منظمة العمل الدولية

unicef
for every child

نحو أرضية حماية اجتماعية في لبنان

السياسات المتاحة والتكلفة المقدرة للمِنَح الاجتماعية المرتبطة بدورة الحياة

مذكرة السياسات - الملخّص التنفيذي

آذار 2021

كلمة شكر وتقدير

أعدّت هذا الموجز شيا ماكالاناهان (كبيرة المتخصّصين في السياسات الاجتماعية في Development Pathways)، بتوجيه من لوكا بيليرانو (المتخصّص في الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية) وسارة هايغ (رئيسة قسم السياسات في اليونيسف)، وبمساهمة من لوكا بليرانو ورانيا اغناطيوس (منظمة العمل الدولية)، دانيال مونت (مركز السياسة الشاملة)، ألكسندر كوت (اليونيسف) وادلين كريتني (Development Pathways). وأجرى سباستيان سيلفا لياندر (مستشار مستقلّ) المحاكاة الجزئية والتحليل الكمي.

تم إعداد هذه الورقة ضمن ايطار برنامج "تحويل الحوار الوطني من أجل تطوير نظام وطني شامل للحماية الاجتماعية في لبنان" المموّل من الصندوق المشترك لأهداف التنمية المستدامة، وقد تم دعمها من قبل مكون الحماية الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية لشراكة الأمم المتحدة لتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (UNPRPD) في الاستجابة المشتركة لفيروس كورونا Covid 19.

الإشارة المرجعية المقترحة: منظمة العمل الدولية واليونيسيف (2021) السياسات المتاحة والتكلفة المقدرة للمِنَح الاجتماعية المرتبطة بدورة الحياة، مذكرة السياسات، ، بيروت.

الملخّص التنفيذي

يواجه لبنان أزمة خطيرة ومتعددة الجوانب تهدد بتقويض استقراره السياسي والاقتصادي والمالي والاجتماعي. والبلاد، بشعبها وحكومتها، أمام منعطف حرج، بما أنّ القرارات التي تُتَّخَذ بهدف (إعادة) بناء المؤسسات الأساسية، ستحدّد ما إذا كانت خطط التعافي الفوري والمسارات الطويلة الأجل ستنجح أو تفشل. والحماية الاجتماعية محوريّة في عملية إعادة الإعمار هذه، إلاّ أنّ التدابير المؤقتة والقائمة على ردود الفعل، لن تكفي إطلاقًا لوضع البلاد على المسار الصحيح. يتمتّع لبنان بفرصةِ مواجهة هذه الأزمة المهولة عبر الاستثمار بشكل مناسب في نظام حماية اجتماعية شامل ومرتبط بدورة الحياة. وبالتالي، لن يوفر هذا الاستثمار الإغاثة الفورية فحسب، بل يغذي أيضًا عمليّة تعافٍ أسرع ويؤسّس لاقتصاد ومجتمع أقوى ويمهدّ السبيل للمضي قدمًا.

الخلفية والسياق

يواجه لبنان أزمات اقتصادية واجتماعية وسياسية بلغت ذروةً غير مسبوقة، نتيجة ركود الاقتصاد الكلي، والانهيار المالي والنقدي، والتباطؤ السريع في النشاط التجاري، وتفاقم البطالة، وتفشّي الجوع، وفقدان الليرة اللبنانية 80 في المائة من قيمتها، جائحة كوفيد-19، بالإضافة إلى الأزمة الإنسانية التي نجمت عن انفجار مرفأ بيروت في 4 آب/ أغسطس.

إن تداعيات هذه الأزمات الاجتماعية مروّعة، وتحمل تَبِعات فظيعة تُثقِل كاهل ملايين اللبنانيين وغير اللبنانيين على حد سواء. فقد أدى ارتفاع معدلات البطالة والعمالة الناقصة، وانخفاض حجم التحويلات إلى صعوبة في تلبية العديد من اللبنانيين احتياجاتهم الأساسية، ما دفع بأعداد كبيرة منهم إلى هاوية الفقر، وأدّى إلى تفاقم العوز والبؤس المتفشّيَيْن أصلاً. ولم تساهم التداعيات الاقتصادية الناتجة عن كوفيد-19 والأضرار الناجمة عن انفجار بيروت إلاّ في تفاقم التحديات القائمة، في حين أن إلغاء الدعم الوشيك عن الواردات الأساسيّة، أيّ عن القمح والوقود والأدوية، وعن عدد من المنتجات الأساسية الأخرى لن يؤدي إلاّ إلى المزيد من انعدام الأمن بالنسبة إلى الفقراء الذين يعانون أصلاً والطبقة الوسطى.

إن النظام الوطني اللبناني لتوفير السلع والخدمات العامة والحماية الاجتماعية ضعيف وهشّ. فالكثير من الثغرات السياسية والتشريعية والمؤسسية تترك شريحة كبيرة من السكان من دون أيّ دعم. ويعتمد الإطار المؤسسي لتقديم الخدمات الأساسية المجزَّأ وغير المتكافئ إلى أقصى الدرجات، والمتجذر في "الرعاية الاجتماعية القائمة على الطائفية"[1]، على المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني لسدّ الثغرات التي عجزت الدولة عن سدّها في الاستجابة للاحتياجات الأساسية.

أدّتْ هذه الثغرات إلى انطلاق احتجاجات حاشدة منذ تشرين الأوّل/ أكتوبر 2019. وتعكس هذه المظاهرات المطالب المتزايدة والملحة باعتماد عقد اجتماعي جديد بين الدولة ومواطنيها. وإذا ما رغب لبنان في معالجة المظالم التي طال أمدها وطبعت ماضيه وحاضره، وتعزيز العقد الاجتماعي وبناء دولة قومية ناجحة، من الضروريّ للغاية أن يُحدث نقلة نوعية على مستوى نموذج الضمان الاجتماعي.

تقييم الثغرات على أساس ضمانات أرضية الحماية الاجتماعية في لبنان

تعتمد القدرة على تحقيق التوازن بين أولويات متعددة، بما في ذلك الحماية الاجتماعية، ولكن أيضًا النمو والعمالة، ولا سيّما التعافي، إلى حد كبير على الاستثمار المبكر في توفير دخل أساسي وأمن صحي (أيّ توفير أرضية حماية اجتماعية) لجميع السكان. ومن أجل الوفاء بهذه الضمانات، يستخدم معظم البلدان مجموعة من الإعانات الأساسية، ويمكن توفيرها من خلال مجموعة متنوّعة من الأدوات الممولة من المساهمات أوالضرائب، بالإضافة إلى البرامج التكميلية الأخرى، مثل شبكات الأمان وبرامج التوظيف.

حتى قبل اندلاع الأزمات الأخيرة، عانى نظام الحماية الاجتماعية في لبنان ثغرات كبرى على مستوى التغطية القانونية والتغطية الفعالة، كما عانى نقصًا مزمنًا في التمويل. ويوفّر نظام الاشتراكات على الأقل بعض الإعانات لتغطية حالات الطوارئ الأساسية لدورة الحياة، حتى ولو كانت غير كافية على الإطلاق وبحاجة ماسة إلى إصلاح. لكنّ لبنان بالكاد يقدّم ضمانات ممولة من الضرائب لتوفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، والأشخاص في سن العمل والمسنين. ونتيجة لتصميم نظام الضمان الاجتماعي المتشعّب في لبنان (ما يؤدي إلى التجزئة المؤسسية)، فإن عددًا كبيرًا من الاشخاص في "الوسط المفقود"، أي من يعمل في القطاع غير الرسمي، و/ أو لا يُعتبر فقيرًا لدرجة التأهل لإعانات الملاذ الأخير، على غرار البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا، محرومٌ من الوصول إلى أيّ شكل من أشكال الحماية الاجتماعية. ويُعتَبَر التوسيع المعلن عنه للبرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا عبر المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي خطوة بارزة في سياق الأزمة الحالية، ولكنْ لا يمكن لأيّ برنامج طارئ يهدف إلى مكافحة الفقر ويستهدف الفقراء المدقعين لمدة 12 شهر، أن يشكّل بديلاً عن نظام حماية اجتماعية متعدد المستويات يستند على أرضية حماية اجتماعية دائمة.

وفي الواقع، إن الغياب شبه الكامل "لأرضيّة" حماية اجتماعية على أساس دورة الحياة أو نظام منح اجتماعية في لبنان يجعل من الصعب للغاية التصور كيف يمكن للبلاد أن تبدأ بإصلاح نظام قائم على الاشتراكات من دون الاستثمار أولاً، لا بل بشكل موازٍ، في ضمان سلامة الركائز الأساسيّة ومتانتها.

[1] (Baumann, 2019; Cammett, 2014; Parreira, 2019; Salti and Chaaban, 2010)

نحو أرضية حماية اجتماعية في لبنان

توفر الأزمة الحالية فرصة غير مسبوقة للانضمام إلى مجموعة متنامية داخل لبنان وخارجه، تسعى إلى تحويل التفكير بشأن الحماية الاجتماعية في المنطقة، من النهج الطائفي المجزأ الذي يميز النظام الحالي، نحو نهج يركز على مفاهيم الاستحقاقات القائمة على الحقوق للجميع.[2]

إدماج الضمانات المموّلة من الضرائب في النظام القائم

لا يجمع نظام الحماية الاجتماعية *المتعدد المستويات والقائم على الحقوق* بشكل عشوائي أنواع مختلفة من الأدوات، ولا يستهدف مجموعات محددة بدقة، بل يدمجها بطريقة توفّر تغطية شاملة لكل شخص يعاني حالة من حالات طوارئ دورة الحياة.

ويحتاج نظام الحماية الاجتماعية الشامل المرتبط بدورة الحياة في لبنان إلى البناء على الأسس القائمة ضمن إطار متعدد المستويات، وإلى إدخال العناصر الأساسيّة التالية أو إصلاحها:

1. إنّ مجموعة الإعانات الأساسيّة المرتبطة بدورة الحياة الممولة من الضرائب، على غرار إعانات الأطفال والإعاقة ومعاشات الشيخوخة، أساسية لنظام شامل، ولكنها غير متوفّرة أبدًا في لبنان.

2. يجب إدخال هذه الضمانات الأساسية في موازاة اعتماد إصلاحات تهدف إلى تحسين نظام التأمين الاجتماعي، ولا سيما الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بما في ذلك الإصلاحات اللازمة لنظام تعويض نهاية الخدمة، فيتحوّل إلى معاشات تقاعد تُدفَع شهريًا وبصورة منتظمة ويمكن التنبّؤ بها، ما يحسّن ملاءمة الإعانات ويؤدّي إلى اعتماد نظام تأمين ضد البطالة يضمن أمن الدخل على الأمد القصير لأعداد كبيرة ومتزايدة من العاطلين عن العمل.

3. سيكون للبرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا والاستجابة الطارئة من خلال المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي دور بارز يؤدّياه، لا سيما ضمن إطار الإعدادلأرضية نظام حماية اجتماعية. ويمكن لبرامج استهداف الفقر التي تتضمن تحويلات نقدية أن توفر الملاذ الأخير الحيوي لأمن دخل من يتلقّاها، ويجب تعزيزها لتواصل أداء دورها كشبكة أمان. ومع ذلك، يجب إعادة التأكيد على أن برامج مثل البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا، لا يمكنها، بطبيعة تصميمها، أن تحل محل نظام الحماية الاجتماعية القائم على الحقوق الذي يوفر أمن الدخل للجميع عندما يواجهون حالات طارئة مرتبطة بدورة الحياة.

4. بالإضافة إلى ذلك، تدعو التوصية 202 إلى ضمانات أساسية تكفل الوصول إلى الرعاية الصحية؛ لذلك، ستكون حزمة الرعاية الصحية الشاملة ضرورية لسد الثغرات البارزة في التغطية الصحية في لبنان. وتضمن الإصلاحات التي تغطّي بالتوازي الأنظمة القائمة على الاشتراكات والضمانات الممولة من الضرائب، الحق في الحماية الاجتماعية، والحفاظ على حوافز الانتساب إلى نظام التأمين الاجتماعي، وأنّ البرامج المختلفة تعمل بطريقة متكاملة.

يتم تلخيص العناصر الأساسية لنظام شامل في لبنان ، بما في ذلك ضمانات دورة الحياة الأساسية وشبكات الأمان والتأمين الاجتماعي ، في الجدول أدناه.

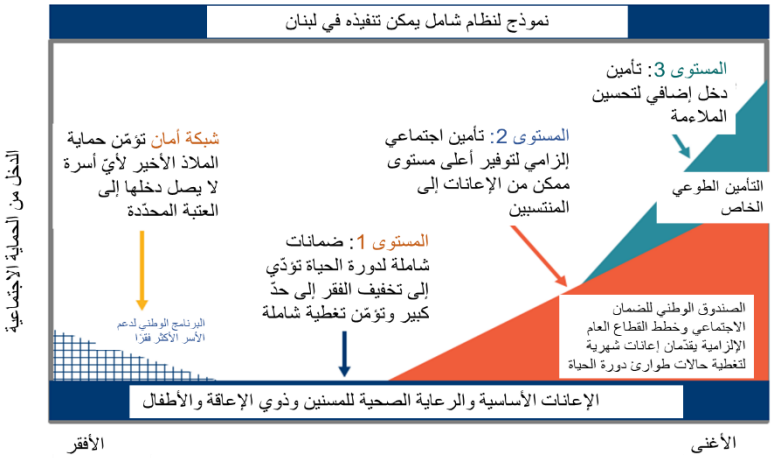
الجدول ES 1: نهج متعدد الجوانب لتأمين ضمانات أرضية الحماية الاجتماعية في لبنان

	ضمانة أرضية الحماية الاجتماعية	أهداف أخرى	المخطط الرئيسي الممول من الضرائب (المستوى 1)	إصلاحات الضمان الاجتماعي الطوعية الرئيسية (المستوى 2)
ضمانات دورة الحياة الأساسية	أمن الدخل للأطفال	رأس المال البشري	إعانة الطفل	تعزيز كفاية التعويضات العائلية المدفوعة من خلال نظام الاشتراكات
	أمن الدخل للأشخاص ذوي الإعاقة	الإدماج الاجتماعي والاقتصادي	إعانة الأشخاص ذوي الإعاقة	إصلاح تعويض نهاية الخدمة لدفع معاشات التقاعد الشهرية المنتظمة والتي يمكن التنبؤ بها تعزيز كفاية إعانة العجز المدفوعة من خلال نظام الاشتراكات
	أمن الدخل للمسنين	الكرامة في سن الشيخوخة	معاش الشيخوخة	إصلاح تعويض نهاية الخدمة لدفع معاشات التقاعد الشهرية المنتظمة والتي يمكن التنبؤ بها تعزيز كفاية إعانة العجز المدفوعة من خلال نظام الاشتراكات
	الوصول المالي إلى الصحة	مجتمعات صحية	حزمة التغطية الصحية الشاملة	توسيع تغطية التأمين الصحي لصندوق الضمان الاجتماعي الوطني
شبكة الأمان	أمن الدخل للأسر	مكافحة الفقر المدقع	برنامج يستهدف الفقر (البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا / المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي)	استحداث نظام التأمين ضد البطالة

[2] (Center for Studies on Aging et al., 2020; LCPS, 2020; Lebanon DPOs, 2020; Oxfam, 2020; UN Lebanon, 2020a; UNICEF and ILO, 2020)

وبالتالي، يمكن في المستقبل لنظام شامل قائم على الحقوق ومتعدد المستويات في لبنان، أن يجمع بين الضمانات الممولة من الضرائب والتأمين الإلزامي، فيوفّر توسيع التغطية أفقيًا وعموديًا، كما هو موضّح في الرسم1 أدناه. وبالتالي، تصبح مجموعة من إعانات دورة الحياة الأساسية، التي يمكن أن تكون شاملة أو تستثني من هم منتسبين الى أنظمة التأمين الاجتماعي، ركيزة النظام (المستوى 1). ويوفر التأمين الاجتماعي الإلزامي عبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وصناديق القطاع العام الإلزامية، ترشيد الاستهلاك وأمن الدخل المنتظم والقابل للتنبؤ به لحالات طوارئ دورة الحياة الأساسية (المستوى 2) لمن يدفع اشتراكات كافية. وفي مقابل ذلك، سيتمكن أصحاب الدخل المرتفع والقادرون على دفع اشتراكات إضافية من الحصول على دخل إضافي من خلال الخطط الطوعية أو الخاصة (المستوى 3). ولشبكات الأمان دور تؤدّيه أيضًا، ولكن إذا كانت ضمانات دورة الحياة تعمل كما هو مفترض، (أي أنها كافية وتحقق تغطية واسعة للسكان)، يصبح دور شبكة الأمان محدودًا. ففي لبنان، قد يعني ذلك أن الأسر القليلة التي لا تضمّ أفرادًا مؤهلين للحصول على ضمانات دورة الحياة الأساسية الفردية، أو تكون هذه الضمانات غير كافية لهم، فإن شبكة أمان الملاذ الأخير مثل البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا، ستكون متوفّرة لجميع الأسر[3] التي لا يصل دخلها إلى العتبة المحدّدة.

الرسم ES-1: نظام حماية اجتماعية شامل ومتعدّد المستويات في المستقبل



تصميم نظام حماية اجتماعية شامل مرتبط بدورة الحياة

في التحليل التالي، أعددنا نماذج عن ثلاث إعانات أساسية مرتبطة بدورة الحياة عبر استخدام ثلاثة خيارات تصميم عالية المستوى: تصميم شامل (يغطي كل شخص في الفئة)؛ تصميم تمّ اختباره من حيث الثراء (يغطي كل شخص في الفئة باستثناء الأفراد الذين يعيشون في أسر تنتمي إلى أعلى 20 في المئة بحسب توزيع الدخل)؛ وتصميم تمّ اختباره من حيث التأمين (يغطي كل شخص في الفئة باستثناء المنتسبين أو المستفيدين من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو نظام الضمان الاجتماعي العام).

ضمن أطر التصميم العالية المستوى هذه، عدّلنا معايير الأهلية لاستكشاف الخيارات المتوفّرة بهدف تحقيق التوازن بين الأهداف الطويلة الأجل للتغطية الشاملة والموارد المتاحة حاليًا. وتتضمن السيناريوهات التي تناولها هذا البحث تباينًا على مستوى سن الأهلية، حيث يأخذ الخيار 1 في الاعتبار نطاق أهلية أوسع بحسب السن لإعانات الأطفال (جميع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0 و17 عامًا) ومعاشات الشيخوخة (جميع الأشخاص الذين تخطّوا الـ65 من عمرهم)، والخيار 2 يأخذ في الاعتبار نطاق أهلية أضيق بحسب السنّ لهذه الإعانات (جميع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0 و7 أعوام وجميع الأشخاص الذين تخطّوا الـ70 من عمرهم).

قد ينظر صانعو السياسات أيضًا في نسب مختلفة لقيمة التحويل ، شرط أن تكون كافية بحدّها الأدنى على أساس مجموعة من المعايير الوطنية والدولية. وأخذ التحليل في الاعتبار عددًا من الخيارات، بدءًا من الأكثر تواضعًا وصولا إلى الأكثر سخاءً، لقيمة التحويل المستمدة من معيار الحد الأدنى للأجور المحدّد على المستوى الوطني، المعروف بـ*salaire minimum interprofessionnel de croissance* أو SMIC.[4] ويشمل التصميم المتواضع: بالنسبة إلى إعانات الأطفال، 20 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور المحدّد على المستوى الوطني لكلّ طفل شهريًا؛ وبالنسبة إلى إعانات ذوي الإعاقة 50 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور المحدّد على المستوى الوطني لكل شخص بالغ شهريًا بالإضافة الى 20 في المائة و 10 في المائة من الحد الأدنى للأجور المحدّد على المستوى الوطني للأطفال ذوي الإعاقة و كبار السن من ذوي الإعاقة ، على التوالي (كإضافة إلى إعانة الطفل ومعاش الشيخوخة في حالة الإعاقة)؛ وبالنسبة إلى معاشات الشيخوخة، 40 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور المحدّد على المستوى الوطني لكلّ شخص شهريًا. ويشمل التصميم الأكثر سخاء ما يلي: بالنسبة إلى إعانات الأطفال، 40 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور المحدّد على المستوى الوطني لكلّ طفل شهريًا؛ وبالنسبة إلى إعانات الأشخاص ذوي الإعاقة، 75 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور المحدّد على المستوى الوطني لكل شخص شهريًا بالإضافة الى 40 في المائة و15 في المائة من الحد الأدنى للأجور المحدّد على المستوى الوطني للأطفال ذوي إعاقة و كبار السن من ذوي الإعاقة ، على التوالي (كإضافة)؛ وبالنسبة إلى معاشات الشيخوخة، 60 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور المحدّد على المستوى الوطني لكلّ شخص شهريًا.

لأغراض التوضيح، نظرت المحاكاة أيضًا في الآثار المحتملة لحزم التحويل المختلفة على دخل الأسرة. مما لا يثير الدهشة، تشير النتائج إلى أن التحويلات السخية تؤدي دورها بشكل أفضل من التحويلات المتواضعة في كل من خيارَي التصميم، كما أنّ التصميم الشامل يرتبط على وجه التحديد، بمتوسط زيادات أعلى في الدخل عبر الشرائح العشرية للثروة مقارنة مع التصميم الذي يستثني الأشخاص المنتسبين إلى أنظمة التأمين الإجتماعي،

[3] تجدر الإشارة إلى أنّه، في الإطار المبني على أساس دورة الحياة، تُدفَع الإعانات إلى الأفراد كحق من حقوق الجنسية أو الإقامة. وفي المقابل، تُدفَع الإعانات التي تستهدف القضاء على الفقر إلى الأسر.

[4] يبلغ الحدّ الأدنى للأجور المحدّد على المستوى الوطني حاليًا 675,000 ليرة لبنانية شهريًا. فمتوسط أجر العامل غير الماهر، المستخدم لقياس ملاءمة الإعانات في اتفاقية منظّمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (رقم 102 لعام 1952)، يكاد يعادله. وتفرض الاتفاقية إعانات دنيا تبلغ 40 في المائة من متوسط أجر العامل غير الماهر لكبار السن.

نظرًا إلى أنّ عددًا أكبر بكثير من الأشخاص سيتلقى تحويلات أكبر. بالإضافة إلى ذلك، تؤدي جميع الأنظمة الشاملة المقترحة إلى ارتفاع ملحوظ في دخل الأسرة، لا سيما بين الأسر التي تنتمي إلى الشرائح الدنيا لتوزيع الاستهلاك.

تقدير تغطية الحماية الاجتماعية الشاملة المرتبطة بدورة الحياة وتكلفتها

للاختيارات المتعلقة بهذه المجموعات المختلفة من التصميم العالي المستوى وسنّ الأهلية وقيم التحويل، انعكاسات على حجم الاستثمار المطلوب لتمويلها. ومن خلال الجمع بين عناصر التصميم الثلاثة هذه، درس التحليل تكلفة أربع مجموعات أساسية من البرامترات، كما هو مبيّن في الجدول ES-2 أدناه.

الجدول ES-2: البرامترات الأساسية لحزم السياسات

	سنّ الأهلية	قيمة التحويل
الخيار 1أ	واسعة النطاق	متواضعة
الخيار 1ب	واسعة النطاق	سخية
الخيار 2أ	ضيّقة النطاق	متواضعة
الخيار 2ب	ضيّقة النطاق	سخية

ومن ثمّ، تمّ تطبيق هذه البرامترات الأساسية على التصاميم الرفيعة المستوى الشاملة، وتلك التي تم اختبارها من حيث الثراء ومن حيث الإعانات لإظهار مدى تغطية كل خيار وإنتاج مجموعة من التكاليف. ويتم عرض تغطية الخيارات المختلفة وتكلفتها في الجدول ES-3 والجدول ES-4، ما يُظهر انعكاسات واضحة للغاية للنطاقات العمرية الضيقة مقابل النطاقات العمرية الواسعة، وقيم التحويل السخية مقابل قيم التحويل المتواضعة، وكذلك بالنسبة إلى مختلف مجموعات التصاميم الرفيعة المستوى.

الجدول ES-3: خيارات المِنَح الاجتماعية الشاملة المرتبطة بدورة الحياة في لبنان، التغطية

الخيار	إعانة أساسية مرتبطة بدورة الحياة	معايير الأهلية	تصميم رفيع المستوى (معايير الاختيار)								
			شامل (كافة الأشخاص في الفئة)			تمّ اختباره من حيث الثراء (استثناء أغنى 20 في المائة)			تمّ اختباره من حيث المنافع الأخرى (استثناء المنتسبين إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وغيره من أنظمة الضمان الاجتماعي)		
			التغطية (من نسبة السكان)	التغطية (بحسب عدد الأفراد)	التغطية (بحسب عدد الأسر)	التغطية (من نسبة السكان)	التغطية (بحسب عدد الأفراد)	التغطية (بحسب عدد الأسر)	التغطية (من نسبة السكان)	التغطية (بحسب عدد الأفراد)	التغطية (بحسب عدد الأسر)
الخيار 1: سنّ الأهلية أوسع نطاقًا	إعانات الأطفال	0-17	25.9	1,002,315	462,014	22.0	850,232	379,768	11.3	435,617	186,931
	إعانات الأشخاص ذوي الإعاقة	18-64 ، من ذوي الإعاقة 0-17، من ذوي الإعاقة (إضافة) 65+ ، من ذوي الإعاقة (إضافة)	4.4	169,213	140,150	3.8	147,096	121,470	2.2	85,195	70,616
	معاشات الشيخوخة	65+	13.32	508,364	368,054	9.6	369,933	271,455	4.3	164,262	140,793
الخيار 2: سنّ الأهلية أضيق نطاقًا	إعانات الأطفال	0-7	10.6	408,943	255,246	9.0	346,759	214,472	4.6	176,834	106,679
	إعانات الأشخاص ذوي الإعاقة	18-64 ، من ذوي الإعاقة 0-17، من ذوي الإعاقة (إضافة) 65+ ، من ذوي الإعاقة (إضافة)	4.4	169,213	140,150	3.8	147,096	121,470	2.2	85,195	70,616
	معاشات الشيخوخة	70+	9.1	351,631	269,666	6.9	264,774	203,736	3.0	115,808	103,968

المرجع: محاكاة جزئية قام بها معدّو الدراسة على أساس بيانات مسح القوى العاملة والأحوال المعيشية للأسر في لبنان 2019/2018.

الجدول ES-4: خيارات المِنَح الاجتماعية الشاملة لدورة الحياة في لبنان، البرامترات والتكلفة

الخيار	خيار فرعي	إعانات أساسية لدورة الحياة	معايير الأهلية	قيمة التحويل (بالليرة اللبنانية)	تصميم رفيع المستوى (معايير الاختيار) والتكلفة					
					شامل (كافة الأشخاص في الفئة)		تمّ اختباره من حيث الثراء (استثناء أغنى 20 في المائة)		تمّ اختباره من حيث المنافع الأخرى (استثناء المنتسبين إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وغيره من أنظمة الضمان الاجتماعي)	
					التكلفة السنوية (بمليارات الليرة اللبنانية)	التكلفة السنوية (نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)	التكلفة السنوية (بمليارات الليرة اللبنانية)	التكلفة السنوية (نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)	التكلفة السنوية (بمليارات الليرة اللبنانية)	التكلفة السنوية (نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)
الخيار 1: سنّ الأهلية أوسع نطاقًا	الخيار 1أ: متواضع	إعانات الأطفال	0-17	20 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكلّ طفل شهريًا	1,624	1.96	1,377	1.66	706	0.85
		إعانات الأشخاص ذوي الإعاقة	18-64 ، من ذوي الإعاقة	50 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكل شخص شهريًا	359	0.43	317	0.38	206	0.25
			0-17، من ذوي الإعاقة (إضافة)	بالإضافة الى إعانة الطفل، 20 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكل طفل شهرياً						
			65+ ، من ذوي الإعاقة (إضافة)	بالإضافة الى معاش الشيخوخة، 10 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكل شخص شهرياً						
		معاشات الشيخوخة	65+	40 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكلّ شخص شهريًا	1,647	1.99	1,199	1.45	532	0.64
		إجمالي تكلفة الخيار 1أ			**3,630**	**4.38**	**2,893**	**3.49**	**1,444**	**1.74**
	الخيار 1ب: سخي	إعانات الأطفال	0-17	40 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكلّ طفل شهريًا	3,248	3.92	2,755	3.32	1,411	1.70
		إعانات الأشخاص ذوي الإعاقة	18-64 ، من ذوي الإعاقة	75 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكل شخص شهريًا	550	0.66	485	0.59	315	0.38
			0-17، من ذوي الإعاقة	بالإضافة الى إعانة الطفل، 40 في المائة من من الحدّ الأدنى للأجور لكل طفل شهرياً						
			65+ ، من ذوي الإعاقة	بالإضافة الى معاش الشيخوخة، 15 في المائة من من الحدّ الأدنى للأجور لكل شخص شهرياً						
		معاشات الشيخوخة	65+	60 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكلّ شخص شهريًا	2,471	2.98	1,798	2.17	798	0.96
		إجمالي تكلفة الخيار 1ب			**6,268**	**7.56**	**5,038**	**6.08**	**2,525**	**3.05**

الخيار 2: سنّ الأهلية أضيق نطاقًا	الخيار 2أ: متواضع	إعانات الأطفال	0-7	20 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكلّ طفل شهريًا	662	0.8	562	0.68	286	0.35
		إعانات الأشخاص ذوي الإعاقة	18-64 ، من ذوي الإعاقة	50 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكل شخص شهريًا	401	0.48	354	0.43	225	0.27
			0-17، من ذوي الإعاقة	للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0-7 ، بالإضافة إلى إعانة الأطفال، 20 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكل طفل شهرياً بالنسبة للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 8 - 17 عامًا ،20 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكل طفل شهريًا						
			+70 ، من ذوي الإعاقة	بالإضافة الى معاش الشيخوخة، 10 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكل شخص شهرياً						
		معاشات الشيخوخة	70+	40 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكلّ شخص شهريًا	1,139	1.38	858	1.04	375	0.45
		إجمالي تكلفة الخيار 2أ			**2,202**	**2.66**	**1,773**	**2.14**	**887**	**1.07**
	الخيار 2ب: سخي	إعانات الأطفال	0-7	40 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكلّ طفل شهريًا	1,325	1.60	1,123	1.36	573	0.69
		إعانات الأشخاص ذوي الإعاقة	18-64 ، من ذوي الإعاقة	75 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكل شخص شهريًا	615	0.74	544	0.66	345	0.42
			0-17، من ذوي الإعاقة	للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0-7 ، بالإضافة إلى إعانة الأطفال، 20 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكل طفل شهرياً بالنسبة للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 8 - 17 عامًا ،20 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكل طفل شهريًا						
			+70 ، من ذوي الإعاقة	بالإضافة الى معاش الشيخوخة، 10 في المائة من من الحدّ الأدنى للأجور لكل شخص شهرياً						
		معاشات الشيخوخة	70+	60 في المائة من الحدّ الأدنى للأجور لكلّ شخص شهريًا	1,709	2.06	1,287	1.55	563	0.68
		إجمالي تكلفة الخيار 2ب			**3,649**	**4.40**	**2,955**	**3.57**	**1,481**	**1.79**

المرجع: محاكاة جزئية قام بها معدّو الدراسة على أساس بيانات مسح القوى العاملة والأحوال المعيشية للأسر في لبنان 2019/2018. رقم إجمالي الناتج المحلي المستخدم هو من آفاق الاقتصاد العالمي لعام 2018 ، حيث يتم تقدير تكاليف الإعانات باستخدام الحد الأدنى الرسمي للأجور عند مستويات الأسعار قبل الأزمة لضمان كفاية الفوائد. سيؤدي استخدام رقم أكثر تحديثًا للناتج المحلي الإجمالي إلى انخفاض التكلفة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي ، ولكن قيمة الحد الأدنى للأجور قد تآكلت بشكل كبير بسبب التضخم.

إنّ نظامًا شاملاً مرتبطا بدورة الحياة على أساس تحويلات شاملة تغطي جميع الأطفال والبالغين ذوي الإعاقة وكبار السن الذين تخطوا الـ65 من عمرهم، مع تقديمات سخية نسبيًا (الخيار 1ب - شامل) من شأنه أن يشكّل التزامًا حقيقيًا بـ"إعادة البناء بشكل أفضل" في لبنان، ويتطلب استثمارًا بنسبة 7.56 في المائة من إجمالي الناتج المحلي. وفي المقابل الأقصى لهذا الخيار، فإن الحزمة الأقل طموحًا هي تحويل متواضع تم استثناء منه المنتسبين الى أنظمة تأمين أخرى، ولا يغطي سوى الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0 و7 سنوات، وكبار السن الذين تخطّوا الـ70 من عمرهم، تتطلّب استثمارًا يبلغ حوالى 1.07 في المائة من إجمالي الناتج المحلي. وما بين هذين الخيارَين، يمكن لصانعي السياسات أن يختاروا بين مجموعة واسعة من التصميمات الأخرى. عند تنفيذه جنبًا إلى جنب مع شبكات الأمان التي تشكل الملاذ الأخير، تُقدّر تكلفة نظام الحماية الاجتماعية الشامل في لبنان بين 1.64 و 7.64 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

تمويل أرضية الحماية الاجتماعية في لبنان واعتبارات أساسيّة أخرى

ينفق لبنان حاليًا 6.23 في المائة من ناتجه المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية ، باستثناء الصحة والدعم. وهذا أقل من متوسط إنفاق البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى البالغ 8 في المائة[5] وهو مخصص بشكل أساسي للتأمين الاجتماعي للعاملين في القطاع العام. ومن ثم، فإن المِنَح الاجتماعية على أساس دورة الحياة وشبكات الأمان المقترحة ستستلزم استثمارًا أكبر في التقديمات الممولة من الضرائب (المساعدات الاجتماعية) وزيادة كبيرة عن مستويات الإنفاق الحالية التي تبلغ حوالي 0.17 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

على المدى المتوسط، يمكن أن تؤدي زيادة الإيرادات من الضرائب التصاعدية وإعادة تخصيص الإنفاق العام داخل قطاع الحماية الاجتماعية وخارجه إلى توليد قاعدة الموارد اللازمة لتمويل حد أدنى من أرضية الحماية الاجتماعية على أساس دائم. وعلى المدى القصير، فإن إعادة التخصيص الجزئي للموارد من دعم السلع المستوردة سيوفر حيزًا ماليًا واسعًا لتنفيذ برامج المساعدة الاجتماعية الممولة من الضرائب والتي يمكن أن توفر الحماية الكافية لنسبة كبيرة من السكان. في حين أن بعض الدعم باهظ الثمن وتراجعي للغاية، إلا أنه يشكل حاليًا العمود الفقري للإنفاق الاجتماعي في لبنان. سيؤدي رفع الدعم إلى تدهور كبير في مستويات المعيشة للفقراء والطبقة الوسطى، ما لم يتم وضع ضمانات حماية اجتماعية شاملة وكافية ودائمة. استنادًا إلى عمليات المحاكاة وتقديرات التكلفة الواردة في هذه الورقة، فإن إعادة تخصيص ربع إلى ثلث الموارد التي يتم إنفاقها حاليًا على الدعم نحو الحماية الاجتماعية من شأنه أن يوفر الأسس الصلبة لأرضية الحماية الاجتماعية التي يحتاجها لبنان بشدة.

إلى جانب خيارات التصميم والتمويل المعروضة أعلاه، على صانعي السياسات أن يبحثوا أيضًا في التشكيلة المؤسسية، بما في ذلك الروابط مع البرامج الأخرى، ووتيرة الإصلاحات ضمن المشهد السياسي الوطني، والقيود على مستوى النظام والقدرة التي تعيق التنفيذ. ويجب أن يبحثوا أيضًا، لا سيّما في لبنان، في كيفية تفاعل وتماشي نظام الحماية الاجتماعية مع الدعم المقدم لغير اللبنانيين. وضمن إطار متعدد المستويات، على صانعي السياسات أن يتأكّدوا من أن قيمة الإعانات على مختلف المستويات تحافظ على الحوافز للانتساب إلى التأمين الاجتماعي، مع إيلاء اهتمام خاص للترتيبات المؤسسية والمالية والإدارية التي تضمن التنفيذ السلس بدون أيّ عقبات.

وفي حين يبحث لبنان في خيارات إعادة البناء عقب سنوات طويلة من الأزمات المؤسسية والاقتصادية والسياسية غير المسبوقة، يؤكّد التحليل الوارد أعلاه أن نظام الحماية الاجتماعية الشامل المرتبط بدورة الحياة يشكّل نقطة انطلاق لا يُستهان بها. وبالتالي، لا بدّ من الاستثمار في بناء أسس متينة، هي أرضية الحماية الاجتماعية، وإطلاق إصلاحات تكميلية لنظام التأمين الاجتماعي من شأنها أن تعزز الملاءمة والثبات والاستدامة، ضمن إطار متكامل متعدد المستويات. وفي غضون ذلك، توفر شبكات الأمان،على غرار البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا والمشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي، شريان حياة لمن تمّ تقييمه على أنه من الفقراء المدقعين، وتشكل رؤية طويلة الأجل لنظام حماية اجتماعية شامل مرتبط بدورة الحياة.

الخلاصة

يستحق اللبنانيون والمقيمون في لبنان نظام حماية اجتماعية يمكنهم الاعتماد عليه طوال حياتهم عندما يحتاجون إليه، وسيحتاجون إليه جميعهم حتمًا. وفي حين أنّ شرائح أكبر من المجتمع اللبناني تواجه خطرًا متزايدًا في انعدام الأمن في الدخل بسبب الأزمات المتداخلة المتعددة، وفي سياق إلغاء دعم السلع التدريجي والوشيك، يجب أن يترسّخ تعزيز ضمانات الحماية الاجتماعية للجميع في صميم أي جهد إصلاحي وأولوية سياسية.

تفتقر "البنية" المؤسسية لنظام الحماية الاجتماعية الحالي في لبنان إلى أساسات متينة، أي إلى أرضية الحماية الاجتماعية. ويبدو أن نظام التأمين الاجتماعي يطفو في العدم، ما يشكّل معجزة بنيوية بكلّ ما للكلمة من معني، غير مستدامة في أفضل الأحوال، وكارثية في أسوأها.

تمثل هذه الأزمة غير المسبوقة فرصة موازية غير مسبوقة لإعادة تصور *نظام حماية اجتماعية شامل مرتبط بدورة الحياة* في لبنان، لا يحمي ملايين الأشخاص الذين عانوا بسبب الأزمة فحسب بل يضع أيضًا الاستثمار في الأشخاص في صميم العقد الاجتماعي الجديد. ويتألّف النظام البسيط نسبيًا، من ثلاث تحويلات أساسية خلال دورة الحياة، هي إعانات شاملة للأطفال، وتقديمات الإعاقة، ومعاشات الشيخوخة، ومن شأنه أن يقطع شوطًا طويلاً نحو معالجة مجموعة واسعة من نقاط الضعف الأخرى.

[5] World Social Protection Data Dashboards

معلومات التواصل

منظمة العمل الدولية
المكتب الإقليمي للدول العربية
مركز ارسكو - شارع جوستينين - القنطاري
ص.ب 11-4088 رياض الصلح 1107-2150
بيروت، لبنان

هاتف: 752400 1 961+

© International Labour Organization 2021