان الإجتماعي في حالات الطوارئ معلقين حالياً بسبب التأخيرات التقنية والسياسية. ولكن، أعلنت الحكومة اللبنانية في 1 كانون الأول/ديسمبر 2021 إطلاق «منصة دعم» حيث تُسجل طلبات الإستفادة من شبكة الأمان الإجتماعي وبرنامج البطاقة التمويلية. إذاً، البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً هو البرنامج الوحيد الذي دخل حيز التنفيذ في الوقت الحالي. واعتباراً من آذار/مارس 2021، لم يستفد منه سوى 1.5% فقط من السكان.

أطلقت شبكة الأمان الإجتماعي في حالات الطوارئ خلال نقشي فيروس كورونا، كجزء من الإستجابة للأزمة لتوسيع برنامج استهداف الفقر. يوفر البرنامج 20 دولار شهرياً لكل فرد من أفراد الأسرة، بالإضافة إلى مبلغ مقطوع يبلغ حوالي 25 دولار لكل أسرة. كما يغطي التكاليف المباشرة لتعليم 87 ألف طفل تتراوح أعمارهم بين 13 و18 عاماً لمنع التسرب المدرسي.

وبالرغم من أنّ الحراك الإجتماعي في تشرين الأول/أكتوبر 2019 طالب بالعدالة الإجتماعية على رأس أولوياته السياسية، إلا أنّ نهج الطوارئ ما زال يُهيمن حتى الآن على إطار الحماية الإجتماعية في لبنان. ومع ذلك، تبقى فعاليته محدودة، لأنّ شبكات الأمان تؤمّن زيادةً في الدخل لا تتعدى 0.5% للفئات المستفيدة. (التسلسل الزمني لأهم مراحل قطاع الحماية الاجتماعية في لبنان | سبتمبر 1946 إلى ديسمبر 2021، 2022)

ساهم البرنامج في تحسين استطلاعات رصد عملية توزيع المساعدات والتي تعدّ ضرورية لجمع وفهم رأي المستفيدين بخصوص جودة وكفاية وفعالية المساعدات المقدمة إليهم. نتيجة لذلك، يستفيد حالياً من البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً الممول بشكل رئيسي من البنك الدولي، أكثر من 64000 أسرة مقارنة بـ 10000 أسرة منذ وضع البرنامج موضع التنفيذ في العام 2020. (ريزا، 2023)

ما عدا برامج المساعدة الإجتماعية التي تستهدف الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع، لا تقدم الحكومة تقريباً أي ضمانات ممولة من الضرائب لتأمين الدخل للعمال غير الرسميين، أو الأطفال، أو المسنين. وفقاً لبيانات منظمة العمل الدولية المتعلقة بفترة ما قبل الأزمة (2018)، لم يكن لدى حوالي نصف السكان (52.8%) أي نوع من الحماية الإجتماعية. (مرصد حقوق الإنسان، 2022)

في 2021، وجد المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالفقر المدقع أن الحد الأدنى للأجور غير كافٍ لتحمل كلفة المواد الأساسية، مثل الغذاء والوقود، داعياً الحكومة إلى زيادة الحد الأدنى إلى المستويات التي تتوافق مع الأجر المعيشي. تلاحظ لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الحد الأدنى للأجور "ينبغي أن يحدّد بالرجوع إلى متطلبات العيش الكريم، وأن يطبق على نحوٍ متسق". (Human Rights Watch، 2022)

انعكست تداعيات هذه الأزمة على المشهد الإجتماعي بشكل كبير، لا سيما على الطبقة الفقيرة، أو تلك الواقعة على حدود خط الفقر، كما وصلت تردداتها بشكل بارز إلى الطبقة الوسطى، وذلك في ظل نظام مترهل للحماية الإجتماعية، يعاني من نقص في التمويل ومن عيوب هيكلية متعددة. ومن المتوقع أن يكون هناك فجوة غير مسبوقة ما بين مستوى الدعم العاجل المطلوب لحماية الفئات المتضررة والموارد المتاحة عبر أنظمة الحماية الإجتماعية الموجودة.

وفي ظل الإطار المفكك وغير المنظم لتدخلات الحماية الإجتماعية، تبدو الحاجة ملحة إلى تأمين استجابة فورية وسريعة ومتعددة الأشكال، على أن تمهد هذه الإستجابة السريعة لوضع آلية أكثر شمولاً

للاستجابة للأزمات والى تطوير نظام وطني وشامل للحماية الإجتماعية. (AUB، 2022)

بعد وضع الحكومة مسودتها النهائية في كانون الثاني 2022، لم يتم إدراج الإستراتيجية الوطنية للحماية الإجتماعية على جدول أعمال مجلس الوزراء التي التزم فيها الوزراء بمبادئ الإستراتيجية، ولكنهم تعهدوا بإعادة صياغتها خلال ستة أشهر - وهذا التعهد ما زال تنفيذه غير مؤكد، نظراً لإحتمال أن تطول فترة تصريف حكومة الرئيس نجيب ميقاتي للأعمال. (مرصد حقوق الإنسان، 2022)

ثانياً- آليات الحماية الإجتماعية في لبنان، بمعناها الواسع، شديدة التنوع والتشتت، وتقدم منافع على اختلاف الفئات الإجتماعية ووضعتها في سوق العمل. فتوجد أنظمة ضمان إجتماعي للعمّال النظاميين في القطاعين الخاص والعام، وآليات عامة للحماية الإجتماعية لأولئك الذين لا يستفيدون من الضمان الإجتماعي بشكل تدابير شبكات الأمان الإجتماعي علاوة على ذلك، هناك العديد من برامج شبكات الأمان الإجتماعي<sup>(1)</sup> التي تديرها وزارة الشؤون الإجتماعية، وأبرزها البرنامج الوطني لإستهداف الفقر الممول جزئياً من البنك الدولي. ووفقاً للموقع الإلكتروني الويب الخاص بوزارة الشؤون الإجتماعية، يغطي هذا البرنامج الأسر التي تقع تحت خط الفقر المدقع، حيث يوفر التغطية الصحية الكاملة، والإعفاء من رسوم التسجيل المدرسي، وقسائم الطعام، والتحويلات النقدية المشروطة لتشجيع الأطفال في الأسر الفقيرة على الذهاب إلى المدرسة (وزارة الشؤون الاجتماعية).

كما يشارك الصندوق الإقتصادي والإجتماعي للتنمية الذي أنشأه مجلس الإنماء والإعمار في خلق فرص العمل من خلال خطط التمويل الصغير (Economic and Social Fund for Development)، كما نشهد مشاركة كبيرة من القطاع الخاص، وأخيراً هناك أنظمة حماية غير نظامية توفرها العائلات والمجتمع المدني، مثل المنظمات غير الحكومية والأحزاب السياسية. (عبدو، 2014، صفحة 6)

طور لبنان البرنامج الوطني لإستهداف الفقر باعتماد منهجية "صيغ الاختبار غير المباشرة (Proxy-means testing (PMT) لتحديد الأسر الأكثر فقراً. تضم قاعدة بيانات البرنامج الوطني لإستهداف

الفقر حاليًا حوالي 150.000 أسرة تقدمت بطلبات، منها 43000 أسرة من حاملي "بطاقة حياة" والتي تستفيد حاليًا من عدد محدود من خدمات الحماية الاجتماعية التي يوفرها البرنامج<sup>(2)</sup>. (AUB، 2022)

تشكّل الإستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بصيص أمل للبنان وسط الظروف الصعبة التي يمر بها. ومن خلال تخلي كامل عن نظام الحماية الاجتماعية المجزأ والقائم على الإمتيازات في البلاد، تمهّد الإستراتيجية الطريق أمام نظام يفيد الجميع وقائم على الحقوق. ولكن، نظرًا للسجل الحافل للبنان من حيث عدم تنفيذ الخطط والتعهدات الكثيرة بالإصلاح على مدى سنين، ما زالت الإرادة السياسية الجدية غائبة. ولتفادي تعرّض الإستراتيجية للمصير ذاته، لا بد من وضع آلية تبليغ جيدة، تتيح للمواطنين والجهات المانحة متابعة تقدّم تنفيذ البنود الإصلاحية التي تفرضها الإستراتيجية من أجل تسريع عملية التنفيذ. وفي ظل أزمة مالية غير مسبوقة تجبر الشعب اللبناني على التفكير في بدائل إقتصادية وإجتماعية وسياسية، لا بد من وضع الإستراتيجية هذه على رأس سلم أولويات السياسيين. (عبدو، 2014)

من ناحية أخرى، تم اقتراح إصلاحات للإستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية. تشمل مسودة الإقتراحات ضرورة تحديد أرضية حماية إجتماعية، تعتمد تقديم منح إجتماعية أساسية، بدءاً بمخصصات الإعاقة والرواتب التقاعدية. وفي حين أنه من الممكن إطلاق مثل هذه البرامج غير القائمة على الإشتراكات بدعم دولي، يجب أن يأتي تمويلها ضمن إطار مسؤولية الدولة تجاه المواطنين على المديين المتوسط والطويل، وأن تحقّق محليًا من خلال فرض ضرائب تصاعدية.

كما ونقترح الإصلاحات ضمان الإستدامة المالية للصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، وفي الوقت عينه، تحسين مستوى وملاءمة وشمولية منافع الضمان الإجتماعي. (مكتبي، زغيب، و إغناطيوس، 2022)

ومن أجل تحقيق الإصلاحات التي تشملها الإستراتيجية المقترحة وللوصول إلى الأهداف، تعتمد

الإستراتيجية إطاراً هجيناً قائماً على مقاربتين متكاملتين للحماية الإجتماعية: مقارنة دورة الحياة التي تعالج نقاط ضعف الأفراد الناشئة في مختلف مراحل الحياة، من خلال إدراج تدريجي لרزمة منح إجتماعية غير تشاركية، ضمن إطار أرضية حماية إجتماعية، توفر ضمانات أساسية للجميع في مختلف مراحل دورة الحياة، ومقاربة الركيزة التي تقوم على أدوات التنفيذ الخمسة للحماية الإجتماعية، أي المساعدة الإجتماعية والضمان الإجتماعي والرعاية الإجتماعية والقدرة المالية على الوصول إلى الخدمات، بالإضافة إلى الإحتواء الإقتصادي وتفعيل التوظيف.

وعند اعتماد هاتين المقاربتين بطريقة تكاملية، تقترح الإستراتيجية الوطنية للحماية الإجتماعية إصلاح كل ركيزة لتوسيع نطاق تغطية الحماية الإجتماعية بصورة تدريجية في مختلف مراحل الحياة - الطفولة، سنّ العمل، وسنّ الشيخوخة - إلى حين التوصل إلى التغطية الشاملة. غالباً ما يرتبط الفقر وانعدام الأمان بمراحل معيّنة من حياة الأفراد، إذ تعرّضها التحديات والمخاطر لتراجع حاد في مستوى المعيشة. وتشمل مراحل الحياة والمخاطر هذه، الطفولة والإعاقة والشيخوخة والبطالة.

وللتخفيف من التشرذم وتوفير تغطية مناسبة للشعب بأكمله، تم اقتراح إصلاح وتوسيع نطاق الحماية الصحية الإجتماعية للجميع، بواسطة مجموعة من آليات الضمان الإجتماعي الممولة من الضرائب. ولتعزيز تقديمات الحماية الإجتماعية من الضروري اعتماد إطار حوكمة مؤسسي خاضع لإصلاحات، يركز على إصلاح حوكمة وإدارة نظام الضمان الإجتماعي، بما في ذلك الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي.

كما وتقترح الإصلاحات زيادة عدد الإستثمارات في برامج حماية إجتماعية فعّالة ومناسبة بهدف توسيع نطاق أساس الإنفاق على الحماية الإجتماعية وتثويعه في لبنان.

تشمل مسودة الإستراتيجية أيضاً إصلاحات رئيسية أخرى مرتبطة بإمكانية الوصول المالية إلى التعليم والرعاية الإجتماعية، إضافة إلى الإشراف الإقتصادي وتفعيل التوظيف. يستوجب هذا الأخير تحسين مستويات توظيف الفئات الأكثر عرضة والأكثر تهميشاً، من خلال برامج تفعيل توظيف للجميع

وتعزيز الإطار القانوني لحماية حقوق العمال وضمان شروط العمل اللائق.

نظراً لطبيعة نظام الحماية الاجتماعية المجزأة وبنية الحوكمة المتقطعة فيه، تقترح مسودة الإستراتيجية إصلاحات مؤسسية من شأنها ضمان توفر نظام أكثر تماسكاً وتكاملاً، ابتداءً من صناعة السياسات ووصولاً إلى مرحلة تقديم الخدمات. ويعتبر تأسيس هيئات تنسيق بين الوزارات وبين أصحاب مصلحة متعددين لضمان تماسك السياسات وتكامل النظام، بما في ذلك وحدة تنسيق للمساعدة الاجتماعية، واحدة من أهم المبادرات في هذا المجال. (مكتبي، زغيب، و إغناطيوس، 2022)

لا بد من وضع رؤية شاملة متكاملة لنظام الحماية الاجتماعية، يفترض بالرؤية الجديدة أن تحقق انتقالاً نوعياً من وظيفة للدولة إلى أخرى، وتحديداً من سياسات إجتماعية مهمتها معالجة الإختلالات الناتجة عن قصور السياسات الأخرى الإقتصادية والمالية والنقدية ومداواة العوارض الخطيرة للفشل، إلى سياسات إجتماعية وإقتصادية متلازمة، بحيث يكون من معايير النجاح أو الإخفاق تحقيق تقدم على الصعيد الإجتماعي. (فضل الله، 2007)

### ثالثاً - الثغرات والشوائب في نظام الحماية الاجتماعية:

كشفت الوقائع أن نظام الحماية الاجتماعية في لبنان هو نموذج مزدوج يوفر التأمين الإجتماعي للميسورين والمساعدة الاجتماعية لمن يعيشون في فقر مدقع، ويستبعد نسبة كبيرة ممن يعيشون على دخل متوسط أو منخفض. يشمل التأمين الإجتماعي مجموعة من البرامج القائمة على الإشتراكات عبر "الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي" المرتبطة بالعمل الرسمي، في سوق عمل يغلب عليه الطابع غير الرسمي، فيكون الكثيرون غير مؤهلين للإستفادة من البرنامج. (مرصد حقوق الإنسان، 2022)

يتميز نظام الحماية الاجتماعية في لبنان بمستويات غير متكافئة من الحماية المقدمة إلى أجزاء مختلفة من السكان وثغرات كبيرة في التغطية. تكشفّت عيوبه بشكل أوضح خلال الأزمة. إذ وجدت دراسة أجرتها في العام 2022 "مبادرة سياسات الغد"، وهي منظمة بحثية مستقلة في لبنان، أن الإنفاق

على الحماية الاجتماعية بين عامي 2019 و2022، مال بشكل كبير نحو العاملين في القطاع العام - الذين حصلوا على 69% من ميزانية الحماية الاجتماعية، بينما كانوا يشكلون فقط خمس القوى العاملة. في 2021، وجد المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع أن نظام الحماية الاجتماعية له تأثير محدود على تقليص الفقر وعدم المساواة.

بالإضافة إلى أخطاء الإستبعاد العالية، يستبعد نظام الحماية الاجتماعية في لبنان بشكل قاطع مجموعات عدة من السكان. توصلت دراسات أجراها "مركز العلوم الاجتماعية للأبحاث التطبيقية"، ومنظمة العمل الدولية، ومبادرة سياسات الغد، والمقرر الخاص المعني بالفقر المدقع إلى أنماط من الإقصاء مرتبطة بحالة العمل، والطبقة، والنوع الاجتماعي، والمواطنة، والانتماء الإثني للمقيمين، وخصائص اجتماعية أخرى، كالإعاقة أو السن.

من أبرز جوانب القصور في هذا النظام ما يلي:

- أنظمة التأمين الاجتماعي والحماية الاجتماعية تعاني من عجز بنيوي وتتسم بتغطية محدودة وعدم كفاءة عالية مع شكوك حول مدى استدامتها المالية.

- برامج الحماية الاجتماعية الموجودة في لبنان مفككة وتعتمد على تدخلات آنية. تفتقر هذه البرامج إلى التغطية الشاملة وتعاني من أوجه قصور كبيرة، حيث تترك شريحة كبيرة من السكان تقريباً بدون أي نوع من الحماية الاجتماعية. والنظم والسياسات الرئيسية العاملة في لبنان تشمل:

أ - الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (NSSF) وهو المؤسسة الرئيسية التي توفر التأمين الاجتماعي لشريحة محدودة من السكان اللبنانيين.

ويعاني النظام من مشاكل هيكلية متعددة أخرى تجعله أداة لسياسة غير فعالة للحماية الاجتماعية، مثل الإفتقار إلى أحكام التأمين ضد البطالة والتأمين ضد الإعاقة وحوادث العمل (المنصوص عليها في قانون تأسيس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ولكن غير المنفذة).

ب- نظام التقاعد العام الذي تقدمه الحكومة لجزء محدود من موظفي القطاع العام يعاني من عدم المساواة إضافة إلى محدودية التغطية.

- البرنامج الوطني لإستهداف الفقير يعمل حاليا بشكل منفرد، حيث أنه لم يصار إلى تأسيسه بشكل كامل ودمجه في إطار وطني للحماية الإجتماعية، مما يحد من فعاليته وأثره. ويعاني البرنامج من مشاكل هيكلية تتعلق بتصميمه وتنفيذه وكفاءته المالية واستدامته، إضافة إلى محدودية التقديمات التي يوفرها للأسر والتي قد لا تستجيب بشكل مناسب لإحتياجات الفقراء في لبنان. ومع ذلك، وفي ظل غياب أي تدابير أخرى، يمكن اعتماد هذا البرنامج- بعد القيام بإصلاحات طفيفة لتحسين كفاءته - كمنصة لتحديد الفقراء لتمكين برامج المساعدة الإجتماعية من الوصول إليهم. (AUB، 2022)

وكما أوضحت دراسة تقييم جوانب الضعف وثغرات الحماية الإجتماعية التي أجرتها منظمة العمل الدولية وفقاً لبيانات جُمعت في الفترة 2018 و2019: «ما يزيد عن 90% من إجمالي التقديمات الممنوحة عبر برامج الحماية الإجتماعية تتألف من مخصصات مُؤولة بواسطة الإشتراكات، مثل المعاش التقاعدي والتأمين الصحي، وأكثر من 70% من المنتسبين إلى برامج الضمان الإجتماعي ينتمون إلى النصف الأعلى من سُلم الدخل».

تؤكد كل هذه الأمثلة على شذوذة نظام (أنظمة) الحماية الإجتماعية في لبنان، لكنّها تُشير بوضوح أيضاً إلى أنّ أطر التمييز التقاطعية والمرتبطة بالنوع الإجتماعي<sup>(3)</sup> والعرق والطبقة الإجتماعية ووضع العمل، تؤدي إلى إقصاء الأفراد والفئات الإجتماعية وتحرمهم من الإستفادة من آليات الحماية الإجتماعية.

يتضح مما سبق، نقاط الضعف البنيوية في نظام الحماية الإجتماعية في لبنان، لا سيما الثغرات في التغطية ومعايير الأهلية الخاضعة للمحسوبية التي باتت مفضوحة خلال جائحة كورونا، يفترض أن تحظى مسألة إصلاحها بالأولوية على الأجندة السياسية. ولكن طالما استندت السياسات الإجتماعية في لبنان إلى محرّكين رئيسيين: مصالح النخبة في إطار التقاسم الطائفي للسلطة (أو ما يُعرف

بـ«التوافقية»)، وتنظيم التحركات الإجتماعية المتمحورة حول المطالب الإجتماعية-الإقتصادية. (التسلسل الزمني لأهمّ مراحل قطاع الحماية الاجتماعية في لبنان | سبتمبر 1946 إلى ديسمبر 2021، 2022)

### خلاصة

لبنان بحاجة إلى اعتماد إصلاحات إقتصادية وخطوات لتعزيز الإستقرار، وبانتظار تحقيق ذلك تتفاقم حدّة الأزمة المتعددة الأبعاد التي يعاني منها سكان لبنان، إذ تعاني معظم الأسر من عدم كفاية واستقرار الدخل، ومن التوظيف غير الرسمي، ومن التسرب المدرسي، وانعدام إمكانية الوصول إلى الرعاية الصحية. والنتيجة نزوح كبير لرأس المال البشري واتكال متزايد على شبكات المساعدة الإجتماعية غير الرسمية، التي يتسم معظمها بالطابع الطائفي، ونظرًا لنقاط الضعف البنيوية الغنية عن التعريف في نظام الحماية الاجتماعية في لبنان، لا سيما الثغرات في التغطية ومعايير الأهلية الخاضعة للمحسوبية التي باتت مفضوحة خلال جائحة كورونا، يفترض أن تحظى مسألة إصلاحها بالأولوية على الأجندة السياسية. ولكن، شهدت السنوات الثلاثة الماضية إهمالاً شبه تام للسياسات الاجتماعية، نظرًا إلى أنّ استجابة الدولة للأزمة كانت خاضعة للتدخلات النقدية لمصرف لبنان المركزي. عوضًا عن ذلك، اقتصر اهتمام السياسيين بالحماية الاجتماعية على برنامجيين للأمان الإجتماعي أفرغا من مضمونهما الرامي لتحقيق التعافي الإجتماعي الإقتصادي: المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الإجتماعي، الذي لم يتبلور على أرض الواقع في آذار 2022، ومشروع البطاقة التمويلية الذي لم يتم تنفيذه نظرًا لغياب التمويل. (مكتبي، زغيب، و إغناطيوس، 2022)

يعتمد الكثير من الناس في لبنان دون نظام حماية إجتماعي ملائم توفره الدولة، على المساعدة من مجموعات خاصة أو دينية. تصف دراسة أجرتها "شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية" هذه الهياكل بأنها "أنظمة أمنية غير رسمية"، تتلقى من خلالها الأسر المحتاجة المأوى أو الطعام أو العمل. (مرصد حقوق الإنسان، 2022)

تعتبر شبكة الحماية الإجتماعية في البلاد ضعيفة وتهيمن عليها برامج ذات تأثير محدود ومبادرات مجتزأة. أيضاً تحتاج الأسر غير اللبنانية إلى دعم عاجل لحمايتها من خطر اللجوء إلى آليات تأقلم سلبية - بما فيها وقف التعليم لأطفالها وإرسالهم إلى العمل. (اليونيسف، 2021)

إن غالبية الناس في لبنان عاجزون عن تأمين حقوقهم الإجتماعية والإقتصادية وسط أزمة إقتصادية متفاقمة، حيث تتحمل الأسر ذات الدخل المحدود العبء الأكبر. مما يحتم على الحكومة اللبنانية والمنظمات الدولية اتخاذ إجراءات عاجلة للإستثمار في نظام حماية إجتماعية قائم على الحقوق ويضمن مستوى معيشي لائق للجميع.

تبقى الأزمة قائمة ومشاكل الشعب تتفاقم بسبب عجز صناعات السياسات عن وضع إصلاحات إقتصادية، وهذا ما سيؤدي إلى خطر تفاقم حدّة التوترات الإجتماعية والإعتماد على الجمعيات الطائفية.

من هنا تبرز الحاجة إلى العمل بشكل إستباقي وفوري لمعالجة المعوقات البنيوية المتجذرة لنظام الحماية الإجتماعية المعمول به حالياً، على أن يتم التأسيس لنهج شامل ومتكامل لتقديم المساعدة والحماية الإجتماعيتين وتلبية احتياجات جميع شرائح المجتمع على وجه السرعة. (AUB، 2022)

## الهوامش

(1) الضمان الاجتماعي، شبكات الأمان الاجتماعي (دعم وزارة الصحة)، الحماية الاجتماعية غير الرسمية (الأسرة). وتُعتبر الأحزاب السياسية في السلطة ومنظماتها الطائفية مصدراً أساسياً للحماية الاجتماعية، حيث توفر مروحة واسعة من الحماية للأشخاص المنتمين إلى طوائفهم. وتشمل هذه التقديمات الرعاية الصحية لأن العديد من مقدمي الخدمات هم منظمات ذات صفات طائفية.

(2) أي: (1) البطاقات الإلكترونية لشراء الطعام والتي تغطي حوالي 15000 أسرة من الأسر التي تعتبر الأكثر فقراً بين المتقدمين للبرنامج الوطني لاستهداف الفقر؛ (2) الإعفاء من الدفع مقابل الخدمات الصحية التي تقدمها وزارة الصحة (المستشفيات ومراكز الرعاية الصحية الأولية)؛ (3) التقديمات المدرسية لتغطية تسجيل التلاميذ في المدارس الحكومية (التعليم العام والتعليم والتدريب الفني والمهني).

(3) وإذا كان الزوج والزوجة يعملان وكلاهما منتسبان إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تُمنح التقديمات العائلية والتعليمية للعمال الذكور. فالمرأة العاملة المنتسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا تحصل على مخصصات الأولاد إلا إذا كان زوجها غير منتسب - أو لا يمكنه أن ينتسب - إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. ولا يُعطي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أي إجازة أبوة (أو مخصصات من هذا النوع)، ما يُشير ضمناً إلى أنّ رعاية الأطفال هو واجب المرأة. ويبرز نمط آخر من الشدّمة والتمييز في نظام (أنظمة) الحماية الاجتماعية في لبنان ألا وهو الطبقات الاجتماعية.

## المراجع

1. Policy Protection: <https://civilsociety-centre.org/cap/arabic-timeline-social-protection-in-lebanon> (كانون الثاني، 2022). تاريخ الاسترداد 18 12، 2023، من).
2. AUB. (2022). استجابة طارئة لتعزيز الحماية الاجتماعية تمهيداً لخطة وطنية شاملة للحماية. بيروت. <https://www.aub.edu.lb/ifi/news/Pages/20200430-social-protection-emergency-response-arabic>. تاريخ الاسترداد 18 12، 2023، من).

aspx

3. Human Rights Watch. (2022). لبنان: تزايد الفقر والجوع وسط الأزمة الاقتصادية،. نيويورك. <https://www.hrw.org/ar/news/2022/12/12/lebanon-rising-poverty-hunger-amid-economic-crisis> تاريخ الاسترداد 12 30 , 2023 ، من

4. الإسكوا. (2022). السياسة المجتمعية المتكاملة من السياسة إلى الممارسة. نيويورك: الأمم المتحدة.

5. اليونيسف. (12 6 , 2021). تاريخ الاسترداد 12 16 , 2023 ، من <https://www.unicef.org/lebanon/ar/%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%AA%D9%85%D8%A7%D8%B9%D9%8A%D8%A9>

6. عبد الحليم فضل الله. (حزيران, 2007). تاريخ الاسترداد 12 17 , 2023 ، من المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق: [http://dirasat.net/kitabab\\_details.php?id=207&id\\_type=3](http://dirasat.net/kitabab_details.php?id=207&id_type=3)

7. عمران ريزا. (1 2023 , 2023). تاريخ الاسترداد 12 16 , 2023 ، من الأمم المتحدة: لبنان: بناء مستقبل أفضل يتطلب نظام متين للحماية الاجتماعية

8. مرصد حقوق الإنسان. (2022). لبنان: تزايد الفقر والجوع وسط الأزمة الاقتصادية. تاريخ الاسترداد 12 17 , 2023 ، من <https://www.hrw.org/ar/news/2022/12/12/lebanon-rising-poverty-hunger-amid-economic-crisis>

9. نبيل عبدو. (2014). شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية. تاريخ الاسترداد 12 18 , 2023

10. وسيم مكتبي، سامي زغيب، و رانيا إغناطيوس. (8 12 , 2022). The Policy Initiative. تاريخ الاسترداد 12 17 , 2023 ، من <https://www.thepolicyinitiative.org/article/details/190/intentions-are-not-enough-lebanon-must-adopt-the-nation>