

لدرا فغالي هي مستشارة السياسات العامة في Beyond Group، حيث قادت عملية تطوير استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية في لبنان بالتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعية اللبنانية واليونيسف ومنظمة العمل الدولية. في مقابلة مع الباحث الأول في المركز اللبناني للدراسات، فادي نيكولاس نصار، قامت بتوضيح أوجه القصور في هيكلية الدعم المتبعة في الدولة، والفجوات الناتجة عن الحماية الاجتماعية والمساعدة الاجتماعية. أبعد من ذلك، تقترح المقابلة تدابير تقدمية يمكن اتخاذها للاستجابة للتحديات الهيكلية التي يواجهها البلد.

يواجه لبنان أزمة اقتصادية ومالية غير مسبوقه. في هذا السياق الهشّ الذي يشهد تدهورًا سريعًا للقدرة الشرائية، هل يوفّر نموذج الدعم الحالي حماية اجتماعية كافية أو مستدامة؟

لا شكّ في أنّ نموذج الدعم الحالي تشوبه عيوب أساسية، فهو غير كافٍ وغير مستدام، ما يشير إلى أنّ إصلاحه بات ضرورة ملحة.

العيب الأوّل الواضح في نموذج الدعم القائم هو كلفته الباهظة، حيث أدّى إلى استنزاف احتياطي العملات الأجنبية في مصرف لبنان، الذي بلغ مستويات متدنية بشكلٍ خطير. وبما أنّ الحكومة تعاني أساسًا من عجز في الموازنة العامة وفي الميزان التجاري، نتج عن صرف الأموال على الدعم تأثيران: (١) زيادة في الضغط على سعر الصرف؛ (٢) وتقليص المساحة المالية المخصّصة للإنفاق الاجتماعي.

كذلك، فإنّ الدعم بوضعه الحالي رجعي بطبيعته، حيث يفيد بشكلٍ غير متناسب المستهلكين الأغنياء (وفي الكثير من الحالات، التجار والوسطاء الذين يخزّنون البضائع الأساسية أو يهرّبونها) أكثر مما يفيد الفئات الضعيفة التي هي في أمسّ الحاجة إليه.

وفي حين تساهم المخططات الشاملة مبدئيًا في الحؤول دون استيلاء النخبة على الموارد العامة، يبقى من الأفضل تصميم استراتيجية انتقالية تؤدّي إلى تخصيص الموارد بعيدًا عن نموذج الدعم الحالي وتقديم بديلًا للشعب اللبناني، وتتضمّن مزيجًا من: (١) مخططات التعويض القصيرة المدى لمعالجة تأثيرات التضخّم عقب رفع الدعم، وحماية القدرة الشرائية للأسرة، وضمان الأمن في الدخل للفئات الأكثر فقرًا وضعفًا؛ (٢) والاستثمارات الطويلة المدى في برامج الحماية الاجتماعية الدائمة والشاملة (كالرعاية الصحية الشاملة، وبرامج سبل كسب العيش/التوظيف/إلخ.).

ما هي الإجراءات التي يمكن اتخاذها لمعالجة الثغرات في الحماية الاجتماعية والمساعدة الاجتماعية، خاصّة في هذا السياق الهشّ؟

أوّلاً، يجب أن نتخلّى عن سياسات وبرامج الترفيع، التي توفّر، في أفضل الأحوال، ضمادة مؤقتة للمشاكل التي نعاني منها على صعيد البلد، وفي أسوأ الأحوال، تعزّز الزبائنية والفساد.

إنّ الثغرة في نموذج المساعدة الاجتماعية حقيقية جدًّا ويجب سدّها، ولكنّ تطبيق برنامج تحويلات نقدية إلى فئات مستهدفة في السياق الحالي لن يكون، بمفرده، كافيًا لمعالجة الفقر في لبنان. فمشاكلنا باتت هيكلية، وهي تحتاج بالتالي إلى إصلاحات جذرية تسمح بإعادة التوزيع على صعيد المجتمع والحدّ من عدم المساواة.

من أين نبدأ في سياق كهذا؟ ما من طريق سهل يؤدي إلى الإصلاح، وعلينا أن نبدأ عملية إعادة تصميم نظام الحماية الاجتماعية في البلد انطلاقًا من المبادئ الصحيحة ووفقًا لإطار استراتيجي/سياساتي وطني شامل، وجعله قائمًا على

الحقوق، ومدمجًا، وقادرًا على الاستجابة للصدّات، ومستدامًا. يجب أن نحقق هذه الرؤية تدريجيًا، وللقيام بذلك، يجب اتخاذ بعض التدابير الملموسة مثل:

- أ. إعادة توجيه الإنفاق العام نحو ضمان الوصول المالي الشامل إلى قطاعي الرعاية الصحية والتعليم.
- ب. تطبيق الإصلاحات التي طال انتظارها في نظام الأمن الاجتماعي، لإعادة رسملة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يعاني من عجز هائل، ومواءمة منافع التأمين الاجتماعي مع المسارات المهنية المجزأة الستة، وتوسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي ليشمل العمّال المستضعفين (كالعاملين في الزراعة، والذين يعملون لحسابهم الخاص، إلخ.)، وزيادة المنافع لتشمل التأمين في حالات البطالة وغيرها.
- ج. توسيع نطاق المساعدة الاجتماعية وإضافة المنافع الأساسية في دورة الحياة، كالمنافع المرتبطة بالأطفال، وبذوي الإعاقة، والمعاش التقاعدي، وضمان الشيخوخة. يمكن تكملة هذه المنافع ببرامج تستهدف الفقر مع الالتزام بالشرط المسبق لتنفيذها، ألا وهو شفافية وفعالية آليات الاستهداف.
- د. اعتماد إجراءات كفيلة بتنشيط سوق العمل، مثل برامج الأشغال العامة، وتدقيق الأموال النقدية والاستثمارات الداعمة للقطاع الخاص، والمحفّزات المالية للمؤسسات الصغيرة في القطاعات الإنتاجية المهمة التي من شأنها أن تساهم في تحقيق التعافي بواسطة الأجور.

ما هي تداعيات عدم إحداث أي تغيير في النماذج القائمة للمساعدة الاجتماعية والحماية الاجتماعية في لبنان؟

نحن نشهد بالفعل تداعيات نموذج الحماية الاجتماعية الفاشل:

- أ. يشير غياب الإطار السياساتي الشامل إلى وجود برامج مجزأة وغير متناسقة يعمل كلٌّ منها بمعزل عن الآخر، ما يشير إلى أنّ بعض الناس (الأكثر ضعفًا إجمالًا) سيستثنون من النظام. على سبيل المثال، الخدمات الصحية غير مدرجة وتقدّم من خلال قنوات متعدّدة (مراكز التنمية الاجتماعية، والمنظمات غير الحكومية المتعاقدة مع وزارة الشؤون الاجتماعية، ومراكز الرعاية الصحية الأساسية، والمنظمات غير الحكومية المتعاقدة مع وزارة الصحة العامة)، ممّا يشير إلى تدني الكفاءة والفعالية من حيث الكلفة.
- ب. إنّ التغطية والاستجابة للصدّات المحدودتين في مخطّطات الحماية الاجتماعية تعنيان أنّ الناس معرّضون أكثر لمخاطر دورة الحياة المختلفة (كالمرض، والبطالة، والإعاقة، والشيخوخة، إلخ.)، كما يبيّن ارتفاع معدّلات الفقر في أعقاب الأزمة الاقتصادية، وجائحة كوفيد-19، وانفجار مرفأ بيروت المأساوي. قد نستقي الدروس من العديد من تجارب الدول حول العالم التي اعتمدت برامج الحماية الاجتماعية أو وسّعت نطاقها استجابةً لكوفيد-19، حيث تمثّلت الإجراءات المعتمدة الأكثر شيوعًا بالتحويلات النقدية، ودعم الأجور، والإجازة المرضية المدعومة، وغيرها من أشكال مساهمات الضمان الاجتماعي المدعوم والتأمين ضد البطالة. وفي حين استطاعت بلدان أخرى التأقلم مع الوضع بسرعة، لم يکن نظام الحماية الاجتماعية اللبناني مجهّزًا للتعامل مع صدمة مماثلة، ولم يتمكّن إلاّ من تقديم بعض الدفعات من الأموال النقدية (. . . . ٤ ليرة لبنانية) لعددٍ محدود من الأسر.
- ج. إنّ التدهور التدريجي في قدرة الحكومة المؤسساتية على تقديم الخدمات الاجتماعية يعني أنّ جودة الخدمات العامة الأساسية معرّضة للخطر وأنّ الدولة غير قادرة على احترام التزاماتها في إطار الحماية الاجتماعية بفعالية، ما يدفع بالمجتمع المدني إلى سدّ الثغرات التي خلّفتها الدولة. وبالرغم من أنّ الكثير من منظمات المجتمع المدني تبذل جهودًا جبّارة في هذا الإطار، قد تؤدي استراتيجية «التلزيم» المعتمدة إلى نتائج عكسية، وخاصّة في السياق اللبناني، حيث يمكن أن يعزّز ذلك الزبائنية والفساد. على سبيل المثال، يُخصّص جزء كبير من الإنفاق في وزارة الصحة العامة للمستشفيات الخاصة (حوالي ٨٠%)، وينطبق الأمر عينه على وزارة الشؤون الاجتماعية، التي تُخصّص النسبة الكبرى من موازنتها السنوية (حوالي ٧٢%) لتقديم الخدمات من خلال المنظمات غير الحكومية ومؤسسات الرعاية الاجتماعية.

د. يشير استنزاف احتياطي العملات الأجنبية، والموارد المحدودة في الموازنة العامة، وغياب الإصلاحات المالية إلى توافر موارد قليلة يمكن استثمارها في البرامج الاجتماعية، وبالتالي نواصل الدوران في الحلقة المفرغة نفسها.

باختصار، سيظلّ الفقر والبطالة وانعدام الأمن في الدخل تبعات لا مفرّ منها إذا استمرّ الحال على هذا المنوال، حيث إنّ غياب نظام الحماية الاجتماعية الشامل سيستمرّ في توسيع فجوة عدم المساواة وسيحدّد من إمكانية النمو والتطوّر المتمحورين حول الإنسان.

هل لديك أي أفكار أو تعليقات تودّين إضافتها؟

الهاجس الأهم اليوم هو تأمين الموارد المالية للحماية الاجتماعية، وهي مسألة تطال في جوهرها سؤالين أساسيين - من يدفع ثمن الإصلاح؟ وكيف؟

في هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أنّ تمويل الإنفاق المخصّص للحماية الاجتماعية لا يكون بالضرورة على حساب الشعب. ولكن:

1. يمكن تطبيق إصلاحات مالية للتخفيف من الهدر في الإنفاق العام. هناك بعض الإصلاحات التي يمكن أن توفّر التمويل للإنفاق الاجتماعي، إلى جانب رفع الدعم، منها على سبيل المثال لا الحصر، تعديل النظام الضريبي، وتنفيذ الإصلاحات في قطاع الجمارك، وإعادة هيكلة قطاع الكهرباء.
2. يمكن تطبيق إعادة الهيكلة الاقتصادية لزيادة الإنتاجية. المقصود بذلك هو تطبيق الإصلاحات التي تسهم في الانتقال من اقتصاد ريعي إلى اقتصاد إنتاجي، كتقديم المحفّزات الضريبية لقطاعي الزراعة والصناعة، ودعم الإنتاج المحلي بدلاً من دعم البضائع المستوردة (بشكل مباشر أو غير مباشر).
3. يمكن وضع خطة مالية لزيادة السيولة وتثبيت سعر الصرف. يشمل ذلك إعادة هيكلة النظام المصرفي لإعادة بناء الثقة به وإعادة التوازن للموازنة العامة، وذلك ضمن مبادرات أخرى.

وعليه، لا يوجد فعليًا شخّ في الموارد، ولكنّها تُهدر ويُساء استعمالها بشكلٍ أساسي. لذلك، من المهم التفكير بالقطاعات التي يمكن إعادة توجيه الإنفاق العام إليها لضمان المزيد من العدالة والتضامن الاجتماعيّين.