



بتمويل من
الإتحاد الأوروبي



هيومن
رايتس
ووتش

منظمة العفو
الدولية



ملتقى المنطقة العربية
للحماية الاجتماعية
Arab Region Hub for
Social Protection

مبادرة الإصلاح العربي
ARi

منظمة
العمل
الدولية



نحو نظام حماية اجتماعية شامل و متكامل ومستدام في لبنان

تقرير سلسلة حوارات سياسية



هذا العمل مرخص بموجب ترخيص المشاع الإبداعي نسب المصنف 4.0 دولي. انظر الموقع التالي: creativecommons.org/licenses/by/4.0. ويمكن للمستخدم إعادة استعمال أو مشاركة (نسخ وإعادة توزيع) وتكييف (إعادة مزج) وتحويل والاستناد إلى العمل الأصلي) كما هو مفصل في الترخيص. ويجب على المستخدم أن يذكر منظمة العمل الدولية بوضوح باعتبارها مالكة العمل الأصلي وأن يشير إلى ما إذا تم إجراء تغييرات عليه. لا يُسمح باستخدام رمز واسم وشعار منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالترجمات أو التعديلات أو غيرها من الأعمال المشتقة.

الإسناد - يجب على المستخدم الإشارة إلى ما إذا كان قد تم إجراء تغييرات ويجب أن يستشهد بالعمل على النحو التالي: نحو نظام حماية اجتماعية شامل ومتكامل ومستدام في لبنان: تقرير سلسلة حوارات سياساتية، جنيف: © مبادرة الإصلاح العربي ومنظمة العمل الدولية، 2025.

الترجمات - في حالة ترجمة هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذه ترجمة لحقوق الطبع والنشر الخاصة بمبادرة الإصلاح العربي ومنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذه الترجمة أو مراجعتها أو المصادقة عليها من جانب مبادرة الإصلاح العربي أو منظمة العمل الدولية. ولا ينبغي اعتبارها ترجمة رسمية لمبادرة الإصلاح العربي ومنظمة العمل الدولية. وتخلي مبادرة الإصلاح العربي ومنظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواها ودقتها. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) الترجمة فقط.

التعديلات - في حالة تعديل هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذا تعديل لعمل محمي بحقوق الطبع والنشر لمبادرة الإصلاح العربي ومنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذا التعديل أو مراجعته أو المصادقة عليه من جانب مبادرة الإصلاح العربي أو منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتباره تعديلاً رسمياً لمبادرة الإصلاح العربي أو منظمة العمل الدولية. وتخلي مبادرة الإصلاح العربي ومنظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواه ودقته. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) التعديل فقط.

مواد صادرة عن طرف ثالث - لا ينطبق ترخيص المشاع الإبداعي هذا على المواد المحمية بحقوق الطبع والنشر غير التابعة لمنظمة العمل الدولية والواردة في هذا المنشور. إذا كانت المادة مسندة إلى طرف ثالث، فإنّ مستخدم هذه المواد هو المسؤول الوحيد عن الحصول على الأذونات اللازمة من صاحب الحقوق وسيكون وحده المسؤول عن أي انتهاك مزعوم.

أي نزاع ينشأ بموجب هذا الترخيص ولا يمكن تسويته ودياً يُحال إلى التحكيم وفقاً لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال). ويلتزم الطرفان بأي حكم يصدر نتيجة لهذا التحكيم باعتباره الحكم النهائي لمثل هذا النزاع.

لمزيد من التفاصيل بشأن الحقوق والتراخيص يرجى التواصل عبر البريد الإلكتروني: rights@ilo.org. وللحصول على مزيد من التفاصيل حول منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية، يرجى زيارة الموقع التالي: www.ilo.org/publns. للاستفسارات المتعلقة مبادرة الإصلاح العربي يرجى التواصل: www.arab-reform.net · contact@arab-reform.net

ISBN 9789220428368 Web PDF

كما يتوفر بالإنكليزية: Towards an Inclusive, Integrated, and Sustainable Social Protection System in Lebanon
ISBN: 9789220427873 (web PDF)

إنّ التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية وقواعد بياناتها، التي تتفق مع ممارسات الأمم المتحدة، وعرض البيانات الواردة فيها، لا تنطوي على أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. انظر الموقع التالي: www.ilo.org/disclaimer.

الآراء ووجهات النظر المعرب عنها في هذا المنشور هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا تمثل بالضرورة آراء منظمة العمل الدولية أو وجهات نظرها أو السياسات التي تتبعها.

الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية عليها، كما أنّ إغفال ذكر شركات أو منتجات أو عمليات تجارية معينة ليس علامة على عدم إقرارها.

إخلاء المسؤولية

تم تمويل هذا المنشور من قبل الاتحاد الأوروبي وحكومة المملكة المتحدة. إن محتوياته هي مسؤولية منظمة العمل الدولية وشركائها فقط، ولا تعكس بالضرورة آراء الاتحاد الأوروبي أو حكومة المملكة المتحدة.

جدول المحتويات

السياق

الشكر والتقدير

الاختصارات

المقدمة

- من التشرذم إلى الحوكمة: سد الفجوة بين الاستراتيجية والتنفيذ
- تمويل الحماية الاجتماعية: بناء الحيز المالي والاستدامة
- دمج المساعدات الإنسانية والحماية الاجتماعية: نحو نظام قادر على الاستجابة للصدمات
- من البرامج إلى الأنظمة: مسار استراتيجي للمستقبل

الموجز السياساتي الأول: استدامة نظام المساعدات الاجتماعية والروابط مع قطاع المساعدات الإنسانية

الخلفية

الاستنتاجات الرئيسية

- الاستمرار في التّقدم: توسيع وضمان استدامة برنامج بدل الإعاقة الوطني
- تحسين شبكات الأمان الاجتماعي مع الانتقال إلى نظام مساعدات اجتماعية شامل
- ربط المساعدات الإنسانية بالمساعدات الاجتماعية في سياق الأزمة اللبنانية

توصيات سياساتية

- توصيات استراتيجية بشأن إصلاحات الحماية الاجتماعية
- توسيع واستدامة برنامج بدل الإعاقة الوطني
- تحسين استهداف الفقر واعتماد آليات الاستهداف المختلطة
- الانتقال التدريجي القائم على الأدلة من المساعدات الإنسانية إلى المساعدات الاجتماعية التي تقودها الدولة

الموجز السياساتي الثاني: تنفيذ مخطط المعاشات التقاعدية الجديد: التحديات والفرص

الخلفية

الاستنتاجات الرئيسية

- فهم القانون 319: نموذج جديد لضمان الشيخوخة والحوكمة والشمولية
- التحديات في التنفيذ والحوكمة
- فرص لإرساء نظام صلب ومتماسك

توصيات سياساتية

- الضرورات الاستراتيجية لتنفيذ قانون 319 وإصلاح الصندوق الوطني لضمان الاجتماعي
- ضمان الاستدامة المالية والمتانة الاكتوارية
- تعزيز التماسك وترسيخ الشمولية

الموجز السياساتي الثالث: التعافي من نظام تمويل صحي مُتعثّر: تطوير مسارات للإصلاح

الخلفية

الاستنتاجات الرئيسية

- التشرذم كحاجز بنيوي
- قانون التغطية الصحية الشاملة: نقطة انطلاق
- فجوات التغطية المستمرة وأوجه عدم المساواة
- الشلل السياسي والتقني في تمويل التغطية الصحية
- مستويات الخدمة، آليات الإحالة والتحديات التنظيمية
- فجوات البيانات ومحاولات الرقمنة

جدول المحتويات

21	توصيات سياساتية
21	• توصيات استراتيجية بشأن الإصلاحات الصحية
22	• التمويل المستدام لإصلاحات القطاع الصحي
22	• الإصلاحات المؤسسية والتشغيلية
22	• الوصول والعدالة والتصميم المتمحور حول الناس

السياق

قام الاتحاد الأوروبي ووزارة الخارجية والكونغرس والتنمية في المملكة المتحدة بتمويل سلسلة من ثلاث حوارات سياساتية وطنية حول "تعزيز الحماية الاجتماعية الشاملة في لبنان". ونظمت هذه السلسلة منظمة العمل الدولية ومبادرة الإصلاح العربي، بالشراكة مع هيومن رايتس ووتش ومنظمة العفو الدولية. عُقد الحوار الأول بتاريخ 12 آذار/مارس 2025 لمناقشة "استدامة نظام المساعدات الاجتماعية والروابط مع قطاع المساعدات الإنسانية". أما الحوار الثاني، بتاريخ 10 نيسان/أبريل 2025، فبحث "تنفيذ مخطط المعاشات التقاعدية الجديد: التحديات والفرص". تناول الحوار الأخير بتاريخ 29 أيار/مايو 2025 موضوع "التعافي من نظام تمويل صحي مُتعثر: تطوير مسارات للإصلاح". جرت جميع الحوارات حضورياً في بيروت وشملت مشاركة عبر الإنترنت.

يضم هذا التقرير السياساتي الموجزات المحررة الناتجة عن هذه الحوارات، ويبدأ بمقدمة تستند إلى رؤى مستخلصة من مقابلات معمّقة مع خمسة خبراء مختصين، تحت مظلة "حوكمة نظام الحماية الاجتماعية في لبنان في إطار الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (NSPS)". يسلط التقرير الضوء على الاستنتاجات الأساسية من السلسلة، ويعرض عدداً من التوصيات السياسية القابلة للتنفيذ.

الشكر والتقدير

شمل المساهمون من منظمة العمل الدولية فرح سرحان، وجورج قزي، وجوليو بوردون، وإيان أورتن، وخولود فواز، وميرا بيرباوم، وراجي جبور، وروى الغاوي. ومن بين مؤلفي مبادرة الإصلاح العربي: ديانا أحوش، وفرح الشامي، وغسان الداود، ونادي فرج.

قام غسان الداود بتنسيق سلسلة الحوارات السياسية.

كان من بين المحررين ميرا بيرباوم (منظمة العمل الدولية) وسارة آن رينيك (مبادرة الإصلاح العربي) وسعيد حدادي (مبادرة الإصلاح العربي).

جزيل الشكر للمطالعين الرئيسيين على مساهماتهم في المقدمة.

الاختصارات

ARI	مبادرة الإصلاح العربي
ALI	جمعية الصناعيين اللبنانيين
CGTL	الاتحاد العام للعمال اللبنانيين
DC	المساهمات المحددة
ESSN	شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ
EOSI	تعويض نهاية الخدمة
GRM	آلية معالجة التظلمات
IT	تكنولوجيا المعلومات
ILO	منظمة العمل الدولية
MoL	وزارة العمل
MoPH	وزارة الصحة العامة
MoSA	وزارة الشؤون الاجتماعية
NDA	بدل الإعاقة الوطني
NHA	هيئة الصحة الوطنية
NPTP	البرنامج الوطني لاستهداف الفقر
NSPS	الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية
NSSF	الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
NGO	منظمة غير حكومية
PHC	مركز الرعاية الصحية الأولية
PMT	اختبار الوسائل الوكيل
UHC	التغطية الصحية الشاملة
WFP	برنامج الأغذية العالمي
WHO	منظمة الصحة العالمية

المقدمة

ديالا أحوش، فرح الشامي، غسان الداود، ونادي فرج

يقف لبنان اليوم عند مفترق طرق حاسم في مسار تطوير نظام الحماية الاجتماعية. فقد كشفت سلسلة من الصدمات التي شهدتها في السنوات الأخيرة — بدءًا من الأنيهار المالي والاقتصادي في عام 2019، مرورًا بجائحة كوفيد-19، وانفجار مرفأ بيروت في أغسطس/آب 2020، وصولاً إلى النزاع المسلح مع إسرائيل خلال عامي 2023-2024 — عن هشاشة بنيوية عميقة في هيكل الحماية الاجتماعية المجزأ في البلاد. وقد ساهمت هذه الأزمات في ارتفاع معدلات الفقر، واتساع الفجوات الاجتماعية، وأظهرت محدودية البرامج القائمة في تقديم حماية شاملة، عادلة، وقادرة على الاستجابة للصدمات.

ورغم التحديات، أطلقت هذه الأزمات زخمًا غير مسبوق نحو الإصلاح. وقد تُوجَّ هذا الزخم بعدة خطوات مهمة، أبرزها: اعتماد الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (NSPS)، إطلاق بدل الإعاقة الوطني (NDA)، دمج برامج استهداف الفقر ضمن برنامج "أمان" للمساعدة الاجتماعية الطارئة الموسعة، وإقرار القانون 319 الذي يستحدث نظام تقاعد جديد.

تتلاقى الحوارات السياسية الثلاثة، مدعومة بالرؤى المستخلصة من مقابلات مع خمسة خبراء وأطراف معينين أساسيين، عند رسالة مركزية واحدة: على لبنان أن يتحول من منظومة مشتتة من البرامج الممولة من المانحين والاستجابات الطارئة المتفرقة العشوائية، إلى نظام حماية اجتماعية متكامل قائم على الحقوق. ويتطلب تحقيق ذلك معالجة ثلاث أولويات مترابطة: بدءًا من تعزيز الحوكمة والتنسيق في نظام الحماية الاجتماعية، وضمان الاستدامة المالية، تبني نهج منظومي متكامل يربط بين المساعدة الاجتماعية، والتأمينات الاجتماعية، والمساعدات الإنسانية، مستفيدًا من دروس الإخفاق والنجاح في البرامج السابقة.

من التشرذم إلى الحوكمة: سد الفجوة بين الاستراتيجية والتنفيذ

في صميم التحديات التي تواجه نظام الحماية الاجتماعية في لبنان تكمن مسألة التشرذم المؤسسي. تتوزع المسؤوليات عبر وزارات ووكالات متعددة، مثل وزارة الشؤون الاجتماعية، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ووزارة العمل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم، وجهات أخرى. أدت التفويضات المتداخلة وآليات التنفيذ الموازية إلى الازدواجية وعدم الكفاءة وعدم المساواة في الوصول، في حين تعمل الجهات الفاعلة الإنسانية - المحلية والدولية - إلى حد كبير خارج الهياكل الرسمية للدولة، ويتدخلون بشكل ردّ فعلي لسدّ الثغرات من خلال استجابات مؤقتة. هذا التسيج المؤسسي المتناثر يجعل النظام هشًا أمام التقلبات السياسية والمالية.

كما أكد خليل داغر، "التنسيق ليس تفصيلًا إداريًا، بل هو الجسر الذي يربط بين الرؤية والتنفيذ". وبناءً عليه، تشمل الأبعاد الأساسية للتنسيق ما يلي:

- **التنسيق على المستوى السياسي** لضمان الاتساق بين الأطر والسياسات الاستراتيجية عبر القطاعات الرئيسية (الشؤون الاجتماعية، العمل، المالية، الصحة، والتعليم)، من أجل تعزيز رؤية متكاملة ومتناسقة.
- **التنسيق البرنامجي** لتوحيد برامج وخطط المساعدات بهدف ضمان التكامل، وسد الفجوات في التغطية، وتعظيم الأثر متعدد الأبعاد.
- **التنسيق الإداري والتشغيلي** لتقليل التكرار وتحسين الكفاءة من خلال آليات وطنية مثل السجلات الموحدة وآليات معالجة التظلمات.
- **التنسيق العمودي** الذي يربط بين صنع السياسات على المستوى المركزي والتنفيذ المحلي من أجل تقديم خدمات أكثر شمولًا واستجابة.

ومع ذلك، فإن العديد من آليات التنسيق الحالية في لبنان غير رسمية وتعتمد على الشبكات الشخصية أو الهياكل المؤقتة التي يقودها المانحون. وبالتالي، فإن إضفاء الطابع الرسمي على حوكمة الحماية الاجتماعية يُعد شرطًا أساسيًا لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (NSPS). ولهذه الغاية، قد تشمل الخطوات الفورية تفعيل لجنة وزارية مشتركة للحماية الاجتماعية، برئاسة وزارة الشؤون الاجتماعية (MOSA)، وبدعم من وحدة تنسيق مخصصة، سواء اتخذت شكل لجنة فنية أو لجنة توجيهية/حوكمة مدعومة بأمانة فنية، على سبيل المثال. أما على المدى المتوسط، فيمكن السعي إلى خيارات مؤسسية أكثر طموحًا، كما اقترحت لارا الفغالي، مثل: "دمج بعض وزارات القطاع الاجتماعي تحت مظلة وزارة موحدة للتنمية الاجتماعية، أو إنشاء صندوق مستقل للحماية الاجتماعية يجمع بين المنافع القائمة على المساهمات وغير القائمة على المساهمات، على غرار النموذج العماني".

¹ مقابلات في يوليو 2025 مع خليل داغر (أخصائي سياسات اجتماعية، اليونيسيف في لبنان)، ولاميا مبيض البساط (رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي)، ولارا الفغالي (خبيرة في السياسات العامة والاجتماعية)، ولينا يمين (مديرة المشاركة لمركز العلوم الاجتماعية للأبحاث التطبيقية (CeSSRA))، وصادق علوية (عضو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وباحث قانوني في شؤون الحماية الاجتماعية).

يجب أن تستند هذه الإصلاحات إلى قواعد واضحة، وأن تكون شاملة وشفافة، مع تحديد دقيق للتفويضات، واعتماد آليات فعّالة للتكامل الأفقي والعمودي. كما ينبغي التأكيد على "مشاركة مؤسسية لأصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمع المدني والشركاء الاجتماعيين والسلطات المحلية"، كما أكدت ليا يمين. من شأن ذلك أن يساهم في انتقال نظام الحماية الاجتماعية من مجموعة برامج مجزأة إلى منظومة متماسكة، قادرة على تعزيز ثقة الجمهور وتعزيز العقد الاجتماعي.

تمويل الحماية الاجتماعية: بناء الحيز المالي والاستدامة

حتى مع وجود حوكمة قوية، لا يمكن للبنان تحقيق حماية اجتماعية شاملة ومستدامة من دون تمويل موثوق. وكما أشارت لأميا مبيض البساط، فإن "المشهد الاقتصادي الكلي في البلاد ما زال شديد الضيق والاختناق: فقد انكمش الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 7% عام 2024 تحت وطأة تجدد النزاع. وما زال القطاع المصرفي غير قادر على الوفاء بالتزاماته، وقد تآكلت المالية العامة، مع هامش مالي محدود للإنفاق التقديري". تاريخيًا، كان الإنفاق على الحماية الاجتماعية منخفضًا الحماية الاجتماعية منخفضة ومصنّفًا بشكل غير دقيق، وغالبًا ما هيمنت عليه الإعانات الرجعية، مثل دعم الوقود أو السلع الأساسية، بدلًا من الاستثمارات المباشرة في تنمية القدرات البشرية.

ورغم هذه التحديات، تلوح بعض بوادر التقدّم من خلال الإصلاحات الأخيرة. فعلى سبيل المثال، تحوّل بدل الإعاقة الوطني (NDA) خلال عامين فقط من مشروع تجريبي ممّول من المانحين إلى برنامج يتم تمويله بشكل مشترك وطنيًا، ما يدل على وجود إرادة سياسية تؤجّت باستحداث بند موازنة جديد مخصص للمنح الاجتماعية. كما أن دمج البرنامج الوطني لاستهداف الفقر (NPTP) مع شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة (ESSN) ضمن برنامج "أمان"، يساهم في تحسين تخصيص الموارد ويفتح المجال لروابط محتملة بين برامج الحماية الاجتماعية والمساعدات الإنسانية.

يجب أن تعتمد استراتيجية تمويل الحماية الاجتماعية على نهج متعدد الجوانب، يشمل ما يلي:

- **الاعتراف بالمسؤولية العامة والرئيسية للدولة**، مما يستدعي التزامًا واضحًا بزيادة تدريجية في حصة الموارد المحلية المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية، باعتبارها من المنافع العامة وعنصرًا أساسيًا من العقد الاجتماعي.
- **تعبئة وتنوع أدوات التمويل المحلية**، بما يشمل مزيدًا من الضرائب التصاعدية، وتحسين الالتزام الضريبي، والتدرج في إدماج الاقتصاد غير المنظم، وآليات قائمة على المساهمات (من العمال، وأرباب العمل، والدولة)، إلى جانب تخصيص بنود محددة في الموازنة، وإعادة ترتيب أولويات السياسة المالية (أي إلغاء النفقات غير الفعالة وإعادة توجيه الموارد نحو برامج شاملة وقادرة على الاستجابة للصدمات).

ومع ذلك، كما أشار صادق علويّة، فإن "تمويل الحماية الاجتماعية ليس مسألة مالية فحسب، بل هو خيار سياسي أيضًا؛ ما يجعل بناء التوافق في البرلمان وبين أصحاب المصلحة الرئيسيين، خاصة مع اقتراب الانتخابات البلدية والنيابية، أمرًا أساسيًا لضمان استدامة الإصلاحات". إبراز العوائد الاقتصادية والاجتماعية للإنفاق والاستثمار في الحماية الاجتماعية، من النمو وتقليص الفقر إلى تعزيز القدرة على الصمود والتماسك الاجتماعي – يمكن أن يساعد في كسب التأييد اللازم لضمان تخصيصات مستدامة.

دمج المساعدات الإنسانية والحماية الاجتماعية: نحو نظام قادر على الاستجابة للصدمات

لقد أدّت الأزمات المتكررة في لبنان إلى تداخل واضح بين المساعدات الإنسانية، والحماية الاجتماعية، والسياسات الاجتماعية الأخرى مثل الصحة والتعليم والإسكان. فقد وقرت البرامج الطارئة الممولة من المانحين دعمًا واسع النطاق ومتعدد القطاعات، إلا أنها لم تستطع سد الفجوة الناتجة عن غياب نظام حماية اجتماعية شامل وطني الملكية. ورغم أن هذه التدخلات تقدم دعمًا حيويًا لإنقاذ الأرواح، إلا أنها تؤدي أيضًا إلى ترسيخ أنظمة موازية، مما يضعف قدرة الدولة ويهدد استدامة هذه الجهود على المدى الطويل.

أحد النقاط الأساسية التي خرجت بها الحوارات السياسية هي ضرورة دمج المساعدات الإنسانية ضمن نظام حماية اجتماعية تقوده الدولة وقادر على الاستجابة للصدمات. لقد أبرز النزاع الأخير الإمكانيات الموجودة في الترتيبات الحالية، وكذلك محدوديتها. فعلى سبيل المثال، استخدم برنامج الغذاء العالمي (WFP) سجل البرنامج الوطني لاستهداف الفقر (NPTP) لتقديم مساعدات نقدية طارئة إلى 58,000 أسرة (مما أظهر قيمة الاستفادة من الأنظمة الوطنية). ومع ذلك، كشفت التأخيرات في صرف المساعدات والتغطية المحدودة عن نقاط ضعف نظامية. بالإضافة إلى ذلك، على الرغم من أن التحويلات الطارئة لبدل الإعاقة الوطني (NDA) كانت سريعة نسبيًا بسبب حادثة قاعدة بيانات برنامج الحقوق والوصول، إلا أن التغطية كانت محدودة على سجل الأشخاص ذوي الإعاقة فقط.²

يتطلب نموذج حماية اجتماعية مرنة وجود مجموعة من برامج المساعدة الاجتماعية مملوكة وطنيًا، وتكون مرنة وقابلة للتوسع أو التقلص – عموديًا وأفقيًا – خلال الأزمات وبعدها. هذا يمكن المستفيدين من المساعدات الإنسانية من الانتقال إلى أنظمة الضمان الاجتماعي. ولكي يكون ذلك ممكنًا، يجب على الجهات الفاعلة الإنسانية أن تعمل كشركاء في إطار تقوده الحكومة، بدلًا من التنسيق الموازي.

2 Cynthia Saghir, Farah Al Shami, and Diana Tonea. Lebanon's Social Protection System Suffers Amidst the Current War: Urgent Action Needed! Policy Paper. Arab Reform Initiative and CAMEALEON, 3 Oct. 2024. URL: <https://camealeon.org/lebanons-social-protection-system-suffers-amidst-the-current-war-urgent-action-needed/>

وعلى الرغم من أن آليات التنسيق السابقة تقدم دروسًا مهمة من حيث النجاح، فإن الطريق إلى الأمام يتطلب آليات فنية إضافية، مثل إنشاء لجنة وطنية للمساعدة الاجتماعية تضم وكالات التنمية، بما في ذلك وكالات إنمائية، وسجل وطني موحد، ورصد مشترك، ونظام تسوية الشكاوى، وذلك لتفعيل علاقة التعاون بين العمل الإنساني والتنمية والسلام ضمن نظام الحماية الاجتماعية الشامل في لبنان.

يتماشى هذا النهج مع الرؤية الشاملة والدورية للحياة التي تتبناها الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (NSPS)، حيث يشكل تحولًا بعيدًا عن المساعدات الإنسانية الظرفية وبرامج استهداف الفقر المؤقتة ونحو برامج شاملة مثل بدل الإعاقة الوطني (NDA)، ومنح الأطفال، وفوائد الشيخوخة. ويجب أن تشمل هذه الرؤية الاستراتيجية أيضًا اللاجئين السوريين والفئات السكانية النازحة. فمن خلال دمج المساعدات الإنسانية ضمن نظام حماية اجتماعية متماسك، يمكن تقليل الازدواجية، وتعزيز الكفاءة، وضمان الاستمرارية بين الاستجابة للأزمات وتأمين الحماية الاجتماعية على المدى الطويل.

من البرامج إلى الأنظمة: مسار استراتيجي للمستقبل

في الختام، تُبرز الموجزات السياسية الثلاثة المقدّمة هنا نقطة تحوّل استراتيجية: فقد اتخذ لبنان خطوات تشريعية وبرامجية مهمة، بدءًا من إطلاق بدل الإعاقة الوطني (NDA) إلى اعتماد القانون 319، لكن التحدي الحقيقي يكمن في تطبيق هذه الإصلاحات وترجمتها إلى نظام تشغيلي متكامل. ولتحقيق ذلك، يلزم وجود أربع خطوات سياسية رئيسية مطلوبة:

- **إضفاء طابع مؤسسي على الحوكمة والتنسيق** من خلال التفويضات والميزانيات وخطوط المساءلة الواضحة لربط الاستراتيجية والتنفيذ.
- **ضمان تمويل مستدام** من خلال إعادة توزيع الموارد المحلية وإعادة ترتيب أولويات السياسات المالية.
- **تضمين المساعدات الإنسانية** في نظام وطني قادر على الاستجابة للصدمات.
- **الاستثمار في أنظمة البيانات والمراقبة** لضمان الشفافية والمساءلة واتخاذ القرارات قائمة على الأدلة. وهذا سيمهد الطريق لنهج شامل و قائم على دورة الحياة، التي يمكن أن يقلل من التشرذم وإعادة بناء العقد الاجتماعي.

وكما صاغها خليل داغر بتعبير دقيق: **“على لبنان أن ينتقل من منطق البرامج إلى منطق الأنظمة”**. هذا التحول لا يمكن أن يحدث تلقائيًا، بل يتطلب إرادة سياسية، وابتكارًا تقنيًا، وحوارًا اجتماعيًا شاملاً. الأسس اللازمة لهذا التحول باتت متوفرة اليوم: استراتيجية وطنية، وهيكل مؤسسية ناشئة، ووعي واعتراف عام متزايد بأن الحماية الاجتماعية ليست ترفًا، بل أداة ضرورية لإدارة مخاطر الحياة اليومية، والتخفيف من أثر الأزمات، وتعزيز التعافي.

إذا تمكن لبنان من تنفيذ هذه الإصلاحات، فسيكون قد اقترب من تحقيق رؤية الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (NSPS) لنظام قائم على الحقوق، شامل ومستدام، لا يكتفي بحماية المواطنين من الصدمات، بل يساهم أيضًا في إعادة بناء الثقة، وتعزيز التماسك الاجتماعي، وتمكين التنمية البشرية والاقتصادية الشاملة.

استدامة نظام المساعدات الاجتماعية والروابط مع قطاع المساعدات الإنسانية³ الموجز السياساتي الأول

³ يستند هذا الموجز إلى الحوار السياساتي الذي عُقد في 12 آذار/مارس 2025، بمشاركة كلٍّ من أليساندرا فيزر (رئيسة التعاون لدى الاتحاد الأوروبي في لبنان)، وأخيل آبر (ممثل بالنيابة لمنظمة اليونيسف في لبنان)، بالإضافة إلى المداخلات خلال الكلمات التمهيدية للطاولة المستديرة من قبل سينثيا صغير (مستشارة سياسات الحماية الاجتماعية في تحالف كاميليون)، وكريستين بيكرلي (نائبة المدير الإقليمي ومديرة مكتب بيروت لدى منظمة العفو الدولية)، وديانا تونيا (مستشارة نقدية أولى مشتركة بين الوكالات لدى مكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة في لبنان). أُنري النقاش بمداخلات وتعليقات وأسئلة من جمهور الحاضرين في الحوار.

الخلفية

مجموعة واسعة ومتنوعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الأكاديميون، والمصلحون السياسيون، والنشطاء في مجالات العدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان، وصانعي السياسات، والممولين، وممثلين عن المجتمع المدني، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية الإنسانية، والنقابات العمالية، وغيرهم. وقد تناول المشاركون والمتحدثون في الحوار الأسئلة التالية:

- كيف يمكن للمساعدات الاجتماعية في لبنان أن تقدّم الحماية بتكلفة معقولة وبشكل مستدام؟
- كيف يمكننا تحسين آليات استهداف شبكات الأمان الاجتماعي، في ظل استمرارها، وإيجاد التّكامل مع نهج 'دورة الحياة' للحماية الاجتماعية؟
- ما هي المنح الاجتماعية الشّاملة التي ينبغي تقديمها وكيف يمكن القيام بذلك في ظلّ البراح الماليّ الحاليّ؟
- ما هي التّحديات المتقاطعة (المالية والمؤسّساتية وغيرها) وكيف يمكن التغلب عليها؟
- كيف يمكننا ضمان تنسيق أفضل بين الجهات الفاعلة الإنسانية ومن ثم مع نظام المساعدات الاجتماعية الذي تقوده الدّولة؟ كيف يمكننا تخريج المستفيدين من نظام المساعدات الإنسانية إلى النظام الأخير؟

الاستنتاجات الرّئيسية

الاستمرار في التّقدم: توسيع وضمان استدامة برنامج بدل الإعاقة الوطني

تم إطلاق برنامج بدل الإعاقة الوطني في العام 2023 خلال شراكة بين وزارة الشؤون الاجتماعيّة، اليونيسف، الاتحاد الأوروبي، ومنظمة العمل الدولية، ويُعدّ إنجازاً بارزاً كأول برنامج مساعدات اجتماعية قائم على نهج الحقوق في لبنان. كان البرنامج في البداية يستهدف الأشخاص ذوي الإعاقة الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و30 عامًا، وقد استفاد منه أكثر من 27,000 شخص، بما في ذلك اللاجئين الفلسطينيين والسوريين. وفي وقت لاحق، تم توسيع البرنامج ليشمل الأطفال اللبنانيين الذين تتراوح أعمارهم بين 0 و14 عامًا، مما أتاح تغطية إضافية لـ 6,200 مستفيد آخر، ليصل إجمالي عدد المستفيدين إلى أكثر من 33,000 شخص في آذار/مارس 2025.

كان التّوسع التّدرجي والمرحلي، أحد العوامل الرّئيسية في نجاح برنامج بدل الإعاقة الوطني. فقد أتاح هذا الأسلوب المجال للتحسين المستمر، وجعل التوسع ممكنًا من الناحية المالية، وساهم في تعزيز الشراكات بين المعنيين،

عُقد أول حوار سياساتي في توقيت بالغ الأهمية بالنسبة للبنان، إذ يمر نظام الحماية الاجتماعيّة بمنعطف مفصلي. فقد أوجدت مجموعة من التّطورات خلال السّنوات الأخيرة فرصة حقيقية للإصلاح، من أبرزها: إطلاق برنامج بدل الإعاقة الوطني (NDA)، وتعديل قانون الضّمان الاجتماعيّ وإقرار القانون رقم 319 الذي أرسى نظاماً تقاعدياً جديداً ضمن الصّندوق الوطني للضّمان الاجتماعيّ (NSSF)، إلى جانب إدخال إصلاحات على مستوى الحوكمة والإطار التّشغيلي للصندوق، والمصادقة على الاستراتيجية الوطنيّة للحماية الاجتماعيّة (NSPS). في السّياق نفسه، يتم حالياً دمج برنامجي شبكات الأمان الاجتماعيّ الأساسيين - شبكة الأمان الاجتماعيّ الطّائرة (ESSN) وبرنامج استهداف الفقر الوطني (NPTP) - في برنامج وطني موحد وموسّع يُعرف باسم "أمان". ويمكن أن تحظى هذه التّطورات الواعدة بزخم إضافي إثر تشكيل حكومة جديدة ذات رؤية إصلاحية، وانتخاب رئيس جديد، وتهيئة مناخ سياسي أكثر تقبلاً للإصلاحات الهيكلية.

على الرغم من الزّخم الإيجابي، لا يزال نظام الحماية الاجتماعيّة في لبنان هشاً، مجزأً، وإقصائياً في طبيعته. التشرذم القائم بين المؤسّسات والبرامج، وبين الأنظمة القائمة على الاشتراكات وتلك غير القائمة عليها، وكذلك بين الجهات الوطنيّة والإنسانيّة، يستدعي العمل على بناء أطر قانونية ومؤسّساتية متماسكة لدفع عجلة الإصلاح، وسدّ الفجوات القائمة بين المستويين القانوني والتشريعي، وكذلك بين الجانبين التّشريعي والتّنفذي. تفاقمت هذه التحديات جراء النزاع بين إسرائيل ولبنان، الذي بدأ في تشرين الأول/أكتوبر 2023 وتصادف في أيلول/سبتمبر 2024، قبل التّوصّل إلى وقف لإطلاق النار في تشرين الثاني/نوفمبر 2024. الاضطرابات المستمرة والاعتداءات، لا سيما في منطقتي الجنوب والبقاع، عمّقت الاحتياجات الإنسانية بشكل أكبر، وزادت من هشاشة الفئات الضّعيفة، ووسّعت الفجوات الاجتماعيّة، وزادت الضّغط على موارد الدولة المحدودة أصلاً، وكشفت بوضوح عن التّغرات البيويّة في نظام الحماية الاجتماعيّة. وقد أبرزت هذه الحرب حاجة ملحة إلى وجود نظام حماية اجتماعية شامل، كما أكدت على ضرورة وجود نظام مستدام للمساعدات الاجتماعيّة يميّز بالتنسيق المحكم والتكامل مع قطاع المساعدات الإنسانية.

فعلى الرغم من الطابع الشامل لبرنامج بدل الإعاقة الوطني، لا يزال محصوراً بفئة عمرية محدودة ويقدم مزايا متواضعة. ولا تزال برامج المساعدات الاجتماعيّة المُستهدفة للفقراء تعاني من ثغرات مزمنة، من بينها سوء الاستهداف، وتعقيد إجراءات التحقق والتصديق، التي غالباً ما تكون مكلفة ومرهقة، مما يزيد من مخاطر الإقصاء ويهدد استدامة هذه البرامج⁴ وقد أدى ذلك إلى الاعتماد على برامج إنسانية متفرقة، عشوائية، ومؤقتة، تُنفّذها منظمات غير حكومية وطنية ودولية، باتت تشكّل حضوراً كبيراً ضمن مشهد الحماية الاجتماعيّة في لبنان.

شكّلت هذه القضايا محور الحوار الوطني الأول، الذي ضمّ

4 Amnesty International, Human Rights Watch, and Arab Reform Initiative, "Lebanon's Poverty Crisis: A Dire Need for Universal Social Security", August 2024, available at <https://www.arab-reform.net/publication/lebanons-poverty-crisis-a-dire-need-for-universal-social-security/>; CAMEALEON and Arab Reform Initiative, "Lebanon's Social Protection System Suffers Amidst the Current War: Urgent Action Needed!", October 2024, available at <https://camealeon.org/wp-content/uploads/2025/07/SP-War-Policy-Paper-Final.pdf>

Centre for Social Sciences Research and Action, Beirut, "No Reform Without Rights: Rights-Based vs. Donor-Led Approaches of Social Protection in Lebanon", May 2025, available at https://civilsociety-centre.org/sites/default/files/resources/cessra-noreformwithoutrightsleb_online-may25.pdf

Proudfoot, P, Zoughaib, S, The Institute of Development Studies and Partner Organisations, "The Politics of Social Assistance in Lebanon", February 2025, available at <https://doi.org/10.19088/BASIC.2025.001>

مرحّب بها ما دامت شبكات الأمان الاجتماعي قائمة، فإن هناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود لضمان أن يستند هذا السّجل إلى بيانات دقيقة وموثوقة ومحدّثة، وأن لا تبطئ أو تمنع شبكة الأمان الاجتماعي الموحّدة التّحقيق التّدرجي لنظام حماية اجتماعية شامل وهو المنصوص عليه في توصية منظمة العمل الدوليّة رقم 202.

استنادًا إلى كمّ واسع من الأدلة العالمية،⁵ يسלט تقرير⁶ صدر مؤخرًا عن منظمة العفو الدوليّة الضوء على أوجه القصور الواضحة والخطيرة في البرامج المستهدفة، لا سيما بالنظر إلى الاحتياجات الاجتماعيّة والاقتصادية سريعة التّطور في لبنان. في سياقات مثل لبنان - حيث تغيّرت الظروف بشكل هائل - حتى البيانات العالية الجودة تصحّ قديمة بسرعة. تتخلف هذه البرامج عن تلبية الاحتياجات الفعلية للسكان وتفشل في الاستجابة لها بفعالية. ثقة الجمهور في هذه البرامج محدودة أيضًا، لا سيما بسبب تصورات الرّبائية والفساد في عملية الاختيار. تفتقر هذه البرامج إلى الشفافية في كيفية عملها وفي تحديد المستفيدين منها.

أظهرت الدّراسات التي أجرتها منظمات المجتمع المدني باستمرار أن استهداف الفقير يقوّض الثقة الاجتماعيّة، ويزيد من شعور الوصم عند المستفيدين، ويعزز الانقسامات و التّوترات الاجتماعيّة. السّرد الذي يظهر حول من "يستحق" أن يكون مستفيدًا يتعارض أيضًا مع النهج القائم على حق الإنسان في الضّمان الاجتماعي، والذي يدعو إلى حماية اجتماعية شاملة. كما أن اختبار الوسائل بالوكالة هو طريقة استهداف معقّدة ومرهقة ماليًا وغالبًا ما تخلق ارتباكًا حول كيفية عمل نظام استهداف الفقير. هذا هو أحد أسباب استقبال برنامج بدل الإعاقه الوطني بشكل إيجابي: مقارنة بالأنظمة السّابقة، فإن برنامج بدل الإعاقه هذا بسيط ومباشر ويمكن التنبؤ بمنافعه. وهو أسهل في التّنفيذ وأكثر فعالية من حيث التّكلفة، مما يعزز الثقة في مساره.

في حين أن الحجّة الداعية إلى التغطية الشاملة للفئات الواسعة قوية ومقنعة، لا تزال برامج استهداف الفقير تودّي دورًا ضمن نظم الحماية الاجتماعيّة الشاملة. فهي تشكّل شبكة أمان أساسية كملاد أخير للأشخاص الذين لا تُلبي احتياجاتهم الآليات الأخرى، كما أنها تتناسب مع القيود المالية المفروضة على الميزانية. وفي سياق سعي لبنان إلى إصلاح نظام الحماية الاجتماعيّة، من الضروري تعزيز الطابع القائم على الحقوق في برامج الاستهداف، ودمجها ضمن مخطّطات دورة الحياة، يشمل استراتيجيات تدعم النشاط الاقتصادي الشامل والإنتاجي، وخلق فرص العمل.

ربط المساعدات الإنسانية بالمساعدات الاجتماعيّة في سياق الأزمة اللبنانيّة

هناك حاجة متزايدة لأنظمة حماية اجتماعية مرنة ومستجيبة الصدمات. وفي لبنان، أكدت الأزمة الاقتصادية التي طال أمدها النزاع الأخير الحاجة الملحة إلى بناء مثل هذه النظم وتعزيز التنسيق بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني. يعدّ ربط المساعدات التّقديّة الإنسانية بالحماية الاجتماعيّة أمرًا بالغ الأهمية لعدة أسباب: فهو يسمح للاستجابات بالتوسّع بشكل أكثر فعالية من خلال الاستفادة من البنى

مما أدى إلى زيادة الالتزام الحكومي بالبرنامج. يتماشى تنفيذ برنامج المساعدات الاجتماعيّة هذا مع أولويات الاستراتيجية الوطنيّة للحماية الاجتماعيّة، من خلال تقديم دعم دخل قابل للتوقع، واعتماد نهج قائم على الحقوق، وتغطية الفئات التي كانت مُستبعدة سابقًا. ومع ذلك، لا يزال البرنامج غير مُدرج ضمن إطار قانوني ملزم. رغم طابعه الشامل، يبقى البرنامج محدودًا في نطاقه وتغطيته، حيث يقتصر حاليًا على فئة عمرية ضيقة ويوفر مزايا ضيقة. لذلك، فإن توسيع نطاق البرنامج وتحسين كفاية مزاياه - إلى جانب الجهود المبذولة لضمان استدامته - ليس أمرًا ضروريًا فحسب، بل يجب أن يُعتبر هدفًا وطنيًا أساسيًا.

يتوقف كل من التّوسع والاستدامة على استقرار المالية العامة والتّمويل المتنوع. وبينما يتم تنفيذ البرنامج بدعم من اليونسيف ومنظمة العمل الدوليّة، وبتمويل إضافي من الاتحاد الأوروبي وهولندا، خصصت الحكومة اللبنيّة السّابقة ما يقارب الـ 5 ملايين دولار من الميزانية الوطنيّة لعام 2024 للتوسع الطارئ للبرنامج استجابة للنزاع الأخير، مما أظهر قدرة برنامج بدل الإعاقه الوطني على الاستجابة للصدمات. ويمثّل هذا التّخصيص سابقة هامة في تطوير نموذج تمويل مستدام يركّز على تنوع مصادر التّمويل. ضمان استدامة ونجاح البرنامج على المدى الطويل سيتطلب زيادة تخصيص الموارد المحليّة، من خلال الضرائب التصاعديّة وغيرها من مصادر التّمويل المحليّة المحتملة والمتنوعة.

وتبذل جهود موازية أيضًا لإنشاء نظام رقمي للبرنامج يهدف إلى التقاط بيانات السّجل وتحديثها للسماح بقابلية التّشغيل البيني والتّكامل مع الأنظمة الحكوميّة الأخرى. علاوة على ذلك، يدعم الشّركاء الدّوليون وزارة الشّؤون الاجتماعيّة لضمان النقل الكامل لملكيّة البرنامج إليها بحلول العام 2025.

تحسين شبكات الأمان الاجتماعي مع الانتقال إلى نظام مساعدات اجتماعية شامل

عقب الأزمة الماليّة والاقتصادية لعام 2019، ركّزت الحكومة اللبنيّة على البرامج المعتمدة على المانحين والمستهدفة للفقير، بدعم مالي من البنك الدولي ودعم تنفيذي من برنامج الأغذية العالمي. ونتيجة لذلك، لا تزال شبكات الأمان الاجتماعي وبرامج استهداف الفقير هي المكوّن المهيمن في نظام المساعدات الاجتماعيّة غير القائمة على الاشتراكات في لبنان. تستهدف هذه البرامج الأسر الأكثر فقرًا والأكثر هشاشة باستخدام اختبار الوسائل الوكيلّة لتحديد الاستحقاقات.

وخلال العام الماضي، تم توسيع برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطّارئة من خلال قرض إضافي من البنك الدولي، استعدادًا للتخلص التّدرجي من برنامج استهداف الفقير الوطني ودمجه مع شبكة الأمان الاجتماعي الطّارئة. يهدف هذا إلى إنشاء سجل اجتماعي موحّد وبرنامج شبكة أمان واحد وموسّع. في حين أن إنشاء سجل موحّد خطوة

5 Razavi, S, et al., "Building Universal Social Protection Systems for All: What Role for Targeting?", September 2022, available at doi.org/10.1177/14680181221121449

6 Amnesty International, "Lebanon: 'The Country is Dissolving and No One Cares': Surging Need and Crashing Support for Social Security During Lebanon's Economic Crisis", December 2024, available at <https://www.amnesty.org/en/documents/mde18/8685/2024/en/>

“يعود جزء من سبب وجود برنامج البديل النقدي لأشخاص ذوي الإعاقة إلى الجهود التنظيمية البارزة التي بذلها نشطاء حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. ومن هنا تبرز أهمية أن تجري الحكومة حوارات مع منظمات المجتمع المدني، إذ هناك فرصة حقيقية لقيام عملية تشاركية”.

كريستين بيكرلي - نائبة مديرة المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومديرة مكتب بيروت - منظمة العفو الدولية

تحسين التنسيق بين الوزارات

- لضمان الاتساق والتكامل ضمن قطاع الحماية الاجتماعية، من الضروري تعزيز التنسيق بين الوزارات المعنية، وخاصة تلك المسؤولة عن الخدمات الاجتماعية والتعليم والعمل والصحة. ينبغي أن يتبنى السجل الاجتماعي الموحد قيد التطوير نهجاً يتمحور حول الأفراد، وأن يُستخدم كنقطة انطلاق لعملية التكامل بين الأنظمة والبرامج المختلفة. ويُفترض بالحكومة الحالية، كما تعهدت، أن تستغل المرحلة الانتقالية الحالية لإعادة هيكلة آليات التنسيق وكسر أسلوب العمل القطاعي المنعزل، من خلال آليات وطنية مثل لجنة المساعدات الاجتماعية.

إعادة بناء العقد الاجتماعي من خلال التضامن

- يجب أن تتمحور الرؤية طويلة الأمد للبنان حول إعادة ترسيخ العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطنين. فلا ينبغي أن تقتصر الحماية الاجتماعية على الفئات الأشد فقراً فقط، في وقت يتنصّل فيه الأثرياء من المساهمة في التضامن الوطني. بل يجب أن يقوم نظام الحماية الاجتماعية على مبدأ الشمولية والحقوق، وأن يكون منسجماً مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للتنمية في لبنان.

توسيع واستدامة برنامج بدل الإعاقة الوطني

التوسع التدريجي والمرحلي

- البناء على التقدم الذي أحرزه برنامج بدل الإعاقة الوطني من خلال مواصلة توسيعه التدريجي ليشمل في نهاية المطاف جميع الأشخاص ذوي الإعاقة بغض النظر عن عمرهم، وضمان استدامته المالية.
- ينبغي تطوير نموذج تمويل مستدام من خلال مزيج من الضرائب التصاعديّة وتوزيع الإيرادات الوطنية. وفي الوقت الراهن، ينبغي السعي إلى تحقيق التكامل مع المخططات القائمة على الاشتراكات.
- يجب توخّي الحذر في الاعتماد على القروض، بالنظر إلى عبء الديون الحالي للبنان. ومن الضروري وجود مزيج من الإيرادات الصّريية والمنح والقروض المدروسة بعناية، من بين أمور أخرى.

تعزيز الشراكات ومشاركة أصحاب المصلحة

- يمثّل الزخم الأخير فرصة فريدة للشراكة الهادفة بين الحكومة والمجتمع المدني، وينبغي التّعلم من تجربة

التّحتية القائمة بدلاً من إنشاء أنظمة موازية، ويعزّز الفعالية من حيث التّكلفة، ويضمن "عائد استثمار" أفضل لجميع الجهات الفاعلة المعنية. بالإضافة إلى ذلك، فإن تقديم المساعدات التّقدية من خلال الأنظمة القائمة يتيح دعماً منسقاً وموقوتاً.

خلال النزاع الأخير، استخدم برنامج الأغذية العالميّ قواعد بيانات برنامج استهداف الفقر الوطني لتقديم الدعم للأسر التي تم إيقافها من شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة، والتي تضمّنت 58,000 أسرة في تشرين الثاني/نوفمبر و كانون الأول/ديسمبر 2024. وقد مدّهم بدفعة نقدية لمرة واحدة وقدرها 200 دولار أمريكي. أظهرت هذه المبادرة إمكانية البناء على الأنظمة القائمة لتحسين الاستجابات الإنسانية أثناء الأزمات. ومع ذلك، بقيت التّغطية محدودة، مما ترك العديد من الأسر مستبعدة. وعلى الرغم من التّحسينات التي طرأت على الاستجابة في الوقت المناسب، وجد تأخير كبير في صرف الأموال الإنسانية، والتي لم يتم الإفراج عنها إلا في كانون الثاني/يناير، أي بعد النزاع، مما يعكس نقصاً في القدرة على الاستجابة للطوارئ والكوارث.

على الرغم من أن مجموعة العمل التّقدية التي أنشئت في تشرين الثاني/نوفمبر 2024 تمثل معلماً هاماً في تعزيز التّعاون، إلا أنه في أوقات النزاع والأزمات الأخرى، يجب تسهيل التنسيق عبر آليات وطنية مثل لجنة المساعدات الاجتماعية، التي لم تُنشأ بعد في وزارة الشؤون الاجتماعية.

نظراً لهشاشة الحالة في لبنان وعدم القدرة على التّنبؤ بما هو قادم، الانتقال التدريجي من المساعدات الإنسانية إلى مساعدات اجتماعية تقودها الدولة يحتاج نظام مرّن يمكن أن يتوسع أو ينحصر حسب الحاجة. وتتمثل أحد العناصر الأساسيّة لهذا النّظام في شبكة أمان تستجيب للصدّات، تكون فيها المساعدات الإنسانيّة إحدى مسارات عملها. يجب وضع معايير واضحة لتحديد متى يجب تنشيط شبكة الأمان أو التّخلص التدريجي منها، ممّا يسمح بانتقال سلس وتلقائي.

توصيات سياساتية

توصيات استراتيجية بشأن إصلاحات الحماية الاجتماعية

من الاستراتيجية إلى التّنفيد

- وضع إطار قانوني لإصلاحات الحماية الاجتماعية. بينما تبنّى لبنان استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية، إلا أن الاستراتيجية لا تزال غير قابلة للتّنفيد في غياب الدّعم القانوني. ومن شأن تحويل الاستراتيجية إلى قوانين (على سبيل المثال، قانون للمساعدات الاجتماعية) أن يتم كفل سنّها وتنفيدها، وأن يكرّس المساءلة ويعيد بناء ثقة العموم بالدولة ويقلل من الاعتماد على تمويل المانحين.
- دعم الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بخطة تنفيذية. في حين أن الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية شاملة وسليمة من النّاحية التقنية على الورق، إلا أنّ الخطوة التّالية تتمثل في تطوير خطة تنفيذ قوية وعملية وقابلة للتطبيق بنفس القدر.

“هناك حاجة إلى بروتوكولات تعاون واضحة بين المجتمع الإنساني الدولي والسلطات المعنية بالحماية الاجتماعية، بما في ذلك البروتوكولات المتعلقة بالبيانات أثناء الأزمات.”

ديانا تونيا - المستشارة الأولى لشؤون النقد بين الوكالات في مكتب المنسق الإقليمي للأمم المتحدة في لبنان

المناصرة الفعالة وتجربة جماعات حقوق المعاقين في التنظيم من أجل مأسسة حوار شامل وتشاركي لتطوير برنامج بدل الإعاقة الوطني في المستقبل.

تحسين استهداف الفقر واعتماد آليات الاستهداف المختلطة

- التحرك تدريجيًا نحو نموذج هجين يجمع بين استهداف الفقر ونهج استهداف الفئات الاجتماعية، لا سيما الفئات الهشة مثل كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة.
- ينبغي استكمال الاستهداف القائم على الفقر بمنظور دورة/مخاطر الحياة لضمان إدماج أوسع نطاقًا وأكثر عدلًا.
- تصميم وتنفيذ استراتيجيات التفعيل والدمج التي تمكن المستفيدين من الانتقال في نهاية المطاف من شبكات الأمان الاجتماعي إلى الأشكال القياسية للعمل والانتساب للضمان الاجتماعي من خلال الدعم المتكامل مثل التدريب على المهارات ومسارات التوظيف والتكهن القانوني، لا سيما للعمال المهاجرين، بما في ذلك اللاجئين والمهاجرين غير الشرعيين، والعمال غير الرسميين، واللبنانيين والمقيمين المعرّضين للمخاطر.

الانتقال التدريجي القائم على الأدلة من المساعدات الإنسانية إلى المساعدات الاجتماعية التي تقودها الدولة

إضفاء الطابع الرسمي على المساعدات الإنسانية في إطار موحد تقوده الدولة

- ينبغي مواءمة الاستجابات الإنسانية القائمة على النقد وإدماجها في إطار رسمي تقوده الدولة لضمان الكفاءة والاتساق والاستدامة على المدى الطويل. وينبغي أن يشمل هذا الطابع الرسمي بروتوكولات تعاون واضحة، لا سيما في مجالات مثل تبادل البيانات والبرمجة المشتركة. وينبغي كذلك الحفاظ على منصات التنسيق القائمة مثل الفريق العامل المعني بالنقد الذي أنشئ حديثًا وأن يتم تبني منصات جديدة مثل لجنة المساعدات الاجتماعية.

بناء الثقة من خلال المشاركة والمساءلة

- تعزيز مصداقية برامج المساعدات الإنسانية من خلال إشراك المستفيدين والمجتمعات المحلية في تصميمها وتنفيذها. كما يجب إنشاء آلية قوية وموحدة لمعالجة المظالم - بناءً على نجاح آلية التظلمات الخاصة ببرنامج بدل الإعاقة الوطني ودمجها مع آليات شبكة أمان والبرامج الأخرى - لضمان الشفافية والمساءلة.

تنفيذ مخطط المعاشات التقاعدية الجديد: التحديات والفرص⁷ الموجز السياساتي الثاني

⁷ يستند هذا الموجز إلى الحوار السياساتي الذي عُقد في 10 نيسان/أبريل 2025، بمشاركة كلٍّ من بتول خنسا (مديرة مكتب وزير العمل في لبنان)، و محمد كركي (المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)، و سليم الزعتي (رئيس جمعية الصناعيين اللبنانيين)، و بشارة الأسمر (رئيس الاتحاد العمالي العام في لبنان)، بالإضافة إلى المداخلات خلال الكلمات التمهيديّة للطاولة المستديرة من قبل شوقي أبو ناصيف (المدير المالي لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)، و راجي جبور (مسؤول الضمان الاجتماعي لدى منظمة العمل الدولية)، وأسعد سمور (باحث وناشط حقوقي). أثري النقاش بمداخلات وتعليقات وأسئلة من جمهور الحاضرين في الحوار.

الخلفية

- ما هو التقدّم المحرز حتى الآن فيما يتعلق بتنفيذ إصلاحات المعاشات التقاعدية؟
- ما هي التحديات التشغيلية والقانونية والإدارية التي تواجه تطبيق نظام المعاشات التقاعدية؟
- هل إصلاحات المعاشات التقاعدية هذه شاملة؟ ما هي الإصلاحات الفرعية والتعديلات والتوسّعات الإضافية التي ينبغي التّظر فيها مستقبلاً؟
- كيف نضمن مرونة واستدامة هذا النظام وقدرته على الصمود في وجه الصدمات والاستجابة لها، لا سيّما الأزمات الاقتصادية والمالية والنزاعات؟

الاستنتاجات الرئيسية

فهم القانون 319: نموذج جديد لضمان الشيخوخة والحكمة والشمولية

يمثّل نظام التقاعد الجديد تحوّلاً جذرياً في مقاربة لبنان لضمان الدخل في التقاعد، من خلال اعتماد نموذج مختلط يجمع بين نظام الرّسمة ونظام التوزيع. فبينما تقوم الرّسمة على حسابات فردية اسمية تُسجّل فيها الاشتراكات، يعتمد نظام التوزيع على مبدأ التمويل التضامني وفق آلية "الدفع حسب الحاجة" (pay-as-you-go). ويهدف هذا التصميم إلى تحقيق توازن بين الحقوق الفردية والتضامن الاجتماعي، كما يدمج بين نموذج المساهمات المحدّدة، المُصمّم لضمان الاستقرار على المدى الطويل، ونموذج المزايا المحدّدة.

ومن الجوانب المبتكرة في هذا النظام أن المنافع مصمّمة لتكون مفهومة، في البداية على أساس تضخّم الأجر، ولاحقاً على أساس تضخّم الأسعار عندما تسمح الظروف الاقتصادية بذلك، بهدف حماية القيمة الحقيقية لصندوق التقاعد مع مرور الوقت. وتعدّ هذه الآلية تحسّناً كبيراً مقارنة بثبات نظام تعويض نهاية الخدمة السابق ونظام تقاعد القطاع العام، وهي آلية ضرورية لضمان استدامة النظام، خصوصاً في ضوء التدهور الأخير في قيمة الليرة اللبنانية، وعجز تصحيحات الحد الأدنى للأجور بعد عام 2012 عن مواكبة التضخم.

يتم تحديد المعاش التقاعدي عند بلوغ سن 64 عاماً، بشرط أن يكون العامل قد ساهم في النظام لمدة لا تقل عن 15 سنة⁸. يُحسب المعاش وفق الطريقة الأكثر فائدة من بين ثلاث طرق:

1. الأولى تعتمد على الحساب الاسمي الفردي، ويحوّل الرصيد فيه إلى معاش باستخدام معامل تحويل يأخذ في الاعتبار متوسط العمر المتوقع، معدل الفائدة، تعديلات غلاء المعيشة، وما إذا كان هناك مستحقون للمعاش بعد الوفاة.

في كانون الأول/ديسمبر 2023، أقرّ مجلس النواب اللبناني القانون رقم 319، الذي أدخل نظاماً جديداً للمعاشات التقاعدية ضمن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (NSSF). إلى جانب إصلاحات كبيرة في هيكل الحكومة والإطار التشغيلي للصندوق. وتعدّ هذه الخطوة من أبرز الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها لبنان خلال العقد الماضي، نظراً لنشأة وتطوير نظام الحماية الاجتماعية في البلاد، وضعف البنية الأساسية لمزايا التقاعد في البلاد، والنموذج السياسي-الاقتصادي السائد. وقبل هذا الإنجاز الكبير، كان لبنان البلد الوحيد في المنطقة العربية، باستثناء فلسطين، الذي لا يوفر نظام تقاعد فعلي للعاملين في القطاع الخاص. وكان حوالي 450,000 عامل مشمولين بنظام تعويض نهاية الخدمة، والذي تعرّض لتآكل شديد وفقدان كبير في قيمة أمواله خلال الأزمة الاقتصادية والمالية لعام 2019.

يُعتبر نظام التقاعد الأول في لبنان اختراقاً تشريعياً، إذ يعد بتقديم دفعات دورية مرتبطة بمؤشر الأسعار وضمان دخل في حالات العجز والوفاة، وذلك بعد عقود من غياب أي دخل مضمون في الشيخوخة باستثناء تعويض نهاية الخدمة. ورغم أن هذا التقدّم التشريعي جاء متأخراً وكان مطلوباً منذ زمن طويل، إلا أنه يُشير إلى وجود إرادة سياسية لحماية حقوق الإنسان وكرامته، وبشكل خطوة أولى في هذا الاتجاه. غير أن التحدّي الحقيقي يكمن في التنفيذ السريع والفعال، والذي يُتوقع أيضاً أن يترك أثراً إيجابياً على إصلاحات أخرى جارية. وقد يحدث هذا الأثر المتسلسل من خلال عدة مسارات، من بينها تحسين التصريح عن الأجور، ودمج البرامج التكميلية، وغيرها من القنوات.

لضمان التنفيذ الفعال لهذا التشريع التقدمي، من الضروري التصدّي للتحديات التي قد تواجهه منذ بدايتها. ومن هذا المنطلق، جمع هذا الحوار السياساتي ممثلين عن وزارة العمل، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وهيئات أصحاب العمل (مثل جمعية الصناعيين اللبنانيين وغيرها)، والاتحاد العمالي العام، وعدد من النقابيين، بالإضافة إلى الخبراء الأكاديميين، المجتمع المدني والنشطاء، والجهات المانحة، والمنظمات الدولية. شكّل هذا اللقاء مساحة آمنة لحوار اجتماعي شامل جمع بين جميع الأطراف المعنية، كما أتاح تبادلًا ثلاثي الأطراف بين الحكومة وأصحاب العمل والعمّال.

فقد تناولت النقاشات التحديات المرتبطة بتنفيذ الإصلاحات، وأرست أسساً لمواصلة دفع عجلة إصلاح نظام التقاعد. وركّزت على ضرورة سدّ الفجوة بين النية التشريعية والتنفيذ العملي من أجل ترجمة الإصلاحات إلى واقع ملموس، كما تأمّلت في الصدمات والأزمات والنزاعات المتكرّرة التي طبعت السياق اللبناني في السنين الماضية، بهدف ضمان أن يكون نظام التقاعد قادراً على الاستجابة للصدمات والمرونة في مواجهتها كما ينبغي. وتنبع أهمية توقيت هذه النقاشات أيضاً من تلاقيها مع جدول أعمال الإصلاح الشاملة التي تتبناها الحكومة الجديدة، ما يشكّل فرصة لتحفيز تغيير سياسي أوسع يعكس على الأجور، وأنماط الاستثمار، ونظام الحماية الاجتماعية ككل. وقد تناول هذا الحوار السياساتي، بشكل أكثر تحديداً، الأسئلة التالية:

8 يمكن التقاعد المبكر عند بلوغ سنّ الـ60 عاماً، شرط أن لا تقلّ مدة الاشتراك عن 20 سنة، وأن يكون الرصيد التراكمي في الحساب الافتراضي الفردي أعلى من الحدّين الأدنى المضمومين للمعاش التقاعدي.

إلى تحقيق توازن في تمثيل أصحاب المصلحة وتعزيز دور وتأثير العمال وأصحاب العمل في حوكمة الصندوق، بوصفهم المعنيين الأساسيين في نظام التقاعد.

بالإضافة إلى ذلك، يدعو القانون إلى لجنة استثمار مستقلة تشرف على توجيه قرارات الاستثمار في الصندوق، وهي خطوة أساسية لتفادي تكرار إخفاقات الاستثمار السابقة. كما ينص على تعيين مدير تنفيذي للاستثمار، وإنشاء دائرة متخصصة بإدارة الاستثمارات. تعدّ هذه الإصلاحات في الحوكمة مركزية لبناء الثقة العامة وضمان إدارة فعّالة، شفافة، ومهنية لأموال التقاعد، والانتقال بعيداً عن الممارسات السابقة التي ساهمت في تآكل الثقة بالنظام.

التحديات في التنفيذ والحوكمة

رغم التقدّم التشريعي المُحقّق، لا تزال هناك تحديات كبيرة في مرحلة التنفيذ، سواء من الناحية التقنية أو على صعيد الحوكمة. وتبرز تحديات جوهرية على المستوى المالي تحديداً. يُعدّ مرسوم الترتيبات الانتقالية حجر الأساس في عملية التحوّل من نظام تعويض نهاية الخدمة إلى نظام التقاعد الجديد، إذ ينظّم تسوية الحقوق المكتسبة ضمن النظام القديم وتحويلها إلى النظام الجديد. ويجب أن يُدعم تنفيذ هذا المرسوم بدراسة اقتصارية لتحديد معدّلات الاشتراكات وتوزيعها العادل بين أصحاب العمل والعمال. مع ذلك، فإن الإصلاح التقاعدي قد بُني على دراسة اقتصارية أجريت بين عامي 2020 و2021، إذ استندت إلى أسعار صرف ما قبل الأزمة وإلى افتراض نمو اسمي في الأجر بنسبة 15% وهي فرضية غير واقعية. وفي ضوء التغيّرات الاقتصادية الجذرية التي شهدتها لبنان منذ إجراء تلك الدراسة، تُصبح الحاجة إلى دراسة اقتصارية محدّثة أمراً بالغ الأهمية، لتحديد معدّلات الاشتراكات المناسبة وضمان استدامة النظام المالي على المدى الطويل.

يعتمد نظام التقاعد على مصادر تمويل متعدّدة، تشمل اشتراكات أصحاب العمل والعمال، وعائدات الاستثمارات، ومساهمات الدولة. غير أن فشل الدولة تاريخياً في الإيفاء بالتزاماتها المالية تجاه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، إلى جانب دورها في تدهور قيمة الأموال المتراكمة، يثيران مخاوف جدية بشأن الثقة بدور الدولة كضامن نهائي لاستقرار النظام المالي. ومن هنا، تبرز الحاجة الملحة إلى آلية واضحة لتحديد مساهمة الدولة السنوية، ودورها في دعم الفئات الضعيفة. كما أن استدامة النظام ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمستويات الأجر وآلية الفهرسة، والتي تعتمد بدورها على الاستقرار الاقتصادي، ولكن، وبشكل أكثر أهمية، على وجود آليات مناسبة لضمان التكيّف مع تضخم الأسعار، وليس فقط تضخم الأجر.

تُعدّ من أبرز التحديات الملحة في المرحلة الحالية إصدار وتوقيع المراسيم التنفيذية اللازمة لتفعيل القانون رقم 319 في أسرع وقت ممكن. ورغم أن المرسوم التمثيلي الأهم، الذي يحدّد الجهات التي ستشغل مقاعد في مجلس الإدارة (غرف التجارة، جمعية الصناعيين اللبنانيين، نقابات المهن الحرة، جمعية المصارف، الاتحاد العمالي العام)، قد تمّ إعداده وإقراره من قبل مجلس الوزراء في سبتمبر 2024، إلا أن الظروف السياسية والنزاع تسببت في تأخير صدور مراسيم أخرى ضرورية. وقد بدأت اللجنة الإشرافية المكلفة بمراقبة تنفيذ النظام عقد اجتماعاتها مؤخراً، وتم اتخاذ قرار بالمشي قدماً في تنفيذ الإصلاح بسرعة، غير أن النتائج الملموسة لم تظهر بعد. ويجب أن يترافق هذا التقدّم مع وضع آليات واضحة لتسوية النزاعات، إذ تعدّ معالجة

الثانية تستند إلى عدد سنوات الاشتراك مضروباً بمتوسط الأجر المهني المعاد تقييمه، باستخدام معدّل تراكم قدره 1.33% سنوياً.

3. أما الطريقة الثالثة فترتبط بالحد الأدنى الرسمي للأجور. وتُوفّر هذه البنية ضمانات اجتماعية دنياً، خاصة لأصحاب الدخل المحدود.

يُعتبر التوسّع الكبير في نطاق التغطية من أبرز الركائز التي يقوم عليها القانون رقم 319. حيث أصبحت التغطية الإلزامية تشمل العاملين في القطاع الخاص الخاضعين حالياً للضمان الاجتماعي، والعاملين الزراعيين الدائمين وبعض موظفي الإدارات العامة غير المرتبطين بعقود عمل رسمية. كما تشمل أيضاً الهيئة التعليمية في مؤسسات التعليم العالي في حال عدم وجود نظام تقاعد خاص بهم.

تتوفّر التغطية الاختيارية أيضاً لعدد من الفئات، مثل العاملين لحسابهم الخاص، وأصحاب العمل، والعاملين الزراعيين غير الدائمين. وتبقى هذه التغطية الطوعية نافذة إلى حين قيام الحكومة باعتماد التغطية الإلزامية على نحو رسمي لهذه الفئات، بالإضافة إلى العمالة المنزلية، والمواطنين اللبنانيين العاملين في الخارج (سواء بصفتهم موظفين أو عاملين لحسابهم الخاص)، والأشخاص الذين سبق أن خضعوا لنظام التقاعد ولم يعودوا مستوفين لمعايير التغطية الإلزامية.

أما بالنسبة للمشمولين بالتغطية الاختيارية حالياً، فتبقى إمكانية إدراجهم ضمن التغطية الإلزامية في المستقبل قائمة. وتعدّ خطوة شمول العمال الأجانب العاملين في لبنان ضمن هذا النظام من الخطوات التقدمية البارزة، إلا أن أهلية الاستفادة مقتصرة على رعايا الدول التي تربطها بلبنان اتفاقيات ثنائية للضمان الاجتماعي (وهي حالياً: بلجيكا، فرنسا، إيطاليا، والمملكة المتحدة). أما أولئك الذين لا يستوفون شروط الاستفادة من المعاش التقاعدي - مثل مغادرة البلاد - فسيتم تسوية حساباتهم الفردية وصرف مستحقّاتهم.

ويتم إدراج جميع العاملين دون سن الـ 49 بشكل إلزامي في النظام الجديد، في حين يُمنح من يبلغون 49 عاماً وما فوق حرية الاختيار بين الالتحاق بالنظام التقاعدي الجديد أو البقاء ضمن نظام تعويض نهاية الخدمة القديم. أما من يدخلون سوق العمل النظامي بعد صدور القانون، فستكون تغطيتهم الإلزامية حكماً. ورغم أن هذا النهج المرحلي في التغطية الإلزامية، مع خيار الانضمام للفئات الأكبر سناً، يخلق تعقيدات انتقالية، إلا أنه من المتوقع أن يدار بعناية من خلال جداول زمنية واضحة واستراتيجيات تواصل فعّالة، لتجنّب أي مظاهر عدم مساواة أو ارتباك في صفوف الفئات المختلفة من العمال.

يتجاوز القانون رقم 319 مسألة معاشات الشيخوخة، إذ يوسّع نطاق الحماية الاجتماعية من خلال تضمين معاشات العجز ومعاشات الورثة، لمعالجة مختلف مخاطر ومراحل الحياة. ينص القانون على إصلاحات جوهرية في هيكل الحوكمة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وهو عنصر بالغ الأهمية لضمان نجاح النظام الجديد. وتشمل هذه الإصلاحات تقليص عدد أعضاء مجلس الإدارة من 26 إلى 10 أعضاء، بحيث يتكوّن من أربعة ممثلين عن العمال، وأربعة عن أصحاب العمل، واثنين عن الدولة، مع التشديد على ضرورة توفر الكفاءات والخبرات المتخصصة لدى الأعضاء، بما يتماشى مع إطار الكفاءات والمهارات الصادر عن مجلس الخدمة المدنية. وتهدف هذه التشكيلة الجديدة

والشفافية، ويمكن أن تحلّ العديد من قضايا الحوكمة والتحديات السياسية-الاقتصادية مثل الفساد وعدم فعالية أجهزة التفتيش.

يتم ضمان السلامة الماليّة للنظام الجديّد فقط من خلال دور لجنة الاستثمار في إدارة صندوق التقاعد بحكمة (تنويع المحفظة الاستثمارية على سبيل المثال) وموازنة مخاطر مقبولة وسيولة متاحة؛ بل أيضاً من خلال اعتماد النظام على خمسة مصادر تمويل رئيسية مختلفة:

1. مساهمات كل من أصحاب العمل والموظفين.
2. عوائد الاستثمار الناتجة عن صناديق التقاعد التي يديرها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
3. الغرامات المفروضة على التأخير أو عدم دفع الاشتراكات.
4. مساهمة سنوية من الدولة يقصد بها في المقام الأول دعم الفئات الضعيفة غير القادرة على تحمل الاشتراكات الكاملة.
5. ونقل الأرصدة المتراكمة من الحسابات الفردية ضمن نظام تعويض نهاية الخدمة القديم.

هذا أمرٌ أساسيٌّ لبناء الثقة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ونظام المعاشات التقاعدية الجديد، خاصة في ظل النموذج المالي للنظام واستدامته. توافقوا المشاركون على أن نموذج التمويل، ولا سيّما الفهرسة، تتطلب أيضاً وعياً عامّاً كبيراً وجهود بناء القدرات التقنية للمسؤولين. نظراً للتجارب السلبية السابقة مع المؤسسات المالية، فإن هذا الإجماع يُعتبر أساسياً أيضاً لنجاح الإصلاح.

سبب آخر يؤكد أهمية بناء الثقة هو الانتشار الواسع لتصورات الزبائنية والفساد. القانون 319 قد خفف من التأثير السياسي على مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من خلال تعزيز تمثيل الشركاء الاجتماعيين، فإن توافق مختلف أصحاب المصلحة على ضرورة حوار اجتماعي حقيقي، أكثر شمولاً ومأسسة، وذو طابع عملي، يُعدّ أمراً بالغ الأهمية لضمان فعالية الإصلاحات واستدامتها. كان هناك اتفاق على أنّ التمثيل المنخفض الحالي للعمال في النقابات، الذي لا يشكل سوى حوالي 4٪ من القوى العاملة، يسلب الضوء على الحاجة إلى تعزيز الحريات النقابية، وضمان استقلاليتها. أخيراً، برز توافق على الحاجة إلى إرساء ضمانات جديدة للحكومة، تشمل التقرير الإلزامي والدوري عن أداء الاستثمارات، وتعزيز عملية التدقيق، واعتماد آليات تضمن استقلالية مفتشي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وهو ما من شأنه تعزيز الشفافية والمساءلة.

”ضمان نجاح تنفيذ القانون [319]، لا بد من إعادة بناء الثقة تدريجياً في أنظمة الدولة، وهو ما يمكن تحقيقه بشكل تراكمي عبر تقديم خدمات عالية الجودة وتعزيز استمرارية الحوار الاجتماعي.“

أسعد سمور - باحث قانوني

التراعات داخل نظام التقاعد وفي لجنة الاستثمار من العناصر الأساسية لضمان فعالية النظام. وينص القانون على إنشاء هيئة متخصصة ضمن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تتولى تسوية النزاعات، على أن يتم تشكيل هذه الهيئة بموجب مرسوم عند بدء تشغيل النظام. ومع ذلك، لا ينبغي أن تخضع هذه الهيئة للتأخير، بل يجب أن تكون من ضمن الأولويات القصوى في مسار التنفيذ.

بمجرد صدور المراسيم الأساسية، ينبغي توجيه الجهود نحو إصدار مراسيم محدّدة واستراتيجيات تهدف إلى تشجيع التسجيل الطوعي ومعالجة التّحديات المرتبطة بتحصيل الاشتراكات. تُعدّ هذه الخطوة ضرورية لفتح المجال أمام إدراج مجموعات اجتماعية رئيسية في المستقبل. فحالياً، يعمل أكثر من 62% من القوة العاملة في لبنان في القطاع غير النظامي،¹⁰ ولا تشملهم مظلة الضمان الاجتماعي، ممّا يجعل توسيع نطاق التغطية ليشمل العمال غير النظاميين، والعمال لحسابهم الخاص، والعمال الأجانب في لبنان، وحتى اللبنانيين العاملين في الخارج، أمراً أساسياً لضمان الاستدامة المالية للنظام وتحقيق أهدافه. وأخيراً، ينبغي أن تكون أحكام القانون المتعلقة بالفئات الضعيفة الأخرى، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة، مثل ضمان فرص العمل لهم على سبيل المثال، واضحة وقابلة للتنفيذ. بالإضافة إلى ذلك، فإن اتخاذ تدابير لمكافحة تهريب أصحاب العمل عن دفع الاشتراكات يُعدّ أمراً أساسياً لنجاح النظام واستدامته.

”ستشكل الدراسة الاكتوارية الجديدة، التي ستعكس التحديثات المتعلقة بجميع العوامل المؤثرة، نقطة انطلاق لإعداد المراسيم الانتقالية والتنفيذية اللازمة، بما يضمن التطبيق السليم للقانون [319] وتوزيع الأدوار بين أصحاب المصلحة.“

راجي جبور - مسؤول الضمان الاجتماعي في لبنان لدى منظمة العمل الدولية

فرص لإرساء نظام صلب ومتناسك

توجد مجموعة واسعة من الفرص للاستفادة منها، مما يُعدّ بنتائج إيجابية في العامين المقبلين. يستند النظام الجديّد إلى الدروس المستفادة من الماضي، بما في ذلك تخفيض قيمة التعويض عن نهاية الخدمة والعواقب السياسية والاقتصادية التي أعاقَت الإصلاح، وبذلك تصبح إمكانية الحصول على الموافقة العامة أقوى. إلى جانب التقدّم التشريعيّ الذي تم إحرازه حتى الآن وجدول أعمال الحكومة الجديدة الموجهة نحو الإصلاح، يشير هذا أيضاً إلى وجود إرادة سياسية قوية لتنفيذ نظام المعاشات التقاعدية. إن الإجماع على الحاجة إلى تحديث قانون العمل اللبناني ليتماشى مع هذا النظام وتحديد الحقوق والواجبات، وكذلك على تحفيز إصلاحات حاسمة أخرى (بما في ذلك تحسين إعلان الأجور، وتحسين الإمتثال، واعتماد أنظمة بيانات أقوى، وتغطية أكثر شمولاً للضمان الاجتماعي). علاوة على ذلك، فإن المشاركة المستمرة والاتفاق بين المكونات الثلاث (الحكومة وأصحاب العمل والعمال) يُشكّل ركيزة قوية لتجاوز مختلف المخاوف، بما في ذلك تلك المتعلقة بالزيادة المتوقعة في معدلات الاشتراكات المطلوبة. علاوة على ذلك، فإن الجهود الجارية لتطوير نظام تكنولوجيا المعلومات وقاعدة بيانات شاملة للتسجيل الإلكتروني للعمال و اشتراكاتهم واستحقاقاتهم أمرٌ بالغ الأهمية للكفاءة

توصيات سياساتية

الضرورات الاستراتيجية لتنفيذ قانون 319 وإصلاح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

الإسراع في إصدار المراسيم التنفيذية

- يجب على الحكومة، وخاصة وزارة العمل، أن تولي أولوية قصوى للإسراع في إصدار جميع المراسيم اللازمة للقانون 319 لضمان تفعيله فوراً. تشمل المراسيم المطلوبة تلك التي توضح بالتفصيل اختصاصات ووظائف مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ولجنة الاستثمار التابعة له، ومعدلات المساهمة وتخصيصها بين أصحاب العمل والعمال، وإجراءات التسجيل الاختياري وتغطية فئات اجتماعية محدّدة. من المستحسن اعتماد الشفافية الكاملة بشأن الجداول الزمنية للمراسيم ومحتوياتها من أجل ضمان إصلاحات أكثر تشاركية ومساءلة وشمولية.

تعزيز حوكمة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي واستقلاليتها

- تسريع عملية التعيينات في مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ولجنة الاستثمار التابعة له، والتأكد من أن هذه التعيينات تستند بشكل صارم إلى الجدارة والخبرة والشفافية، وخالية من التبعيات السياسية والطائفية.

- تطوير آليات رقابة داخلية قوية للجنة الاستثمار لحماية الأموال وضمان الإدارة المالية الحكيمة. بالإضافة إلى ذلك، اعتماد نظام تدقيق دوري وخارجي ومستقل.

إنشاء آليات واضحة لتسوية النزاعات

- تحديد إجراءات قانونية وإدارية واضحة لحل النزاعات المتعلقة بنظام التقاعد لضمان العدالة والشفافية لجميع المستفيدين.

تحديث عمليات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعزيز قدراته المؤسسية

- تسريع تطوير وتنفيذ نظام شامل لتكنولوجيا المعلومات يتيح التسجيل الالكتروني، وإدارة البيانات بفعالية، ويضمن قابلية التشغيل البيني مع المؤسسات الحكومية الأخرى (مثل وزارة المالية)، وذلك بهدف مكافحة التهرب وتعزيز الكفاءة التشغيلية.

- معالجة النقص في المُفتشين وتدريبهم وتعزيز فعالية آليات التفتيش والتحصيل التابعة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

ضمان الاستدامة المالية والمتانة الاكتوارية

ضمان سياسات الأجور العادلة والفهرسة

- تنفيذ مراجعات منتظمة للأجور، مُعدّلة حسب التضخم للتأكد من أن الاشتراكات تستند إلى مستويات دخل واقعية وأن المعاشات التقاعدية تحافظ على قيمتها مع مرور الوقت.

- ضمان التنفيذ الفعّال لآلية ربط مؤشر المعاشات، وربطها بتضخم الأسعار لحماية القوة الشرائية للمتقاعدين.

تحديث الدراسات الاكتوارية

- إجراء دراسة اكتوارية محدّثة وشاملة بشكل عاجل، تعكس الواقع الاقتصادي الحالي وتحدّد معدلات الاشتراك المستدامة ومستويات المزايا، بما يضمن الاستدامة المالية طويلة الأجل لنظام المعاشات التقاعدية. وينبغي إعادة إجراء هذه الدراسات كل 3 إلى 5 سنوات، إما وفق دورة منتظمة أو عند الحاجة.

إضفاء الطابع الرسمي على مساهمات الدولة وضمّاناتها

- وضع إطار قانوني واضح وملزم لمساهمات الدولة السنوية في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بما يضمن دورها كضامن نهائي لاستدامة نظام التقاعد، خاصة في أوقات الأزمات. ويمكن أن يتضمن ذلك تشريع نسبة مئوية دنيا من مساهمات الدولة أو تخصيص حصة محدّدة من ضرائب معينة، ضمن خيارات أخرى.

معالجة الانخفاض السابق في قيمة تعويضات نهاية الخدمة

- التعويض عن استخدام أموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لأغراض تثبيت العملة في الماضي، واستكشاف وتنفيذ آليات لتعويض أولئك الذين خسروا جزءاً كبيراً من تعويض نهاية الخدمة خلال الأزمة المالية في عام 2019، بما يساهم في إعادة بناء الثقة وتعزيز العدالة. ويمكن أن تشمل هذه الآليات إنشاء صندوق تعويضات أو سندات تعويض، مع استثناء ودائع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لدى المصارف والمقومة بالدولار الأميركي من أي عمليات إعادة هيكلة مالية مستقبلية، والعمل على تحرير هذه المبالغ تدريجياً.

تعزيز التماسك وترسيخ الشمولية

تعزيز الحوار الاجتماعي وتمثيل العمال

- إضفاء الطابع الرسمي على آليات الحوار الاجتماعي وتعزيزها، وضمان المشاركة الفعّالة لممثلي العمال وأصحاب العمل في جميع مراحل إصلاح المعاشات التقاعدية وتنفيذها.

- دعم المبادرات التي تهدف إلى تعزيز الحريات النقابية وزيادة تمثيل العمال، بما يضمن حواراً اجتماعياً فعّالاً وخاصاً للمساءلة.

دمج المخططات التكميلية وإصلاحات السياسات

- الاعتراف بأهمية برامج الحماية الاجتماعية التكميلية، مثل التأمين ضد البطالة وإعانات الأمومة، والعمل على تطويرها وتنفيذها بالتوازي، بهدف إنشاء نظام حماية اجتماعية شامل للجميع.

- الشروع في إصلاحات اجتماعية واقتصادية أخرى، مثل تحديث قانون العمل والنظام الضريبي.

توسيع التغطية وتعزيز الشمول

- وضع وتنفيذ مراسيم تهدف إلى إدماج العمال غير الرسميين، والعمال لحسابهم الخاص، والمغتربين اللبنانيين، والعمالة الأجنبية في لبنان ضمن نظام المعاشات التقاعدية.
- تصميم حملات توعية وتواصل موجهة لتشجيع التسجيل الطوعي بين الفئات المؤهلة.
- دمج الاحتياجات المحددة وفرص العمل للأشخاص ذوي الإعاقة والفئات الاجتماعية الضعيفة الأخرى في مراسيم التنفيذ وبرامج الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
- وضع مبادئ توجيهية واضحة للتسجيل الاختياري للفئات المؤهلة، بما في ذلك أعضاء المجلس الوطني للضمان الاجتماعي اللبنانيين والأعضاء السابقين، واستكشاف آليات تعزز تنقل العمالة من خلال إمكانية نقل المعاشات التقاعدية والمزايا مستقبلاً بين البرامج العامة والخاصة، والأجنبية، للعمال اللبنانيين.

”يمثل هذا القانون [319] فرصة يجب اغتنامها، إذ يحظى بزخم حقيقي، وعلي جميع الأطراف المعنية بذل الجهود اللازمة لجعله واقعاً.“

شوقي أبو نصيف - المدير المالي لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

التعافي من نظام تمويل صحي مُتعثّر: تطوير مسارات للإصلاح¹¹

الموجز السياساتي الثالث

¹¹ يستند هذا الموجز إلى الحوار السياساتي الذي عُقد في 29 أيار/مايو 2025، بمشاركة كلٍّ من نادين هلال (مستشارة منظمة الصحة العالمية للإصلاحات الصحية مع وزارة الصحة العامة في لبنان)، وأليسار راضي (رئيسة الفريق التقني لدى منظمة الصحة العالمية)، بالإضافة إلى المداخلات خلال الكلمات التمهيدية للطاولة المستديرة من قبل حسن دياب (عضو في اللجنة التقنية - الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)، وسابين حاتم (كبيرة الاقتصاديين في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي)، وحسن شري (مستشار مع شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية). أُنري النقاش بمداخلات وتعليقات وأسئلة من جمهور الحاضرين في الحوار.

الخلفية

الجزء الأكبر من الخطاب الإصلاحي المتعلق بسياسة الصحة والتغطية الصحية الشاملة نابع من تزايد الاعتراف بأن أنظمة الحماية الصحية والاجتماعية في لبنان لا تعاني فقط من ضعف الأداء، بل هي غير مؤهلة هيكلية لتقديم تغطية عادلة وشاملة وكافية ومستدامة.

استجابةً لهذه التحديات، شهد لبنان حراكاً متزايداً على مستوى الحوار بين مختلف الأطراف، وطرح مبادرات إصلاحيّة، وسنّ تشريعات تهدف إلى التقدّم نحو التغطية الصحية الشاملة. كما برزت تطوّراتٍ محورية في اتجاه بناء إطار حماية اجتماعية أكثر تكاملاً وشمولاً وعدالة، منهم إقرار الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعيّة (NSPS)، واعتماد القانون رقم 319. وتتمثّل أبرز الخطوات الرّاهنة في مشروع قانون التغطية الصحية الشاملة - وهو الخامس من نوعه خلال السنوات الثماني عشرة الماضية بعد محاولات متكررة لم يُكتب لها الاستمرارية بسبب الجمود السياسي، والزيائنية الطائفية، والمعارضة من قبل القطاع الخاص، وغيرها من العوائق. ويخضع المشروع حالياً لنقاش برلماني متزامن مع تنامي الزخم حول إنشاء "الهيئة الوطنية للصحة" (NHA)، التي من شأنها توحيد إطار تمويل وتقديم الرعاية الصحية المجتزئ، وغير الفعّال، وغير العادل.

يُعدّ لبنان من أعلى الدّول عالمياً من حيث الإنفاق الصحيّ المباشر من الجيب (OOP)، إذ يتجاوز هذا الإنفاق 90% من إجمالي الإنفاق الصحي، في حين توصي منظمة الصحة العالمية بالألا يتجاوز هذا المعدّل 75% تفادياً لإفقار السكان.¹² يعكس هذا الواقع حقيقة النظام الصحيّ المُخصّص إلى حد كبير. البنية التّحتية للصّحة العامّة، بالرغم عن قدرتها على الصمود، إلا أنها تعاني من نقص مزمن في التمويل وإضعاف متزايد بسبب هروب الموارد البشرية، والأضرار الشديدة والواسعة النطاق للبنية التحتية، والتدخل والشلل السياسي.

نظام التأمين الصحي الاجتماعي، الذي كان يعاني من القصور في الأساس، قد أصبح غير فعّالاً بعد الأزمة المالية في 2019. وبالتوازي مع التحديات التي يواجهها إطار الحماية الاجتماعية الأكبر، تعرض نظام التأمين الصحي وبرامجه المتداخلة إلى غياب نظام وطني للمعلومات الصحية و محدودة الموارد العامة، مما ضيّق الجهود نحو التوحيد والشمولية.

في الوقت الراهن، تُقدّم خدمات التأمين الصحي من خلال شبكة متفرّقة من الجهات الفاعلة، تشمل عدداً من الهيئات الحكوميّة، وكيانات من القطاع الخاص، ومنظمات غير حكومية، وجهات مانحة دولية، وذلك في ظل غياب إطار تنظيمي أو تنسيقي موحد، ومن دون نظام مركزي للإحالة الطبية أو رعاية المرضى أو توحيد هويتهم الصحية. ويؤدي هذا التشرذم إلى تفاقم الأعباء المالية من خلال ضعف كفاءة تخصيص الموارد، وارتفاع التكاليف الإدارية، مما يترك النظام الصحي يعاني من فجوات كبيرة في التغطية، لا سيّما بالنسبة للعاملين في القطاع غير النظامي، واللاجئين، والأشخاص ذوي الإعاقة، وغيرهم من الفئات الهشة.

في هذا السياق، جمع الحوار الوطني الثالث ضمن سلسلة الحوارات التي تنظمها منظمة العمل الدولية بالشراكة مع مبادرة الإصلاح العربي تحت عنوان "تعزيز الحماية الاجتماعية الشاملة في لبنان"، مجموعة واسعة من الجهات

المعنيّة، بما في ذلك مسؤولين حكوميين، ومنظمات دولية، وخبراء في الصحة العامة، وممثلين عن المجتمع المدني، وشركاء تنمية آخرين. هدّف الحوار إلى مناقشة الفرص والتحديات والمسارات الممكنة لدفع عجلة إصلاح نظامي الصحة والحماية الاجتماعية. وركّز النقاش بشكل خاص على مشروع قانون التغطية الصحية الشاملة، وتقييم مدى جاهزية البنية التحتية العامة والنظم الرقمية، ومعالجة التحديات المتعلقة بالتمويل والحوكمة، وتبسيط الضوء على الاحتياجات المتقاطعة للفئات الهشة. وقد ناقش المتحدثون والمشاركون الأسئلة التالية:

- ما هي فجوات تمويل التغطية الصحية الحالية والأسباب الكامنة وراءها؟
- ما هو التقدّم الذي تم إحرازه مؤخراً في خطط التعافي؟
- ما الذي تستلزمه إصلاحات الحماية الاجتماعية الأخيرة لإحراز المزيد من التقدم في التعافي؟
- ما هي الخطوات اللازمة للتقدم نحو بناء نظام رعاية صحية مستدام ومتاح للجميع؟
- كيف يمكننا ضمان استجابة نظام التأمين الصحي وقدرته على التكيّف مع مختلف الصدمات، بما في ذلك الأزمات الإنسانية؟

الاستنتاجات الرئيسية

التشرذم كحاجز بنيوي

يُعدّ التشرذم المؤسسي والتشغيلي العميق من أبرز مؤشرات فشل نظامي الصحة والحماية الاجتماعية في لبنان، حيث تعمل برامج ووزارات متعددة بشكل منفصل ومن دون تنسيق فعّال بين الجهات المعنية، في ظل ازدواجية في الهياكل تشغيلية، وغياب نظام موحد لإدارة المعلومات وسجل وطني شامل. ويؤدي هذا التشرذم أيضاً إلى تفاقم أوجه عدم الكفاءة، وزيادة التكاليف التشغيلية، وضعف القدرة على تجميع الموارد، مما يضاعف المخاطر المالية والصحية في البلاد. كما يُضعف هذا الواقع من قدرة الحكومة على تصميم وتنفيذ إصلاحات شاملة وحزم منافع عادلة ومنصفة.

قانون التغطية الصحية الشاملة: نقطة انطلاق

يعكس مقترح قانون التغطية الصحية الشاملة توافقاً سياسياً على إبقاء وزارة الصحة العامة الجهة المسؤولة عن شراء وتقديم وتنظيم الخدمات الصحية. إلا أن العديد من الأطراف المعنية يرون أن القانون لا يُمثّل إصلاحاً بنيوياً جذرياً. فـالهيئة الوطنية للصحة (NHA)، المُقترح إنشاؤها ضمن هيكلية الوزارة، قد تفتقر إلى الاستقلالية اللازمة، مما يُقوّض فعالية القانون ويحدّ من فرص تحقيق تقدّم ملموس.

12 Abou Samra, C, Assal, M, El-Jardali, F* K2P Policy Brief: Financing Universal Health Coverage in Lebanon through Health Taxes. Knowledge to Policy (K2P) Center. Beirut, Lebanon; August 1st, 2023.

13 تشمل العديد من الجهات، منهم وزارة الصحة العامة (MOPH)، صندوق الضمان الاجتماعي الوطني (NSSF)، الجيش اللبناني، قوى الأمن الداخلي، وتعاونية موظفي الدولة، وغيرها.

الضريبية التعسفية، وتحسين تنفيذ القوانين الضريبية، وضمان الشفافية في الجباية والتخصيص خطوات أساسية للمضي قدماً في الإصلاحات بشكلٍ فعال.

الاتفاقيات التي تبرمها وزارة الصحة العامة مع المستشفيات الخاصة تتطلب آليات شفافية أكثر صرامة، للحد من تحديد التعريفات بشكلٍ اعتباطيٍ وتقليص الضغوط السياسية المحتملة، على سبيل المثال لا الحصر. وبالإضافة إلى ذلك، يشكل الاعتماد المفرط على الجهات مانحة، إلى جانب التأخيرات المتكررة في صرف التمويل، مخاطر كبيرة. تعبر خطط إعادة الهيكلة الاقتصادية المقترحة عن تحول في الأولويات، بما يشمل مقترحات بفرض ضرائب على الأرباح الاستثنائية (windfall taxes)، وزيادة الاستثمارات الاجتماعية، فإن نجاح هذه الخطط يظل مرهوناً بوجود إرادة سياسية جماعية ونظم حوكمة خاضعة للمساءلة.

يواجه تنفيذ قانون التغطية الصحية الشاملة، إلى جانب الإصلاحات الأوسع في نظام الحماية الاجتماعية، تحديات سياسية بقدر ما هي تحديات تقنية ومالية. إن استعادة الإنفاق العام كجزء أساسي من العقد الاجتماعي، إلى جانب تعزيز المشاركة الشعبية وتكريس مبادئ العدالة والإنصاف، يشكلون شروطاً أساسية لإعادة بناء الإرادة السياسية واستعادة ثقة الناس في مؤسسات الدولة. في الوقت الحالي، يُعتبر القطاع الخاص الجهة الفاعلة والمهيمنة في القطاع الصحي في لبنان، حيث يستحوذ على غالبية أسرة المستشفيات وخدماتها، بالإضافة إلى تغطية التأمين الصحي¹⁴ وقد حاولت وزارة الصحة العامة الحد من هذا الخلل من خلال تشجيع استخدام المستشفيات الحكومية عبر تحسين توزيع مقدمي الخدمات، وتخفيف الأعباء المالية على المرضى، وتخصيص الميزانيات، لكن ضعف تطبيق القوانين التنظيمية حال دون تحقيق نتائج ملموسة. وبالمثل، فإن اعتماد قانون التغطية الصحية الشاملة المقترح على القطاع الخاص، الذي يفتقر إلى الشفافية والمساءلة الكافية، فضلاً عن إرث التجارب الفاشلة سابقاً للشراكات بين القطاعين العام والخاص في لبنان، يهدّدون بتحوّل هذا الإخفاق إلى فشل سياسي في المستقبل، وليس مجرد فشل تقني أو مالي. ولمواجهة هذه العوائق، يبقى الفصل الواضح بين أدوار الشاري (procurer) والمُنظّم (regulator) أمراً جوهرياً، مما يضمن قدراً أكبر من المساءلة مقارنة بإطار الهيئة الوطنية للصحة المقترح حالياً.

مستويات الخدمة، آليات الإحالة والتحديات التنظيمية

يركّز النظام الصحي العام في لبنان، سواء على مستوى التواصل أو في تخصيص الموارد، على الرعاية التخصصية والعلاج في المستشفيات، بينما يُهمّش الرعاية التوعوية والوقائية والعلاجية الخارجية، إما من خلال نقص التمويل أو الإهمال شبه الكامل. وقد واجهت المحاولات الرامية إلى تطبيق آليات الإحالة الطبية الأولية (gatekeeping)، عبر مراكز الرعاية الصحية الأولية، تحديات عديدة على المستويات التنظيمية والسلوكية والبنية التحتية. تُدار العديد من هذه المراكز من قبل منظمات غير حكومية، وتعتمد بشكل كبير على التمويل الخارجي، مما يجعلها عرضة لتقلبات الدعم الدولي وغياب التنظيم والرقابة المنتظمين. نتيجة لذلك، يؤدي ضعف الوصول إلى الرعاية

إلى فصل أدوار التنظيم والشراء، من خلال منح الهيئة الوطنية للصحة دوراً مستقلاً، أمر أساسي لتحقيق التوازن بين الحد من التكاليف، وضمان الجودة، وقياس الأداء. فمن المتوقع أن يؤدي فصل المشتري عن المزود إلى استخدام أكثر كفاءة لآليات التعاقد مع القطاع الخاص، وتعزيز دور الدولة في الإشراف والتنظيم، وتحقيق شراء استراتيجي ورقابة مالية أفضل، لا سيما من خلال تشجيع المنافسة والابتكار، وزيادة المرونة والاستجابة، وتقليل الأعباء البيروقراطية.

تجدر الإشارة إلى أن الموازنة التقديرية المقترحة ضمن القانون تستند إلى بيانات مجمعة من القطاع الخاص، حيث يفتقر لبنان إلى الحسابات الصحية الوطنية منذ عام 2017، والتي قد لا تعكس بدقة واقع نفقات المرضى في لبنان، مما يُعرض قانون التغطية الصحية الشاملة ونظام التأمين الصحي لمخاطر مالية قد تحول دون تنفيذ القانون بشكل مستدام.

فجوات التغطية المستمرة وأوجه عدم المساواة

رغم امتلاك لبنان لبنية تحتية صحية قوية وخبرة متراكمة في قطاع الرعاية الصحية تاريخياً، لا يزال نظامه الصحي يعاني من الإقصاء، خاصة تجاه الفئات الفقيرة والهشة. يواجه العمّال غير النظاميين والأشخاص ذوو الإعاقة، وكبار السن، واللاجئون، والمرضى المصابون بأمراض مزمنة، عوائق متعدّدة في الوصول إلى الرعاية الصحية، نتيجة ضعف التمويل، وما يرافقه من خطط غير مستدامة ماليًا، بالإضافة إلى غياب الشمولية في تصميم النظام، واعتماد المواطنين بشكل متزايد على الدفع من نفقاتهم الشخصية. وتبقى خدمات الرعاية النفسية، ورعاية ذوي الاحتياجات الخاصة، ورعاية نهاية الحياة، ومتطلبات علاج السرطان المتقدم، إلى حد كبير خارج نطاق التغطية أو غير ملبّاة بالشكل الكافي ضمن الخطط الحالية، بما في ذلك الخدمات المقدّمة عبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ووزارة الصحة العامة.

يهيمن القطاع الخاص على نظام الرعاية الصحية في لبنان، مع تركيز كبير على الاستشفاء والرعاية العلاجية، ممّا يحّد من تعزيز الرعاية الوقائية والمجتمعية. وللحدّ من هذا الخلل، تعاونت وزارة الصحة العامة مع منظمات غير حكومية وجهات خاصة لتوسيع شبكة مراكز الرعاية الصحية الأولية، التي تجاوز عددها 200 مركز بعد جائحة كوفيد-19.

الشلل السياسي والتقني في تمويل التغطية الصحية

خلال هذا الحوار السياساتي الثالث في هذه السلسلة، وكذلك في الحوارات السياساتية السابقة، كما في الأدبيات المتعلقة بالموضوع، طُرحت عدة مقترحات لتمويل الصحة، أبرزها فرض ضريبة الخطيئة (sin tax)، أو الضريبة الأحادية (monotax)، وغيرها من الإيرادات المخصّصة لهذا الغرض. ومع ذلك، وكما أكد المتحدثون، من الضروري معالجة الأزمة المالية في لبنان باعتبارها مسألة سياسية، بدلاً من التعامل معها كمسألة اقتصادية فقط. إذ تعكس الميزانيات العامة الحالية أولوية واضحة لخدمة الدين على حساب الإنفاق الاجتماعي، لا سيما على الصحة والتعليم. وتعتبر الحاجة إلى زيادة الإيرادات المحلية عبر نظام ضريبي تصاعدي وعادل يعيد توزيع الثروة، وإلغاء الإعفاءات

توصيات سياساتية

توصيات استراتيجية بشأن الإصلاحات الصحية

نحو التنفيذ الفعّال

- إنشاء هيكل حوكمة واضح ومستقل لتمويل الصحة وإصلاحها. يجب إعادة هيكلة الهيئة الوطنية للصحة (NHA) المقترحة بحيث تكون كياناً مستقلاً ومتعدّد القطاعات، إما عبر اعتماد استراتيجية تدريجية للخروج من وزارة الصحة العامة، أو من خلال تأسيسها خارج إطار الوزارات القائمة. يجب أن تجمع الهيئة بين خبرات الاقتصاد الصحي، وسياسات الصحة العامة، وتكنولوجيا المعلومات، والتمويل، وأن تضمن تمثيلاً متوازناً لجميع الجهات الفاعلة، بما في ذلك المجتمع المدني. يساعد هذا النموذج أن يؤسّس لفصل فعلي بين دور الشاري والمنظم للخدمات، وهو عنصر جوهري لضمان الشفافية، وتعزيز الحوكمة، وضمان استدامة الإصلاحات.

- إقرار خطة تنفيذ واضحة وتشريعات داعمة. عند اعتماد قانون التغطية الصحية الشاملة، سيطلب إعداد خطة تنفيذية مفصّلة، قوية، وقابلة للتنفيذ، جنباً إلى جنب مع المرسومات التنفيذية، على أن يتم تنفيذها بشكل فعّال مع المساءلة السياسية.

تعزيز الملكية الوطنية والتنسيق بين الوزارات

- تطوير التنسيق المؤسسي بين القطاعات. توحيد الجهود من خلال دمج الهيئات المتعددة من القطاعات المختلفة ضمن آليات مؤسسية موحّدة، على غرار اللجنة المقترحة للمساعدات الاجتماعية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية، والتي يُفترض أن تعمل بشكل متوازٍ ومتكامل مع وزارة الصحة العامة. وبشكل أكثر تحديداً، يُوصى بإنشاء لجنة وطنية للحماية الاجتماعية الصحية تعمل كذراع تنفيذي لمحور الحماية الصحية ضمن الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (NSPS)، بمشاركة تقنية من الوكالات والكيانات الرئيسية. كما أن وجود آلية تنسيق مع وزارة المالية أمر بالغ الأهمية لضمان الاستدامة المالية.

إعادة بناء الثقة وترسيخ مبدأ الشمول

- تطوير وتنفيذ حزمة منافع وطنية متكاملة. ضمان أن تكون الحزم شاملة تُغطّي جميع مستويات الرعاية، بما في ذلك الرعاية التوعويّة، والوقائيّة، والأوليّة، والثانوية، والثلاثية. وبذلك ضمان سد الفجوات القائمة في تغطية خدمات الصحة النفسية، ورعاية ذوي الاحتياجات الخاصة و كبار السن، والأمراض غير المعدية، إلى جانب وضع بروتوكولات موحّدة عبر القطاعات.
- إعطاء الأولوية للأنظمة القائمة على حساب الأنظمة الخاصة المجزأة وغير المستقرة والحدّ من التدخلات التي يقودها المانحون. ينبغي العمل على دمج الخدمات المقدّمة من قبل المنظمات الإنسانية وغير الحكومية تدريجيّاً ضمن النظام الوطنية الخاضعة للتنظيم، بالإضافة إلى تطوير آليات المساءلة والرقابة والضبط. ويجب أن يتمّ ذلك بشفافية، بهدف تعزيز استدامة الموارد وكفاءتها، والحد من الازدواجية. يُعدّ الاستثمار في الصحة العامة أمراً بالغ الأهمية للانتقال من نظام

الصحية، إلى جانب غياب نظام موحّد للإحالة الطبية ونظام تعريفي شامل و موّحد للمرضى، إلى تفاقم صعوبات ضبط التكاليف، وتراجع الثقة بالنظام الصحي، وانخفاض الكفاءة بين الجهات المعنية، وتعطيل استمرارية الرعاية الصحية المقدّمة للمرضى.

”يعاني لبنان من ضعف في أطر الخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص، فضلاً عن مشكلات جدية تتعلق بالشفافية المساءلة وإتاحة الوصول إلى المعلومات. لذلك، يجب أن تتركز الإصلاحات على تعزيز دور الدولة في ضمان الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بدلاً من تفويض هذا الدور إلى القطاع الخاص.“

حسن شري - مستشار - الشبكة العربية للمنظمات الغير حكومية للتنمية

فجوات البيانات ومحاولات الرقمنة

رغم إحراز بعض التقدّم في مجال الرصد الرقمي للأمراض المعدية، لا يزال لبنان يفتقر إلى بيانات شاملة حول مؤشرات الصحة الأساسية، ما يجعل التوصيات السياسية والبروتوكولات الصحية تفتقر إلى أساسات مبنية على الأدلة والبيانات. إذ تفتقر البلاد حالياً إلى بيانات حول معدلات الإصابة بالأمراض، وعبء المرض، والوفيات، واستخدام الخدمات الصحية، إضافة إلى غياب بيانات إحصائية محدّثة للسكان، مع فجوات أكبر في البيانات الصادرة عن المستشفيات الحكومية، ما يؤدي لسوء التخطيط. ومن دون هذه البيانات الدقيقة، تصبح تصاميم حزم المنافع ومقترحات التمويل المستدام، والنماذج الاكتوارية أقل مصداقية. وكما في العديد من القطاعات التي تُعنى بالسياسات العامة، يُعدّ إجراء تعداد سكاني مستقل، غير مسيس، وشامل شرطاً أساسياً لا غنى عنه لتصميم أي نظام حماية اجتماعية شامل وعادل.

أما جهود رقمنة النظام الصحي، ورغم ما تحمله من وعود لسدّ الفجوات في البيانات، فلا تزال تواجه تحديات كبيرة وتبقى محدودة في أثرها. فعلى الرغم من أن بعض المنصات الرقمية، مثل MediTrack¹⁵ وأنظمة تتبع المستلزمات الطبية على مستوى المستودعات، قد ساهمت في تحسين عمليات التوزيع وتقليل التسرّب، إلا أن هذه المنصات تعاني من غياب البيئّة المُمكّنة لنجاحها بسبب الانقطاع المتكرر في الكهرباء، والأمية الرقمية والتهميش الرقمي، وغياب معرّفات موحّدة وشاملة لتتبع المرضى، وهي عوامل تحدّ من فعالية أي نظام رقمي مقترح. وبينما توفر بعض البرامج التجريبية نقطة انطلاق لنقل السجلات الطبية وتتبع الحالات، إلا أنها لا تزال محدودة في ظل غياب بنية تحتية معلوماتية متينة، ونظام رقابي مستقل قادرين على تطوير نظام رقمي صحي متكامل وشامل على المستوى الوطني.

طويل الأمد. كما يجب أن تُربط هذه الإصلاحات بإصلاحات موازية في نظام السجل المدني، للحد من خطر الإقصاء والتهميش.

ضمان قدرة البنية التحتية الرقمية على دعم التحول الرقمي

• يجب أن تترافق أي إصلاحات رقمية في القطاع الصحي، مع استثمارات جادة في التحول الرقمي الشامل، مع مراعاة تحديات البنية التحتية الكهربائية، ومحو الأمية الرقمية والشمول، لا سيما بالنسبة للفئات المهمشة وسكان المناطق الريفية وكبار السن.

الوصول والعدالة والتصميم المتمحور حول الناس

التصديّ لتمرکز النظام الصحيّ حول الرعاية الثانوية والثالثية

• من الضروري معالجة تركيز النظام الصحي حصرًا على الرعاية الثانوية والثالثية، على حساب الرعاية الأولية، والعلاج الخارجي، والرعاية المنزلية. فإن تخصيص وزيادة التمويل وتوسيع مراكز الرعاية الصحية الأولية أمر أساسي. ومن خلال تحسين الحوافز لضمان التي تضمن أن تصبح هذه المراكز نقطة الدخول الأساسية والفعّالة إلى النظام الصحي، يمكن دعم وتعزيز أشكال الرعاية المُهملة، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى استعادة الثقة بها والنظام الصحي العام. وتشمل هذه الحوافز، على سبيل المثال، إطلاق نظام رقمي لسجلات المرضى على مستوى مراكز الرعاية، وتسليط الضوء على أهمية طب الأسرة.

• معالجة المحددات الاجتماعية للصحة والإقصاء ينبغي توسيع إمكانية الوصول إلى الرعاية الصحية للفئات الاجتماعية المحرومة والهشة، (على سبيل المثال اللاجئين والعمال غير النظاميين والعمّال الأجانب وعمّال وعاملات المنازل المهاجرين/ات، والأشخاص ذوي الإعاقة، وكبار السن، والمجتمعات المهمشة، والفقراء غير المؤمنين)، وذلك من خلال دمج خدمات الرعاية الصحية ضمن منظومات وخطط وخدمات الحماية الاجتماعية الأوسع. كما أن تصميم حزم منافع مخصصة لتلبية الاحتياجات المختلفة لهذه الفئات أمر في غاية الأهمية.

رعاية صحية يقوده القطاع الخاص، إلى نظام صحي وطني شامل، ميسور التكلفة وأكثر شمولاً.

• إنشاء آليات تظلم فعّالة وقويّة ضمن جميع البرامج الاجتماعية الوطنية وحزم المنافع: يمكن أن تساعد آليات التظلم الفعّالة في تعزيز الشفافية، وحلّ المشكلات بين مقدّمي الخدمات والمستفيدين، وتحسين جودة الخدمة وكفاءتها، وبالتالي زيادة الثقة والمساءلة.

التمويل المستدام لإصلاحات القطاع الصحي

الإصلاحات الضريبية وإعادة هيكلة الإيرادات

• توسيع الإيرادات العامة من خلال الضرائب التصاعدية عبر إلغاء الإعفاءات الضريبية العشوائية والقديمة، وتطبيق ضرائب على الأرباح الاستثنائية (windfall taxes) المفروضة على الثروات غير الاعتيادية، بالإضافة إلى فرض ضرائب مخصصة على السلع الضارة (مثل ضرائب التبغ، والكحول، الأطعمة السكرية والمالحة). التوجه بعيداً عن الاعتماد على تمويل المانحين.

تحسين الشفافية والكفاءة في جباية الضرائب وإعداد الموازنات

• تعزيز جباية الضرائب وإدارتها والحد من التسرب المالي. تعدّ عمليات الأتمتة، وتطبيق القوانين، وتعزيز الشفافية المؤسسية ضرورية لضمان فعالية القوانين الضريبية.

• ضمان تخصيص الأموال المخصصة بشكل شفاف لبرامج الصحة والحماية الاجتماعية. تظهر التجربة السابفة المتعلقة بضرية الإصابات الناجمة عن حوادث الطرق، التي بموجبها تم تحويل إيرادات الضرائب من صندوق تعويضات متخصص إلى الخزينة العامة، أن القوانين الضريبية لا تكون فعّالة إلا عندما تُعتبر ذات جدوى مالية وسياسية في آن معاً. ويمكن أن تساعد الأطر القانونية، والتشريعات، وخطط التنفيذ الواضحة والمفصلة والرقابة المستقلة والتقارير العامة الروتينية، بما في ذلك الرصد والتقييم، في منع تحويل الأموال عن وجهتها المحددة، وتعزيز الثقة في نزاهة المالية العامة.

الإصلاحات المؤسسية والتشغيلية

توحيد صناديق المخاطر من بين الصناديق القائمة

• يمكن لهيئة مستقلة ومركزية تحسين الكفاءة وتقليل الازدواجية والحدّ من ظاهرة الإدارة السلبية. فالوضع الراهن، الذي يتسم بتعدد الجهات المشتريّة للخدمات، واختلاف التعريفات والإجراءات ونسب التغطية بينها، يؤدي إلى ضعف في الفعالية وتسربات مالية كبيرة.

إدخال معرف فريد عالمي

• يُعدّ تحطّي غياب نظام معرف فريد وعالمي خطوة أساسية لمعالجة محدودية القدرة على تتبع المرضى، والخدمات، والمدفوعات، والعلاجات. اعتماد نظام تعريف رقمي، آمن وخاص، من شأنه أن يُعزّز المساءلة، ويُحسّن تخصيص الموارد، ويُبسّط تقديم الخدمات. ومن المفترض دمج هذا المعرف لاحقاً ضمن نظام وطني للمعلومات الصحية الذي يتطلب استثماراً

”الموازنة العامة ليست مجرد تمرين محاسبي، بل هي ترجمة لاستراتيجية الحكومة، بما يعكس رؤيتها وأولوياتها.“

سابين حاتم - كبيرة الاقتصاديين لدى معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

نبذة عن منظمة العمل الدولية

منظمة العمل الدولية هي أقدم وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة. وهي مكلّفة بتعزيز العدالة الاجتماعية وتعزيز العمل اللائق من خلال شركائها الثلاثين من الحكومات وأصحاب العمل والعمال. تأسس المكتب الإقليمي للدول العربية في عام 1976، ومقره في بيروت. وتتعاون مع الوزارات وأصحاب العمل ومنظمات العمال لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية، وتعزيز حوكمة العمل، وتحسين ظروف المواطنين واللاجئين على حد سواء من خلال الحوار بشأن السياسات، والمساعدة الفنية، وبناء القدرات للمساعدة في بناء أسواق عمل قادرة على الصمود ودعم الحقوق الأساسية في العمل وسط التحديات الاقتصادية والإنسانية المستمرة.

نبذة عن مبادرة الإصلاح العربي

مبادرة الإصلاح العربي مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية منبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي. تلتزم المبادرة في عملها مبادئ الحرية والتعددية والمساواة بين الجنسين والعدالة الاجتماعية. وهي تقوم بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقديم منبراً للأصوات المتميّزة.