مسار تقدّم الإصلاحات في لبنان

الحماية الاجتماعية في لبنان:
برامج تواجه العراقيل واستراتيجية وطنية شاملة أقرّت

يندرج هذا التقرير ضمن سلسلة تقارير تقوم بها مؤسسة مهارات بهدف رصد وتقييم التطوّر الحاصل في الإصلاحات المنصوص عليها في إطار برنامج الإصلاح و التعافي وإعادة الإعمار(3RF) الذي يشكّل جزء من الاستجابة الدولية التي أطلقها الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي، بعد انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020.

1- مقدّمة حول الحماية الاجتماعية في لبنان

يعاني لبنان من غياب شبه تام لنظام الحماية الاجتماعية، وقد ساهمت الأزمات المتتالية بتفاقم الأزمة الاجتماعية وبتبيان مدى غياب أي نظام حماية اجتماعية قادر على مواجهة الأزمات، بدءا من جائحة كوفيد-19 وصولا إلى انفجار مرفأ بيروت والانهيار الاقتصادي والمالي المستمرّ.

وقد شكّل نظام الحماية الاجتماعية، جزء من سلّم أولويات برنامج الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار(3RF)، وكان قد أجمع أصحاب المصلحة ضمن برنامج 3RF في شهر نيسان 2023 على ضرورة استمرار البرنامج كمنصة للحوار الشامل بشأن السياسات الشاملة وتحقيق التقدّم في تطبيق الإصلاحات لاستقطاب الدعم الدولي للاستثمار وإعادة الإعمار.

2- نظرة عامّة عن الحماية الاجتماعية في لبنان

أقرّت الحكومة اللبنانية مؤخّرا في 13 شباط 2024، الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية لتكون هذه الاستراتيجية هي الأولى من نوعها في لبنان، بما تضمنه من حق لكل فرد في الضمان والتعليم والحماية الاجتماعية على اعتبارها حق أساسي لأي مواطن في دولة.

وتعتمد هذه الاستراتيجية على 5 ركائز أساسية وهي: المساعدات الإجتماعية، التأمين الاجتماعي، الوصول المالي للخدمات، الإدماج الاقتصادي وتنشيط سوق العمل والرعاية الاجتماعية.

تطرح هذه الاستراتيجية على أهميتها لناحية ما هو منصوص داخلها العديد من الاشكالية لناحية مراقبة حسن تنفيذها وتأمين التمويل المستدام لها وما يترتّب على ذلك من تدابير حاسمة يجب أن تترافق مع الاستراتيجية باتجاه حوكمة شاملة لقطاع الحماية الاجتماعية.

من ناحية أخرى، وبعد ما يقارب الـ20 عاما من العمل، وافق المجلس النيابي على قانون لتعديل نظام الضمان الاجتماعي في لبنان بتحويل نظام التعويض عن نهاية الخدمة الحالي إلى نظام معاشات تقاعد ما يعتبر تغييرا جذريا في نظام الضمان الاجتماعي إلى جانب هيكلة شاملة للإطار التنفيذي لصندوق الضمان الاجتماعي.

تمّ نشر القانون في 28 كانون الأول 2023، ومن المتوقّع أي يتمّ العمل به في العام 2026 في حال سارت الأمور وفق الخطة، الأمر الذي يطرح العديد من التحديات والإشكاليات حول تأخّر مود تطبيق القانون، القدرة على السير نحو تطبيق القانون بسبب عدم انتظام الحياة السياسية، عدم وضوح آلية التمويل خصوصا مع الانهيار الاقتصادي الذي يعاني منه البلد وغيرها من التحديات.

وقد أصدرت مهارات تحقيقا مفصّلا عن النظام الجديد للضمان الاجتماعي.

ورغم الموافقة على هذا القانون كجزء من الحماية الاجتماعية، إلاّ أنّه وإلى اليوم وبالرغم من وجود برامج حماية اجتماعية بشكل متفرّق، إلاّ أن هناك غياب تام لمسار شامل للحماية الإجتماعية يطال جميع فئات المجتمع خصوصا النساء، الأطفال، كبار السنّ وذوي الاحتياجات الخاصة.

بالإضافة إلى ذلك، أعلن وزير الشؤون الاجتماعية في حكومة تصريف الأعمال في 19 كانون الثاني 2023، أنّ المساعدات المالية التي كانت تتلقاها الأسر المستفيدة من برنامج أمان تم توقيفها حتى إشعار آخر.
من ناحية أخرى، أشار حجّار إلى تبرّع دولي مرتبط بالبرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا سيتمّ تخفيضه في العام 2024 من 147 مليون دولار إلى 33.3 مليون دولار.

وكانت مؤسسة "مهارات" قد أصدرت عدّة تحقيقات حول نظام الحماية الاجتماعية في لبنان وحول برامج الحماية الاجتماعية في لبنان.

3- تحديات الحماية الاجتماعية في لبنان

نظرا لواقع النظام السياسي في لبنان وانهيار الوضع المالي والاقتصادي المستمرّ، يعاني نظام الحماية الاجتماعية من تحديات كثيرة:

- البطء في تنفيذ القوانين: تم إقرار قانون "تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية" من قبل مجلس النواب في 14 كانون الأول 2023، وسيتمّ تطبيقه في العام 2026 إذا سارت الخطة كما يجب، الأمر الذي يشكّل تحدّ كبير في ظل الأوضاع الاقتصادية الصعبة خصوصا مع عجز صندوق الضمان الاجتماعي عن لعب دوره كما في السابق.

- التزام الدولة بواجباتها سعيا لتطبيق القانون: نظرا لسياق عمل المنظومة السياسية في لبنان، يبرز تحد آخر بجديّة عمل المنظومة نحو تطبيق القوانين المقرّة وإعداد المراسيم التطبيقية اللازمة.

- تقليص الموازنة لحجم اعتمادات الوزارات الخدماتية: نتيجة للانهيار المالي للدولة، انخفضت مخصصات الوزارات الخدماتية بما فيها وزارة الشؤون الاجتماعية بشكل كبير مقارنة بقيمتها الفعلية قبل الأزمة عام 2019.

- برامج حماية إجتماعية لا تحاكي واقع الأزمة المالية: في ظلّ الانهيار المالي والتضخّم المستمرّ تتقلّص قيمة المساعدات المقدّمة رغم محاولات التمويل الدولي، على سبيل المثال يطال برنامج "أمان" ما يقارب 80 ألف أسرة بمعدّل 20 $ لكل فرد من العائلة لغاية 6 افراد و 25 $ على العائلة كدفعة أساسية، أما برنامج البطاقة التمويلية فيرصد مبلغ 25$ لكل فرد من الأسرة و15$ كحد أقصى للأفراد فوق الـ65 عاما، على ألا يتعدّى المبلغ المقدّم لكل أسرة 126$.

- بطء في العمل الإداري: بطء في العمل الإداري: تشكّل العراقيل الادارية إحدى التحديات، إذ يساهم هذا الأمر بالتأخّر في دفع المساعدات للعائلات المستفيدة من برامج الحماية الاجتماعية، على سبيل المثال يعتبر برنامج "أمان" متوقّف للأسر التي قبضت 18 شهرا ولا يزال جاري للأسر التي لم تكمل الـ18 شهرا بسبب مشاكل تقنيّة حسب ما أفاد به وزير الشؤون الاجتماعية هكتور حجّار، والحال نفسها لبرنامج "البطاقة التمويلية" المؤجّل بسبب مشاكل تقنيّة وتجاذبات سياسية.

- بطء تشريعي: تحتاج القوانين إلى تعديل دائم بهدف تسهيل آلية حصول الأسر على حصصها من برامج الدعم، ويعاني لبنان من بطء كبير على الصعيد التشريعي الأمر الذي يشكّل تحديا أمام تعديل القوانين المخصّصة لبرامج الحماية الاجتماعية.

- تعارض مع الجهات المانحة: اشترط البنك الدولي أن يتم الالتزام باتفاقية القرض المخصص لبرنامج "أمان" دون أي تعديلات، وبعد دراسة الاتفاقية أضاف البرلمان جملة "سيتم تنفيذ هذا الاتفاق على أساس آلية يضعها مجلس الوزراء"، الأمر الذي يؤخّر عملية الدفع.

- التنفيذ الفعال للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية: على الرغم من الموافقة على الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، إلا أن اعتمادها وحده لا يضمن الحماية الاجتماعية الفعالة. وهو يتطلب آليات واضحة للتشغيل والتمويل والتنفيذ المستدام.

4- توصيات لتفعيل الحماية الاجتماعية في لبنان

- توفير الظروف المناسبة لتطبيق القوانين والقدرة على تعديلها: لا بد من انتظام العمل المؤسساتي بانتخاب رئيس للجمهورية وتعيين حكومة جديدة لضمان تطبيق القوانين في المهل المحددة وبأفضل وجه، والإسراع في العمل التشريعي لتعديل القوانين بما يضمن الممارسات الفضلى لتأمين الحماية الاجتماعية.

- تطبيق الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية: على الرغم من إقرار الحكومة للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، إلاّ أن الكثير من التحديات تعترض تنفيذها بدءا من حسن إدارة هذا الملف وصولا إلى تأمين التمويل المستدام خصوصا مع الأزمة المالية الكبيرة المتزايدة.

- البدء بالإصلاحات المالية والاقتصادية: يرتبط ملف الحماية الاجتماعية بالملف المالي والاقتصادي، فمن المهم البدء بتطبيق الإصلاحات المالية والاقتصادية التي طلبها صندوق النقد الدولي لينعكس ذلك على القدرة لتمويل تطبيق القوانين واستراتيجيات الحماية الإجتماعية.

- دمج برنامج "أمان" و"البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرا": لتوحيد وتعزيز الحماية الاجتماعية بشكل أكثر فعّالية ولتجنّب إزدواجية الاستفادة من البرامج.

- إشراك المجتمع المدني: ضمان المشاركة الفعّالة لهيئات المجتمع المدني في مراقبة تطبيق القوانين وإعطاء التوصيات اللازمة وذلك عبر تعزيز الشفافية والوصول إلى المعلومات وتعزيز مبدأ المساءلة.

- إقرار وتنفيذ برامج الاجتماعية لمعالجة نقاط الضعف المعيشية: (معاشات إجتماعية، منح الأطفال، بدل الإعاقة).