



# الإستراتيجية الوطنية للمحماية الإجتماعية في لبنان



نحو نظامٍ مُستدام قائم على الحقوق  
وقادر على الإستجابة للصدمات



# الإستراتيجية الوطنية للمحماية الإجتماعية في لبنان

نحو نظامٍ مُستدام قائم على الحقوق  
وقادر على الإستجابة للصدمات

تشرين الأول ٢٠٢٣

عدّلت تبعا للقرار ٢٠٢٢/٦٩ وملاحظات اللجنة الوزارية للإستراتيجية الوطنية للمحماية الإجتماعية (٩ آب ٢٠٢٣)

أعدت هذه الوثيقة بمشاركة وتوجيه من اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الاجتماعية بقيادة وزارة الشؤون الاجتماعية وتمويل من الاتحاد الأوروبي وحكومة هولندا، وبدعم تقني من منظمتي العمل الدولية واليونيسف، وبتمويل من مجموعة بيوند.

# جدول المحتويات

٨	١. الملخّص التنفيذي
١٢	٢. مقدّمة
١٤	٣. ما الحاجة إلى إستراتيجية للحماية الإجتماعية
١٥	الحماية الإجتماعية القائمة على حقوق الإنسان: أساس لعقد اجتماعي جديد
١٦	الخروج من الأزمة وبناء نظام شامل ومُستدام
١٦	التعاون بين أصحاب المصلحة
١٦	كسر الحلقة المُفرّغة
١٨	٤. التحديات المنهجية التي تواجه الحماية الإجتماعية في لبنان
٢٢	المبادئ التوجيهية لنظام الحماية الإجتماعية في لبنان
٢٤	٥. رؤية الحماية الإجتماعية والأهداف الإستراتيجية للبنان
٢٥	رؤية الحماية الإجتماعية للبنان
٢٦	الأهداف الإستراتيجية للحماية الإجتماعية
٢٧	٦. الإصلاحات المطلوبة في نظام الحماية الإجتماعية
٣٠	٧. جدول نتائج سياسات الحماية الإجتماعية
٣٢	٨. إستراتيجية الحماية الإجتماعية من منظور دورة الحياة
٣٤	٩. التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية للحماية الإجتماعية
٣٥	المساعدات الإجتماعية
٣٦	نتائج سياسات المساعدات الإجتماعية
٣٦	التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية للمساعدات الإجتماعية
٤٠	التأمين الإجتماعي
٤٠	نتائج سياسات التأمين الإجتماعي
٤١	التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية للتأمين الإجتماعي
٤٦	الرعاية الإجتماعية
٤٧	نتائج سياسات الرعاية الإجتماعية
٤٨	التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية في مجال الرعاية الإجتماعية
٥٣	الوصول المالي إلى الخدمات الأساسية
٥٣	الحماية الصحية الإجتماعية
٥٣	نتائج سياسات الحماية الصحية الإجتماعية
٥٤	التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية للحماية الصحية الإجتماعية
٥٨	الوصول المالي إلى التعليم
٥٩	نتائج سياسات الوصول المالي إلى التعليم
٥٩	التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية للوصول المالي إلى التعليم
٦١	الإدماج الإقتصادي وتنشيط سوق العمل
٦١	نتائج سياسات الإدماج الإقتصادي وتنشيط سوق العمل
٦٢	التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية للإدماج الإقتصادي وتنشيط سوق العمل
٦٦	١٠. خيارات الحوكمة وإطار العمل المؤسّساتي للحماية الإجتماعية
٧٣	موجز الخيارات السياسية المُقترحة على مستوى الحوكمة
٨٠	١١. تمويل الحماية الإجتماعية
٨٣	الخيارات والتحدّيات
٨٣	الرسائل الأساسية
٨٤	١٢. إدماج النوع الإجتماعي
٩١	١٣. إدماج الإعاقة
٩٣	١٤. خارطة طريق لتنفيذ إستراتيجية الحماية الإجتماعية
٩٤	الإشراف
٩٤	التنسيق التشغيلي والإدارة
٩٤	الخطوات المقبلة
٩٥	١٥. الجهات المشاركة

## رئيس الحكومة اللبنانية نجيب ميقاتي إطلاق "الخطة الإستراتيجية للحماية الإجتماعية في لبنان"

يسعدنا أن نطلق الخطة الإستراتيجية للحماية الإجتماعية في لبنان، ولا بد من التنويه بداية بالجهود التي تبذلها المنظمات الدولية العاملة في لبنان لإنجاز هذا المشروع بالتعاون والتنسيق مع وزارة الشؤون الإجتماعية ومختلف الهيئات الرسمية اللبنانية. في ظل الظروف الراهنة التي يمر بها لبنان، سياسياً وأمنياً وإقتصادياً، يبدو الحديث عن خطة استراتيجية للحماية الإجتماعية أمراً غير واقعي في البداية، ولكن في الحقيقة، فإن هذه الأوضاع تتطلب منا إبتكار حلول إستثنائية لحماية الفئات الإجتماعية المهمشة والمحترجة والحفاظ على الطبقة الوسطى التي تشكل الوازن الفعلي داخل المجتمع. ولذلك، عملت الحكومة بالتعاون مع المؤسسات الدولية على وضع خطة إستراتيجية للحماية الإجتماعية في لبنان. تحدد كل ركيزة من ركائز استراتيجية الحماية الاجتماعية نتائج سياساتية وتوجهات استراتيجية ومبادرات وخرائط طريق على المدى القريب والمتوسط والبعيد.

بالتالي، يشكّل السياق الحالي فرصة لتضافر جهود كل الجهات المعنية وتعزيز التنسيق بين القطاعات المختلفة ضمن إطار استراتيجية الحماية الاجتماعية، التي لا تحدد رؤية تغييرية لقطاع الحماية الاجتماعية في لبنان فحسب، بل توفر أيضاً خارطة طريق بتدابير محددة ومرحلية لتنفيذ الاستراتيجية. وقد شكّل هذا الموضوع هدفاً أساسياً من الأهداف التي سعينا لتحقيقها على مدى أكثر من عامين من تولينا المسؤولية. وبعد جهود مضيئة من الوزارات المختصة، بصورة أساسية وزارة الشؤون الإجتماعية، بالتنسيق مع المؤسسات الدولية المعنية، توصلنا الى وضع العناوين الرئيسية لهذه الخطة والسبل الى تنفيذها وترجمتها على أرض الواقع.

إسمحوا لي أن أقول لكم إن هاجسنا في هذه الخطة لم يكن العمل على جعلها مشروعاً لطلب المساعدة من الجهات المانحة، بل لتحويلها الى قوة دفع لتأمين فرص عمل لأوسع شريحة إجتماعية، لأن في ذلك إطلافاً لعجلة الإنتاج على المستوى الوطني وتخفيفاً لأعباء الحماية الاجتماعية عن كاهل الدولة المثقل بالكثير من الأمور. وقد حرصنا في تحديد الجهات المستهدفة من هذه الخطة بأن تكون فقط لبنانية، أما الجهات غير اللبنانية التي تحتاج للحماية الإجتماعية من اللاجئين الفلسطينيين والنازحين السوريين فتتولى أمرهم الجهات الدولية المعنية بشؤونهم.

والسلام عليكم.

# الملخص التنفيذي



والأهداف الإستراتيجية ونطاق تغطية هذه الإستراتيجية بالمواطنين اللبنانيين<sup>١</sup> وأنط كل ما يتعلّق باللاجئين والنازحين إلى المجتمع الدولي بالتعاون مع الدولة اللبنانية وماشيا مع الالتزامات الدولية على أن تحترم هذه البرامج الدستور اللبناني وكل مقررات الحكومات السابقة والحالية.

تم وضع ملحق منفصل لهذا الغرض بناء على التحليل المعمق لظروف قطاع الحماية الإجتماعية، وإثر الجهود الدؤوبة لبناء توافق في الآراء في هذه الأوقات العصيبة، توافقت الأطراف المعنية على أن الإستراتيجية يجب أن تتميز بثلاث خصائص أساسية:

- ١- الشمولية كجزء من نهج قائم على حقوق الإنسان للحماية الإجتماعية.
- ٢- والقدرة على الإستجابة للصدمات من أجل تعزيز قدرة الحكومة على الإستجابة إلى الأزمات الحالية والناشئة.
- ٣- والاستدامة المالية لضمان استمرارية جميع المبادرات وثباتها بواسطة آليات تنفيذية عملية.

فضلاً عن ذلك، تمّ تحديد أربعة أهداف إستراتيجية لإستراتيجية الحماية الإجتماعية:

## الهدف الإستراتيجي ١ التغطية

العمل على توسيع نطاق تغطية ومنافع برامج الحماية الإجتماعية للشعب اللبناني ١ تدريجياً سعياً لتحقيق التغطية الشاملة والكافية للجميع وبشكل يتناسق مع قدرات الدولة المادية وبتزامن مع برنامج استدامة مالية.



## الهدف الإستراتيجي ٢ الحوكمة والقدرة المؤسسية

تطوير قدرات المؤسسات المعنية بالحماية الإجتماعية داخل الدولة اللبنانية ونظام الحوكمة بشكل يمكن الدولة من تطبيق الإستراتيجية بشكل فعّال.



## الهدف الإستراتيجي ٣ التمويل

تطوير وضمان آليات تمويل قابلة للتنفيذ وعادلة ومستدامة للحماية الإجتماعية لضمان التطبيق التدريجي للإستراتيجية مع الأخذ بعين الاعتبار الوضع المالي العام.



تشكّل الإستراتيجية الوطنية للحماية الإجتماعية في لبنان المحاولة الأولى لتزجمة التزام الحكومة اللبنانية بإجراء إصلاحات اجتماعية إلى نهج ملموس ومتكامل وشامل لعدّة قطاعات، وذلك بهدف تغيير نمط تقديم خدمات الحماية الإجتماعية الحالي المجزأ وغير المترابط، وتحويله إلى نظام منسّق ومتكامل على الصعيد الوطني. ففي الواقع، أدّى غياب نظام شامل وجامع للحماية الإجتماعية إلى تهديد الحقوق الإجتماعية-الإقتصادية، كما ساهم في مفاجمة انعدام المساواة وقوؤ القدرة على تحقيق النمو والتنمية الشاملين والمتمحورين حول الإنسان. لذا، فإنّ صياغة رؤية للحماية الإجتماعية هي شرط أساسي لتعافي البلد من الأزمات المتعدّدة الأوجه التي تواجهه، إذ إنّ الحاجة ملحة لمعالجة مسائل الحماية الإجتماعية التي جرى تجاهلها بطريقة مُمنهجة خلال فترة ما بعد الحرب.

في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، دعت وزارة الشؤون الإجتماعية (بالشراكة مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة «اليونيسف» ومنظمة العمل الدولية) إلى اجتماع ضمّ جهات معنية من الحكومة وشركاء التنمية والمجتمع المدني والمجال الأكاديمي لإطلاق أول حوار وطني في لبنان حول الحماية الإجتماعية، ووضع الأسس لعملية سياساتية تشاركية تهدف إلى رسم الرؤية السياقية للحماية الإجتماعية في لبنان، وتحديد الأولويات الأساسية للبلد، وتصميم نظام شامل على هذا الأساس. وعليه، أطلقت الحكومة اللبنانية عملية تشاورية لجمع البيانات وتحديد المؤسسات والبرامج والأدوات ذات الصلة في قطاع الحماية الإجتماعية. وتولّت قيادة هذه العملية اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الإجتماعية، بتنسيق من وزارة الشؤون الإجتماعية وتيسير من مجموعة «بيوند»، وبدعم تقني من منظمة الأمم المتحدة للطفولة «اليونيسف» ومنظمة العمل الدولية وبتمويل من الاتحاد الأوروبي وحكومة هولندا.

وشملت هذه العملية ١٤ وكالة حكومية و١٠٣ من الجهات المعنية غير الحكومية، بمشاركة واسعة من شركاء التنمية والجهات الفاعلة من المجتمع المدني والمجال الأكاديمي. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ هذه العملية تميّزت بديناميّتها، إذ تأقلمت تدريجياً مع الظروف الإجتماعية-الإقتصادية والسياسية التي شهدت تحولات سريعة في البلد، والتي تمثّلت في استقالة حكومتين، والاحتجاجات الشعبية المستمرة، والأزمة الاقتصادية والمالية، وجائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩)، وانفجار مرفأ بيروت.

تمّ مراجعة هذه الوثيقة من قبل اللجنة الوزارية والتقنية في ضوء قرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٢٢١٦٩، الذي حدد الرؤية

١- تشير الإستراتيجية، عند الإقتضاء، إلى العمال المهاجرين وأسره المقيمين شرعياً في لبنان والذين يساهمون من خلال دفع الضرائب أو الإشتراكات إلى الضمان الإجتماعي، تماشياً مع مبدأ عدم التمييز في الوصول إلى الضمان الإجتماعي المذكور ضمن معايير العمل الدولية.

ملاحظة: المقصود بعبارة النوع الاجتماعي أنهما حلّت في هذه الوثيقة هم الذكور والإناث فقط وما يرتبط بهما من أدوار ومسؤوليات وتوقعات منتظرة.

## الهدف الإستراتيجي ٤ المحاسبة والشفافية



تطوير نظم المعلوماتية داخل المؤسسات المعنية وتوحيدها لتسهيل الوصول الى المعلومات المتصلة ببرامج الحماية الإجتماعية، وتأسيس هيكلية واضحة ضمن الدولة اللبنانية للمحاسبة والرقابة، بالتوازي مع تأمين حماية خصوصية للبيانات.

عبر اعتماد منهجية هجينة، تمّ تحديد النتائج السياساتية والمبادرات التي تحظى بالأولوية وفق منظورين اثنتين:

. نهج قائم على الركائز، يعتبر أنّ نظام الحماية الإجتماعية يستند إلى خمس ركائز متوافق عليها، وهي:

- ١- المساعدات الإجتماعية
- ٢- التأمين الإجتماعي
- ٣- الرعاية الإجتماعية
- ٤- القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات الأساسية
- ٥- الإدماج الإقتصادي وتنشيط سوق العمل

. نهج قائم على دورة الحياة، يعتمد منظوراً متمحوراً حول الإنسان لنظام الحماية الإجتماعية وقدرته على معالجة الحالات الطارئة التي يواجهها الأشخاص خلال دورة حياتهم، سواء في الطفولة أو سنّ العمل أو الشيخوخة.

عبر جميع التدخلات ذات الأولوية التي جرى تطويرها استناداً إلى هذين المنظورين، فإنّ الإصلاحات الجوهرية اللازمة لنظام الحماية الإجتماعية تشمل:

- ١- إطار عمل قانوني وسياساتي صلب.
- ٢- برامج حماية اجتماعية متكاملة قائمة وغير قائمة على الإشتراكات.
- ٣- تدابير لضمان التكامل والتنسيق بين البرامج.
- ٤- تعزيز القدرات الإدارية والمؤسسية والبنية التحتية الإدارية للكيانات الحكومية.
- ٥- نموذج تمويل مزدوج يشمل موارد من الميزانية والتمويل القائم على الإشتراكات للحماية الإجتماعية.

فضلاً عن ذلك، تحدّد كلّ ركيزة من ركائز إستراتيجية الحماية الإجتماعية نتائج سياساتية وتوجهات إستراتيجية ومبادرات و خارطة طريق على المدى القريب والمتوسط والبعيد.

بالتالي، يشكّل السياق الحالي فرصة لتضافر جهود جميع الجهات المعنية وتعزيز التنسيق بين القطاعات المختلفة ضمن إطار إستراتيجية الحماية الإجتماعية، التي لا تحدّد رؤية تغييرية لقطاع الحماية الإجتماعية في لبنان فحسب، بل توفر أيضاً خارطة طريق بتدابير محدّدة ومرحلية لتنفيذ الإستراتيجية.







مقدمة



في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، وهي مبنية على سلسلة حوارات شاملة ومكثفة جمعت كوكبة من الجهات المعنية التقنية والمؤسسية والسياسية، إلى جانب هيئات دولية ومحلية معنية بشؤون التنمية وفاعلين من المجتمع المدني. وتجمع مبادرة الحماية الاجتماعية بين وزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة العمل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة العدل، ووزارة المالية، بالإضافة إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والمؤسسة الوطنية للاستخدام، ومروحة واسعة من منظمات المجتمع المدني والنقابات والاتحادات العمالية وشركاء التنمية والمنظمات الدولية والخبراء المستقلين المحليين والدوليين وجميع وكالات الأمم المتحدة.

أعدت هذه الوثيقة بمشاركة وتوجيه من اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الاجتماعية بقيادة وزارة الشؤون الاجتماعية وبتمويل من الاتحاد الأوروبي وحكومة هولندا، وبدعم تقني من منظمتي العمل الدولية واليونسف، وبتييسر من مجموعة بيوند. تم مراجعة هذه الوثيقة من قبل اللجنة الوزارية والتقنية في ضوء قرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٢٢١٦٩، الذي حدد الرؤية والأهداف الاستراتيجية ونطاق تغطية هذه الاستراتيجية بالمواطنين اللبنانيين وأناط كل ما يتعلق باللاجئين والنازحين إلى المجتمع الدولي بالتعاون مع الدولة اللبنانية وتماشيا مع الالتزامات الدولية على أن تحترم هذه البرامج الدستور اللبناني وكل مقررات الحكومات السابقة والحالية. تم وضع ملحق منفصل لهذا الغرض.

«الإستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية» هي وثيقة وطنية هدفها تمكين الحكومة وجميع الجهات المعنية في لبنان من الإستجابة إلى الأزمات المتشعبة التي يواجهها البلد حالياً، حيث تقترح رؤية وخارطة طريق نحو إصلاح قطاع الحماية الاجتماعية، بما يضمن تحقيق العدالة الاجتماعية والتماسك الاجتماعي والإدماج الاقتصادي في المجتمع. وتشكل هذه الإستراتيجية معلماً أساسياً في إطار جهود الإصلاح الرامية إلى بناء نظام حماية اجتماعية يتسم بالفعالية والقدرة على المحاسبة، والاستدامة المالية، في موازاة الإصلاحات المالية والإقتصادية والإدارية الضرورية لتجاوز الأزمة وإعادة بناء قدرات الدولة.

تقدم الوثيقة نتائج تحليل الوضع الراهن الذي شمل المؤسسات والبرامج والخدمات المعنية بالحماية الاجتماعية في لبنان. وهي تقترح رؤية وإستراتيجية محورها المواطن من أجل بناء نظام مستدام، وقائم على حقوق الإنسان، وقادر على الإستجابة للصددمات. وتوصي الإستراتيجية أيضاً بمبادرات محددة لبناء نظام حماية اجتماعية يستطيع التصدي لمخاطر دورة الحياة المتعددة الأوجه. وتستند الإستراتيجية إلى التوصيات السياسية التي اقترحتها مختلف الجهات المعنية الذين شاركوا في عملية وضع الإستراتيجية، بما في ذلك المنظمات التي تعنى بالأشخاص ذوي الإعاقة والنقابات العمالية وفرق عمل المجتمع المدني.

ووضعت الإستراتيجية بمبادرة من الحكومة اللبنانية، انطلقت





ما الحاجة إلى  
إستراتيجية للحماية  
الإجتماعية؟



يقف لبنان أمام مفترق طرق مصيري، فإما يحافظ على الوضع الراهن، ما سيؤدي إلى انهياره التدريجي، وإما يسعى إلى أحداث تغييرات هيكلية في مؤسساته الاجتماعية والإقتصادية والمالية والسياسية والإدارية، إلى جانب استثمار رأس ماله البشري وموارده الطبيعية بالشكل الأمثل. فلكي يضمن لبنان التماسك الإجتماعي، ويعيد بناء الثقة في مؤسسات الدولة، ويستفيد من رأس ماله البشري المنتج، من الضروري أن تعمل الحكومة اللبنانية على الحد من انعدام المساواة المتراكم، وعلى تسهيل المراحل الإنتقالية خلال دورة الحياة، مع التركيز بشكل خاص على التخفيف من المشقات التي يقاسيها الفقراء والمستضعفون، والحد من خطر وقوع الطبقة الوسطى في براثن الفقر. وفي موازاة ذلك، ينبغي على الحكومة توفير المزيد من الفرص لتحقيق النمو والتنمية الشاملين عبر اعتماد نموذج اجتماعي واقتصادي مُستدام.

فإن من خلال توفير تقديمات كالمناح الاجتماعية والتأمين ضد البطالة والرعاية الصحية وبرامج التقاعد، تدعم أنظمة الحماية الإجتماعية العمال وعائلاتهم في الظروف والمراحل الصعبة وتخفف من هشاشتهم. وهذا، بدوره، يعزز وجود قوة عمل أكثر استقراراً وإنتاجية مما يشكّل أيضاً دعماً لأصحاب العمل، كما ويشجع الأفراد على البحث عن الوظائف والاحتفاظ بها. تساعد الحماية الاجتماعية أيضاً في التخفيف من التأثير السلبي للصدّات الإقتصادية وفقدان الوظائف، وتمكّن العمال من الوصول إلى الخدمات الضرورية ودعمهم أثناء انتقالهم إلى فرص العمل الجديدة. علاوةً على ذلك، تشمل هذه الأنظمة أيضاً سياسات سوق العمل النشطة، والتي تنطرق لها هذه الإستراتيجية ضمن إحدى ركائزها، ومنها برامج التدريب لزيادة قابلية العمال للتوظيف، مساهمةً في تعزيز التوظيف على المدى الطويل ونمو الاقتصاد. في جوهرها، تعتبر الحماية الاجتماعية ركيزة أساسية لخلق بيئة ملائمة للتوظيف المستدام وتنمية اقتصادية شاملة.

يُقصد بإستراتيجية الحماية الاجتماعية هذه أن تشكّل أساساً لعقد اجتماعي<sup>٢</sup> جديد بين المواطن والدولة؛ عقد يُكرس الحماية الاجتماعية كحق من حقوق الإنسان، دون استثناء. وترتكز الإستراتيجية على اتخاذ تدابير فورية واعتماد إستراتيجية طويلة الأمد لبناء نظام شامل ومستدام، قادر على الإستجابة للصدّات الحالية والمستقبلية، بما يحقّق الإدماج الإجتماعي ويخفّف من حدّة الفقر. وهي ترمي أيضاً إلى الحؤول دون المخاطر المستقبلية التي قد تطال الفقراء والفئات الأكثر ضعفاً والطبقة الوسطى. وفي ظلّ غياب مسار واضح للخروج من الأزمة، تراعي الإستراتيجية أيضاً التحدّيات المتشعبة الحالية، كما تقترح نظاماً شاملاً بخياراتٍ سياساتية ملموسة بشأن الترتيبات المؤسسية والتوصيات التي من شأنها أن تضمن الاستدامة المالية لهذا النظام.

## الحماية الاجتماعية القائمة على حقوق الإنسان: أساسٌ لعقدٍ اجتماعي جديد

تلتزم الدولة اللبنانية بالعدالة الاجتماعية وبضمان المساواة في الحقوق الاجتماعية-الإقتصادية، في مقدّمة الدستور اللبناني وبموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي صادق عليها لبنان<sup>٣</sup>، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي يعترف «بحق كل شخص في الضمان الإجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية»<sup>٤</sup>، واتفاقية حقوق الطفل<sup>٥</sup>، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة<sup>٦</sup>، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة<sup>٧</sup>. كذلك، تشكّل الحماية الاجتماعية جزءاً لا يتجزأ من خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، التي يلتزم بها لبنان. في هذا السياق، ثمة حاجة ماسة إلى أحداث قفزة نوعية للانتقال من برامج وتدابير الحماية الاجتماعية الحالية غير العادلة والمجزأة والسيئة الإدارة، نحو نظام قائم على حقوق الإنسان وشامل وفعال وشفاف وخاضع للمحاسبة. فكما أشار الأمين العام للأمم المتحدة أنطونيو غوتيريش خلال محاضرة نيلسون مانديلا السنوية الـ١٨ حول آفة اللامساواة العالمية، لا بدّ للعقد الاجتماعي الجديد «أن يتصدى لمسائل العمالة والتنمية المستدامة والحماية الاجتماعية على أساس تكافؤ الجميع في الحقوق والفرص»<sup>٨</sup>. لذا، ومن أجل بناء نظام حماية اجتماعية صلب، يجب أن يُبنى هذا النظام على حقوق الإنسان، وأن يتّسم بالقدرة على الإستجابة للأزمات والصدّات التي تصيبه ومخاطر دورة الحياة. فمن شأن هكذا نظام أن يساهم في إعادة بناء الثقة بين المواطن والدولة، عبر إعادة التأكيد على دور الأخيرة في تحقيق العدالة الاجتماعية.

٢- سبق وأشارت الاستراتيجية الوطنية للتنمية الاجتماعية التي أطلقت في عام ٢٠١١ من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية إلى العقد أو الميثاق الاجتماعي.

٣- صادق لبنان على الصكوك الدولية التالية لحقوق الإنسان المتعلقة بالحماية الاجتماعية: العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٧٢)؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩)؛ واتفاقية حقوق الطفل (١٩٩١)؛ والبروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية (٢٠٠٤).

٤- العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٩. كذلك، توضح لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الإقتصادية والاجتماعية والثقافية الالتزامات القانونية للدول الأعضاء في تعليقها العام رقم ١٩ «الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ٩)» (E/C.12/GC/19) وفي بيانها حول «أرضيات الحماية الاجتماعية: عنصراً أساسياً من عناصر الحق في الضمان الاجتماعي ومن أهداف التنمية المستدامة» (E/C.12/2015/1).

٥- لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، اتفاقية حقوق الطفل، ٧ آذار/مارس ١٩٩٠، E/CN.4/RES/1990/74.

٦- الجمعية العامة للأمم المتحدة، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩.

٧- الجمعية العامة للأمم المتحدة، اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، A/RES/61/106.

٨- محاضرة نيلسون مانديلا السنوية، التصدي لآفة اللامساواة: عقد اجتماعي جديد لعهد جديد، ٢٠٢٠.

” لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل - مقدّمة الدستور اللبناني. ٦٦

## الخروج من الأزمة وبناء نظام شامل ومُستدام

في حين تركّز الإستراتيجية على الإصلاحات الهيكلية الضرورية لبناء نظام طويل الأمد للحماية الاجتماعية، فهي تتطرق أيضًا إلى التحدّيات الفورية والقصيرة الأمد عبر اقتراح تدابير تساهم في الحدّ من انعدام المساواة والفقر، إلى جانب توفير فرص للنمو والعمل، ما يضع البلد على المسار الصحيح لتحقيق الاستقرار المستدام على المدى البعيد. يُشار في هذا السياق إلى أنّ الأزمات الاجتماعية والإقتصادية والسياسية المستفحلة في البلد قد تفاقمت نتيجة سلسلة من الصدمات المتتالية، منها جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) وتدابير احتوائها، وانفجار مرفأ بيروت والدمار الواسع الذي خلفه، بالإضافة إلى أزمة اللاجئين الفلسطينيين الدائمة والنازحين السوريين القائمة منذ ٢٠١١ نتيجة الحرب في سوريا.

وتشكّل الانتفاضة الاجتماعية التي اندلعت في ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩ دليلًا ملموسًا على الإصلاحات الأساسية المطلوبة والتي طال انتظارها في لبنان. وفي ظلّ غياب نظام شامل ومتكامل للحماية الاجتماعية يسترجع الحقوق الاجتماعية-الإقتصادية لجميع اللبنانيين/آت، ويحدّ من انعدام المساواة ويحفّز النمو والتنمية الشاملين اللذين ينطلقان من الإنسان محورًا لهما، فمن المرجّح أن تستمرّ الاضطرابات الاجتماعية التي ستزيد من وتيرة العنف وتضع التماسك الاجتماعي في البلد على المحكّ.

## التعاون بين أصحاب المصلحة

بغية تنسيق الإستراتيجية المُقترحة وتمويلها وتنفيذها، من الضروري إنشاء منصّة شراكة تجمع بين مختلف الجهات المعنية، وتشارك فيها الحكومة اللبنانية والوزارات المعنية والجهات المانحة وشركاء التنمية، ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية المختلفة، والنقابات العمالية، والمؤسّسات الأكاديمية، والقطاع الخاص. وينبغي أن تركز هذه الشراكة إلى المعايير الدنيا المشتركة لإشراك أصحاب المصلحة المتعددين<sup>٩</sup> كما صدرت عن مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، لضمان تعزيز الشعور بملكية هذه الإستراتيجية على الصعيد الوطني وعدم استثناء أحد من هذه العملية. ويمكن لهذا التعاون أن يساعد الحكومة اللبنانية، أولاً في وضع الرؤية اللازمة لتنفيذ الإستراتيجية، وثانيًا في توفير الدعم التقني اللازم والتمويل المطلوب لضمان نجاح العملية الإصلاحية وتحقيق الشفافية والفعالية والمحاسبة.

شملت عملية وضع الإستراتيجية أوسع طيف ممكن من الجهات المعنية، حيث شارك فيها أكثر من ١٠٠ من الجهات الفاعلة المعنية. ومن شأن الوثيقة التي تمخّضت عن هذه العملية أن تشكّل أساسًا لحوار مستقبلي حول المسائل السياسية الأساسية.

ختامًا، يُشار إلى أنّ لبنان في حاجة ماسّة إلى إستراتيجية حماية اجتماعية تهدف إلى ضمان حقوق الأشخاص والعدالة الاجتماعية؛ إستراتيجية تشمل جميع فئات المجتمع، وتحدّ من انعدام المساواة، وتكون قادرة على معالجة مكامن الضعف ومخاطر دورة الحياة، وذلك بالاستناد إلى نظام مستدام من الناحيتين المؤسّساتية والمالية وخاضع للمحاسبة.

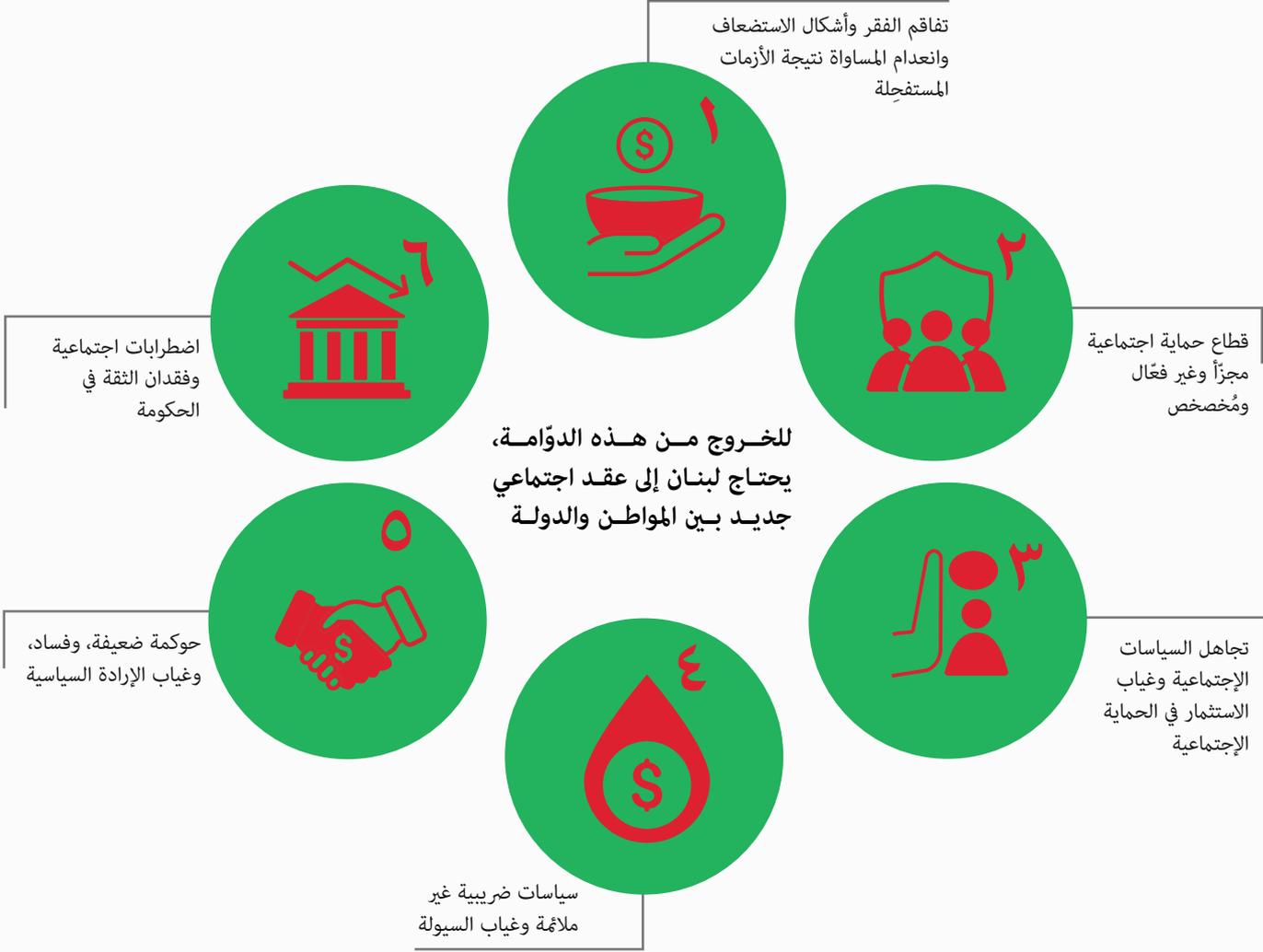
## كسر الحلقة المفرغة

تستوجب التحدّيات التي تواجه نظام الحماية الاجتماعية في لبنان إحداث تحوّل هيكلي في القطاع، وهو ما تسعى الإستراتيجية المقترحة إلى تحقيقه. تُفاقم الأزمات المُعقّدة في لبنان معدلات الفقر وانعدام المساواة، وهي تترك الكثيرين من دون تغطية وعرضة للصدمات. في المقابل، نجد أنّ قدرة الحكومة على الإستجابة لهذه الأزمات المتشعبة مُستنزفة بسبب قطاع الحماية

٩- مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، المعايير الدنيا المشتركة لإشراك أصحاب المصلحة المتعددين في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ٢٠٢٠.

الإجتماعية المجزأ وغير الفعّال. ويأتي هذا الواقع كنتيجة تراكمية للتجاهل المزمن للسياسات الإجتماعية والاستثمار الضئيل في البنى التحتية والبرامج الإجتماعية العامّة.

ولربّما تمثّلت الأسباب الكامنة وراء هذه المشاكل في السياسات الضريبية غير الملائمة، وسوء إدارة الموارد، والدعم المُكَلِّف للطاقة والمحروقات، يُضاف إليها سببٌ آخر، ألا وهو الفساد الذي ينخر النظام، والذي تسبّب بشلل النظام السياسي وعوّق الإرادة السياسية عن إيجاد حلٍّ للمشاكل الإجتماعية والإقتصادية والمالية المُزمنة. ويؤدّي ذلك حاضراً إلى إضرابات إجتماعية يشهدها البلد منذ العامين ٢٠١٩/٢٠٢٠، وإلى تضاؤل الثقة بين المواطن والدولة، فضلاً عن خطر تفاقم هذه المشاكل في حال لم تتمّ معالجة الوضع.



للخروج من هذه الدوامة، يحتاج لبنان إلى عقد إجتماعي جديد بين المواطن والدولة، يكرّس الحماية الإجتماعية كحقٍّ من حقوق الإنسان، وإلى ميثاق إجتماعي بين الدولة والشركاء الإجتماعيين يحدّد مسؤوليات كلّ جهة في سبيل تحقيق هذا الهدف. لذا، تشكّل إستراتيجية الحماية الإجتماعية المُقترحة وسيلةً للاستجابة إلى المشاكل السالفة الذكر وأساساً لصياغة عقد إجتماعي وميثاق إجتماعي جديدين يعزّزان قدرة لبنان على الإستجابة للصدمات ويحسّنان استدامته المالية بعد انقضاء الأزمة.

بالتالي، فإنّ أيّ تدابير فورية مُقترحة للاستجابة للاحتياجات الحالية يجب أن تدرج ضمن إطار عمل مستدام وشامل وطويل الأمد للسياسات الإجتماعية عمومًا وللحماية الإجتماعية خصوصًا، مع الإشارة إلى ضرورة أن يركّز هذا الإطار على مسؤوليات الدولة وعلى تطوير قدراتها، مع تحديد أدوار الجهات المعنية الأخرى بوضوح (وخصوصًا القطاع الخاص/أصحاب العمل)، في ظلّ التحدّيات المالية الحالية وضمن إطار عمل مستدام على المدى الطويل.

A photograph of a woman and a young boy sitting and talking. The woman is on the left, wearing a black turtleneck and black leggings with a purple floral pattern. She has her hair tied back with an orange scrunchie. The boy is on the right, wearing a blue t-shirt with a red and white graphic. They are both smiling and looking at each other. The background is a blurred, rustic setting with wooden walls.

التحديات المنهجية  
التي تواجه الحماية  
الإجتماعية في لبنان

٤

يعاني قطاع الحماية الإجتماعية الحالي في لبنان من تحديات منهجية كثيرة تعيق تحقيق النتائج المرجوة منه:

**الحماية الإجتماعية ليست مُكرّسة بشكل واضح كحقّ من حقوق الإنسان على مستوى السياسات وفي الإطار القانوني الوطني** بما يتماشى مع التزام لبنان بمعاهدات حقوق الإنسان الدولية. في المقابل، فإنّ نهج الحماية الإجتماعية القائم على حقوق الإنسان يستوجب الاعتراف ضمن السياسات والتشريعات والأنظمة الوطنية، بالالتزام الدولة الطويل الأمد بتأمين منافع الحماية الإجتماعية الشاملة والمراعية للنوع الإجتماعي والمستدامة على مدار الحياة.

**عملية توفير الحماية الإجتماعية تُسجّل معدّلات عالية من الإقصاء وتسمم بمعايير أهلية صارمة وتغطية محدودة**، ما يُقصي الفقراء والفئات المهتمشة الأشدّ احتياجًا، ويفاقم من مستويات انعدام المساواة الحالية. ومن بين الفئات الأكثر تضررًا من الأزمة الإقتصادية الحالية الأفراد الذين عانوا من الإقصاء المتراكم، بما في ذلك الأشخاص الذين كانوا يعانون من الفقر أساسًا، والنساء اللواتي يُعلنن أسرهنّ، وطالبو العمل المُحبطون، والعمّال غير النظاميين، والأسر التي تضمّ أطفالًا، وذوو الإعاقّة، والمسنّون،<sup>١٠</sup> والعمّال المهاجرون.

**لكثيرون معرّضون بشكل خاص للمخاطر خلال دورة حياتهم**، إذ إنهم لا يستفيدون من أيّ تغطية للحالات الطارئة. ونظرًا إلى عدم ملاءمة الخدمات، وعدم استيفاء شروط الأهلية للحصول على التغطية، وانعدام الفعالية المؤسّساتية، يواجه الكثير من الأشخاص ثغرات في التغطية والمنافع منذ الطفولة وحتى الشيخوخة، بما في ذلك منّح البطالة والإعاقّة والأمومة وتلك المخصّصة للصدّات الإجتماعية-الإقتصادية الأخرى، ما يحرمهم من الحماية في ظلّ الصدمات الفريدة والمتغيّرة، علمًا أنّ هذه الأخيرة تثير مستوى أعلى من القلق في سياق أزمة نظامية هيكلية، كتلك التي يشهدها البلد حاليًا.

**برامج الحماية الإجتماعية مُجزّأة**، في ظل غياب نظام متكامل وفعّال ومستدام لتقديم الخدمات، بما فيها الخدمات الصحية والإجتماعية. فالنظام الحالي يفتقر في الواقع للترابط المؤسّساتي الذي يضمن التكامل بين الركائز الأساسية، ويحفّز الشراكات الفعّالة بين مختلف الجهات المعنية الحكوميّة وغير الحكوميّة.

**نظام الحوكمة والإدارة الحالي يمنع المحاسبة والفعالية**، إذ إنه لا يحدّد الأدوار والمسؤوليات بوضوح، ولا آليات التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة ولا الآليات اللازمة التي تضمن الوصول إلى العدالة، ومشاركة الجهات الفاعلة غير الرسمية والمواطنين، واستيفاء شروط الامتثال على مستوى جميع المنظمات التي تشارك في قطاع الحماية الإجتماعية.

**البنية التحتية للحماية الإجتماعية غير مُطوّرة بالشكل المطلوب**، كما أنّ قدرة الإدارات الرسمية المؤسّساتية على تقديم الخدمات هي قدرة محدودة. يعود ذلك جزئيًا إلى المكننة المحدودة، والهيكليات المؤسّساتية القديمة، وعدم تصميم برامج الحماية الإجتماعية بطريقة تمكّنها من الإستجابة للصدّات. من جهة أخرى، يكمن السبب في الاعتماد المفرط للإدارات العامّة على الأطراف الثالثة لتقديم الخدمات، في ظلّ غياب القدرة على الرقابة والإشراف لضمان جودة الخدمات المقدّمة وملاءمتها.

**الحيّز المالي للإنفاق الإجتماعي ضيق جدًّا وغير مُنصف**، بوجود نظام ضريبي لا يضمن عدالة التمويل أو تخصيص الموارد، بالإضافة إلى الاستخدام غير الفعّال للموارد المتاحة. وفي ظلّ غياب آليات تمويل مُستدامة وأولويات إنفاق واضحة، تستند إلى سياسات ضريبية عادلة، ستبقى استثمارية برامج الحماية الإجتماعية مهدّدة على الدوام.

بالإضافة إلى التحديات المنهجية الحالية التي تواجه قطاع الحماية الإجتماعية، جاءت الأزمات المُستفحلة المتمثلة بأزمة النازحين السوريين القائمة منذ ٢٠١١ نتيجة الحرب في سوريا القائمة وتدابير جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) وانفجار مرفأ بيروت لتُفاقم الظروف الإجتماعية والإقتصادية الصعبة التي يعاني منها جميع شرائح المجتمع أساسًا.

في موازاة كل ذلك، تعجز تدخلات الحماية الإجتماعية في لبنان عن تغطية الكثير من المخاطر من منظور دورة الحياة. ويُظهر الرسم أدناه الفجوات الكبرى في تقديم المنافع الأساسية المرتبطة بدورة الحياة، وفقًا لأطر العمل الدولية، وخصوصًا اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢ وتوصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢.<sup>١١</sup>

١٠- منظمة العمل الدولية (٢٠٢١) تقييم الهشاشة وفجوات الحماية الإجتماعية - لبنان، تقرير.

١١- (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢، ١٩٥٢؛ الأمم المتحدة في لبنان، ٢٠٢٠ ب).

## ثغرات أساسية في منافع دورة الحياة

- غياب منح الطفولة الشاملة
- غياب التأمين ضد البطالة
- غياب ضمان الشيخوخة/المعاشات التقاعدية
- غياب منح الإعاقة الشاملة
- غياب الإعانات النقدية للمرض والأمومة والأبوة
- ضعف الحماية ضد إصابات العمل
- ضعف نظام الضمان الاجتماعي للعمّال الأجانب
- غياب أو ضعف الضمانات الممولة بالضرائب للمنافع الأساسية المرتبطة بدورة الحياة



الشيخوخة



سن العمل



الطفولة

### برامج قائمة على الإشتراكات

الشيخوخة	سن العمل	الطفولة	
×	×	×	• برامج القطاع العام التي تغطي منافع الصحة والتقاعد والأسرة (تعاونية موظفي الدولة ومخصصات القطاع الأمني) والصناديق التضامنية
	×	×	• الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي - تقديمات الأسرة والتعليم (للموظفين الرسميين حصراً)
×	×		• الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي - تعويض نهاية الخدمة (للموظفين الرسميين حصراً) ومبالغ مقطوعة للشيخوخة والإعاقة والورثة
×	×		• منافع إصابات العمل (مسؤولية صاحب العمل)

### المنافع الأساسية المرتبطة بدورة الحياة

الشيخوخة	سن العمل	الطفولة	
×	×	×	• الرعاية الصحية: الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي - التأمين الصحي (للموظفين الرسميين حصراً)
×	×	×	• الرعاية الصحية: وزارة الصحة العامة - دعم الاستشفاء وعدد من الخدمات الأخرى
×	×	×	• المساعدات الاجتماعية لذوي الإعاقة - الاعفاء من الرسوم وتوفير الأجهزة المساعدة

### منافع أخرى

الشيخوخة	سن العمل	الطفولة	
×	×	×	• البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً (حياة) - المشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي (أمان) - برنامج البديل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة

المصادر: (١) منظمة العمل الدولية (٢٠٢٠) نحو أرضية حماية اجتماعية في لبنان: الخيارات السياسية المتاحة وتكلفة المنح الاجتماعية الأساسية المرتبطة بدورة الحياة، مذكرة سياسية و (٢) وزارة الشؤون الاجتماعية

## تعريف الحماية الإجتماعية ومبادئها في لبنان

وُضِعَ التعريف الوطني التالي للحماية الإجتماعية بالتشاور مع مختلف الجهات المعنية الحكومية وغير الحكومية، مسترشداً بتعريفات الحماية الإجتماعية الشائعة في الأدبيات الدولية بعد تكييفها مع السياق المحلي. ويُعتبر هذا التعريف بمثابة دعوة للتوصل إلى فهم أوسع للحماية الإجتماعية كوسيلة لإعادة بلورة العقد الإجتماعي بين المواطن والدولة، كونه يشكل ضماناً لنظامٍ فعّال ومُستدام يُعنى بتوفير المنافع. ويُنظر إلى الحماية الإجتماعية أيضاً، في ظلّ الأزمات الحالية المُعقّدة، كإطار عمل يضمن قدرة الفئات الأكثر ضعفاً على الصمود في وجه المخاطر الإجتماعية والإقتصادية والمعيشية التي قد يتعرضون لها خلال دورة حياتهم.

وعليه، وُضِعَ التعريف التالي بالتوافق بين جميع الجهات المعنية وتمّ مراجعته من قبل اللجنة الوزارية والتقنية في ضوء قرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٢٢/٦٩:

❖ إن الحماية الإجتماعية هي حق من حقوق المواطن، يتوجب على الدولة تأمينه وكفالاته من خلال سياسات وبرامج وآليات ممنهجة تضمن له العيش بكرامة واستقلالية بعيداً عن المخاطر المعيشية والإجتماعية في مختلف مراحل الحياة. ٦٦

تماشياً مع المعايير الدولية للضمان الإجتماعي، تجدر الإشارة إلى أنّ الإستراتيجية الوطنية للحماية الإجتماعية تهدف إلى تطوير أنظمة وطنية يمكن لجميع المقيمين على الأراضي اللبنانية، بما في ذلك العمال المهاجرين وأسرتهم، الوصول إليها. أما بالنسبة للاجئين والنازحين، تم وضع ملحق منفصل لهذا الغرض.

### الإطار المعياري للحماية الإجتماعية في صكوك حقوق الإنسان الدولية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨
- اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي رقم ١٠٢، ١٩٥٢
- توصية بشأن الأراضيات الوطنية للحماية الإجتماعية، ١٤ حزيران/يونيو ٢٠١٢، التوصية ٢٠٢
- إطار منظمة العمل الدولية بشأن مؤشرات العمل اللائق.
- خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، ١٩٧٢ (صادق عليه لبنان)
- الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ١٩٩٠
- اتفاقية حقوق الطفل، ١٩٩١ (صادق عليها لبنان)
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ١٩٧٩ (صادق عليها لبنان)
- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ٢٠٠٧ (صادق عليها لبنان)



## المبادئ التوجيهية لنظام الحماية الإجتماعية في لبنان

بالاستناد إلى المشاورات السابقة مع الجهات المعنية الحكومية وغير الحكومية، وتماشياً مع الحقوق المكرّسة في الدستور اللبناني والتزام لبنان بالمعاهدات الدولية وتعزيزاً للحماية الإجتماعية فيه، تم وضع مجموعة المبادئ التوجيهية التالية:

### العدالة الإجتماعية

ينبغي أن يوفّر نظام الحماية الإجتماعية مستوى مناسباً من المنافع التي تتصدّى للتفاوتات الإقتصادية والإجتماعية الكبرى بين الأفراد والأسر، عبر ضمان الإنصاف وتكافؤ الفرص.



### احترام حقوق الإنسان

ينبغي أن تكون حقوق الإنسان في صلب نظام الحماية الإجتماعية الشامل، وأن تشكّل أساساً لمضمونه وآلياته ونتائجها. بالتالي، يجب أن تدعم الحماية الإجتماعية أعمال حقوق الإنسان، وفقاً لما تنصّ عليه الصكوك القانونية الوطنية والدولية<sup>١٢</sup>، وهما يضمن وصول الجميع إلى الخدمات من دون تمييز.



### التضامن الإجتماعي

ينبغي أن يتعاون الجميع، وأن يستفيدوا بصورة جماعية من نظام الحماية الإجتماعية، الذي يعزّز التضامن واعتماد أفراد المجتمع على بعضهم البعض وتعزيز الشعور بالملكية على الصعيد الوطني.



### الشمولية

ينبغي أن يلتزم نظام الحماية الإجتماعية بتوفير التغطية الشاملة من دون أي تمييز أو استثناء. كذلك، ينبغي أن يراعي نظام الحماية الإجتماعية تنوع الإحتياجات والمخاطر، وأن يؤمّن مجموعة من الضمانات الخاصة باحتياجات الفئات المهمّشة، مع التركيز بشكل خاص على المساواة بين الجنسين وإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك من أجل ضمان مراعاة النظام واستجابته لمختلف الاعتبارات.



### التمكين

ينبغي أن يساهم نظام الحماية الإجتماعية في تمكين ودمج الفئات المهمّشة، وأن يساهم في قيام أسواق عمل فعّالة، وفي تطوير المهارات البشرية وتحسين القدرات الإنتاجية وإفساح المجال أمام إعادة التوزيع والإدماج في المجتمع.



### الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون

ينبغي أن يقوم نظام الحماية الإجتماعية على مجموعة من القواعد والضوابط والآليات والإجراءات التي تحكم إدارة الدولة بطريقة كفؤة وفعّالة، وتضمن الشفافية والمرونة في التطبيق وصلابة المؤسّسات. ويشمل ذلك تنسيق الجهود بين الوزارات والمؤسّسات العامة، وتحديد دور كلّ منها بوضوح، وتعزيز قدرات الرقابة والمحاسبة.



### التشاركية

الحكومة هي الجهة الضامنة للإطار الوطني للحماية الإجتماعية، وعليها أن تقوده بشكل عام من خلال تحديد التوجّه الإستراتيجي وتسهيل التنسيق بين جميع الأطراف المعنّين وضمان التزامها. كذلك، ينبغي أن يضمن الإطار المشاركة المُمأسّسة لأصحاب الحقوق في عمليات التصميم والتنفيذ والرصد. كما يجب أن يحظى بدعم مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة الوطنية، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني والحركات الإجتماعية المختلفة.



١٢- العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، المادة ٩. كذلك، توضح لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية الموجبات القانونية للدول الأعضاء في تعليقها العام رقم ١٩ «الحق في الضمان الإجتماعي (المادة ٩)» (E/C.12/GC/19) وفي بيانها حول «أرضيات الحماية الإجتماعية: عنصراً أساسياً من عناصر الحق في الضمان الإجتماعي ومن أهداف التنمية المستدامة» (E/C.12/2015/1).

## المحاسبة

الدولة مسؤولة عن ضمان احترام حقوق مواطنيها ومستحقّاتهم، وهي تتولّى في هذا الإطار محاسبة جميع الجهات المعنية بالتنفيذ، بما في ذلك المجتمع المدني. لذا، ينبغي اعتماد آليات للمحاسبة تتضمّن أهدافاً مقاييس مرجعية ومؤشرات. ويجب أن تكون جميع الآليات شفافة وفعّالة ومُتاحة لجميع الجهات المعنية.

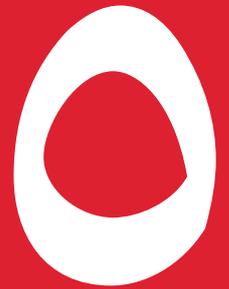


## الاستدامة

ينبغي أن يركّز نظام الحماية الإجتماعية على تلبية احتياجات الجيل الحالي، من دون تقويض القدرة على تلبية احتياجات الأجيال المقبلة، وذلك من خلال تمويل ثابت، والآليات الإدارية المُأسّسة، والموارد البشريّة الكفؤة، والاستخدام الفعّال للموارد المُتاحة بطريقة تضمن الاستدامة البيئية.



رؤية الحماية  
الإجتماعية والأهداف  
الإستراتيجية للبنان



باعتماد المبادئ السالفة الذكر، ينبغي أن يتوافق إطار الحماية الإجتماعية مع التزامات لبنان المتعلقة بحقوق الإنسان وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وخصوصاً مع المقصد الثالث للهدف الأول للتنمية المستدامة «استحداث نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني للجميع ووضع حدود دنيا لها»، والمؤشر ١.٣.١. لقياس «النسبة المئوية من السكان الذين تشملهم أراضيات/أنظمة الحماية الإجتماعية، مصنفة بحسب نوع الجنس، مع التمييز بين الأطفال والعاطلين عن العمل والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والحوامل/الأطفال حديثي الولادة وضحايا إصابات العمل والفقراء والضعفاء»<sup>١٣</sup>.

كما ينبغي أن يوجّه إطار أرضية الحماية الإجتماعية<sup>١٤</sup> عملية تطوير نظام حماية اجتماعية وطني شامل في لبنان، بهدف معالجة ثغرات الحماية الإجتماعية والتقدّم تدريجيّاً نحو التغطية الشاملة.

تركّز المقاربة الهجينة المعتمدة لإعداد هذه الإستراتيجية، على الركائز الخمس للحماية الإجتماعية في تقديم التوصيات بشأن التوجّهات الإستراتيجية والمبادرات، وهي مُصمّمة بشكلٍ تستجيب فيه لمخاطر دورة الحياة.

## رؤية الحماية الإجتماعية للبنان

في ضوء التعريف الوطني أعلاه، ترد في ما يلي الرؤية المُقترحة للبنان للسنوات العشرة المقبلة، بناءً على توافق جميع الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية وبعد المراجعة من قبل اللجنة الوزارية والتقنية في ضوء قرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٢٢٦٩:

«نحو مجتمعٍ يتمتّع مواطنيه بحياةٍ كريمة، ويستند إلى نظام شامل، مبني على حقوق الإنسان والحقوق المكرّسة في الدستور اللبناني، مستدام مالياً ويستجيب للصدّات، لتوفير الحماية الإجتماعية العادلة والشاملة والمستدامة طوال دورة الحياة.»<sup>١٥</sup>

وتهدف هذه الرؤية إلى تحقيق ثلاث ميزات أساسية لنظام الحماية الإجتماعية المنشود في السياق اللبناني:

### نظام مستدام مالياً



يقوم إطار الحماية الإجتماعية على آليات تنفيذ مؤسّساتية ومالية متكاملة ومستدامة، تضمن الفعالية والمشاركة والشفافية والمحاسبة.

### نظام شامل



يضمن الدستور اللبناني الحقّ في الحماية الإجتماعية، التي ينبغي أن تشكّل أساساً لعقد اجتماعي جديد بين المواطن والدولة، ضمن إطار حقوق الإنسان الدولية وإطار ومعايير أهداف التنمية المستدامة، وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، والتعهد بعدم استثناء أحد والوصول أولاً إلى مَنْ هم أكثر ضعفاً.

### نظام يستجيب للصدّات



يوفر نظام الحماية الإجتماعية حلولاً للأزمات الحالية والمستقبلية ضمن إطار شامل يستجيب لأشكال الاستضعاف والمخاطر خلال دورة الحياة.

١٣- إطار المؤشرات العالمية من أجل أهداف وغايات التنمية المستدامة الواردة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، E/CN.3/2021/2.

١٤- أراضيات الحماية الاجتماعية هي مجموعات مُحدّدة وطنياً من منافع الضمان الاجتماعي الأساسية التي تؤمّن الحماية بهدف منع أو تخفيف الفقر والاستضعاف والإقصاء الاجتماعي. وينبغي أن تضمن هذه الأراضيات، كحدّ أدنى، وصول جميع الأشخاص المحتاجين خلال دورة حياتهم إلى الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي. كذلك، ينبغي أن تشمل أراضيات الحماية الاجتماعية الوطنية على الأقل منافع الضمان الاجتماعي الأربعة التالية، كما هي مُحدّدة على المستوى الوطني: الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة؛ وأمن الدخل الأساسي للأطفال، بما يؤمّن الوصول إلى الغذاء والتعليم والرعاية وأيّ سلع وخدمات ضرورية أخرى؛ وأمن الدخل الأساسي للأشخاص النشطين في سنّ العمل وغير القادرين على جني دخل كافٍ، خصوصاً في حالات المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛ وأمن الدخل الأساسي لكبار السنّ.

## الأهداف الإستراتيجية للحماية الإجتماعية

تتحقق الرؤية المنشودة من خلال عملية تدريجية وتراكمية تهدف إلى الأعمال التدريجي للحق في الحماية الإجتماعية. ويشمل ذلك منع وقوع المزيد من الأشخاص في براثن الفقر والاستضعاف ومساعدة الفقراء لكي تتعزز قدرتهم على الصمود، وحماية الأشخاص المعرضين لخطر الاستضعاف وأفراد الطبقة الوسطى في مختلف مراحل حياتهم، ودعم تحسين الدخل الحقيقي والقدرات المادية عبر الحفاظ على رأس المال البشري والإنتاجية، وتحويل نظام الحماية الإجتماعية لكي يضمن التغطية الشاملة.

وانسجاماً مع الرؤية أعلاه، تضع الحكومة اللبنانية الاهداف الإستراتيجية التالية للحماية الإجتماعية في لبنان:

### الحوكمة والقدرة المؤسسية

تطوير قدرات المؤسسات المعنية بالحماية الإجتماعية داخل الدولة اللبنانية ونظام الحوكمة بشكل يمكّن الدولة من تطبيق الإستراتيجية بشكل فعّال.



### التغطية

العمل على توسيع نطاق تغطية ومنافع برامج الحماية الإجتماعية للشعب اللبناني تدريجياً سعياً لتحقيق التغطية الشاملة والكافية للجميع وبشكل يتناسق مع قدرات الدولة المادية ويتزامن مع برنامج استدامة مالية.



### التمويل

تطوير وضمان آليات تمويل قابلة للتنفيذ وعادلة ومستدامة للحماية الإجتماعية لضمان التطبيق التدريجي للإستراتيجية مع الأخذ بعين الاعتبار الوضع المالي العام.



### المحاسبة والشفافية

تطوير نظم المعلوماتية داخل المؤسسات المعنية وتوحيدها لتسهيل الوصول الى المعلومات المتصلة ببرامج الحماية الاجتماعية، وتأسيس هيكلية واضحة ضمن الدولة اللبنانية للمحاسبة والرقابة، بالتوازي مع تأمين حماية خصوصية للبيانات.





الإصلاحات المطلوبة  
في نظام الحماية  
الإجتماعية

٦

بغية سدّ الفجوة القائمة بين الواقع من جهة، وتطلّعنا نحو رؤية تتمثّل بإرساء نظام شامل ومتكامل للحماية الإجتماعية من جهةٍ أخرى، تدعو الحاجة إلى إصلاح النظام على المستويات التالية.

### إطار قانوني وسياساتي ملائم

-الوصول المالي إلى خدمات الصحة والتعليم والخدمات الإجتماعية.  
-الربط بتدابير تنشيط سوق العمل.

نظام تكاملي خاضع / غير خاضع للاشتراكات.  
دعم الدخل والمنافع على مدار الحياة.



### نظام مؤسساتي مُبسّط

### القدرة الإدارية على التنفيذ

يتكوّن نظام الحماية الإجتماعية من مجموعةٍ عناصرٍ أساسية، تشمل ما يلي:

• إطاراً قانونيّ وسياساتي للحماية الإجتماعية يعترف بالحماية الإجتماعية كحقٍّ من حقوق الإنسان، ما يُسهم بدوره في بلورة العقد الإجتماعي بين المواطن والدولة على أُسس المواطنة والحقوق والتضامن. يُفصّل هذا الإطار بوضوح دور الدولة كجهةٍ أساسية مكلفة بالواجب، ناهيك عن أنّه يُحدّد برامج الحماية الإجتماعية الرئيسة، ويُفند المسؤوليات المترتبة على جميع الجهات المعنية، ويُرسّي آليات المحاسبة والشفافية، ويضمن كفاية المنافع وإمكانية توقّعها من خلال اعتماد ترتيبات التمويل على المدى البعيد. ويتحقّق تكامل السياسات عبر ركائز الحماية الإجتماعية الخمس من خلال اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الإجتماعية، التي تتولّى مسؤولية التنسيق والتعاون على أعلى المستويات، فضلاً عن تأمين الرقابة الشفافة على نظام الحماية الإجتماعية.

• نظامٌ تكامليّ قائم/غير قائم على الإشتراكات بهدف توسيع نطاق التغطية وتعزيز طابعها الجامع، بما يُسهم تدريجيّاً في تحقيق مبدأ الشمولية (Universality). يتحقّق ذلك من خلال تقديم منافع متكاملة، يكون بعضها قائماً على الإشتراكات والبعض الآخر مُعقّى منها، بحيث تشمل الشيخوخة والإعاقة والمرضى والأمومة والبطالة والطفولة، وذلك باعتماد آليةٍ متعددة المستويات تتوقّر فيها خصائص الإستجابة للخدمات. ويتمّ الاسترشاد في هذا السياق بإطار أرضية الحماية الإجتماعية من أجل تطوير نظام وطني شامل للحماية الإجتماعية في لبنان، لسدّ الفجوات القائمة على مستوى الحماية الإجتماعية، وإطلاق برامج تصدّي، بمستوى أعلى من الفعالية، لمختلف مخاطر دورة الحياة، بدءاً من مرحلة الطفولة، مروراً بسنّ العمل، وصولاً إلى مرحلة الشيخوخة. ولتحقيق هذه الغاية، يشتمل هذا النظام التكاملي على مجموعة منافع أساسية في دورة الحياة تُموّل بالضرائب، وتتضمّن على سبيل المثال منحة الطفولة ومنح لذوي الإعاقة وضمان الشيخوخة/المعاشات التقاعدية، على أن تُقدّم بالتوازي مع إصلاح نظام التأمين الإجتماعي وشبكات الأمان الإجتماعي القائمة بغية دعم الدخل على مستوى الفئات الأكثر فقراً. ويتوافق ذلك أيضاً مع توفير ضمانات أساسية لناحية الوصول إلى الرعاية الصحية والتعليم والخدمات الإجتماعية الأخرى، إلى جانب تدابير خاصة بتنشيط سوق العمل، من شأنها أن تحسّن مستوى دمج الفئات المُستضعفة بطريقة مُنتجة ومثمرة.

• تدابير وآليات تحقّق التكامل والتنسيق بين البرامج والمؤسّسات، لتعزيز الترابط عبر ركائز الحماية الإجتماعية الخمس مُجمّعةً وضمن كلّ ركيّةٍ على حدة. ويشمل ذلك:

١- إطلاق سجل واحد موحد (هما في ذلك سجل اجتماعي) يكون بمثابة نظام معلومات مشترك يُسهّل العمل البيني بين قواعد البيانات المتاحة، ويؤمّن مجموعةً من الوظائف بمستوى عالٍ من الكفاءة والفعالية، مثل تحديد المستفيدين،

التحقّق من المعلومات، وتسديد المدفوعات، والرصد والمراقبة، ورفع التقارير، إضافةً إلى تحقيق التكامل العمودي عبر الركائز كلّها؛

٢- اعتماد نظام رقمي وطني للهوية يتمّ إدراجه في أنظمة توفير الحماية الإجتماعية، الأمر الذي سيضمن بدوره تحديد المستفيدين بطريقةٍ فريدة لا ازدواجية فيها، إضافةً إلى تنفيذ المعاملات المالية/تسديد المنافع المُستحقّة بطريقةٍ آمنة وشفافة.

• تطوير آليات الحوكمة والإدارة والقدرات المؤسّساتية للهيئات الحكومية المعنية بالحماية الإجتماعية لتعزيز المحاسبة ودعم الشراكة مع الجهات المعنية الأخرى. ويشمل ذلك إعادة هيكلة المؤسّسات العامّة الرئيسية، وإعادة توزيع الموارد البشرية والمالية عبر الحكومة لضمان تعزيز الكفاءة والشفافية، فضلاً عن إرساء شراكات تتسمّ بمستوى أكبر من الفعالية مع هيئات المجتمع المدني المتعدّدة. ويشمل ذلك أيضاً تعريفًا واضحًا لدور الجهات المختلفة ومسؤولياتها، وتطوير قدرة القطاع العام على التعاقد مع القطاع الخاص أو مزوّد الخدمة من المجتمع المدني، واعتمادهم ورصدهم وتنظيمهم ضمن نظام الحماية الإجتماعية.

• تطوير البنية التحتية الإدارية داخل الحكومة لتحسين القدرة على تقديم خدمات عالية الجودة. ويشمل ذلك مكنته العمليات والخدمات بما يتوافق مع القوانين والمبادئ التوجيهية المرتبطة بحماية البيانات، والعمل على إعادة هندسة آليات العمل وإجراءاته عند الحاجة لضمان قدرة الهيكلية المؤسّساتية على تأمين الوظائف الأساسية المطلوبة لتقديم المنافع، بما في ذلك تقييم أهلية المستفيدين المُحتملين، والتسجيل، وتسديد المستحقات، والشكاوى والطعون، وجهود الاتصال والتواصل، وإدارة الحالات، إلخ.

• نموذج تمويل مُختلط يجمع بين موارد الميزانية و تمويل الإشتراكات للحماية الإجتماعية، بحيث تكمل منافع المساعدات الإجتماعية الممولة بالضرائب ببرامج تأمين اجتماعي قائمة على الإشتراكات، انسجامًا مع موجبات العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والإجتماعية والثقافية (CESCR). أمّا توسيع نطاق تغطية النظام الوطني للحماية الإجتماعية في ظلّ البيئة الراهنة، فهو يتطلّب اتّجاهًا معاكسًا للتقشّف السائد والاستفادة من الموارد المتوقّرة، من خلال المساعدة والتعاون الدوليّين، للتوصّل تدريجيًا إلى تحقيق مبدأ الشمولية الذي لا يستثني أحد. كذلك، فإنّ الاستفادة من الموارد المتوقّرة في سبيل تفعيل الحق في الحماية الإجتماعية، تتطلّب، من جملة أمور مختلفة، اعتماد مبدأ التمويل التضامني، وتطبيق تدابير ضريبية تصاعديّة/ سياسات ضريبية، وتعزيز القدرة على تحصيل الضرائب، ومكافحة التهرب الضريبي وغيره من الانتهاكات، ومعالجة الفساد والتدفقات المالية غير المشروعة، وتطوير آلية لتجميع الموارد من مختلف المصادر المحلية والدولية. ومن شأن هذه التدابير أن تُسهّم في إعادة توزيع الموارد بشكل فعّال، وفي التصديّ لعدم المساواة والتمييز على المدنيين القريب والبعيد.





جدول نتائج سياسات  
الحماية الإجتماعية



يستعرض الجدول أدناه النتائج السياسية المنتظرة في إطار متكامل للحماية الاجتماعية يستجيب للأهداف الإستراتيجية والإصلاحات الهيكلية. وستُنَفَّذ التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية على المدى القصير والمتوسط والبعيد لتحقيق النتائج المرجوة.

المساعدات الاجتماعية	التأمين الاجتماعي	الرعاية الاجتماعية	الوصول المالي إلى الخدمات الأساسية		الإدماج الاقتصادي وتنشيط سوق العمل	
			التعليم	الصحة		
س ١ - جميع الأفراد المستضعفين يستفيدون من دعم مباشر للدخل لمنع حالات الفقر والاستضعاف والإقصاء الاجتماعي والتخفيف من حدتها، إضافة إلى الحد من عدم المساواة بشكل عام.	س ٢ - ١ ن جميع العمال ومُعاليهم يستفيدون من تغطية التأمين الاجتماعي.	س ٣ - ١ ن جميع الفئات المهمشة/ المستضعفة لديها وصول فعّال إلى خدمات الرعاية الاجتماعية النوعية الشاملة.	س ٤ صحّة - ١ ن تغطية تكاليف الرعاية الصحية مؤمنة في مختلف مراحل الحياة، مع التركيز بوجه خاص على الفئات المهمشة والمستضعفة، بما في ذلك الأطفال والنساء والمراهقات وذوي الإعاقة وكبار السن.	س ٤ تعليم - ١ ن التعليم النوعي الشامل مُتاح ماليًا لجميع طلاب التعليم الأساسي، مع إيلاء اهتمام خاص للفئات المهمشة، والبحث في الإعفاء من الرسوم الدراسية في المرحلة الثانوية وفي إطار التعليم والتدريب في المجال التقني والمهني.	س ٥ - ١ ن الفئات المُستضعفة قادرة على الوصول بشكل أفضل إلى فرص العمل اللائق.	التغطية
س ١ - ٢ ن مستوى تحويلات المساعدات الاجتماعية كافٍ لتحقيق مستوى معيشي لائق والتخفيف من أثر المخاطر المتعددة الأوجه في دورة الحياة.	س ٢ - ٢ ن جميع الأشخاص المشمولين بنظام التأمين الاجتماعي يستفيدون من منافع ملائمة تكفل لهم حدًا أدنى من المستوى المعيشي وتعالج مختلف المخاطر والحالات الطارئة في دورة الحياة.	س ٣ - ٢ ن توسّع مروحة التدخلات الخدمية وخدمات الاتصال وإدارة الحالات، المقدّمة إلى الفئات المستضعفة لمعالجة احتياجاتهم ومواطن ضعفهم المتعددة الأبعاد في إطار نهج شامل للتنمية المجتمعية.	س ٤ صحّة - ٢ ن توفير الحماية المالية الملائمة على مختلف مستويات الرعاية (الأولية والثانوية والثالثية، إلخ)، بحيث تضمن الخدمات الأساسية تغطية فعّالة وكفؤة للاحتياجات على أساس الإنصاف والتضامن.	س ٤ تعليم - ٢ ن برامج المساعدات الاجتماعية تُعزّز قدرة الوصول المالي إلى التعليم للمستفيدين من البرنامج، وترتبط بالخدمات والبرامج التكميلية.	س ٥ - ٢ ن آليات مُفعّلة لحماية الأجور والدخل للعمال المُستضعفين.	المواءمة والشمولية
س ١ - ٣ ن البنية التحتية الوطنية للمساعدات الاجتماعية تسمح بتقديم خدمات فعّالة وكفؤة وشفافة، وتُسهّل التنسيق والتكامل بين برامج المساعدات الاجتماعية ضمن نظام الحماية الاجتماعية الأوسع نطاقًا.	س ٢ - ٣ ن هيكلية الحوكمة في نظام التأمين الاجتماعي تضمن أنساق السياسات والمحاسبة والاستدامة والقدرة على الإستجابة.	س ٣ - ٣ ن خدمات الرعاية الاجتماعية تلتزم معايير الجودة العالية، وتتميز بحسن التنسيق لتلبية الاحتياجات الشاملة للفئات المستضعفة.	س ٤ صحّة - ٣ ن نظامٌ مؤسسي وموولي وإداري مُبسّط للحماية الصحية الاجتماعية.	س ٤ تعليم - ٣ ن تعزيز قدرات مؤسسات سوق العمل وأطر حماية العمّال.	س ٥ - ٣ ن تعزيز قدرات مؤسسات سوق العمل وأطر حماية العمّال.	الحوكمة والقدرة المؤسسية
<p>سياسة التمويل - ن ١٤ ضمان التمويل المستدام والمُنصف لزيادة تغطية نظام الحماية الاجتماعية من خلال تطبيق نموذج مختلط لتمويل الإشتراكات وموارد الميزانية.</p> <p>سياسة التمويل - ن ٢٤ إدارة فعّالة للموارد المالية المُستثمرة في برامج الحماية الاجتماعية من خلال تحسين التنسيق، والحد من أوجه الخلل والقصور، وتعزيز الرصد والمراقبة.</p> <p>سياسة التمويل - ن ٣٤ اعتماد سياسة مالية عادلة تعطي الأولوية للحماية الاجتماعية وتساهم في تنشيط سوق العمل.</p>					التمويل	

إستراتيجية الحماية  
الإجتماعية من  
منظور دورة الحياة



للتأكد من أن إطار الحماية الإجتماعية المقترح هو إطارٌ شاملٌ ومتكامل، طُبِّقَ منظور دورة الحياة استكمالاً لنهج الركائز المُتَّبَع، وللتمكّن من تبني منظور محوره الإنسان. يُبين الرسم أدناه تغطية المبادرات الأساسية للإستراتيجية معظم الإحتياجات وجوانب الضعف التي تتخلل دورة الحياة البشرية، ولا تستثني أحد.

الشيخوخة	سن العمل	الطفولة	
			<b>برامج قائمة على الإشتراكات</b>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>■ تقديمات الأمومة.</li> <li>■ تقديمات إصابات العمل.</li> <li>■ تقديمات عائلية.</li> <li>■ تقديمات الإعاقة.</li> <li>■ تقديمات البطالة.</li> <li>■ ضمان الشيخوخة المعاش التقاعدي.</li> </ul>
			<b>المنافع الأساسية المرتبطة بدورة الحياة</b>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>■ منح الطفولة.</li> <li>■ معاش الشيخوخة الإجتماعي.</li> <li>■ منح الإعاقة (مما في ذلك الأجهزة المعيلة والإعفاءات الضريبية لذوي الإعاقة).</li> <li>■ الرعاية الصحية للجميع.</li> </ul>
			<b>منافع أخرى</b>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>■ البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً.</li> <li>■ خدمات الوقاية الأولية.</li> <li>■ خدمات الوقاية الثانوية.</li> <li>■ الخدمات الإجتماعية المتخصصة.</li> <li>■ خدمات الإستجابة للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الإجتماعي.</li> <li>■ الرعاية الطويلة الأجل وخدمات الدعم المجتمعي.</li> <li>■ خدمات الدعم المجتمعي للأشخاص ذوي الإعاقة.</li> <li>■ إحالة حالات الأسر ومتابعتها وإدارتها.</li> <li>■ ملاجئ للناجين من العنف.</li> <li>■ خدمات حماية الأطفال.</li> <li>■ الرعاية البديلة للأطفال (الرعاية المنزلية أو الأسرية المجتمعية).</li> <li>■ خدمات اجتماعية متخصصة.</li> <li>■ التعليم الرسمي الأساسي المجاني والتعليم غير الرسمي (الشامل).</li> <li>■ الإعفاء من الرسوم الدراسية و/أو دعم الرسوم الدراسية في المرحلة الثانوية وفي إطار التعليم والتدريب في المجال التقني والمهني.</li> <li>■ دعم التكاليف غير المباشرة للتعليم أي تكاليف شراء الزي المدرسي والكتب واللوازم الإضافية والنقل.</li> <li>■ التدريب على المهارات المعنية.</li> <li>■ خدمات الاستخدام بتسهيل من القطاع العام.</li> <li>■ حوافز الاستخدام في القطاع الخاص، مما في ذلك دعم/ تكملة الأجور والتدريب المناسب لسوق العمل.</li> <li>■ برامج تتطلب كثافة في اليد العاملة (برامج الأشغال العامة).</li> <li>■ منظومة الاقتصاد الإجتماعي والتضامني.</li> <li>■ الحد الأدنى للأجور.</li> <li>■ الربط بين تقديمات البطالة ومبادرات صقل المهارات وتعزيزها.</li> <li>■ إصلاح تشريعات العمل.</li> </ul>

× تقديمات جديدة مقترحة

× تقديمات موجودة

■ الوصول المالي إلى الخدمات الأساسية

■ الإدماج الإقتصادي وتنشيط سوق العمل

■ التأمين الإجتماعي

■ الرعاية الإجتماعية

■ المساعدات الإجتماعية



التوجّهات والمبادرات  
الإستراتيجية للحماية  
الإجتماعية

٩

## المساعدات الإجتماعية

تهدف ركيزة المساعدات الإجتماعية إلى إرساء نظام يتكوّن من برامج ميسّطة ومُنسّقة جيّداً، توفّر دعماً مباشراً للدخل يسمح للأسر بمواجهة حالات الضعف المتزايدة وحالات عدم استقرار الدخل وانعدام الأمن الغذائي. كما وتعزّز هذه البرامج الإدماج الإجتماعي والإقتصادي والحياة الكريمة، وتحافظ أيضاً على رأس المال البشري/الإنتاجية. سيقوم النظام على مجموعة من المنافع الأساسية لدعم الدخل على مدار دورة الحياة، لمعالجة حالات الضعف/الحالات الطارئة خلال مراحل الطفولة وسن العمل والشيخوخة (أرضية الحماية الإجتماعية). هذا بالإضافة إلى برامج الملاذ الأخير لتوفير المساعدات النقدية للأسر الأكثر فقراً التي تبقى في حالة من الفقر المدقع (شبكات الأمان الإجتماعي). وسيأتي هذا النظام الشامل للمساعدات الإجتماعية ليحلّ تدريجياً محل نظام دعم الأسعار<sup>١٥</sup>، والذي بدأ رفعه اعتباراً من منتصف العام ٢٠٢١. هذا وسيتم دعم برامج التحويلات النقدية ببرامج ومبادرات سياساتية تتكامل مع ركائز أخرى من نظام الحماية الإجتماعية، وخصوصاً خدمات الرعاية الإجتماعية، ومنافع التأمين الإجتماعي، وتدابير الإدماج الإقتصادي وتنشيط سوق العمل.

ستركز برامج المساعدات الإجتماعية المتكاملة إلى سلسلة من المعايير الشفافة لتحديد الأهلية. وهي ستوفّر مستوياتٍ ملائمة من المنافع تُسهّل المراحل الإنتقالية المرتبطة بالدروة الإقتصادية ودورة الحياة، كما أنّها ستعتمد أنظمة متناغمة ومتناسكة في التنفيذ. ولن يقتصر تركيز هذه البرامج على التخفيف من الفقر حصراً، وإمّا سيُشمل أيضاً خطط دعم الدخل غير القائمة على الإشتراكات التي تتصدّى لحالات الضعف المرتبطة بدورة الحياة، وتساهم بشكلٍ أوسع في التنمية الإجتماعية والإقتصادية على المدى الطويل. بالإضافة إلى ذلك، ستبنّى برامج المساعدات الإجتماعية هيكلياتٍ قادرة على الإستجابة للصدمات لتأمين الحماية الإجتماعية، بحيث تتمكّن من «تحسين نسبة الاستفادة» عن طريق زيادة مستويات المنافع مؤقتاً للمستفيدين الحاليين، وكذلك من «توسيع نطاقها» عن طريق توفير منافع مؤقتة في أوقات الشدّة للأسر المتضررة التي لم تكن من جملة المُستفيدين سابقاً.

يُشكّل النظام المتعدّد الأوجه الذي يستهدف الفقر وجوانب الضعف المرتبطة بدورة الحياة مسار العمل الأنسب في هذا الإطار، وذلك لأسبابٍ متعددة:

• **تقليص هامش الوقوع في خطأ الإقصاء** تنشأ حالات الإقصاء من نظام المساعدات الإجتماعية الحالي بشكلٍ أساسي من جرّاء نطاق العمل أولاً، وثانياً من جرّاء تصاميم آليات الاستهداف القائمة التي تستبعد جزئياً فئات من المجموعات المُستضعفة (كبار السن، وذوو الإعاقة، إلخ). ومن شأن النظام الجديد أن يُحقّق تغطيةً أوسع وأكثر شمولاً من خلال رفع نسبة الاستفادة من التداخلات لناحية المساعدات الإجتماعية النقدية، ومن خلال اعتماد مقاربة منهجية في استهداف الفئات المختلفة تؤمن الضمانات الكافية للفئات المُستضعفة. وفي ظلّ السياق الحالي، تدعو الحاجة إلى إعطاء الأولوية للفئات المُستضعفة التالية الاشخاص ذوي الإعاقة من كافة الفئات العمرية، والأطفال في مرحلتَي الطفولة المبكرة والدراسة، وكبار السن، والأشخاص الذين يعانون من فقر الدخل وفقيرٍ مدقعٍ متعدد الأبعاد.

• **تحفيز التماسك الإجتماعي** إن اعتماد معايير واضحة وشفافة في تحديد الأهلية، إضافةً إلى خياراتٍ سياساتية شاملة يحد من اعتبار الإقصاء الناتج على أنّه تعسفي، مما سيخفف من بروز استياءٍ ونقمةٍ مجتمعية. وبالتالي تساهم منافع المساعدات الإجتماعية في تعزيز التماسك الإجتماعي.

• **تعزيز فعالية الإستجابة للصدمات** إنّ وجود برامج تعمل في الوقت نفسه على معالجة الفقر وجوانب الضعف في دورة الحياة على السواء يساهم في تحقيق إدارةٍ أفضل للصدمات خلال الأزمات، وفي تعزيز الوظائف الحمايية والوقائية لنظام الحماية الإجتماعية.

<sup>١٥</sup> على الرغم من أنّ سياسة الدعم الشامل على الأسعار كان ينبغي أن تحمي الأسر المُستضعفة من التضخّم، إلا أنّ نموذج الدعم الذي تم اتباعه في لبنان لسنوات طويلة شابته مواطن خلل بالنظر إلى كلفته الباهظة وطابعه التنافلي. فيتحوّل للمنافع، تبين أنّ ٢٠٪ فقط من قيمة الدعم الإجمالية ذهبت إلى النصف الأكثر فقراً من السكان. كذلك، ونظراً إلى نضوب الاحتياطي من العملات الأجنبية، فإنّ هيكلة الدعم أثبتت بأنها هيكلة غير مستدامة. في الوقت نفسه، فإنّ رفع الدعم قد زاد من الفقر والهشاشة الإقتصادية، الأمر الذي يستوجب إجراء إصلاحاتٍ تدريجية وتوسيع تغطية برامج الدعم المباشر للأسر والأفراد.

## نتائج سياسات المساعدات الاجتماعية

بناءً على ما تقدّم، تُقدّم النتائج السياساتية التالية:

س ١ - ن ١: جميع الأفراد المستضعفين يستفيدون من دعم مباشر للدخل لمنع حالات الفقر والاستضعاف والإقصاء الاجتماعي والتخفيف من حدّتها، إضافة إلى الحدّ من عدم المساواة بشكل عام.

سيعمل نظام المساعدات الاجتماعية على توسيع نطاق التحويلات النقدية للأكثر فقراً والأفراد الذين يواجهون مخاطر دورة الحياة للتخفيف من آثار الأزمات المختلفة، والحدّ من إستراتيجيات التكيف السلبية. وسيتحقّق ذلك من خلال توسيع شبكات الأمان الاجتماعي القائمة على المدى القصير<sup>١٦</sup> بالإضافة إلى وضع خططٍ لمنح اجتماعية تضمن تغطية أوسع نطاقاً وأكثر شمولاً<sup>١٧</sup>.

س ١ - ن ٢: تحويلات المساعدات الاجتماعية كافية لتحقيق مستوى معيشي جيّد وللتخفيف من أثر المخاطر المتعددة الأوجه في دورة الحياة.

سيضمن نظام المساعدات الاجتماعية مستويات تحويلٍ كافية لتسهيل المراحل الإنتقالية المرتبطة بالدورة الإقتصادية ودورة الحياة، بالإضافة إلى دعم كافة البرامج واستكمالها ببرامج أخرى (مثل تعزيز فرص سُبل العيش، وتنشيط سوق العمل، والخدمات الاجتماعية وخدمات الرعاية، إلخ.) لمعالجة مختلف جوانب الضعف وأشكال الحرمان غير النقدية.

س ١ - ن ٣: البنية التحتية الوطنية للمساعدات الاجتماعية تسمح بتقديم خدمات فعّالة وكفوءة وشفافة، وتسهّل التنسيق والتكامل بين برامج المساعدات الاجتماعية ضمن نظام الحماية الاجتماعية الأوسع نطاقاً.

ستتعرّز كفاءة نظام المساعدات الاجتماعية وفعاليتها من خلال تعزيز مستوى التكامل بين برامج المساعدات الاجتماعية والتنسيق مع البرامج الأخرى ذات الصلة. وسيتحقّق ذلك أيضاً من خلال الاستثمار بشكلٍ أكبر في بناء النُظُم المناسبة لإدارة مختلف التشعبات والتعقيّدات في تحديد الاحتياجات، وتشخيص الأولويات، وتخصيص الموارد، وتنسيق الجهود، وآليات التنفيذ، ورصد النتائج وتقييم الأثر.

## التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية للمساعدات الاجتماعية

### التوجّه الإستراتيجي ١

التوسّع تدريجيّاً في تأمين دعمٍ مباشرٍ وملائم للدخل على مستوى الأسر والأفراد الذين يواجهون الفقر وحالات الضعف المرتبطة بدورة الحياة.

#### المبادرة ١.١

دعم واستكمال التوسيع الطارئ المُقرّر لشبكات الأمان الاجتماعي للأسر التي تعيش في فقر مدقع، مع ضمان الشفافية والمحاسبة في آليات الاستهداف، وملاءمة قيم التحويل والانتقال إلى العمليات النقدية عوضاً عن قسائم الغذاء الإلكترونية، والتغطية الجغرافية المناسبة.

١٦- انطلق فعلياً توسيع نطاق تغطية البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً من ١٥,٠٠٠ في فترة ما قبل بدء الازمة إلى ٧٥,٠٠٠ أسرة، وبدأ تنفيذ البرنامج الطارئ لشبكة الأمان الاجتماعي الممول بموجب قرض من البنك الدولي منذ آذار ٢٠٢٢ والذي غطى بدوره ٧٥,٠٠٠ أسرة إضافية.

١٧- تم إطلاق برنامج البديل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة في نيسان ٢٠٢٣ كأول برنامج منح اجتماعية، وهو ممول بموجب هبة من الاتحاد الأوروبي ويتم تنفيذه بشكل مشترك بين وزارة الشؤون الاجتماعية و منظمة الأمم المتحدة للطفولة «اليونيسف» ومنظمة العمل الدولية، كما ويتم العمل حالياً على تصميم برنامج وطني لمنحة الطفل.

## المبادرة ١.٢

إطلاق وتنفيذ منح اجتماعية شاملة، كأساس لأرضية حماية اجتماعية تتصدى لمختلف جوانب الضعف المرتبطة بدورة الحياة. وتشمل هذه المنح: منح الطفولة ومنح الإعاقة ومعاشات الشيخوخة الاجتماعية. وعند بدء العمل بمنح دورة الحياة، ستوفر حماية شاملة وكافية للأفراد المؤهلين، في حين ستلقى الأسر الأكثر فقراً دعماً (إضافياً) من شبكات الامان الاجتماعي.

## التوجه الاستراتيجي ٢

ضمان التنسيق والمواءمة بين مختلف تدخلات المساعدات الاجتماعية كجزء من نظام وطني للمساعدات الاجتماعية، بما في ذلك مراعاة الترابط بين العمل الإنساني والتنمية.

## المبادرة ٢.١

إنشاء وحدة أو آلية لتنسيق المساعدات الاجتماعية، تجمع وتوحد تصاميم وعمليات البرامج عبر مختلف المؤسسات (انظر الفصل المتعلق بخيارات الحوكمة وإطار العمل المؤسسي). ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال هيئة تنسيق إدارية مشتركة بين الوزارات تكون على مستوى الحكومة (مكتب رئاسة الوزراء)، أو وكالة شبه مستقلة معنية بالمساعدات الاجتماعية تتمتع بقدر أكبر من الاستقلالية الذاتية في اتخاذ القرارات المالية والإدارية. بالنتيجة، تتمثل وظيفة آلية التنسيق المعتمدة في تحقيق الاتساق والتناغم العام في السياسات واختصاصات تنفيذ البرامج، فضلاً عن تحقيق التكامل والمواءمة في التصاميم والعمليات، وكذلك في عمليات الرصد والتقييم وإدارة المعلومات المتصلة بتدخلات المساعدات الاجتماعية المنفذة من قبل مختلف الوزارات المعنية.

## المبادرة ٢.٢

اعتماد نهج موحدة/منسقة لتحديد معايير الأهلية وقيم التحويلات عبر مختلف التدخلات في نظام المساعدات الاجتماعية، انطلاقاً من دراسة تحليلية شديدة الدقة، وإجراء مراجعة دورية لهذه النهج. وتتصدر قائمة الأولويات في هذا الإطار الحاجة إلى تبسيط البرامج وضمان تكاملها مع الأنظمة الحكومية الخاصة بالتحديد والتسجيل، وتسديد المستحقات، ومعالجة التطلّعات وغيرها من أنظمة العمل والتشغيل الرئيسية (انظر الاستراتيجية ٤).

## المبادرة ٢.٣

لحين عودة النازحين السوريين، الدفع باتجاه مواءمة شبكات الأمان الاجتماعي الخاصة باللاجئين الفلسطينيين والنازحين السوريين والممولة والمنفذة من قبل المجتمع الدولي مع النظام الوطني قيد التطوير للمساعدات الاجتماعية الخاصة بالمواطنين اللبنانيين. على المدى القصير، تدعو الحاجة إلى تطوير آليات لتفعيل الروابط بين المساعدات الإنسانية المقدمة للاجئين والنازحين والنظم الوطنية، بما في ذلك تطوير تصاميم وإجراءات إدارية مشتركة أو متناغمة (مثل أدوات التقييم، وقيم التحويل، وطرائق التسجيل وتسديد المستحقات، وعمليات الرصد والتقييم) مع الاخذ بعين الاعتبار الجهود التي تبذلها الحكومة اللبنانية لاتمام خطة عودة النازحين.

## التوجه الاستراتيجي ٣

ربط المساعدات الاجتماعية بالخدمات والبرامج التكميلية التي تتصدى لجوانب الضعف المتعددة الأبعاد.

## المبادرة ٣.١

تطوير الروابط وأنظمة الإحالة بشكل كامل بين برامج المساعدات الاجتماعية والبرامج الأخرى التي توفر فرصاً للإدماج الاجتماعي. إنشاء روابط وظيفية بين برامج المساعدات النقدية من جهة، وخدمات الرعاية الصحية والتعليم والرعاية الاجتماعية من جهة أخرى، مع مراعاة العوائق الإضافية التي تواجهها الفئات المستضعفة، مثل النساء والأشخاص ذوي الإعاقة، في الوصول إلى الخدمات الأساسية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تطوير أنظمة متكاملة للإحالة إلى مراكز الرعاية الصحية الأولية للحصول على الرعاية الصحية الأساسية/الوقائية، على أن ترتبط هذه الأنظمة بمراكز الخدمات الإنمائية وغيرها من المراكز التي تقدم الخدمات الاجتماعية (بما في ذلك خدمات التعليم والرعاية الاجتماعية).

### المبادرة ٣.٢

زيادة خدمات إدارة الحالات والرعاية المتخصّصة للفئات المُستضعفة التي تواجه حالات ضعفٍ متعددة الأبعاد (بما في ذلك الأفراد المعرّضين للعنف القائم على النوع الاجتماعي أو غيره من أشكال العنف أو الإساءة أو الاستغلال). ضمان تقديم حزمة دعم متكاملة كجزء من تعزيز الروابط بين مكوّن الحدّ من الفقر في برامج المساعدات الاجتماعية ومكوّن الحماية (الرعاية الاجتماعية). وقد يشمل ذلك توفير ملاجئ للناجين من العنف والاعتداء المنزليّين، وخدمات المشورة، والخطوط الساخنة، وخدمات إعادة الإدماج. بالإضافة إلى ذلك، الاستثمار في التدابير الوقائية، وتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية قبل الحاجة إلى الخدمات المتخصّصة.

### المبادرة ٣.٣

ربط المساعدات الاجتماعية بالتعليم والتدريب التقني والمهني الرسمي لتجديد ودعم المهارات، بالإضافة إلى فرص سُبل كسب العيش وغير ذلك من بناء القدرات في مجال المهارات الحياتية (التدريب على تعزيز المعرفة بالمسائل المالية، إلخ). تسهيل الانتقال من المساعدات الاجتماعية إلى الحماية الاجتماعية المتصلة بالعمل والقائمة على الإشتراكات، عن طريق إتاحة الوصول إلى فرص عمل جديدة من خلال برامج الأشغال العامة والدعم على مستوى مطابقة الوظائف (انظر الفصل المتعلّق بالإدماج الإقتصادي وتنشيط سوق العمل).

### المبادرة ٣.٤

ضمان وجود روابط فعلية بين المساعدات الاجتماعية والوصول إلى السكن الميسور التكلفة والشامل الاستفادة من السياسات القائمة حالياً، مثل تعديل قانون تنظيم الإجراءات لإطلاق برامج حماية في مجال الإسكان. وعلى المدى القصير، تلبية الاحتياجات الأكثر إلحاحاً في مجال الإسكان عبر تقديم أشكال مختلفة من المساعدة (مثل المساعدات/القوائم التأجيرية، ومشاريع الإسكان الاجتماعي، وتعاونيات الإسكان، إلخ). وعلى المدى المتوسط، اعتماد سياسة إسكان شاملة تنظّم سوق الإسكان بالكامل بهدف الإستجابة لاحتياجات الإسكان بالشكل الأمثل. كذلك، وكجزء من العملية الإصلاحية الشاملة لقطاع الإسكان والأراضي والعقارات، سيكون من المهم تحديث عمليات التسجيل ووضع الجردات، ورقمنة مستندات/صكوك الملكية، وتصميم وإنشاء قاعدة بيانات لقطاع الإسكان لرفد عملية صنع السياسات بالمعلومات الضرورية، وتطوير إطار قانوني متين.

## التوجّه الإستراتيجي ٤

تطوير البنية التحتية للمساعدات الاجتماعية وبناء قدرات الوزارات والمؤسّسات الوطنية المكلفة بتوفير مساعدات اجتماعية متكاملة.

### المبادرة ٤.١

اعتماد آليات وطنية تديرها الحكومة بالكامل للدفع وتقديم الخدمات، ضمن الإطار المؤسّساتي الموحد لوحدة تنسيق المساعدات الاجتماعية، بحيث تهتم بمسائل التسجيل، والإعداد، وتسليم المبالغ النقدية للمستفيدين من المساعدات الاجتماعية بطريقة منتظمة وموثوقة ومُتاحة. ويجب أن يتم ذلك وفقاً للمبادئ التوجيهية المُعترف بها دولياً ووطنياً، وانطلاقاً من معايير الحدّ الأدنى للسداد، التي يجب أن تضمن على الأقلّ احترام مبادئ الإنصاف والموثوقية والشفافية وإمكانية الوصول وقابلية التكيف والمقبولية.

### المبادرة ٤.٢

تحسين قدرة الأنظمة على الإستجابة للأزمات من خلال ترسيخ عنصر الإستجابة للصدمات في البرامج الحالية (والمستقبلية)، ويشمل ذلك البيئة التمكينية، وتصاميم البرامج، وأنظمة تقديم الخدمات. وبشكلٍ خاص، ينبغي أن يتضمّن البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً وبرامج المنح الاجتماعية ميزات تشغيلية وميزات مرتبطة بالبيانات والتمويل من أجل:  
١-رفع مستوى المساعدات («التوسع العمودي»)، حيث تُزاد قيمة أو مدّة الإعانات للمستفيدين الحاليين من المساعدات الاجتماعية بشكل مؤقت.  
٢-توسيع نطاق المساعدات («التوسع الأفقي»)، حيث يُزاد عدد المستفيدين في برنامج مُعيّن للمساعدات الاجتماعية بشكل مؤقت.

### المبادرة ٤.٣

الاستثمار في مبادرات الاتصال والتواصل بشكل متنسق لضمان إطلاع المستفيدين (وخصوصاً الفئات المستضعفة) والأفراد المقصودين على أهداف برامج المساعدات الإجتماعية، والمجموعات السكانية المُستهدفة، والمُستحقّات من المنافع، بما في ذلك في المناطق الريفية والنائية.

### المبادرة ٤.٤

دعم آليات التظلم والتعويض المتكاملة في ما يتعلّق بالشكاوى والطعون، وكذلك الاستفسارات على المستويّين الوطني والمحلي. وضمان إشراك الجهات المعنية من المجتمع المدني في عمليات رصد وتقييم كافة برامج المساعدات الإجتماعية لتعزيز المحاسبة والشفافية.

### المبادرة ٤.٥

إنشاء وصيانة نُظُم وطنية لإدارة المعلومات على مستوى البرامج وضمان تكاملها كجزء من سجل وطني واحد لقطاع الحماية الإجتماعية. ومن شأن هذه النُظُم أن تُمكّن المسؤولين الإداريين من إدارة البيانات المتعلقة بالتسجيل، والمدفوعات، وتحديثات المستفيدين، والشكاوى، بالإضافة إلى تسهيل ودعم رصد البرامج من خلال تقديم تقارير إدارية عن العمليات التشغيلية.



# التأمين الإجتماعي

تهدف هذه الركيزة إلى إرساء نظام متكامل للتأمين الاجتماعي يؤمّن تقديمات ملائمة لجميع الشرائح العاملة بطريقة مستدامة ماليًا. وبغية الوصول إلى هذا النظام المتكامل، يجب أن تحقّق الإصلاحات المطلوبة للتوازن بين:

- ١- التغطية الواسعة والشاملة.
- ٢- الملاءمة والشمولية في معالجة مختلف مخاطر دورة الحياة التي تنشأ في مراحل الطفولة وسن العمل والشيخوخة.
- ٣- الملاءمة المالية على المدى القصير والاستدامة على المدى الطويل من دون فرض عبء أكبر على ميزانية الحكومة.

ويجب أن يتضمّن النظام المقترح المكونات التالية: نظام جديد للمعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات؛ تقديمات عائلية ملائمة؛ توسيع نطاق الوصول إلى تقديمات التأمين الاجتماعي الأخرى، بما في ذلك تعويض المرض والبطالة وإصابات العمل والأمومة والعجز والورثة. تُعالج مسألة التأمين الصحي الاجتماعي ضمن فصل «الوصول المالي إلى الخدمات الأساسية - الحماية الصحية الاجتماعية». أخيرًا، يجب أن يرتبط نظام التأمين الاجتماعي أيضًا بتدابير تنشيط سوق العمل للحفاظ على رأس المال البشري وتحفيز الإنتاجية.

إنّ إرساء نظام يتسم بمستوى أعلى من التكامل يتطلب معالجة التجزئة الهيكلية القائمة بين الخطط أو الصناديق الستة للتأمين الاجتماعي المرتبط بالعمل، وتحسين مستوى الإنصاف والمساواة في الوصول إلى تقديمات التأمين الاجتماعي عبر مختلف الشرائح العاملة من السكّان.

## نتائج سياسات التأمين الاجتماعي

بناءً على ما تقدّم، تُقدّم النتائج السياسية التالية:

س ١.٢: جميع العمال ومُعاليهم يستفيدون من تغطية التأمين الاجتماعي.

سيتمّ العمل تدريجيًا على توسيع تغطية التأمين الاجتماعي لكي تشمل جميع الشرائح العاملة من السكّان. وسيتحقّق ذلك أولاً من خلال شمل جميع الأشخاص المؤهلين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والقضاء على ظاهرة تجنّب/تهرب أصحاب العمل من سداد الاشتراكات المترتبة عليهم؛ وثانيًا، من خلال توسيع نطاق التغطية ليشمل فئات أخرى من العمّال.

س ٢.٢: جميع الأشخاص المشمولين بنظام التأمين الاجتماعي يستفيدون من منافع ملائمة تكفل لهم حدًا أدنى من المستوى المعيشي وتتصدّى لمختلف المخاطر والحالات الطارئة في دورة الحياة.

سيتحقّق ذلك من خلال توسيع نطاق تقديمات التأمين الاجتماعي لتعزيز قدرة الأفراد على إدارة المخاطر المختلفة المرتبطة بدورة الحياة، مع ضمان توافق مستويات المنافع مع أحكام اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢ لعام ١٩٥٢ (المُشار إليها عادةً بالاتفاقية ١٠٢). تنصّ الاتفاقية ١٠٢ على حدّ أدنى من المنافع التي يجب تسديدها للمستفيد من التأمين الاجتماعي في حال وقوع حدث يبدّل معالم الحياة، وهي تشير إلى ٧ حالات طارئة هي: المرض والبطالة والشيخوخة وإصابات العمل والأمومة والعجز والورثة.

س ٣.٢: هيكليات الحوكمة في نظام التأمين الاجتماعي تضمن اتّساق السياسات والمحاسبة والاستدامة والقدرة على الإستجابة.

سيؤدّي نظام التأمين الاجتماعي إلى الحدّ من حالات التجزئة والانقسام وعدم المساواة والإنصاف القائمة بين فئات العمّال المختلفة. وسيتحقّق ذلك من خلال إصلاح آلية الحوكمة والإدارة لتحسين عملية صنع القرار والاستثمار في القدرات المؤسّساتية لتعزيز الكفاءة (بما في ذلك التحول الرقمي في عمليات وخدمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتحقيق لامركزية الوظائف من خلال إشراك المكاتب الإقليمية فيها، إلخ.)، وتحسين آليات التنسيق مع السلطات المعنية لرفع مستوى المحاسبة.

# التوجهات والمبادرات الإستراتيجية للتأمين الإجتماعي

## التوجه الإستراتيجي ١

العمل تدريجيًا على توسيع التغطية القانونية والفعلية للنظام القائم على الإشتراكات لكي تشمل جميع العمال وأسرههم على أساس المساواة في المعاملة والتضامن.

### المبادرة ١.١

تطبيق أحكام قانون الضمان الإجتماعي لسد الفجوة بين التغطية القانونية والتغطية الفعلية. زيادة تغطية الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، لكي تشمل بوجه خاص العاملين في القطاع الرسمي المشمولين قانونًا بموجب التشريع الحالي، ولكنهم غير مُسجلين ولا يساهمون في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، وذلك من خلال تحسين مستوى الوعي والامتثال والقدرة على وضع التشريعات موضع التنفيذ (للمزيد من المعلومات، انظر المبادرة ٤,٤).

### المبادرة ١.٢

تعديل قانون الضمان الإجتماعي أو اعتماد قانون جديد إذا اقتضى الأمر، لإلغاء الأحكام التمييزية بين الجنسين وعلى أساس الجنسية وإزالة المعوقات الإدارية. تعديل المواد ١٤ و٤٦ و٤٧ من قانون الضمان الإجتماعي ١٩٦٣/٧٨، بحيث تُمنح المرأة العاملة المُسجّلة في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي من خلال عملها - على قدم المساواة مع الرجل العامل - الحق في أن يستفيد زوجها من تغطية ضمانها الإجتماعي، وأن تستحق لها التعويضات العائلية في حال أصبح زوجها عاطلاً عن العمل، وذلك من دون استثناءات أو قيود. بالإضافة إلى ذلك، إلغاء الأحكام التي تميّز بين العمّال من مواطني البلد والعمّال الأجانب الشرعيين في الوصول إلى منافع الضمان الإجتماعي.

### المبادرة ١.٣

اعتماد المراسيم التطبيقية المُنتظرة منذ وقتٍ طويل لتأمين التغطية الإلزامية للعاملين المؤقتين والموسمين، مع تحسين مستوى الوعي وتسهيل الآليات الإدارية وتقديم الحوافز المطلوبة للعمّال وأصحاب العمل بغية تسجيل كافة الموظفين، وعدم الاكتفاء بتسجيل الموظفين الدائمين.

### المبادرة ١.٤

توسيع التغطية الإلزامية في النظام الوطني للتأمين الإجتماعي لتشمل الفئات التي لديها قدرة كافية على دفع الإشتراكات، مثل أصحاب العمل والعاملين لحسابهم من ذوي الدخل المرتفع، أو الأفراد الذين يمكن كفالة اشتراكاتهم، مثل العاملين المنزليين، مع تكييف معايير النظام وآلية إدارته بالشكل المطلوب.

### المبادرة ١.٥

توسيع التغطية الإلزامية لتشمل العمّال الذين ليس لديهم قدرة كافية على دفع الإشتراكات، من خلال الدعم الجزئي أو الكلي للاشتراكات، يُذكر منهم العاملون لحسابهم الخاص من ذوي الدخل المنخفض، وعمّال الزراعة والبناء، ومقدمو الرعاية غير المدفوعة الأجر لأفراد الأسرة من ذوي الإعاقة أو كبار السن. ويقتضي ذلك أيضًا إضافة سمات معيارية مُحدّدة وآليات إدارية لرفع مستوى التسجيل، بالإضافة إلى اعتماد أساليب مبتكرة لتحديد قاعدة الإشتراكات للعمّال العرّضيين أو المؤقتين، وغيرهم من العمّال الذين يدخلون في أشكالٍ جديدة من العمل.

## التوجه الإستراتيجي ٢

الحدّ من أشكال التجزئة وعدم المساواة عبر أنظمة الضمان الإجتماعي.

### المبادرة ٢.١

إجراء الإصلاحات اللازمة لضمان الاستدامة المالية لأنظمة الضمان الإجتماعي للعاملين في القطاع العام على المدى الطويل. إصلاح المعايير الرئيسية لصناديق الضمان الإجتماعي للعاملين في القطاع العام لضمان العدالة والإنصاف بين الأجيال إضافة

إلى الكفاية والاستدامة المالية، بما يتماشى مع معايير ومقاييس الضمان الإجتماعي الدولية. وحسب الحاجة، يمكن إجراء الإصلاحات على مراحل، وإدخال معايير إصلاحية جديدة للمتسبين الجُدد إلى النظام، واتخاذ الترتيبات الإنتقالية المناسبة للمؤمّنين الحاليين.

## المبادرة ٢.٢

**العمل تدريجيًا على مواءمة مستويات المنافع وشروط التغطية لجميع العمال.** يجب تحديد حزمة المنافع الموحدّة وشروط الأهلية على أساس معايير الضمان الإجتماعي الدولية، مع ضمان العدالة والإنصاف والملاءمة ومعقولية التكلفة والاستدامة المالية. يُنظر في هذا السياق في ثلاثة خياراتٍ واسعة النطاق فيما يتعلّق بالترتيبات المؤسّساتية وهيكلية الصناديق، التي يجب أن تترافق مع عملية مواءمة حزم المنافع (انظر المربّع أدناه).

### ← الخيار ١. الدمج الكامل لصناديق الضمان الإجتماعي

دمج كافة صناديق الضمان الإجتماعي الموجودة حاليًا ضمن صندوق واحد - بموجب تشريع جديد - على أن يشمل الصندوق الجديد العاملين في القطاعين الخاص والعام (الخدمة المدنية والقطاع الأمني)، إضافةً إلى القطاعات المضمونة حاليًا من خلال الصناديق التعاقدية. يهدف هذا الصندوق إلى توفير التغطية على الأقل لكل فترات الخدمة المستقبلية على أساس حزمة موحّدة من المنافع. وستدعو الحاجة في هذا السياق إلى اعتماد ترتيباتٍ خاصّة لضمان تمويل الالتزامات المترتبة السابقة لعملية الإصلاح، من دون الوقوع في فخّ الدعم المتبادل بين النظامين، وذلك على أساس مبادئ العدل والإنصاف والاعتراف بدور الحكومة على أنّها الضامن الأوّل والأخير لأنظمة الضمان الإجتماعي، وفق ما تنصّ عليه المعايير الدولية للضمان الإجتماعي.

#### المخاطر الرئيسية

مُستحققات متراكمة من صناديق القطاع العام السخية تُموّل ضمنياً من قبل القطاع الخاص و/أو الأجيال المستقبلية.



#### الفوائد الرئيسية

تجميع واسع النطاق للمخاطر، وضمان كفاءة التمويل، ووجود هيكلية مؤسسية موحّدة.



### ← الخيار ٢. الدمج الكامل للضمان الإجتماعي بالنسبة إلى المنتسبين الجُدد

اعتماد نظام ضمان اجتماعي واحد وصندوق ضمان اجتماعي واحد - بموجب تشريع جديد - لجميع الداخلين الجُدد إلى سوق العمل في تاريخ محدد، على أن يشمل الصندوق الجديد العاملين في القطاعين الخاص والعام (الخدمة المدنية والقطاع الأمني)، إضافةً إلى القطاعات المؤمّنة حاليًا من خلال الصناديق التعاقدية، وتوفير التغطية على أساس هيكلية موحّدة للمنافع. وتدعو الحاجة في هذا السياق إلى اعتماد ترتيباتٍ خاصّة لضمان الاستمرارية المالية للبرامج القديمة المغلقة (المضمونون من كبار السن وذوي الإعاقة) على أساس المعايير الدولية للضمان الإجتماعي.

#### المخاطر الرئيسية

فرض عبء ثقيل على مالية الحكومة لناحية الصناديق المغلقة، ما قد يؤدي إلى أشكالٍ ملحوظة من عدم الإنصاف في المُستحققات بين الأجيال الحالية والأجيال المقبلة.



#### الفوائد الرئيسية

إصلاح تدريجي يضمن التجميع الواسع للمخاطر على المدى البعيد ووجود بنية مؤسسية موحّدة.



### ← الخيار ٣. التوحيد والمواءمة في كافة مستويات النظام، مع درجة محدودة من الدمج في صناديق الضمان الإجتماعي

توحيد المنافع والمعايير عبر مختلف خطط التأمين الإجتماعي الخاصّة بالقطاعين الخاص والعام (الخدمة المدنية والقطاع الأمني) على أساس حزمة منافع واحدة موحّدة وشروط أهلية مشتركة (لجميع المنتسبين الجدد، ولكافة فترات الخدمة المضمونة الجديدة). الحفاظ على الفصل في الهيكلية المؤسّساتية وهيكلية الصناديق بين القطاعين العام والخاص، مع العمل في الوقت نفسه على استحداث وظيفة للإشراف والرقابة لضمان الالتزام بالتصميم الموحد (مثلاً، عن طريق إنشاء هيئة معنية بالتنظيم والرقابة في الضمان الإجتماعي). والعمل تدريجيًا على دمج كافة الصناديق التعاقدية الموجودة ضمن الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي.

## المخاطر الرئيسية

خطر الانحراف عن سياسة حزمة المنافع الموحدة نتيجة للتجزئة المؤسسية، وخطر إدامة أشكال الإجحاف وعدم المساواة القائمة حاليًا، وإمكانية محدودة لتجميع المخاطر.



## الفوائد الرئيسية

هو الخيار الأقل إخلالًا للوضع المؤسسي الراهن.



وفي كل الخيارات المطروحة:

- يجب تحديد آليات لاستعادة التوازن المالي لأنظمة الضمان الاجتماعي بالنسبة إلى الأعضاء المضمونين حاليًا (في القطاع العام وفي بعض الصناديق التضاعدية)، من خلال اعتماد مجموعة من الإصلاحات المعيارية وتحديد خيارات تمويل حكومية موثوقة ومستدامة، بما يتماشى مع المعايير الدولية للضمان الاجتماعي (انظر المبادرة ٢,١).
- يمكن اعتماد نظام ضمان اجتماعي تكميلي خاص للعاملين في القطاع الأمني، على ضوء تصنيفات مُحددة للمخاطر التي يواجهونها وظروف خدمتهم (للمعاشات التقاعدية وإصابات العمل على سبيل المثال).

## المبادرة ٢.٣

ضمان التوازن في توزيع التمويل الحكومي بين الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع العام من جهة والاستثمار المطلوب في تغطية الحماية الاجتماعية للفئات العمالية والسكانية المستضعفة، وذلك من خلال:

- ١- دعم اشتراكات التأمين الاجتماعي.
- ٢- وتقديم المنافع الاجتماعية الممولة بالضرائب.



توسيع مروحة المنافع المقدّمة من خلال النظام القائم على الإشتراكات، وفقاً للحد الأدنى من الإعانات الملحوظة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية، وفي سياق تصميم متعدد المستويات للنظام<sup>١٨</sup>.

### المبادرة ٣.١

تحويل نظام تعويض نهاية الخدمة إلى نظام معاشات تقاعدية، يُقدّم دُفعات شهرية منتظمة على أساس الراتب وسنوات الخدمة التي سُدّدت عنها اشتراكات، مع ضمان حدّ أدنى لقيمة استبدال الدخل/ضمان حدّ أدنى للمعاش التقاعدي. وللتأكّد من عدم تآكل قيمة المعاش التقاعدي مع مرور الوقت بفعل التضخّم، تدعو الحاجة إلى إجراء تصحيح سنوي تصاعدي للمعاشات التقاعدية.

### المبادرة ٣.٢

مراجعة معايير الفرع الخاص بالتعويضات العائلية، بما في ذلك نسبة الإشتراكات - المرتفعة مقارنةً بالمعايير الدولية (٦٪) - والمقياس المرجعي الذي يجب استخدامه في تحديد مستويات المنافع، والذي يمكن ربطه بالحد الأدنى للأجور<sup>١٩</sup>. وزيادة المنافع في حال وجود مُعالين من ذوي الإعاقة لتغطية التكاليف الإضافية المترتبة على الإعاقة.

### المبادرة ٣.٣

تحديث وتنفيذ الفرع المرتبط بطوارئ العمل من القانون الوطني للضمان الإجتماعي. وتدعو الحاجة في هذا الإطار إلى أن يعتمد برنامج طوارئ العمل تركيزاً قصير الأمد يتمثل في توفير التعويض عن الدخل، وآخر طويل الأمد يتمثل في إعادة تأهيل العامل المُصاب.

### المبادرة ٣.٤

إنشاء صندوق تأمين ضد البطالة ضمن الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي. من شأن برنامج التأمين ضد البطالة أن يؤمّن دعماً للدخل خلال سنّ العمل للعاملين عن العمل بشكل غير طوعي، بالإضافة إلى توفير تغطية صحية واشتراكات ضمان الشيخوخة عن الفترة التي يُستفادُ فيها من هذا التأمين. كما ويتم ربط صندوق التأمين ضد البطالة ببرامج تنشيط سوق العمل مثل تعزيز وتجديد مهارات العمل والتدريب وتقديم المشورة للعاملين عن العمل والمطابقة بين فرص العمل المُتاحة والباحثين عن عمل.

### المبادرة ٣.٥

تطبيق إعانات المرض والأمومة والإعاقة استناداً إلى المعايير الدولية للتغطية والكفاية لضمان توفير حمايةٍ شاملة في إطار نظام التأمين الإجتماعي.

### المبادرة ٣.٦

اعتماد آلية موثوقة للعمل بشكلٍ منتظم على تصحيح منافع الضمان الإجتماعي لكي تتوافق مع كلفة المعيشة.

١٨- في نظام متعدد المستويات للحماية الإجتماعية، تُدمج الخطط المختلفة بحيث توفر تغطية شاملة لكل شخص يواجه حالات طارئة خلال دورة الحياة، من دون ترك أي فجوات في التغطية لفئة السكان المشمولين.  
١٩- يمكن أن يشمل ذلك أيضاً تعديل مستوى التعويضات العائلية لتغطية التكاليف المتصلة بالإعاقة.

تحسين الحوكمة في نظام الضمان الإجتماعي وتعزيز إدارة الضمان الإجتماعي.

### المبادرة ٤.١

إصلاح هيكلية الحوكمة في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، بحيث تتم المحافظة على نموذج التمثيل الثلاثي الأطراف، مع العمل على تبسيط عملية صنع القرار. تقليص حجم مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، وإشراك خبراء وممثلين عن جميع الجهات المعنية انطلاقاً من معايير شفافة وعملية اختيار مُحدّدة، إضافةً إلى تحسين الشفافية وتبادل المعلومات والتقارير المالية.

### المبادرة ٤.٢

تنفيذ الإصلاحات التنظيمية الضرورية في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي بغية تعزيز القدرة المؤسسية. العمل بشكلٍ خاص على تفويض مهام الإدارة وصنع القرار والتنفيذ لمدرء مختصين، مع نقل عددٍ من الوظائف من المقر العام إلى المناطق تحقيقاً للامركزية (مثل تقديم طلبات الحصول على تعويضات نهاية الخدمة ودفعها). بالإضافة إلى ذلك، من الضروري وضع وتنفيذ توصياتٍ تتمخض عن إعادة هندسةٍ شاملةٍ لآليات وأساليب العمل في الصندوق، استناداً إلى الممارسات الدولية الرائدة وتوجيهات الرابطة الدولية للضمان الإجتماعي (ISSA) المرتبطة بإدارة مؤسّسات الضمان الإجتماعي، بما في ذلك بناء القدرات لتحسين التخطيط الإستراتيجي، وإدارة المخاطر التشغيلية، والتحليل الاكتواري (Actuarial)، والتدقيق المالي الداخلي، الاستثمار وإدارة الأصول<sup>٢٠</sup>، والمعايير المتعلقة بالاحتياال والفساد، وخدمة العملاء، وإدارة الموارد البشرية، وتكنولوجيا المعلومات.

### المبادرة ٤.٣

زيادة استخدام التكنولوجيا الرقمية إلى أقصى درجةٍ ممكنةٍ بهدف تحسين تجربة العملاء وتعزيز الكفاءة. استخدام معرف فريد (رقم الهوية الوطنية) لكل الخدمات المقدّمة للمُستفيدين من برنامج التأمين الإجتماعي - أصحاب العمل والموظفين - إضافةً إلى مكنة عملية التسجيل وتحصيل الإشتراكات وردّ النفقات، وإلغاء الدفع النقدي لمطالبات التأمين الصحي. إنشاء آلية لتمكين الوصول الرقمي إلى المعلومات الفردية حول وضع التأمين الإجتماعي ومعالجة المطالبات.

### المبادرة ٤.٤

تعزيز التنسيق المؤسّساتي لتحسين مستوى الامتثال. تحسين التنسيق بين الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي ووزارة العمل ووزارة المالية لضمان الامتثال وتعزيز قدرة التفتيش في المؤسّسات المعنية. والعمل على المدى الطويل، على الجمع بين جباية الضرائب وتحصيل الإشتراكات تدريجياً من خلال نقل وظيفة تحصيل الإشتراكات إلى مديرية الواردات المالية ضمن إدارة موحّدة لتحصيل الضرائب. اعتماد حوافز وآليات رقابة لضمان الامتثال، مثل ربط التقيّد بموجبات الضمان الإجتماعي بأنظمة الترخيص والمشتريات العامة.

<sup>٢٠</sup> على سبيل المثال، تضمنت المسودة الأخيرة لمشروع قانون إنشاء نظام التقاعد الوارد بالمرسوم رقم (١٣٧٦٠) سلسلة من الإصلاحات المطلوبة على صعيد حوكمة الإستثمار وإدارة الأصول ضمن الصندوق في حال إنشاء نظام تقاعد.

## الرعاية الإجتماعية

تهدف ركيزة الرعاية الإجتماعية إلى إرساء نظام متكامل يضمن توفير خدمات رعاية نوعية على مستوى المجتمع تعزز وحدة الأسرة وصونها، مع ضمان درجة عالية من الرقابة والتنظيم من جانب الحكومة. وتدرجياً، يتطّلع إطار الحماية الإجتماعية نحو التحوّل إلى توفير خدماتٍ عامّةٍ تضمن خدمات الرعاية الأساسية للفئات المستضعفة ذات الأولوية من خلال مراكز الخدمات الإئتمائية التابعة لوزارة الشؤون الإجتماعية، مُستكملاً بالشراكات بين القطاعين العام والخاص والتعاون مع المجتمع المدني لتأمين خدماتٍ متخصصةٍ (من خلال المنظمات غير الحكومية المتعاقدة مع وزارة الشؤون الإجتماعية وغير المتعاقدة). وفي هذا الإطار، ستؤمّن مراكز الخدمات الإئتمائية خدمة «الشباك الواحد»، بالإضافة إلى اضطلاعها بدور التنسيق المركزي بين الجهات الفاعلة المحلية، بما في ذلك البلديات والمنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى من المجتمع المدني. وعليه، تتدرّج الرؤية السياسية الرفيعة المستوى للرعاية الإجتماعية من وزارة الشؤون الإجتماعية نزولاً إلى مراكز الخدمات الإئتمائية (والشراكات مع المجتمع المدني) التي تُترجمها في توفير الخدمات على الأرض، انطلاقاً من احتياجات المجتمع المحلية، ليتمّ بعد ذلك تكييفها وفقاً لعملية تخطيط لامركزية تؤمّن حلقة تغذية راجعة للحكومة المركزية.

ويجب في هذا السياق، أن تستند الرعاية الإجتماعية إلى مبدأ المواطنة والتمكين، بحيث يوضع المواطن في صميم كل التدخلات الرامية إلى تحقيق الرعاية والرفاه، وصولاً في النهاية إلى تحقيق التضامن والإدماج وتكافؤ الفرص. ولتسهيل التحوّل في مجال الرعاية الإجتماعية، يجب تنفيذ الإصلاحات على ثلاثة محاور رئيسية:

• **تعزيز دور مراكز الخدمات الإئتمائية** في تخطيط الخدمات، والتأثير على الميزانيات، والدخول في شراكاتٍ مع منظمات المجتمع المدني والادارات الحكومية المحلية (مثل البلديات ومراكز الرعاية الصحية الأولية والمدارس الرسمية والمنظمات غير الحكومية المحلية، وخصوصاً تلك التي تتميز في مجالٍ معيّنٍ أو مجالاتٍ معيّنة من الخدمة، إلخ). ويتطلّب ذلك تحقيق اللامركزية في عمليات التنمية المحلية للتمكين من حشد جهود الجهات المعنية وضمان مشاركتهم (على مستوى المنطقة أو على المستوى المحلي) بحيث تستجيب خدمات الرعاية الإجتماعية للاحتياجات الناشئة على الأرض. وانسجاماً مع ولايتها الأساسية، يجب أن يكون لمراكز الخدمات الإئتمائية سلطة أكبر لاتخاذ القرارات في ما يتعلق بتحديد التدخلات ذات الأولوية وأساليب التعاون مع الشركاء ضمن نطاق عملها، وكذلك التأثير في مخصّصات الميزانية لخدمات الرعاية الإجتماعية في المناطق المختلفة استناداً إلى عملية التخطيط المحلي لديها، التي تراعي مبادئ الإنصاف والفعالية.

• **«التمكين المزدوج» لأصحاب الحقوق** - المواطنون وأصحاب المصلحة - لضمان توفير الخدمات بفعالية وإنصاف. ويجب تمكين المستفيدين وإشراكهم في عملية تخطيط البرامج التي تعنيهم وتستجيب لاحتياجاتهم، في حين يُدعم مقدّمو الخدمات بالموارد والآليات المناسبة من أجل استعادة ثقة المستفيدين في نظام الرعاية الإجتماعية.

• **«المحاسبة المزدوجة» لمقدمي الخدمات** - أي المحاسبة التنافسية التي تعزز دور الحكومة المركزية كجهة ناظمة لخدمات الرعاية الإجتماعية، والمحاسبة التصاعديّة التي تبني على خبرات المجتمعات المحلية وتسمح للحكومة المركزية بتكليف توجهاتها الإستراتيجية في ما يتعلق بالخدمات والأنشطة. ويتخطى مبدأ المحاسبة في هذا الإطار مسألة جمع البيانات، إلى بناء القدرة التقييمية عبر مختلف مستويات نظام الرعاية الإجتماعية وإشراك الجهات المعنية بطريقة تشاركية لتوجيه صنّاع القرار والجهات المانحة.

وتشمل المكونات الرئيسية لركيزة الرعاية الإجتماعية:

١- توفير سلسلة مترابطة ومتراصة من خدمات الرعاية تتصدّى لمختلف جوانب الاستضعاف والاحتياجات التي تواجهها الفئات لمستضعفة، وتشمل الوقاية الأولية، والوقاية الثانوية، وإدارة الحالات الفردية، والخدمات المتخصصة، والخدمات الإجتماعية المكثّفة.

٢- زيادة الاستثمار في وزارة الشؤون الإجتماعية (ومراكز الخدمات الإيمائية) كونها تشكّل مركزاً لتنفيذ سياسات الرعاية الإجتماعية والرقابة وتقديم الخدمات التدريجي.

٣- تحسين البيئة المُمكنة للقطاع (التعديلات القانونية والسياساتية).

٤- تحفيز التغيير الإجتماعي والسلوكي في إطار اجتماعي-إيكولوجي متعدد القطاعات.

## نتائج سياسات الرعاية الإجتماعية

بناءً على ما تقدّم، تُقدّم النتائج السياسية التالية:

س٣ ن١: جميع الفئات المهمّشة/المستضعفة لديها وصول فعّال إلى خدمات الرعاية الإجتماعية النوعية الشاملة.

سيتم تفعيل دور مراكز الخدمات الإيمائية - بوصفها الذراع التشغيلي لوزارة الشؤون الإجتماعية - بالتنسيق مع الجهات الفاعلة الخارجية، بهدف تقديم مروحة من خدمات الرعاية الإجتماعية لصالح المجتمعات المحلية. وتشمل الفئات المُستضعفة التي ستتم تغطيتها بطريقة شاملة وكلية، بموجب ركيزة الرعاية الإجتماعية.

س٣ ن٢: توسّع مروحة التدخلات الخدمائية والتواصل مع المجتمعات وخدمات إدارة الحالات، المقدّمة إلى الفئات المستضعفة لمعالجة احتياجاتهم ومواطن ضعفهم المتعددة الأبعاد في إطار نهج شامل للتنمية المجتمعية.

ستصبح سلسلة الرعاية الإجتماعية متوقّرة بطريقة فعّالة، بحيث تستجيب للثغرات الموجودة في عملية توفير الخدمة باعتماد عملية التخطيط الاستباقي، وتتصدّى لأكثر الاحتياجات وجوانب الضعف إلحاحاً، بالتركيز على الخدمات الإجتماعية المكثّفة والمتخصّصة وكذلك خدمات إدارة الحالات. وبصورة أكثر تحديداً، ينبغي أن تشمل التدخلات عبر سلسلة الرعاية الإجتماعية دعم الأطفال والأسر والفئات المستضعفة الأخرى في المجتمعات المحلية، بما يساهم في التخفيف من حدّة الفقر، وتحديد وإدارة المخاطر، وتيسير الوصول إلى الخدمات الإجتماعية وتقديمها في سبيل تحقيق رفاه الأسرة الشامل. إضافةً إلى ذلك، سيتم تطوير مسارات إحالة مشتركة بين القطاعات (على مستوى المنطقة أو المستوى المحلي) وعابرة لمختلف الخدمات لتحسين التنسيق بين الجهات المعنية، فضلاً عن قنوات اتصال تعزّز التواصل مع المستفيدين وتوعيتهم وتخفّف من خطر تعرّضهم لحالات الضعف.

س٣ ن٣: خدمات الرعاية الإجتماعية تلتزم معايير الجودة العالية، وتتميّز بحسن التنسيق لتلبية الاحتياجات الشاملة للفئات المستضعفة.

ستتعرّز قدرة وزارة الشؤون الإجتماعية على تحقيق الولاية المنوطة بها والمتعلقة بالحماية، بحيث (١) ستكون السلطة المركزية قادرة على صنع السياسات والتخطيط والتنظيم والتنسيق الرفيع المستوى بين مهامها المختلفة، و(٢) ستكون مراكز الخدمات الإيمائية قادرة على تقديم خدمات عالية الجودة ومراقبتها (على مستوى الوقاية الأولية والوقاية الثانوية وخدمات إدارة الحالات الفردية)، بما في ذلك الشراكات مع المجتمع المدني (لتوفير الخدمات الإجتماعية المتخصّصة والمكثّفة). وسيشمل ذلك بناء القدرات على نطاقٍ واسع وتوضيح الأدوار/المسؤوليات/التخصّصات ضمن وزارة الشؤون الإجتماعية، وإرساء البنية التحتية المُمكنة لضمان وجود مسارات إحالة داخلية بين مختلف وحدات الوزارة والمشاريع المنبثقة عنها.

# التوجهات والمبادرات الإستراتيجية في مجال الرعاية الإجتماعية

## التوجه الإستراتيجي ١

تعزيز الإطار القانوني والسياساتي لخدمات الرعاية الإجتماعية.

### المبادرة ١.١

تطوير رؤية شاملة لخدمات الرعاية الإجتماعية ضمن إطار قانوني وسياساتي يحدّد بوضوح أدوار ومسؤوليات الجهات المعنية الحكومية وغير الحكومية؛ والشرط الأساسي لصياغة هذه الرؤية هو إعادة النظر في غرض هذه الخدمات والشرائح السكانية المُستهدفة بها، ومن ثم تأطيرها وفقًا لأدوار وقدرات الوزارات المختلفة، مع إيلاء اهتمام خاصّ لوزارة الشؤون الإجتماعية باعتبارها الجهة الوصية على ركيزة الرعاية الإجتماعية. بعد ذلك، يجب العمل على ترجمة الرؤية المُتفق عليها (استنادًا إلى مشاوراتٍ مستفيضة وتشاركية مع جميع الجهات المعنية) في ولاياتٍ وسياساتٍ متفرّعة، وإطار قانوني حقيقيّ للحماية، وتوزيعٍ للمسؤوليات وفقًا للهيكليات والوظائف الموجودة، إضافةً إلى آليات وإجراءات العمل.

### المبادرة ١.٢

مراجعة القوانين ذات الصلة وإقرار التعديلات التشريعية المطلوبة لضمان اتساقها مع الاتفاقيات الدولية. وتشمل بعض التعديلات القانونية المطلوبة في الإطار القانوني الحالي للرعاية الإجتماعية منها: الدعوة إلى تجريم «الاعتصاب الزوجي» وتعديل المادة ٥٢٢ من قانون العقوبات لهذا الغرض؛ والدعوة إلى وضع تعريفات واضحة لكافة أشكال العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الإجتماعي انسجامًا مع المعايير الدولية؛ وفرض قيود قانونية على سحب الأطفال الناجين من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الإجتماعي من الحضانه الأبوية، وضمان عدم تطبيق هذا التدبير إلا كملأً أخير، والعمل في المقابل على توفير خياراتٍ بديلة للرعاية. وتقتضي الإصلاحات التشريعية الأخرى تحقيق الانسجام في مجموعة التعديلات المقترحة على بعض القوانين (مثل مشروع تعديل القانون ٤٢٢، مشروع تعديل قانون معاقبة جريمة الاتجار بالاشخاص، وقانون تجريم الاعتداء الجنسي، قانون العنف الاسري)، بما يضمن المواءمة وعدم الازدواجية في التطبيق. كما تطوير قانون موحد بشأن حقوق الطفل، وإطار تنظيمي منهجي للتعامل مع الأسر التي تعاني من الأزمات والفقر لدى الأطفال، ومراجعة أحكام القانون ٢٢٠ وفقًا لمُندرجات الأطر القانونية الدولية (التخلي عن النهج الطبّي تجاه الإعاقة لصالح التقييم النفسي الحيوي الإجتماعي)، وتعديل التشريعات المرتبطة بالحماية لكي تصبح أكثر مراعاة للاعتبارات الجنسانية، وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى ضرورة أن تضمن جميع الإصلاحات التشريعية وجود آليات تشاركية من أجل إشراك المجتمع المدني.

### المبادرة ١.٣

ضمان مواءمة السياسات والإستراتيجيات القائمة وتحقيق الانسجام فيما بينها واعتماد سياسات توفّر المزيد من الحماية للفئات المهمّشة. مراجعة وتحليل الخطط والإستراتيجيات بغية تحديد الثغرات والتقاطعات فيما بينها. تشمل بعض سياسات الحماية الإجتماعية التي وُضعت أو تُطوّر في طريقها إلى الوضع: الإستراتيجية الوطنية للمسنين، والخطة الوطنية لحماية النساء والأطفال، وخطة العمل الوطنية للسياسة الشبابية، والإستراتيجية الوطنية لمكافحة العنف ضد النساء والفتيات، والإستراتيجية المرتقبة المتعلقة بزواج الأطفال، إلخ.

### المبادرة ١.٤

ضمان الإنفاذ الفعّال للقوانين الوطنية وتحسين وصول الفئات المُستضعفة إلى نظم العدالة. إصدار ما يلزم من مراسيم تطبيقية وقرارات إدارية وإجراءات عمل موحّدة لضمان تنفيذ جميع التعديلات القانونية. إضافةً إلى ذلك، ضمان مراعاة الاعتبارات الجنسانية في الإجراءات والآليات القانونية الموجودة، بما في ذلك تعميم مراعاة المنظور الجنساني في جميع التحقيقات، والملاحقات القضائية، وتدابير الحماية، وآليات التظلم/الانتصاف. كذلك، تقديم المشورة والمعونة القانونية المجانية من خلال نقابتي المحامين للأفراد المُستضعفين الذين يتعاملون مع نظم العدالة الجنائية، وذلك وفقًا للقوانين الوطنية.

## المبادرة ١.٥

ترشيد وإعادة توزيع الإنفاق على خدمات الرعاية الإجتماعية استناداً إلى عملية تخطيط تحقق فائدة متبادلة على المستويين المركزي والمحلي لضمان الكفاءة والاستدامة. يجب توزيع الموارد على خدمات الرعاية الإجتماعية بطريقة تضمن تكامل الخدمات والحد من الازدواجية والحفاظ على الأسرة وتقويتها، بالإضافة إلى تحسين سهولة وصول المجتمع المحلي الى الخدمات الوقائية لتحديد المخاطر وتخفيفها بدلاً من توجيه الموارد نحو التدخلات الرامية إلى معالجة الأزمات. ومن المهم للغاية في هذا الإطار الحفاظ على مخصّصات الميزانية المرصودة حالياً لمراكز الخدمات الإنمائية بهدف توسيع وتحسين قاعدة الخدمات الإجتماعية التي تقدّمها، وتعزيز التنسيق مع الجهات الفاعلة من المجتمع المدني، مع التمييز بشكل أوضح بين الخدمات الإجتماعية التي تقدّمها مراكز الخدمات الإنمائية والخدمات الصحية (التي تقدّمها مراكز الرعاية الصحية الأولية وغيرها من مقدمي الخدمات)، وإعطاء الأولوية لتقديم الخدمات على أساس احتياجات المواطنين.

## التوجّه الإستراتيجي ٢

توحيد عملية تقديم خدمات الرعاية الإجتماعية تدريجيّاً، وتحسين جودة الخدمة المُقدّمة للفئات الأشد ضعفاً وتعزيز قدرتهم على الوصول إليها، واستكمال ذلك بإرساء شراكات بين مقدّمي الخدمات من القطاع الخاص والمجتمع المدني لضمان الاتّساق والتجانس.

## المبادرة ٢.١

إعادة هيكلة مراكز الخدمات الإنمائية لكي تصبح مراكز مجتمعية يجتمع في إطارها مقدّمو الخدمات والمستفيدون للتناقص في كيفية تحسين كفاءة الخدمات وجودتها. يجب أن تشكّل مراكز الخدمات الإنمائية نقطة الاتصال الأولى للمستفيدين، بغية تعزيز عملية تقديم الخدمات والإحالة إليها، مستفيدةً من قدرات الجهات الأخرى في المجتمع المحلي (الشركاء المحليون من القطاعين العام والخاص ومن القطاع غير الحكومي) لتحديد مكامن الضعف. بالإضافة إلى ذلك، تعزيز خدمات الرعاية الإجتماعية الوقائية الأولية/الثانوية في مراكز الخدمات الإنمائية، بما يضمن التوزيع الجغرافي العادل وإتاحة الوصول إلى مراكز الخدمات الإنمائية في مختلف أنحاء البلد (انطلاقاً من عملية تحديد المواقع الجغرافية التي أجرتها وزارة الشؤون الإجتماعية بدعم من الوكالة الإيطالية للتنمية والتعاون)، وتشبيك مراكز الخدمات الإنمائية بالمدارس الدامجة (أو بالمدارس بشكل عام) للتكامل في تأمين الخدمات للتلاميذ ذوي الإعاقة والصعوبات التعليمية بالإضافة إلى الذين لديهم حالات حماية، مع الاستثمار في الشراكات مع المجتمع المدني من أجل تقديم خدمات أكثر تخصصاً (أي خدمات الرعاية الطبية والصحية المتخصصة، بما في ذلك دعم الصحة النفسية والخدمات الإرشادية والمشورة القانونية، إلخ). من الضروري عقد شراكة وظيفية بين مراكز الخدمات الإجتماعية ومقدّمي الخدمات من غير القطاع العام لضمان تحسين التغطية وأنواع الخدمات المُقدّمة إلى الفئات المستضعفة، وخصوصاً النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة.

## المبادرة ٢.٢

تعزيز خدمات الرعاية الأسرية والمجتمعية كجزء من رؤيةٍ تهدف إلى التخفيف من الاعتماد على الرعاية المؤسّساتية للفئات المستضعفة (ولا سيّما الأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة). ويقتضي ذلك مقاربة شاملة وجامعة تضمن الربط المناسب بالخدمات الإجتماعية والتعاون الوثيق مع الجهات الفاعلة الرسمية المعنية باتّخاذ القرارات المتصلة بالرعاية (أي وزارة الشؤون الإجتماعية، ووزارة العدل، والجمعيات المتعاقدة مع وزارة العدل). ويجب تحويل الموارد نحو خدمات الوقاية، وتعزيز دور الوصاية<sup>٢١</sup> الذي تضطلع به وزارة الشؤون الإجتماعية، وضمان إدارة ما تبقى من تمويل لدور الرعاية الإجتماعية بطريقة تدفع باتجاه التخلي عن نظام الرعاية داخل المؤسّسات وإعادة تفعيل برامج خدمة الطفل في أسرته. فضلاً عن ذلك، يجب تطوير برامج لتعزيز قدرة الأسر على رعاية أطفالها أو أفرادها من ذوي الإعاقة بشكل أفضل لمنع حالات الانفصال غير الضروري.

٢١- «الحراسة» هي المصطلح العام الذي يُطلق على مجموعة الإجراءات المنهجية الرامية إلى ضمان عدم اللجوء إلى الرعاية البديلة للأطفال إلا عند الضرورة، وأنّ نوع الرعاية المُقدّمة مناسب لكل طفلٍ على حدة. وتهدف آلية الحراسة الناجعة فعلياً إلى:

- دعم إخراج الأطفال والشباب من المؤسّسات؛
- ومنع الانفصال غير الضروري للأطفال عن أسرهم؛
- ودعم الأطفال في أطر الرعاية الأسرية البديلة.

كذلك، تنطوي الحراسة على اتخاذ قرارات بشأن الرعاية بما يحقّق المصالح الفضلى للأطفال المعرّضين لخطر فقدان الرعاية الوالدية الملائمة أو الأطفال فاقدَي الرعاية الوالدية أصلاً. ويجب اتّخاذ جميع الإجراءات والقرارات في إطار عملية الحراسة بما يضمن مراعاة المصلحة الفضلى للطفل.

### المبادرة ٢.٣

توسيع نطاق تقديم الخدمات لكي يشمل كامل سلسلة الرعاية، ما يمكن أن يعالج مكامن الضعف والإحتياجات المتعددة في دورة الحياة، مع إيلاء اهتمام خاص لزيادة تغطية الخدمات للفئات المُستضعفة غير المُغطاة حاليًا. ويجب أن يساهم تقديم الخدمات في سدّ الثغرات على مستوى الوقاية الأولية، والوقاية الثانوية، وإدارة الحالات الفردية، والخدمات المتخصصة، والخدمات الإجتماعية المكثّفة<sup>٢٢</sup>، من خلال مجموعة من الخدمات العامة والشراكات مع جهات المجتمع المدني الفاعلة. هذا ويجب أن يُستكمل توفير الخدمات بتدابير رامية إلى إحداث تغيير اجتماعي وسلوكي لمعالجة العوامل والمحركات المعيارية التي تؤدي إلى آليات التكيف السلبية.

### المبادرة ٢.٤

دعم نظام الإحالة القائم والمشارك بين القطاعات، والبناء على آليات إدارة الحالات والتنسيق الحالية في ما يتعلّق بالمستفيدين من الرعاية الإجتماعية والأسر المعرضة للخطر. ويشمل ذلك أيضًا ربط تدخلات الرعاية الإجتماعية بالبرامج التكميلية في إطار ركائز الحماية الإجتماعية الأخرى (المساعدات النقدية، وتدابير تنشيط سوق العمل، والتدريب على المهارات والتعليم والتدريب في المجال التقني والمهني، والوصول إلى الصحة والتعليم، إلخ). وضمان الربط بالسجل الإجتماعي الموحد (انظر القسم «إصلاحات النظام»).

## التوجّه الإستراتيجي ٣

تطوير قدرة وزارة الشؤون الإجتماعية على أداء مهامها في صنع السياسات وتقديم الخدمات وممارسة الإشراف والرقابة ضمن قطاع الرعاية الإجتماعية، بالتوازي مع تعزيز وظائف الحماية التي تضطلع بها الهيئات المؤسسية الأخرى ذات الصلة.

### المبادرة ٣.١

اعتماد نهج قائم على الأدلة والنتائج لتقديم خدمات الرعاية الإجتماعية من خلال تطوير وتطبيق معايير مُحسّنة لتقديم الخدمات النوعية ولشروط التعاقد مع المؤسسات. ويشمل ذلك وضع معايير فنية للخدمات التي تقدّمها مراكز الخدمات الإنمائية، والبرامج المشتركة، والمنظمات غير الحكومية المتعاقد معها (مما في ذلك توحيد معيار الاستضعاف تحديد بين كافة المنظمات غير الحكومية)، فضلًا عن منح شهادات اعتماد لجميع مقدمي خدمات الرعاية الإجتماعية<sup>٢٣</sup>. كما يجب إعادة النظر في تخصيص الموارد لضمان المساواة والإنصاف في الوصول والجودة استنادًا إلى تحديد استباقي للاحتياجات ومكامن الضعف على المستوى المحلي، ضمان مراعاة الخدمات لاعتبارات الجنس والإعاقة والعمر.

### المبادرة ٣.٢

تحسين الأداء التنظيمي، وكفاءة الموارد البشرية عبر مختلف وحدات وزارة الشؤون الإجتماعية، مما في ذلك بناء قدرات مراكز الخدمات الإنمائية. الاستفادة من الدراسات الموجودة لتحديد الإحتياجات والأولويات ذات الصلة في ما يتعلّق بالموارد البشرية على كافة المستويات الإدارية (الوحدات المركزية والمناطقية، ومراكز الخدمات الإنمائية، ومشاريع الوزارة ذات الصلة). كذلك، توضيح الأدوار والوظائف/المهام في مختلف إدارات الوزارة، وتدريب الموظفين الحاليين، وتعيين موظفين جدد لمعالجة مشكلة النقص، بالإضافة إلى تنظيم عمل المساعدين الإجتماعيين بالشكل الأمثل لضمان إجراءات العمل المُبسّطة، وممارسة الإشراف

٢٢- تشمل خدمات الوقاية الأولية المطلوبة أنشطة الرعاية النهارية للأطفال ذوي الإعاقة، والمخيمات الصيفية للفئات الشبابية المُستضعفة، والتدريب على المهارات المهنية، وبرامج الرعاية النهارية للأطفال.  
- تشمل خدمات الوقاية الثانوية المطلوبة المساعدة في إيجاد السكن، والرعاية النهارية للأسر التي يثبت أنّها تواجه وضعًا بالغ الصعوبة، والدعم القانوني للأسر والأفراد الذين يواجهون مصاعب، والتدريب المهني.  
- تشمل الخدمات الإجتماعية المتخصصة المطلوبة خدمات إعادة التأهيل للأطفال ذوي الإعاقة أو الشباب الذين يعانون من مشاكل سلوكية، وخدمات الدعم النفسي للأطفال (الضحايا أو الذين يعانون من مشاكل سلوكية)، والخدمات القانونية للنساء الراشديات الناجيات من العنف القائم على النوع الإجتماعي، وخدمات الدعم النفسي للنساء الراشديات الناجيات من العنف القائم على النوع الإجتماعي، والخدمات النفسية-الإجتماعية والإرشادية للأسر.  
- تشمل خدمات إدارة الحالات المطلوبة إدارة الحالات في النزاعات الأسرية، وقضايا قضاء الأحداث، وحالات العنف ضد الأطفال، وحالات العنف القائم على النوع الإجتماعي، وقضايا الرعاية البديلة.  
- تشمل الخدمات الإجتماعية المكثّفة المطلوبة الرعاية البديلة للأطفال (الرعاية داخل المؤسسات أو الرعاية الأسرية)، والملاجئ للنساء والفتيات (وأطفالهن) من ضحايا العنف القائم على النوع الإجتماعي، والملاجئ لضحايا العنف.  
٢٣- من المفيد الإشارة إلى مشروع مسح الجهات مقدمة الخدمات الإجتماعية التي كانت تعتمد وزارة الشؤون الإجتماعية تنفيذه في إطار برنامج التعاون مع الوكالة الإيطالية للتعاون والتنمية وتطوير سجل للهيئات مقدمة الخدمات الإجتماعية وخارطة بالموارد المتاحة.

والرقابة على مراكز الخدمات الإنمائية بشكلٍ فعّال؛ هذا بالإضافة إلى تطوير ودعم اليد العاملة في مجال الرعاية الإجتماعية، بما في ذلك الحزمة التدريبية الخاصة بمنع الاستغلال والانتهاك الجنسيين والموجهة للعاملين الذين يحتكّون مباشرةً بالمستفيدين. بالإضافة إلى ذلك، وضع إطار محاسبة يعزّز فعالية قياس الأداء، ويضمن رقابة صارمة على جودة خدمات الرعاية الإجتماعية، ويحسّن القدرة التنظيمية لوزارة الشؤون الإجتماعية.

### المبادرة ٣.٣

البناء على الجهود الحالية لتعزيز التنسيق ومسارات/آليات الإحالة الداخلية ضمن وزارة الشؤون الإجتماعية. تعزيز الحوكمة وتطوير الأدوات لتحسين التعاون بين وحدات الوزارة، فضلاً عن توحيد عملية إبرام العقود مع المنظمات غير الحكومية للحدّ من التجزئة. علاوةً على ذلك، تطوير نظام فعّال للإبلاغ يسهّل عملية اتخاذ القرار بين مراكز الخدمات الإنمائية والإدارة المركزية.

### المبادرة ٣.٤

تعزيز قدرات الوزارات المعنية والسلطات المحلية (بما في ذلك البلديات) للعمل بصورة مبكرة على تحديد الحالات، وتخفيف المخاطر، والإحالة إلى الخدمات اللازمة في الوقت المناسب انطلاقاً من نهجٍ موحد. ويشمل ذلك وضع آليات تنسيق ثنائية (مذكّرات تفاهم) بين الوزارات المعنية (مثل وزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الداخلية، ووزارة الصحة العامة، ووزارة العمل، ووزارة العدل، إلخ) لضمان التكامل في ولاياتها واختصاصها لناحية الحماية الإجتماعية، إضافةً إلى الربط مع النقابات.

## التوجّه الإستراتيجي ٤

التأثير في وعي الأسر والمجتمعات المحلية، وفي المواقف والأعراف الإجتماعية السائدة، بغية تمكين الأسر والتصدي للمُحرّكات المعيارية للضعف الإجتماعي والإقتصادي، وتحسين الاستفادة من خدمات الرعاية الإجتماعية.

### المبادرة ٤.١

تعزيز التغيير السلوكي والإجتماعي باتباع نُهج متعدّدة للتواصل، تبني الثقة في نظام الرعاية الإجتماعية وتولّد التماسك الإجتماعي. ويشمل ذلك استخدام التواصل من أجل التغيير السلوكي والإجتماعي والتعبئة الإجتماعية والدعوة<sup>٢٤</sup> لتحسين النظرة إلى خدمات الرعاية الإجتماعية وتحفيز الطلب عليها وتشجيع التغيير في الممارسات المجتمعية. التوعية حول المساواة بين الجنسين، وإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة، والعدالة الإجتماعية، والعنف الجنسي والقائم على النوع الإجتماعي، من خلال التواصل مع المكوّنات المحليّة في مرحلة مبكرة من عملية صياغة السياسات، وصولاً إلى مرحلتَي التنفيذ والرصد. ينبغي أيضاً تمكين المجتمعات المحليّة من خلال حملات التثقيف والتوعية العامة التي تهدف إلى مناهضة العنف وحثّ المجتمع على نبذها والتشديد على الحق في المساواة بين الجنسين/حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

<sup>٢٤</sup> - بحسب تقرير اليونسيف لعام ٢٠١٧ حول برنامج «الاتصال من أجل التنمية» (C4D):

- التوصل من أجل تغيير السلوك (BCC) هو عملية تفاعلية مبنية على النظريات والأبحاث، وتهدف إلى تطوير رسائل وتُوجّه مُصمّمة بحسب السياق، باستخدام مجموعة متنوعة من قنوات الاتصال المناسبة للسكان لتحفيز التغيير المستدام على مستوى الفرد والمجتمع المحلي لناحية المعارف والمواقف والسلوكيات.

- الاتصال من أجل التغيير الإجتماعي هو عملية هادفة وتكرارية وتشاركية في العادة تُعنى بالحوار والنقاش والتفاوض بين القطاعين العام والخاص، وتسمح لمجموعاتٍ من الأفراد أو المجتمعات المحلية بتحديد احتياجاتهم، والتعرّف على حقوقهم، والتعاون من أجل تغيير الطريقة التي يُنظّم بها نظامهم الإجتماعي.

- التعبئة الإجتماعية هي عملية متواصلة يتم فيها إشراك وتحفيز مختلف الشركاء القطاعيين على المستويين الوطني والمحلي من أجل نشر الوعي بشأن هدفٍ تنمويٍّ معيّن والمطالبة به. يتحقّق التواصل في العادة من خلال الاتصال الشخصي (أي الحوار وجهًا لوجه) بين الشركاء، وهو يهدف إلى تغيير الأعراف الإجتماعية وهيكلية المحاسبة؛ وتوفير حلول مستدامة ومتعددة الأوجه لمشاكل إجتماعية واسعة النطاق؛ وخلق الطلب على خدماتٍ عالية الجودة والاستفادة منها.

- المناهضة هي جهدٌ منظمٌ يُوجّه القيادة ويُحرّزها على إيجاد بيئةٍ مُمكنة لتحقيق غايات البرنامج وأهداف التنمية المُستدامة. كذلك، تدفع باتجاه تطوير السياسات الجديدة أو التغيير في القوانين القائمة، وهي تساعد في إعادة تحديد التصورات العامة، وتؤثر في القرارات المرتبطة بالتمويل. بالإضافة إلى ذلك، تشكّل المناهضة على مستوى المجتمع المحلي منضمةً لإسماع أصوات الأطفال والنساء، ولا سيما من الفئات المهمشة والمقصية.

## المبادرة ٤.٢

تعزيز دور الاسرة كحاضن اساسي وتدعيم قدراتها للحفاظ على مكوناتها. اعتماد إطار وقائي يُركز على الحفاظ على الأسرة، ويعالج الأسباب الجذرية التي تؤدي إلى الانفصال الأسري، بما في ذلك الفقر، والقدرة المالية المحدودة على الوصول إلى التعليم، ونقص الرعاية الإجتماعية الشاملة والميسورة التكلفة للأشخاص ذوي الإعاقة، والإطار القانوني القائم المعني بحماية الطفل.

## المبادرة ٤.٣

تحسين جهود الاتصال والتواصل مع المجتمع المحلي لتحديد الفئات المُستضعفة، وحُزمة الخدمات التي تستجيب للاحتياجات الحالية، بما في ذلك التعاون مع المخاتير والبلديات، ولكن أيضًا من خلال الزيارات المنزلية والإحالة إلى الخدمات اللازمة. كذلك، الاستفادة من البرامج/الشبكات/الجهات الفاعلة الناشطة على مستوى المجتمع المحلي لتصميم آليات فعّالة للاستهداف، والوصول والتنفيذ.



# الوصول المالي إلى الخدمات الأساسية

## الحماية الصحية الإجتماعية

يهدف مكوّن حماية الصّحة الإجتماعية ضمن ركيزة الوصول المالي إلى الخدمات الأساسية إلى إرساء نظامٍ موحدٍ يتصّف بمحدودية التجزئة وبمستوى ملائم وكافٍ من التغطية انطلاقاً من أنّ الصّحة هي حقٌّ من حقوق الإنسان الأساسية. وتتمثّل أهداف هذا المكوّن في اعتماد قانونٍ حول التغطية الصحية الشاملة يضمن خدمات الرعاية الصحية بتعرفةٍ موحّدة، ويخفّض الإنفاق من المال الخاص، ويعزّز التضامن والتكافل، ويسمح بتوزيعٍ جيدٍ للموارد، ويحفّز الترابط والتآزر بين خدمات الرعاية الصحية العامّة والخاصّة، ويدعم التنظيم الشفاف لقطاع الرعاية الصحية.

إنّ تسهيل الوصول المتكافئ للجميع إلى حزمةٍ شاملة من المنافع (تشمل الرعاية الوقائية والرعاية العلاجية) سيبيّن على الجهود السابقة التي بذلتها وزارة الصّحة العامّة وكافة شركاء التنمية المعنيين، بما في ذلك:

- 1- مشروع إعادة تأهيل الرعاية الصحية الأوليّة، الذي قدّم الدعم على مستوى إعادة تأهيل ٧٥ مستوصفاً في مختلف المناطق اللبنانية، لتمكينها من توفير الرعاية الصحية النوعية في المجتمعات الريفية والمهمّشة، إضافةً إلى دعم حزمة خدمات الصّحة الأساسية لـ ١٥٠,٠٠٠ شخصٍ فقير.
  - 2- بروتوكول دعم الرعاية الصحية الأوليّة الطويل الأمد (LPSP)، الذي يركّز على حزم خدمات الرعاية الصحية الأوليّة، الصّحة النفسية، وخدمات الإعاقة.
- وتشمل العناصر الأساسية للحماية الصحيّة الإجتماعية ما يلي:
- 1- إستراتيجياتٍ تعطي الأولوية لأكثر الفئات ضعفاً باعتماد نهجٍ قائمٍ على الدعم يغطي الأفراد غير المؤمنين حالياً أو الذين يفتقرون إلى تغطيةٍ تأمينية كافية، بحيث يبيّن على برامج وخطط المساعدات الإجتماعية والتأمين الإجتماعي المُقترحة.
  - 2- خطة تدريبية لزيادة التغطية بحيث تشمل مجموعات سكانية إضافية.
  - 3- تدخّلات مؤسّساتية تركز على تعزيز الفعالية في منظومة الصّحة، بحيث تخلق حيزاً مالياً وتؤمن نموذجاً «سلساً» لتوفير الخدمة.

## نتائج سياسات الحماية الصحية الإجتماعية

وبناءً على ما تقدّم، تُقترح النتائج السياساتية التالية:

س٤ صّحة - ن١: تغطية تكاليف الرعاية الصحية مؤمنة لجميع اللبنانيين والمقيمين الدائمين في مختلف مراحل الحياة، مع التركيز بوجه خاص على الفئات المهمّشة<sup>٢٥</sup> من السكان، بما في ذلك الأطفال والنساء والمراهقات وذوي الإعاقة وكبار السن من غير المؤمنين.

سيُوسّع التأمين الصحي الإجتماعي للوصول إلى تغطيةٍ صحيّةٍ شاملة، مع ضمان إدماج الفئات المُستضعفة التي قد تواجه معوّقاتٍ إضافيةً لناحية الوصول إلى الرعاية الصحية. وسيتحقّق ذلك تدريجياً من خلال توفير حزمةٍ من خدمات الرعاية الصحية الأساسية تتضمن الخدمات الملحّة، وإرساء آليّة قصيرة الأمد لضمان الوصول المالي المُنصف والمتكافئ إلى الرعاية الصحيّة على مستوى الشرائح غير المؤمنة والمُستضعفة من المجتمع، مع العمل على الحد من التجزئة في المؤسسات والبرامج على المدى الطويل.

<sup>٢٥</sup> تعرّف الشبكة الأوروبية للإدماج الإجتماعي والصّحة التهميش على أنّه «وضع الأفراد أو المجموعات أو السكان خارج المجتمع العام». يتعرّض المرضى المُهمّشون إلى عُنّ حدٍ في المجال الصحي، من شأنه أن يؤدي إلى وضع صحيّ سيئ، وإلى معدّلات أعلى من الاعتلال المُبكر، وازدياد مخاطر الحوادث المتعلقة بالسلامة مقارنةً بعموم السكان.

س ٤ صَحَّة - ن ٢: توفّر الحماية المالية الملائمة على مختلف مستويات الرعاية (الأولية والثانوية والثالثية، إلخ)، الخدمات الأساسية بحيث تضمن تغطية فعّالة وكافية على أساس الإنصاف والتضامن.

سيتمّ تعديل مروحة الخدمات التي تغطيها برامج الحماية الصحية الإجتماعية الحالية - انطلاقاً من المبادرات القائمة - لكي تشمل تركيزاً أكبر على خدمات التوعية والوقاية وخدمات الرعاية الصحية الأولية ككل عوضاً عن الخدمات العلاجية، بالإضافة إلى توفير خدمات التدخل المبكر وإعادة التأهيل والرعاية السكنية للفئات التي تحتاج إلى مثل هذه الخدمات. كذلك، سيتمّ رفع مستوى الحماية المالية المؤمنة للخدمات الأساسية لسدّ الثغرات القائمة لناحية الكفاية والملاءمة ولتأمين الوصول الفعّال إلى الرعاية الصحية النوعية من دون صعوبات أو معوّقات. كما سيُنظر في الإحتياجات الخاصّة للفئات المهمّشة من الرعاية الصحية (خدمات إعادة التأهيل وأجهزة المساعدة للأشخاص ذوي الإعاقة).

س ٤ صَحَّة - ن ٣: نظام مؤسسي ومويلي وإداري مبسّط للوصول للحماية الصحية الإجتماعية.

سيجري العمل على وضع إطار مؤسسي مُحسّن لمعالجة أشكال التجزئة في ما يتعلّق بجهات الشراء العامّة لخدمات الرعاية الصحية، إضافةً إلى اعتماد إستراتيجيات أكثر فعالية لاحتواء التكاليف، وتبني ممارسات شراء إستراتيجية، للوصول في نهاية المطاف إلى حماية صحية اجتماعية مُستدامة ماليًا في البلد. وسيشمل ذلك أيضاً مراجعة المقاربة الإستراتيجية لشراء الأدوية، مع اعتماد هيكلية مؤسسية قادرة على ضبط الإنفاق وزيادة استخدام الأدوية الجنيسة، ودعم الإنتاج المحلي لخفض فاتورة الدواء ومواجهة الإمداد المحدود بالأدوية والأسعار المرتفعة في السوق، بحيث سيؤدي كل ذلك إلى إحداث تأثير إيجابي طويل الأمد على الوصول المالي إلى الصحّة.

## التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية للحماية الصحية الإجتماعية

### التوجّه الإستراتيجي ١

توحيد الوصول إلى الحماية الصحية الإجتماعية لجميع اللبنانيين.

#### المبادرة ١.١

اعتماد تدابير خاصّة بحالات الطوارئ لتعزيز دور برامج التأمين الإجتماعي في تغطية تكاليف الرعاية الصحية المترتبة على المُستفيدين في أوقات الأزمات. العمل تدريجيّاً على إعادة تفعيل آليات الحماية الصحية ضمن الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي وغيرها من برامج التأمين الإجتماعي، من خلال تصحيح هيكلية التعرّف مع العمل على رفع سقف الاشتراكات، والذهاب إن دعت الحاجة، باتجاه زيادة معدلات الاشتراكات استناداً إلى تقييم اكتواري.

#### المبادرة ١.٢

اعتماد آلية خاصّة بالحماية الصحية في حالات الطوارئ للحدّ من الإنفاق من المال الخاصّ في صفوف الأفراد غير المؤمنين والشرائح المُستضعفة من السكّان، بما في ذلك من خلال تأمين الوصول المجاني المدعوم إلى خدمات الرعاية الخارجية للمرضى في مراكز الرعاية الصحية الأولية، وإلى مجموعة من الأدوية المُحدّدة، وإلى خدمات إعادة التأهيل والدعم للأشخاص ذوي الإعاقة، إضافةً إلى إعفاء من مساهمة المريض في التكلفة في ما يتعلّق بالتأمين الإجتماعي أو خدمات الاستشفاء التي تغطيها وزارة الصحّة العامّة.

#### المبادرة ١.٣

توسيع تغطية التأمين الإجتماعي تدريجيّاً لكي تشمل الجميع من خلال توسيع نطاق التغطية الإلزامية الخاضعة للاشتراكات لكي تشمل فئات إضافية من العمّال، ودعم الاشتراكات للفئات التي لا تستطيع المساهمة من خلال الإيرادات الضريبية. كذلك، العمل تدريجيّاً على توسيع التغطية الإلزامية التي يؤمّنها ضمان المرض والأمومة في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، من خلال سلسلة من الخطوات المتتابعة:

١- ضمان التغطية لجميع العاملين بأجر في القطاع الرسمي، بغض النظر عن مدّة العقد، أو نوع العقد، أو القطاع، أو الجنسية.

٢- توسيع التغطية لشمل المجموعات التي يمكن أن تتطلّب بعض التكيف في معايير البرنامج وإدارته، ولكنها تتمتع بقدرة كافية للمساهمة، كما في حالة لعاملين لحسابهم الخاص والعاملين المنزليين. أمّا بالنسبة إلى الأشخاص الذين يفتقرون تمامًا للقدرة على المساهمة أو الذين تكون قدرتهم على المساهمة محدودة، فتدعو الحاجة إلى توافقي بشأن كيفية تغطيتهم بطريقة عادلة ومُنصفة، وعلى أساسٍ مماثلٍ للتغطية التي يؤمّنها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، عوضًا عن مجرد اعتماد آلية «تأمين الملاذ الأخير» على النحو المُطبّق حاليًا من قبل وزارة الصحة. إضافةً إلى ذلك، اعتماد آلية واضحة وشفافة لدعم الإشتراكات من الإيرادات الضريبية على أساس الإنصاف والتضامن.

## المبادرة ١.٤

تعزيز خدمات الصحة العامة وتوسيع الوصول المالي إلى الرعاية الصحية الأولية (النوعية) للجميع. ويشمل ذلك توسيع شبكة مراكز الرعاية الصحية الأولية القائمة لإضافة المزيد من المراكز، وزيادة الخدمات المُقدّمة ضمن الحزمة (كزيادة الاستثمار في خدمات الصحة الجنسية والإنجابية). مع ضمان دمج الفئات السكانية الأكثر ضعفًا واحتياجاتهم المُحدّدة من الرعاية الصحية، بما في ذلك النساء الحوامل والمرُضعات، والرُضع، وكبار السنّ، والأشخاص ذوي الإعاقة. في موازاة ذلك، العمل على إجراء تحسيناتٍ إضافية وفق الحاجة، مثل:

١- إرساء نظامٍ إحاليّ من مراكز الرعاية الصحية الأولية إلى الرعاية الثانوية في المستشفيات الحكومية، ولا سيّما بالنسبة إلى الفئات الأشدّ ضعفًا (بما في ذلك النساء الحوامل) لضمان استمرارية الخدمات.

٢- وضع قائمة مُحدّثة بالأدوية الأساسية لمراكز الرعاية الصحية. ويجب أن يترافق ذلك مع الاستثمار في توسيع رقعة برنامج منح شهادات الاعتماد لمراكز الرعاية الصحية الأولية بهدف إعادة تصويب نظام الرعاية الصحية من الرعاية العلاجية الاستشفائية إلى الرعاية الوقائية. بالإضافة إلى ذلك، ستبرز حاجةً إلى تخصيص المزيد من الموارد المالية للأدوية الحادّة والمُزمنة واللقاحات لتلبية الطلب المتزايد عليها. وأخيرًا، تدعو الحاجة إلى إعادة تقييم/تحديد المكوّن المرتبط بتوفير الخدمات الصحية من قبل مراكز الخدمات الإنمائية، وتبسيط عملية صنع القرار في ما يتعلّق بحوكمة وإدارة الشؤون الصحيّة لهذه المراكز ووصولها على شهادات الاعتماد من وحدة الرعاية الصحية الأولية في وزارة الصحة العامّة.<sup>٣٦</sup>

## التوجّه الإستراتيجي ٢

توحيد وظائف تجميع المخاطر والشراء تدريجيًا ضمن إطارٍ مؤسسي مبسّط. تعزيز المواءمة وتحسين فعالية التكلفة في برامج تمويل الصحة القائمة حاليًا.

## المبادرة ٢.١

التوجّه نحو آليات شراء إستراتيجية ونشطة، مع تركيز على الرعاية الصحية الأولية. العمل تدريجيًا على المواءمة بين الآليات المُتبعة في الشراء - أقله في صفوف جهات الشراء العامّة - والابتعاد عن الآليات السلبية المرتكزة على دفع الرسوم مقابل الخدمات في ما يتعلّق بالرعاية الثانوية والثالثية، وإدراج مكوّن قوي للرعاية الأولية من شأنه أن يضطلع بدور الحارس للخدمات الرعائية الأخرى. بالإضافة إلى ذلك، التعاقد مع شبكةٍ أوسع من مقدمي الخدمات، والدفع على أساس الأجر الفردي، وتطبيق آليات الدفع من قبل طرفٍ ثالث، واعتماد نظامٍ للإحالة. يجب أيضًا النظر في دور الرعاية الأولية كمدخل للخدمات الرعائية الأخرى، إضافةً إلى تقوية آليات الإحالة على مستوى مزوّد الخدمة من القطاعين العام والخاص على السواء. تعزيز الصلاحية التنظيمية التي تتمتع بها وزارة الصحة من خلال المجلس الأعلى للصحة (انظر الإستراتيجية ٣ أدناه).

٣٦- يُفاد بأنّ ٧٩٠ من مراكز التنمية الاجتماعية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية تُقدّم خدمات الرعاية الصحية الأولية، ما يمكن أن يساهم بشكلٍ ملحوظ في توسيع شبكة مراكز الرعاية الصحية في وزارة الصحة العامّة.

## المبادرة ٢.٢

توحيد حُرْمَة المنافع والتعرفة تدريجيًا عبر مختلف البرامج. يجب إعادة النظر في حُرْمَة المنافع التي يقدمها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وغيره من البرامج التأمينية لكي تُلحظ الرعاية الأوليّة والأدوية الجنسية. كذلك، ينبغي النظر في توحيد التعرفة عبر مختلف الخدمات، بما في ذلك الاستشفاء (الطبي والجراحي)، وخدمات التحاليل الطبية، والشراء المُجمَّع للأدوية وغيرها من الأجهزة الطبية. (انظر الإستراتيجية ٣ بشأن الوكالة اللبنانية للدواء).

## المبادرة ٢.٣

دمج مختلف برامج الحماية الصحية الإجتماعية القائمة تحت مظلة واحدة تكون مسؤولة عن زيادة الإيرادات والشراء الإستراتيجي. ويمكن في هذا السياق إناطة الوظائف والمهام الموحدّة بمؤسسة واحدة أو مؤسستين مُستقلّتين، وإناطة وظائف ومهام المكتب الأممي/التنفيذي بشكلٍ لامركزي بالفروع القائمة. كما يمكن تجميع التمويل الناشئ عن صناديق التأمين الصحي الإجتماعي والتمويل من الضرائب العامة ضمن جهة تأمين واحدة، داخل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو وزارة الصحة العامّة، أو على مستوى هيئة شراءٍ ثالثة جديدة، يتم إنشاؤها بدمج عناصر من المؤسستين المذكورتين. أمّا المؤسسة التي يتم اختيارها لإدارة مجموعة الموارد هذه أن تضطلع بدورٍ إستراتيجي على مستوى الشراء بغية تحسين توزيع وفعالية تمويل الصحة العامة.

### ← «أ» خيار السياسية

توجيه الأموال العامّة نحو صندوق وطني مُتجدّد للضمان الاجتماعي واعتباره الجهة الوحيدة المعنية بإدارة التأمين الصحي الإجتماعي لتوفير تغطية صحية شاملة. ويقتضي ذلك بطبيعة الحال فصلًا واضحًا بين وظائف الشراء وتوفير الخدمة والتنظيم ضمن قطاع الرعاية الصحية، بحيث يُعاد تحديد دور وزارة الصحة العامّة كجهةٍ ناظمة للرعاية الصحية، وعدم انخراطها بالتالي بتمويل خدمات الرعاية الصحية أو توفيرها (ما يلغي بالتالي دور الوزارة من حيث التغطية الصحية التي تؤمنها ك«ملاذ أخير»). في الواقع، يتضمّن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالفعل مكوّنًا مرتبطًا بالتأمين الصحي الإجتماعي، يمكن أن يشكل أساسًا لمزيدٍ من التوسّع في التغطية، بالنظر إلى أنّه يستأثر فعليًا بالحصة الأكبر من إجمالي الإنفاق الصحي (حوالي ٢٠٪)، ويرتكز إلى الكثير من آليات العمل التنظيمية والبنية التحتية المطلوبة. غير أنّ جزءًا كبيرًا من البنية التحتية الموجودة يحتاج إلى التغيير التدريجي لتوسيع نطاق التغطية، ما يُوجب بالتالي إجراء جملة من الإصلاحات الهيكلية والمالية لإعادة هيكلة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (بما في ذلك على المستويات القانونية، والإدارية وعلى مستوى الحوكمة)؛ وهي مُفندة بالتفصيل ضمن ركيزة التأمين الاجتماعي.

### ← «ب» خيار السياسية

إنشاء صندوق وطني للصحة (NHF) يدير كل الأموال العامّة والأموال الناتجة من الإشتراكات، ليحل في نهاية المطاف محل كل البرامج القائمة حاليًا. ويقتضي ذلك إجراء إصلاحاتٍ جذرية، مثل إصدار تشريع لإنشاء صندوق وطني للصحة كهيئة عامّة شبه مستقلة تُعنى بشراء خدمات الرعاية الصحية وتسديد المدفوعات المرتبطة بها، وإدارة الإشتراكات. ويتولّى هذا الصندوق تدريجيًا مسؤولية تجميع الإيرادات وشراء خدمات الرعاية الصحية لجميع المواطنين، في إطار حُرْمَة من المنافع الأساسية المُحدّدة بوضوح، مع توفير التأمين الخاص الطوعي لتغطية الخدمات غير المُتضمّنة في حُرْمَة المنافع الأساسية. تُعد هذه العملية خطوة كبيرة يجب التخطيط لها وتنفيذها على مراحل، بما في ذلك وضع إطار تشريعي ومؤسسي لصندوق وطني للصحة يحافظ على ملاءته المالية بشكل مستقل عن الميزانية الحكومية، بالإضافة إلى المراسيم التطبيقية اللازمة والمتصلة بالمكوّنات التنظيمية والمالية للصندوق لشمّل شرائح مختلفة من السكان.

## المبادرة ٢.٤

إرساء آليات تُمكّن جميع العمّال من المساهمة بحسب قدراتهم بهدف زيادة عائدات الصندوق الموحد لتجميع المخاطر، مع التمييز استنادًا لطبيعة التوظيف بدلاً من القطاع حيثما أمكن. والعمل على شمل المجموعات السكانية التي تساهم حاليًا في الصناديق التعاضدية ضمن صندوق موحد لتجميع المخاطر.

تعزيز الحوكمة والمؤسسات والنظم المرتبطة بتقديم الخدمات عبر القطاع بكامله بهدف تحسين التنسيق، وفعالية التكلفة وكفاءتها.

### المبادرة ٣.١

تفعيل المجلس الأعلى للصحة وتفويضه بشكل واضح. سيشكل هذا المجلس الجهة التي تضمن تماسك السياسات وتناغمها عبر مختلف سياسات الصحة المُقترحة/المستقبلية، إضافةً إلى تنسيق القرارات الإستراتيجية المرتبطة بالصحة والتي تتطلب قراراتٍ مشتركة بين الوزارات/الوكالات المعنية، بما في ذلك:

- ١- وضع الإستراتيجية وتحديد الأهداف ورصد النتائج.
- ٢- الاضطلاع بالمهام الناظمة (مثل تحديد حُرَم المنافع، والتعريفات ومعايير الرعاية، ومنح شهادات الاعتماد لمقدمي الخدمات والإشراف عليهم).
- ٣- تنسيق موضوع تمويل الخدمات الصحية.
- ٤- دعم لجنة الصحة البرلمانية لاحية إدراج قضايا الصحة في كافة السياسات العامة.

### المبادرة ٣.٢

إنفاذ القانون ٢٥٣ حول إنشاء الوكالة الوطنية للدواء. تؤمن الوكالة الوطنية للدواء إطاراً مؤسسياً موحّداً لتسجيل الأدوية (بما يشمل دور المختبر المركزي والمكتب المركزي للأدوية)، وتسعيرها وتوفير الأدوية الجينية. وفي حين يوفر المجلس الأعلى للصحة التوجيه والإرشاد بشأن الإستراتيجية العامة لشراء المُستحضرات الصيدلانية، تُركّز الوكالة اللبنانية للدواء على التطبيق الفني.

### المبادرة ٣.٣

تعزيز قدرة وزارة الصحة كجهةٍ ناظمة لمنظومة الصحة بكاملها. رصد المزيد من الموارد لمكننة آليات العمل اليدوية المُتبعة حالياً والاستثمار في الموارد البشرية (والعمل بشكلٍ خاصٍ على زيادة عدد الأطباء المعيّنين بالمراجعة والتدقيق وغيرهم من العاملين الفنيين)، مع الحرص على تطبيق تدابير الشفافية والمحاسبة. التنسيق مع هيئات الرقابة الأخرى، وتعزيز دور الرقابة المركزية والتفتيش المركزي لتطبيق اختصاصهما بالكامل، بما في ذلك التدقيق في كافة المُشتريات والمناقصات وضمان المطابقة بالشروط والمواصفات.

### المبادرة ٣.٤

تطوير نماذج أكثر كفاءة لتقديم الخدمات مع إدخال تحسينات على البنية التحتية للرعاية الصحية. من النماذج المحتملة في هذا السياق شبكات تنسيق الرعاية الصحية، وهي عبارة عن تجمّع جغرافي لمُقدمي الخدمات (الأولية والثانوية والثالثية)، وتُعنى بتنسيق توفير الخدمات من أجل ضمان رعايةٍ ملائمة تتسم بالفعالية والكفاءة عبر سلسلة الرعاية الصحية.

### المبادرة ٣.٥

تطوير نظامٍ موحّد لإدارة الصحة، يعمل على كافة مصادر التمويل وجهات الشراء ومقدمي الخدمات، ويربط بين المؤسسات الصحية الأساسية. وإنّ أي إصلاح على مستوى الحوكمة يجب أن يترافق مع تدابير تهدف إلى تعزيز تبادل المعلومات في كلّ من المبادرات المُقترحة (آلية حماية الصحة في حالات الطوارئ، الجهة الواحدة للتأمين الصحي، شبكات تنسيق الرعاية الصحية، الوكالة اللبنانية للأدوية، المُشتريات الموحّدة، إلخ). تطوير آليات إحالة (وخصوصاً بين الصيدليات والأطباء)، تترافق مع آلية رصينة للمتابعة وجمع البيانات والرصد. هذا وسيقترن نظام إدارة الصحة باعتماد نظامٍ لتقييم الأداء والمحاسبة، مع قدراتٍ خاصة برصد ومراقبة الإنفاق والمخرجات والنتائج.

مكننة آليات العمل والتبسيط الإداري. تبسيط آلية إدارة المطالبات ودفح التعويضات. يجب أن تنسحب عملية المكننة والرقمنة على منظومة توفير الرعاية الصحية بأسرها، بما في ذلك على مستوى المطالبات الطبية، ومزودي خدمات التأمين الصحي (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وغيره من الصناديق) والمستشفيات، وكذلك على مستوى الرعاية الأولية لكل مريض، مع القدرة على سحب الملفات من أي منشأة صحية واعتماد رمز الإستجابة السريعة (QR Code) لكل سجل صحي يُربط بهوية الشخص المعني.

## الوصول المالي إلى التعليم

يهدف هذا المكوّن من الركيزة إلى ضمان توفّر القدرة المالية للأسر من أجل إيصال جميع الأطفال إلى التعليم. ويتطلّب هذا الأمر الإحجام عن «إلغاء» الدعم المؤمّن للأسر التي فيها أطفال في سنّ الدراسة، في إطار ركائز أخرى مثل المساعدات الاجتماعية أو التأمين الاجتماعي، بسبب معوّقات اقتصادية صعبة تحول دون ارتياد المدرسة أو الوصول إلى فرص تعليم أخرى. ونتيجة لذلك، تدعو الحاجة إلى ثلاث مقاربات إستراتيجية رئيسية. أولاً، ضرورة خفض أو إلغاء التكاليف المباشرة للتعليم، أي الرسوم والأقساط الدارسية بشكلٍ أساسي. وثانياً، خفض التكاليف غير المباشرة للتعليم - مثل تكاليف الكتب واللوازم والنقل. وثالثاً، إقامة رابط واضح ببرامج المساعدات الاجتماعية والاعتراف بدورها في الحدّ من الحواجز والمعوّقات الاقتصادية (المباشرة وغير المباشرة) التي تواجهها الأسر الفقيرة والمُستضعفة على مستوى الوصول إلى الخدمات الأساسية. كذلك، تدعو الحاجة إلى إقامة روابط أساسية أخرى، مثل الربط بنظام الرعاية الاجتماعية لدعم الأسر في مواجهة التحديات ذات الصلة أو الربط ببرامج تنشيط سوق العمل لتعزيز توافر فرص العمل.

وإنّ الأساس المنطقي لإدراج الوصول المالي إلى الخدمات الأساسية، بما في ذلك التعليم، ضمن إستراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية هو أساس واضح. ففي الوقت الذي قد تساهم فيه المساعدات الاجتماعية والتأمين الاجتماعي في دعم الأسر اقتصادياً، يجب أن تظلّ الخدمات الأساسية بحكم تعريفها، متاحة للجميع بشكلٍ مُنصفٍ ومتساوٍ. وعلى الرغم من أنّ توفير التعليم الأساسي مجاني في لبنان، إلّا أنّ أعلى معدلات التسرّب المدرسي تُسجّل في صفوف أدنى الفئات الاجتماعية-الاقتصادية، والسبب الأكثر شيوعاً الذي يُعطى لتبرير هذا الواقع هو التكلفة المباشرة وغير المباشرة. وتجدر الإشارة إلى أن القانون اللبناني ينص على الزامية ومجانية التعليم الاساسي (الصف الاول وحتى التاسع اساسي) ولكن هذا الامر غير مطبق في التعليم الخاص غير المجاني وليس هناك مراسيم تطبيقية لتنفيذه.

تُشير الخطة الخماسية للتعليم العام للفترة ٢٠٢١-٢٠٢٥ في وزارة التربية والتعليم العالي، التي يُعمَل على تحويلها إلى خطة متكاملة لقطاع التعليم، تشكّل وثيقة مرجعية أساسية موحّدة لكافة عملية التخطيط المرتبطة بالقطاع التربوي في لبنان، إلى أنّ ٣٦% من إجمالي عدد الأطفال في لبنان هم خارج الإطار المدرسي (١٠% من اللبنانيين، و٤٨% من غير اللبنانيين). والمُدْهش أنّ «١٧,٧% فقط من التلامذة اللبنانيين في الصف السابع (سن ١٣) يكملون تعليمهم الثانوي والعالي. ومعظم المتسرّبين مدرسياً هم من الفتيان الذين يتكون الدراسة من أجل العمل المأجور أو بحثاً عن هذه الفرص. وتُسجّل أعلى نسبة من المتسرّبين في صفوف أدنى الطبقات الاجتماعية-الاقتصادية. وتُعدّ تكلفة النقل والحاجة إلى العمل من أبرز المعوّقات التي تحول دون الوصول إلى التعليم في لبنان»<sup>٢٧</sup>.

وتدعو الحاجة في هذا السياق إلى النظر في وتطوير أشكال الترابط والتأزر بين توفير التعليم الرسمي والخاص وآليات تمويلها، بما في ذلك مراجعة الدعم المُقدّم للمدارس الخاصة المجانية مقابل التمويل المباشر للمدارس الرسمية، مع مراعاة مجموعة من العوامل الرئيسية مثل الجودة وكفاءة التكلفة.

٢٧- مُسوّدة الخطة الخمسية الأولى لقطاع التعليم، التي تشاركها وزارة التربية والتعليم العالي في ١١ آذار / مارس ٢٠٢١، مع أصحاب المصلحة الدوليين.

## نتائج سياسات الوصول المالي إلى التعليم

وبناءً على ما تقدّم، تُقدّم النتائج السياسية التالية:

س ٤ تعليم - ن ١: التعليم النوعي الشامل مُتاحٌ ماليًا لجميع التلامذة في التعليم الأساسي (بما في ذلك في القطاع غير الرسمي)، مع إيلاء اهتمام خاص للفئات المهمّشة، والبحث في الإعفاء من الرسوم الدراسية في المرحلة الثانوية وفي إطار التعليم والتدريب في المجال التقني والمهني.

سينتهي قطاع التعليم في المدى المنظور من عملية التخطيط مع شركاء التنمية والجهات المعنية في مجال التعليم لضمان استمرارية التمويل الآيل إلى تغطية الرسوم المدرسية على مستوى التعليم الأساسي الرسمي وعلى مستوى التعليم غير الرسمي، والتأكد بالتالي من عدم تكبّد تلامذة مرحلة التعليم الأساسي أي تكاليف مباشرة. كما سيتمّ النظر في مسألة الإعفاء من الرسوم و/أو دعم الرسوم التعليم في المرحلة الثانوية وفي برامج التعليم والتدريب التقني والمهني. والأمر سيّان بالنسبة إلى التكاليف غير المباشرة - مثل الزي المدرسي واللوازم الإضافية والنقل، وكذلك كتب المرحلة الثانوية، حيث ستُحدّد خطة قطاع التعليم الطريقة التي يمكن من خلالها تخفيض كل من هذه الرسوم من خلال تأمين استمرارية تمويل القرطاسية والكتب في مرحلة التعليم الأساسي، وتخفيض هذه الرسوم في المرحلة الثانوية.

س ٤ تعليم - ن ٢: برامج المساعدات الإجتماعية تُعزّز قدرة الوصول المالي إلى التعليم للمستفيدين من البرنامج، وترتبط بالخدمات والبرامج التكميلية.

سيُعطي نظام المساعدات الإجتماعية الأولوية للبرامج وتصاميم البرامج التي تدعم الأسر في مواجهة تكاليف التعليم، بما في ذلك تكلفة إرسال الأطفال إلى المدرسة بدلاً من الخروج إلى العمل. وقد يشمل ذلك إعطاء أولوية لإطلاق المنحة الوطنية للطفل، إلى جانب إضافة مبلغ مقطوع للأسر التي فيها أطفال، في إطار البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا (كما هو مُزمع في إطار البرنامج الطارئ لشبكة الأمان الإجتماعي (ESSN)، حيث يتلقى الأطفال الأكبر سنًا - الذين تتراوح أعمارهم بين ١٣ و ١٨ عامًا - مبالغ نقدية إضافية صغيرة لتغطية تكاليف التعليم المباشرة - أي الرسوم المدرسية المباشرة - بالإضافة إلى الكلفة غير المباشرة كالكتب للمرحلة الثانوية والتعليم المهني والتقني والقرطاسية ولوازم والنقل). كذلك، ستُعطى الأولوية لربط الأسر التي لديها أطفال، وخصوصًا الأطفال ذوي الإعاقة، بالخدمات التكميلية بما في ذلك الرعاية الإجتماعية وخدمات تنشيط سوق العمل. كما سيُضمّن التنسيق في مختلف أوجه التآزر والتكامل ضمن برامج هذه الركيزة. وتجدر الإشارة في الختام إلى أنّ قطاع التعليم يعمل حاليًا على تحديد توجّهه الإستراتيجي، وآليات التمويل، وأولويات البرنامج من خلال تطوير خطة قطاع التعليم. وسيكون من الضروري في هذا الإطار التأكّد من أنّ المسائل الواردة ضمن إستراتيجية الحماية الإجتماعية والمتعلقة بالوصول المالي إلى التعليم، مُدرّجة أيضًا في خطة قطاع التعليم. كذلك الأمر، فور الانتهاء من إنجاز خطة التعليم وما تتضمنه من سياساتٍ وتوصياتٍ إستراتيجية مُقترحة لمعالجة مسألة الوصول المالي، ستدعو الحاجة إلى مواءمة هذه الأخيرة مع خارطة الطريق المعروضة أدناه، لما في ذلك من تداخلٍ وتأثير متبادل بين المسارين.

## التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية للوصول المالي إلى التعليم

### التوجّه الإستراتيجي ١

ضمان إلغاء أو تخفيض رسوم التعليم.

#### المبادرة ١.١

الاتفاق على آليات التمويل مع شركاء التنمية والجهات المعنية في مجال التعليم لضمان الحفاظ على مجانية التعليم (الرسمي والخاص)، بما في ذلك خفض أو إلغاء رسوم الكتب والزي المدرسي والنقل.

## المبادرة ١,٢

اقترح خارطة طريق لخفض الرسوم بشكل عادلٍ ومُنصفٍ على مستوى التعليم في المرحلة الثانوية وعلى مستوى برامج التعليم التقني والمهني، مع إيلاء اهتمامٍ خاصٍ لإعطاء الأولوية للأطفال المهمشين ومنح إعفاء من الرسوم لمجموعات مُستضعفة مُحدّدة ودعمٍ في بعض التكاليف ذات الصلة. تقيّم البيانات المتعلقة بالعوائق الناجمة عن الإعاقة والنوع الإجتماعي التي تمنع الوصول إلى التعليم، والتي قد تؤثر على التكاليف المباشرة وغير المباشرة للتعليم، بما يضمن مراجعة أوجه عدم المساواة المرتبطة بالإعاقة/النوع الإجتماعي ومعالجتها بانتظام.

## المبادرة ١,٣

مراجعة الدعم الذي تستفيد منه المدارس الخاصّة المجانية مقابل التمويل المباشر للمدارس الرسمية، مع مراعاة مجموعة من العوامل الرئيسية مثل الجودة وكفاءة التكلفة.

## التوجّه الإستراتيجي ٢

إطلاق برامج المساعدات الإجتماعية وتوسيعها تدريجيًا لتعزيز الوصول المالي إلى التعليم، وإنشاء الروابط بين الخدمات والبرامج التكميلية.

## المبادرة ٢.١

تصميم وتعميم منحة وطنية جديدة للطفولة، وشمل الأطفال ذوي الإعاقة في إعانات الإعاقة الوطنية الجديدة التي يجري تصميمها حاليًا.

## المبادرة ٢.٢

إعطاء الأولوية لآلية الإحالة والمتابعة وإدارة الحالة في التعامل مع الأسر التي لديها أطفال وإحالتها إلى خدمات الرعاية الإجتماعية وبرامج بناء القدرات وبرامج التعليم المهني والتقني مع ضمان التنسيق بين خدمات الرعاية الإجتماعية ووزارة التربية.



# الإدماج الإقتصادي وتنشيط سوق العمل

تهدف ركيزة تنشيط سوق العمل إلى الحدّ من اختلالات سوق العمل واعتماد تدابير وإجراءات على مستوى العرض قادرة على معالجة مشكلتي البطالة والجزئية وضمان استبقاء العمّال في سوق العمل، وخصوصاً العمّال من الفئات الأكثر ضعفاً. كذلك، تسعى هذه الركيزة إلى تعزيز القدرة على الوصول إلى العمل اللائق، وحماية من هم في سنّ العمل، وإدماج الفئات الأكثر ضعفاً في سوق العمل.

ومن أجل ضمان الإدماج الإقتصادي وتنشيط سوق العمل لصالح الفئات الأكثر ضعفاً، ولتحقيق الترابط المطلوب مع ركائز الحماية الإجتماعية الأخرى، يقترح هذا الفصل سياسات وبرامج تهدف إلى تنشيط سوق العمل لمعالجة مشكلة عدم التطابق بين العرض والطلب في سوق العمل، وتحسين تشريعات العمل والقدرات الرقابية، وتعزيز مشاركة أصحاب المصلحة وتمثيلهم في الحوار الإجتماعي وعمليات صنع السياسات.

## نتائج سياسات الإدماج الإقتصادي وتنشيط سوق العمل

وبناءً على ما تقدّم، تُقدّم النتائج السياساتيّة التالية:

س ٥ - ن ١: الفئات المُستضعفة قادرة على الوصول إلى فرص العمل اللائق.

ستساهم سياسات الإدماج في سوق العمل وسياسات التنشيط لصالح العمّال المستضعفين في تعزيز قدرة هؤلاء على الوصول إلى سوق العمل ونجاحهم في الحصول على فرص عمل أفضل. وهي ستساعد أيضاً في توفير فرص إعادة الاستخدام عبر تحسين المهارات والسلوكيات المهنيّة، وستحسّن عملية التوفيق بين العرض والطلب في سوق العمل. وسيتمّ التركيز بشكل خاص على تعزيز مشاركة المرأة في سوق العمل وتمكينها من الوصول إلى العمل اللائق. سيحقّق ذلك من خلال تنشيط خدمات التشغيل العام المرعية للنوع الإجتماعي وخدمات الوساطة للمساعدة في البحث عن عمل، وتطوير منظومة الاقتصاد الإجتماعي والتضامني، والتنسيق مع المؤسسات المعنيّة فيما يتعلّق بحوافز التشغيل في القطاع الخاص، بما في ذلك دعم التشغيل وملاحق الأجور وتدريب سوق العمل والبرامج الكثيفة العمالة التي تستهدف الفئات المُستضعفة.

س ٥ - ن ٢: آليات مُفعّلة لحماية الأجور والدخل للعمّال المُستضعفين، من خلال التصحيح الدوري للأجور وفقاً لكلفة المعيشة واستبدال الدخل في حالة البطالة الدورية أو الطويلة الأمد.

سترسم سياسات حماية الأجور آليات لتصحيح الحدّ الأدنى للأجور استناداً إلى المقايسة المنهجية للتخفيف من التبعات الإقتصادية ولضمان العدالة الإجتماعية والحدّ من الفقر وانعدام المساواة. هذا وسيتمّ تأمين حماية الدخل في حالة البطالة المؤقتة أو الهيكلية، مع العمل على ربط منافع البطالة بتنشيط سوق العمل من خلال مبادرات تجديد وتحسين المهارات للتشجيع على إعادة إدماج العاطلين عن العمل في صفوف القوى العاملة.

س ٥ - ن ٣: تعزّز قدرات مؤسّسات سوق العمل وأطر حماية العمّال من خلال إصلاح قوانين العمل وأنظمتها، وضمان المشاركة الفعّالة والتمثيل الملائم لأصحاب المصلحة في سوق العمل في منصات الحوار الإجتماعي والإقتصادي وعمليات صنع السياسات.

ستعتمد عملية إصلاح قوانين حماية العمل والاستخدام على اتفاقيات العمل المُصادق عليها. كما ستعزّز القدرة على إنفاذ قوانين العمل المُعدّلة عبر بناء قدرات هيئات الرقابة والتفتيش ومجالس التحكيم الخاصة بالمنازعات العمالية.

في موازاة ذلك، سيعاد تفعيل الحوار الإقتصادي والإجتماعي، الذي يُعدُّ شرطاً مسبقاً لبلورة عقدٍ إجتماعي جديد وإعادة بناء الثقة في مؤسسات الدولة وشرعيتها، بطريقة منتظمة وفعّالة من أجل مواكبة عملية صنع السياسات بشكل عام وصياغة الحلول السياساتية بشكلٍ خاص. وسيتمّ في هذا السياق إطلاق منصّة تنسيق تشجّع مختلف أصحاب المصلحة على الانخراط في الحوار الإجتماعي، وذلك من خلال تعزيز القدرة المؤسسية للمجلس الإقتصادي والإجتماعي وغيره من المنصّات المعنيّة بالمفاوضة الجماعية<sup>٢٨</sup>.

## التوجّهات والمبادرات الإستراتيجية للإدماج الإقتصادي وتنشيط سوق العمل

### التوجّه الإستراتيجي ١

وضع سياسات معنية بتنشيط سوق العمل بغية تحسين التوفيق بين العرض والطلب في سوق العمل في صفوف الفئات غير المحظية.

#### المبادرة ١.١

بناء قدرات المؤسّسة الوطنية للاستخدام وتعزيز الترابط مع المؤسّسات والسلطات المحليّة المعنيّة الأخرى من أجل إنشاء نظام لإدارة المعلومات الخاصة بالعمل، وتقديم المساعدة المراعية للنوع الإجتماعي في مجال البحث عن فرص العمل، والتدريب على متطلبات سوق العمل وتطوير المهارات، وتقديم الدعم في مجال ريادة الأعمال. ويجب أن تهدف هذه الخدمات إلى تسهيل دخول النساء إلى سوق العمل وإعادة دخولهم بعد فترات الإجازة الناجمة عن الولادة وعن تويّ مسؤوليات رعاية إضافية في الأسرة. ويقتضي تمكين قدرات المؤسّسة الوطنية للاستخدام الاستثمار في الموارد البشرية وبناء القدرات وإرساء بنية تحتية لتكنولوجيا المعلومات واعتماد إستراتيجية جديدة، إضافةً إلى الربط بسياسة وطنية للتشغيل وإطلاق شراكات مع القطاع الخاص لتعزيز مشاركة الجهات الفاعلة في سوق العمل.

#### المبادرة ١.٢

تعزيز الربط بين أنظمة التعليم الثانوي والجامعي والتعليم والتدريب المهني والتقني من جهة، وسوق العمل من جهة أخرى. تطوير آليات تنسيق بين وزارة العمل/المؤسّسة الوطنية للاستخدام ووزارة التربية والتعليم العالي لضمان استجابة المؤسّسات التعليمية لاحتياجات سوق العمل والخيارات المفضّلة لدى الطلّاب، إذ أنّ هذه الآليات تُعدُّ أساسية في الربط بين الطلب على البرامج الدراسية والطلب على الخريجين في سوق العمل. ويجب أن يقترن ذلك بالإصلاح المستمرّ للمناهج التعليمية بما يتوافق مع متطلبات سوق العمل، بتوجيه من وزارة التربية والتعليم العالي وبدعمٍ من مجموعةٍ عملٍ تشمل مختلف الجهات المعنيّة.

#### المبادرة ١.٣

ربط برامج التأمين ضدّ البطالة وغيرها من برامج الحماية الإجتماعية بسياسات سوق العمل النشطة، مثل برامج تجديد وتعزيز المهارات، وخدمات البحث عن فرص العمل والاستخدام، والمساعدة في مجال حرّية التنقل في سوق العمل، والمشورة في مجال التشغيل، ومِنَح التدريب المهني، ودعم ريادة الأعمال والمؤسّسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة.

٢٨- تنصّ وثيقة الوفاق الوطني لعام ١٩٨٩ على ما يلي: «يُشأ مجلس اقتصادي إجتماعي تأميناً لمشاركة ممثلي مختلف القطاعات في صياغة السياسة الإقتصادية والإجتماعية للدولة وذلك عن طريق تقديم المشورة والاقتراحات» (القسم د، المادة ٣ - الإصلاحات الأخرى). سُنّ القانون الذي أنشئ بموجبه المجلس بعد عدّة سنوات (القانون رقم ٣٨٩، بتاريخ ١٣ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥). وأنشئت الهيئة الإدارية الأولى وانتُخب المكتب التنفيذي الأول للمجلس في العام ١٩٩٩، وأصدِرَت بعد ذلك المراسيم التطبيقية في العام ٢٠٠٠، وعيّن المقرّر الرسمي للمجلس في العام ٢٠٠٢. ومنذ انتهاء الولاية الأولى للمجلس الإقتصادي والإجتماعي في العام ٢٠٠٣، لم تُجدّد ولايته بالرغم من التشديد على أهمية دور المجلس وعلى ضرورة إعادة تفعيله في الخطابات الرئاسية والبيانات الوزارية وبرامج عدد من الوزارات، بما في ذلك «الميثاق الإجتماعي» الذي أعدته وزارة الشؤون الإجتماعية في العام ٢٠١٠. المصدر:

[http://www.commonspaceinitiative.org/uploads/9/5/2/1/9521202/1\\_ecosoc\\_a4\\_publication.pdf](http://www.commonspaceinitiative.org/uploads/9/5/2/1/9521202/1_ecosoc_a4_publication.pdf)

#### المبادرة ٢.١

تصميم وتوسيع البرامج الكثيفة العمالة على المديين القصير والمتوسط، بهدف تعزيز الوصول إلى فرص العمل وضمان حماية العمل، للتخفيف من أثر الصدمات الإقتصادية، على أن تستهدف هذه البرامج بشكل أساسي المجموعات غير المحظية/ المحرومة من السكّان، وذلك بالشراكة مع الوزارات المعنية والسلطات المحلية. وتتضمّن هذه البرامج كذلك الإعانات النقدية لقاء العمل وفرص التعلّم القائم على العمل. ويتطلّب تصميم هذه البرامج تقييماً للاحتياجات على مستوى البنى التحتية القائمة وتحديد عناصر التصميم (القطاعات الإستراتيجية، والتوزيع المناطقي، إلخ.)، إضافةً إلى ترتيبات مؤسسية ومالية لتنفيذ برامج الأشغال العامّة. ستعتمد الدراسات التقييمية على مشاركة السلطات المحلية، وهي ستأتي لتكمّل مخططات التنمية المحلية القائمة. وبالإضافة إلى أعمال البناء والبنى التحتية، ستشمل هذه البرامج تقديم خدمات الرعاية إلى المجتمع المحلي لقاء أجر، مثل رعاية الأطفال وكبار السن ودعم الأشخاص ذوي الإعاقة. وستبني هذه البرامج والترابط مع برامج المساعدات الإجتماعية لضمان إدماج الفئات المُستضعفة بطريقة مناسبة وفعّالة، مع التركيز بشكل خاص على إشراك النساء والأشخاص ذوي الإعاقة أو أفراد الأسر التي تتضمّن مسنّين وأطفالاً.

#### المبادرة ٢.٢

تعميم إدماج واستخدام الفئات المُستضعفة في القطاع الخاص وتطوير البنى التحتية وبرامج ومبادرات دعم المؤسّسات. إطلاق آليات تعاون بين الوزارات المعنية التي تقود أجنحة الاستثمار في القطاع الخاص/العام من أجل اعتماد مقاربات تؤدّ كفاءةً في فرص العمل والمشاركة في تصميم سلسلة من المبادئ التوجيهية للاستخدام ومعايير الاختيار التي تهدف إلى ضمان الإنصاف في استخدام القدرات المحلية من بين الفئات الأكثر ضعفاً.

#### المبادرة ٢.٣

تمكين البيئة القانونية والمؤسّساتية والسياساتية في سبيل إنشاء منظمات الاقتصاد الإجتماعي والتضامني (التعاونيات والمنتهجون المحليون والمؤسّسات الإجتماعية). تقديم الحوافز والمساعدات التقنية والتدريب لمنظمات الاقتصاد الإجتماعي والتضامني بطريقة تعزّز التنمية المناطقيّة والريفية وتشجّع إدماج الأشخاص الأكثر ضعفاً ممّن هم في سنّ العمل. وسيتطلّب اعتماد سياسة بشأن الاقتصاد الإجتماعي والتضامني إطلاق حملة توعية للتشديد على ضرورة ودور القطاع المنتج النشط في خلق فرص العمل للعمّال ذوي الدخل المنخفض وذوي المهارات المتدنية. كذلك، إصدار أنظمة حول الاقتصاد الإجتماعي والتضامني، واستثمار الحكومة في البنية التحتية للتعاونيات.

#### المبادرة ٢.٤

تصميم وتنفيذ برامج تضمن الوصول إلى خدمات رعاية الطفولة المجانية أو المدعومة من أجل تعزيز مشاركة المرأة في سوق العمل. تهدف هذه المبادرة إلى معالجة أحد القيود الأساسية التي تعيق مشاركة المرأة الإقتصادية، التي تسجّل مستويات متدنية جدّاً في حالة النساء اللواتي لا يتمتعنّ بمستوى تعليمي متقدّم. فمن خلال تصميم برامج تتيح الوصول إلى خدمات رعاية الأطفال العالية الجودة، سيكون بالإمكان رفع مستويات مشاركة الفئات المُستضعفة في سوق العمل.

## التوجّه الإستراتيجي ٣

ضمان حقوق العمل والوصول إلى العمل اللائق من خلال إطار تنظيمي مُحسّن وآليات مُعزّزة لحماية العمل.

#### المبادرة ٣.١

تنفيذ تدابير طارئة للحدّ من أثر موجات الصرف الجماعي (بما في ذلك الصرف التعسّفي)، وخفض الأجور، وتعليق أنشطة العمل في الكثير من القطاعات الأساسية. يمكن أن تشمل هذه التدابير برنامج دعم لتقديم الحوافز لمنظمات الاقتصاد

الإجتماعي والتضامني والمؤسّسات المتناهيّة الصغر والصغيرة والمتوسطة، المتضرّرة بشكل أساسي من الأزمة لتمكينها من استبقاء العاملين لديها. وتشمل هذه الحوافز برامج دعم الأجور، وتأجيل مهل تسديد الضرائب، والإعفاء من مدفوعات المرافق العامة، ودعم الإجراءات، وتمديد آجال برامج القروض، إلخ.

### المبادرة ٣.٢

مراجعة قانون العمل وإصلاحه بما يتماشى مع اتفاقيات العمل لضمان حماية جميع العمّال. تقديم الحماية المتساوية لجميع العاملين والفئات المُستضعفة، وخصوصاً الأشخاص الذين لا يستفيدون من عدّة حقوق و ضمانات أساسية، ومنهم العمّال المنزليّون الأجانب، والعمّال اليوميّون، والعمّال بدوام جزئيّ، والعاملون لحسابهم، والعمّال في القطاع الزراعي. كذلك، تعزيز الحماية المقدّمة لجميع العمّال لتحسين ظروف عملهم، واعتماد آليات فعّالة لفضّ المنازعات، ومنع التمييز ضدّ المرأة والأشخاص ذوي الإعاقة في الأجور وفي الوصول إلى فرص العمل، على أن يترافق ذلك مع آليات ردعية وعقائبة للحدّ بشكلٍ فعّال من الممارسات الجائرة وغير المُنصفة في مكان العمل. كذلك، ينبغي تحسين منافع إجازة الأمومة، بالتماشى مع معايير منظمة العمل الدولية التي تقضي بجعل إجازة الأمومة ١٤ أسبوعاً على الأقل، والنظر في تقديم منافع إجازة الأبوة بالاستناد إلى مشاريع القوانين السابقة.

### المبادرة ٣.٣

دعم وإنفاذ القانون المعني بتجريم التحرش الجنسي وتأهيل ضحاياه الذي صدر في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠، بما في ذلك إنشاء آليات الرصد والشكاوى وتقديم التدريب المراعي للنوع الإجتماعي لعناصر الأمن والمسؤولين القضائيين المعيّنين بإنفاذ القانون.

### المبادرة ٣.٤

إنفاذ القانون رقم ٢٢٠ بشأن إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة عبر إصدار المراسيم التطبيقية المتعلقة باعتماد كوتا بنسبة ٣٪ لناحية استخدام الأشخاص من ذوي الإعاقة، وتحديد أدوار وصلاحيات مختلف الوزارات لجهة تأمين الوصول البنيوي إلى المباني لتسهيل تنفيذ القانون، وتخصيص الميزانيات اللازمة لتحسين القدرة على الوصول المادي (البنيوي) إلى المساحات الخاصة والعامة.

### المبادرة ٣.٥

معالجة أشكال عدم المساواة في الوصول إلى العمل وفي ظروف العمل للعمّال الأجانب من خلال تدابير تهدف إلى تسهيل إصدار إجازات العمل. تهدف هذه المبادرة إلى إنفاذ التعديلات القانونية التي أقرّها مجلس النواب اللبناني في العام ٢٠١٠ (قانون ١٢٩)، والتي تمنح اللاجئين الفلسطينيين المُسجّلين والمقيمين في لبنان حق الحصول على إجازات عمل مجاناً. وتتعلّق الإصلاحات الأخرى بمسألة حريّة التنقّل في سوق العمل، وفسخ عقود العمل، وإلغاء نظام الكفالة، والوصول إلى منافع الحماية الإجتماعية على أساس المعاملة المتساوية والاستفادة من آليات اللجوء إلى القانون.

### المبادرة ٣.٦

إجراء تعديلات منتظمة وملائمة للحدّ الأدنى للأجور بما يضمن أمن الدخل والمستوى المعيشي اللائق لجميع العمّال والمُعاليين، وتوفير ضمانات مناسبة لمواجهة التضخّم من خلال إعادة تفعيل لجنة مؤشر غلاء المعيشة التي أنشئت بموجب المرسوم رقم ٤٢٠٦ لسنة ١٩٨١، وذلك من أجل ضمان إجراء تقييم دوري لتضخّم الأسعار ومراجعة مقايسة الأجور بشكل مستمرّ. ولضمان الإنفاذ والامتثال، ينبغي تعزيز قدرات التفيتش في وزارة العمل وتحسين التنسيق بين وزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي.

تعزيز آليات التفتيش والامتثال والمفاوضة الجماعية لحماية حقوق العمل.

### المبادرة ٤.١

تعزيز الرصد والامتثال لأنظمة سوق العمل ومنازعات العمل من خلال تطوير القدرة المؤسسية لدائرة تفتيش العمل والوقاية والسلامة في وزارة العمل ومجالس التحكيم. ونشر الوعي حول حقوق العمال في الحماية وآليات التظلم المتاحة لهم قبل اللجوء إلى القانون عبر مجلس العمل التحكيمي لمعالجة أي نزاع مع صاحب العمل أو عملية صرف.

### المبادرة ٤.٢

حماية حرية تكوين الجمعيات، بدءًا بالمصادقة على اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم رقم ٨٧ الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وإصلاح تشريعات العمل (أي المادة ٨٦ من قانون العمل والمرسوم رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩)، للسماح بإنشاء النقابات العمالية من دون الحاجة إلى ترخيص مسبق، ولتمكين موظفي القطاع العام من تكوين النقابات، ولدعم إصلاح الهيكلية التنظيمية والنظام الداخلي للاتحاد العمالي العام في لبنان، الذي اعتمد في العام ١٩٧٠ بهدف تعزيز الشفافية والديمقراطية والتمثيل.

### المبادرة ٤.٣

إصلاح الآليات الهيكلية والتشغيلية للمجلس الإقتصادي والإجتماعي بهدف إنشاء هيئات تشريعية وتنفيذية فاعلة - بما في ذلك إصلاح نظام التصويت وقواعد تعيين الخبراء من قبل الحكومة - ولضمان التمثيل المهني أو الإقتصادي الملائم استنادًا إلى عملية اختيار شفافة ومستقلة للممثلين للتأكد من وجود نقاش فعال ومتواصل يمثل الأطراف الثلاثة الأطراف حول السياسات الإجتماعية والإقتصادية.





خيارات الحوكمة  
وإطار العمل المؤسّساتي  
للمحماية الإجتماعية



ينطلق هذا الفصل من مبدأ أنّ أحد التحدّيات الأساسية لتحقيق أهداف إستراتيجية الحماية الإجتماعية يتمثل في حوكمة عملية التنفيذ وإطارها المؤسسي، وهو بالتالي يقترح جملةً من الخيارات السياسيّة المتعلّقة بالترتيبات المؤسّساتية وترتيبات الحوكمة. للحكومة الرشيدة شروطاً أساسية مسبقة يجب أن تتوفر على مختلف مستويات نظام الحماية الإجتماعية، بدءاً من مستوى صنع السياسات والتنسيق بين الجهات الفاعلة الرفيعة المستوى في الحكومة، وصولاً إلى مستوى التنفيذ والتنسيق بين البرامج لضمان توافر الخدمات والوصول الفعّال إليها. على ضوء ما تقدّم، نستعرض الإصلاحات المُقترحة ضمن ركائز الحماية الإجتماعية، والتي لها تبعاتٌ ملحوظة على الإطار المؤسّساتي للنظام بأكمله:

الاعتبارات/الخيارات المؤسّساتية	ركائز الحماية الاجتماعية
<ul style="list-style-type: none"> <li>• إنشاء وحدة/آلية لتنسيق المساعدات الاجتماعية تشكّل منصّة إداريّة مشتركة لكافة برامج المساعدات الاجتماعية</li> <li>• آليات تنسيق بين برامج المساعدات الاجتماعية والبرامج التكميلية الأخرى</li> </ul>	<p><b>المساعدات الاجتماعية</b></p> 
<ul style="list-style-type: none"> <li>• الحدّ من التجزئة في خطط التأمين الاجتماعي:</li> <li>-الخيار ١: دمج صناديق الضمان الاجتماعي كلها في صندوق واحد</li> <li>-الخيار ٢: الدمج الكامل للضمان الاجتماعي بالنسبة إلى المتنسبين الجدد، بحيث ينتسب جميع الداخلين حديثاً إلى سوق العمل إلى برنامج واحد للضمان الاجتماعي متناهي الحد</li> <li>-الخيار ٣: التوحيد والمواءمة في كافة مستويات النظام، مع درجةٍ محدودة من الدمج في صناديق الضمان الاجتماعي، بحيث يتمّ توحيد المنافع والمعايير على أساس حزمةٍ واحدة وموحّدة من المنافع لجميع المشتركين الجدد</li> <li>• تغييرات في الحوكمة الداخلية لخطط التأمين الاجتماعي تتعلق بما يلي:</li> <li>-إضافة منافع جديدة (التأمين ضدّ البطالة، والتأمين ضدّ إصابات العمل، ومنافع المرض والأمومة والإعاقّة، إلخ).</li> <li>-إصلاح هيكلية مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي</li> </ul>	<p><b>التأمين الاجتماعي</b></p> 
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تعزيز دور مراكز الخدمات الإنمائية في تخطيط الخدمات، والتأثير على الميزانيات، والدخول في شراكات مع المجتمع المدني والسلطات المحليّة، ما يتطلّب تحقيق اللامركزية في عمليات التنمية المحليّة</li> </ul>	<p><b>الرعاية الاجتماعية</b></p> 
<ul style="list-style-type: none"> <li>• دمج برامج الحماية الصحية الاجتماعية الحالية تحت مظلةٍ واحدة مسؤولة عن زيادة الإيرادات والشراء الاستراتيجي</li> <li>-الخيار ١: توجيه الأموال العامة نحو صندوق وطني مُتجدّد للضمان الاجتماعي واعتباره الجهة الوحيدة المعنية بإدارة التأمين الصحي الاجتماعي لتوفير التغطية الصحية الشاملة</li> <li>-الخيار ٢: إنشاء صندوق وطني للصحة كهيئة عامّة شبه مستقلة تدير جميع مصادر التمويل العامة والناجئة من الاشتراكات، ليحل في نهاية المطاف محل كل المخططات حالياً</li> <li>• إنشاء مجلس أعلى للصحة، يتولّى تنسيق القرارات الاستراتيجية المتعلّقة بالصحة والتي تتطلّب التنسيق بين الوزارات/الوكالات مختلفة</li> <li>• إنشاء وكالة لبنانية للأدوية، توفّر إطاراً مؤسّسياً موحّداً لتسجيل الأدوية وتسعيرها وتحديد الأدوية الجنيسة</li> </ul>	<p><b>الوصول المالي إلى الصحة</b></p> 
<ul style="list-style-type: none"> <li>• آليات التنسيق بين برامج المساعدات الاجتماعية والاستراتيجيات والمبادرات التعليمية</li> </ul>	<p><b>الوصول المالي إلى التعليم</b></p> 

## الإدماج الاجتماعي وتنشيط سوق العمل



- تعزيز قدرات المؤسسة الوطنية للاستخدام كهيئة شبه مستقلة
- إصلاح الآليات الهيكلية والتشغيلية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لإنشاء هيئات تشريعية وتنفيذية فاعلة

ولضمان الإدارة والحوكمة الجيدة في نظام الحماية الاجتماعية، يجب أن تتوفر الخصائص التالية:

**المشاركة الفاعلة للجهات المعنية،** مع توفير سُبُل لمشاركة المواطنين ولإقامة حوار اجتماعي شامل

**التماسك والتنسيق** عبر مختلف السياسات والمؤسسات والبرامج

**الاستدامة المالية** مع إيلاء العناية الواجبة للتضامن الاجتماعي والعدالة الاجتماعية والإدارة المالية الحريضة

**الشفافية وقنوات الوصول إلى المعلومات** حول برامج الحماية الاجتماعية واستحقاقاتها، وحول المسائل المالية والتشغيلية

**هيكليات محاسبة قوية،** مع تحديد واضح لاختصاص مختلف الجهات الفاعلة وأدوارها ومسؤولياتها لضمان القدرة على توقع مختلف الخدمات التي يقدمها نظام الحماية الاجتماعية

بناءً على ما سبق، تهدف الإستراتيجية إلى اقتراح توجّهات مختلفة ممكنة:

- ١- على المستوى التنفيذي (وظائف إدارة الحماية الاجتماعية).
- ٢- وعلى مستوى الحوكمة والسياسات (حوكمة الحماية الاجتماعية ووضع وتنسيق السياسات ذات الصلة). وتجدر الإشارة إلى أنّ الخيارات السياسية الواردة أدناه لا يُلغى أحدها الآخر، بل بالإمكان تحقيقها من خلال عملية تدريجية وتراكمية على المدى المتوسط/البعيد.

## المستوى التنفيذي

### الخيار السياسي أ وكالة واحدة لمنافع الحماية الاجتماعية

#### الوصف

إنشاء وكالة واحدة للحماية الاجتماعية تجمع وتدير مختلف برامج الحماية الاجتماعية القائمة وغير القائمة على الإشتراكات. يقتضي ذلك إجراء إصلاحات هيكلية على نظام الحماية الاجتماعية لجمع التمويل من الإشتراكات وموارد الميزانية ضمن صندوق واحد. وسيكون الصندوق الجديد عبارة عن هيئة واحدة مسؤولة عن دفع جميع تقديمات المساعدات الاجتماعية والتأمين الاجتماعي والحماية الصحية الاجتماعية (انظر التعديلات «أ-١» و «أ-٢» أدناه). وعليه، تتولى الهيئة الموحدّة إدارة المخططات الحالية للتأمين الاجتماعي العام، والبرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً، وبرنامج المنح الاجتماعية المرْتَقَب، إضافةً إلى إدارة المستحقات/المطالبات الصحية على مستوى وزارة الصحة العامة.

في موازاة ذلك، يتمّ الحفاظ على ترتيبات مؤسسية منفصلة (أقله في المرحلة الأولى) بالنسبة إلى التدخّلات القائمة على الخدمات، بحيث تكون المؤسسة الوطنية للاستخدام الهيئة الرئيسية المسؤولة عن تنشيط سوق العمل تحت مظلة وزارة العمل، وبحيث تكون مراكز الخدمات الإئتمانية الهيكلية اللامركزية التي تُعنى بتوفير الرعاية الاجتماعية، تحت مظلة مديرية معنية بالرعاية الاجتماعية في وزارة الشؤون الاجتماعية (تحتفظ وزارة الشؤون الاجتماعية بسلطة الرقابة الإدارية على برامج الرعاية الاجتماعية، وتحول جميع التحويلات الاجتماعية إلى الهيئة الموحدّة).

## التعديلات الممكنة

أ-١) يمكن تأمين الوصول المالي الى الصحة خارج إطار الوكالة الموحدّة للمنافع، من خلال صندوق وطني مستقل للصحة تحت وصاية وزارة الصحة العامة، بحيث يجمع بين مختلف مخططات التأمين الصحي القائمة، بما في ذلك تلك التي يديرها الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي في الوقت الحاضر.

أ-٢) يمكن أن تبقى مخططات التأمين الإجتماعي الخاصّة بالقطاع العام في إطار الوكالة الموحدّة للمنافع، أقله بالنسبة إلى الأعضاء المؤمن عليهم حالياً (للمزيد من المعلومات، انظر النقاش ضمن فصل التأمين الإجتماعي).

## الحوكمة

يكون لوكالة المنافع الموحدّة نموذج حوكمة يشمل الجهات المعنية المتعددة، إلى جانب مجلس إدارة تتمثل فيه وزارة الشؤون الإجتماعية، ووزارة العمل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة الزراعة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة المالية، وادارة الاحصاء المركزي، والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، ومنظمات العمّال وأصحاب العمل.

## الأساس المنطقي

في ظلّ البيئة المجزأة حالياً للتمويل وتوفير الخدمات في مجال الحماية الإجتماعية، من شأن إنشاء وكالة موحدّة للمنافع أن يحقق أعلى مستوى من التوفير الإقتصادي، وذلك من خلال تقديم دعم الدخل المباشر، وبرامج التأمين الإجتماعي، والوصول المالي الى الصحة. وستشكّل هذه الوكالة في الواقع منصّة مشتركة للبرامج السابقة الذكر، ممّا يحدّ من ازدواجية التكاليف الإدارية ويعزّز الكفاءة في تقديم الخدمات.

## الفوائد الرئيسية

تؤمن هذه الوكالة هيكلية مؤسسية موحدّة بمستوى عال من التكامل، وتشجّع الحوكمة الرشيدة وتبادل المعرفة، وتضمن الشمول والإنصاف، وتسهّل مشاركة جميع الأطراف المعنية، وتعزّز الملكية والالتزام بالعمل.

## المخاطر الرئيسية

صعوبة تأمين الإرادة السياسية إذ يتطلّب هذا المسار التحويلي التزاماً عالياً من جانب الحكومة، إضافةً إلى تغييرات أساسية في اختصاصات المؤسسات والتشريعات الحالية، ناهيك عن أنّ مجلس الإدارة قد يشهد حالات استقطاب سياسي.

## الخيار السياسي ب

### وكالات/مخططات متكاملة للحماية الإجتماعية

## الوصف

إعادة هيكلية المؤسسات القائمة ضمن وكالات/مخططات متكاملة لمختلف ركائز الحماية الإجتماعية. ويقتضي ذلك تجميع وظائف الحماية الإجتماعية بحسب الركائز ذات الصلة، وتوضيح اختصاص كلّ منها موزعةً على «الوكالات/الوحدات» الخمس التالية:

١- وكالة التأمين الإجتماعي - الجهة الوحيدة المسؤولة عن إدارة مخططات التأمين الإجتماعي والوصول المالي الى الصحة (انظر التعديليّن «ب-١» و «ب-٢» أدناه).

٢- مخطط المساعدات الإجتماعية - ويشمل برامج متكاملة مثل برامج استهداف الفقر (البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً) وبرنامج المنح الإجتماعية، ما يسمح بتوحيد عملية إدارة منافع المساعدات الإجتماعية، بدلاً من إدارتها كبرامج تابعة لوزارة الشؤون الإجتماعية (كما هو الوضع حالياً بالنسبة إلى البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً).

٣- وكالة الإسكان - تتولى مسؤولية تقديم المساعدات في مجال الإسكان.

٤- المؤسسة الوطنية للاستخدام - الوكالة الرئيسية المسؤولة عن تنشيط سوق العمل، ما يعني إعطاء المؤسسة الوطنية للاستخدام هامشاً أكبر من الاستقلالية ونطاق العمل مقارنةً بالوضع الراهن.

٥- وحدة مراكز الخدمات الإنمائية - هيكلية لامركزية لتقديم الرعاية الإجتماعية، تحت مظلة مديرية معنية بالرعاية الإجتماعية في وزارة الشؤون الإجتماعية.

## التعديلات الممكنة

ب-١) كخيارٍ بديل، يمكن تقديم الوصول المالي إلى الصحة من خلال صندوق وطني للصحة تحت وصاية وزارة الصحة العامة، يجمع بين جميع مخططات التأمين الصحي القائمة، بما في ذلك تلك التي يديرها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في الوقت الحاضر.

ب-٢) يمكن أن تبقى مخططات التأمين الاجتماعي الخاصّة بالقطاع العام في إطار الوكالات/المخططات المتكاملة للحماية الاجتماعية، أقله بالنسبة إلى الأعضاء المؤمن عليهم حالياً (للمزيد من المعلومات، انظر النقاش ضمن فصل التأمين الاجتماعي).

## الحوكمة

تعمل كل وكالة من وكالات الحماية الاجتماعية ككيان شبه مستقل باستثناء مراكز الخدمات الإئتمانية، التي تشكّل جزءاً من مديريةٍ معنية بالرعاية الاجتماعية، ومن المحتمل أيضاً استثناء مخطط المساعدات الاجتماعية الذي يمكن إدارته إما عبر وحدة/آلية مشتركة للتنسيق بين الوزارات أو عبر وكالة للمساعدات الاجتماعية.

## الأساس المنطقي

بناءً على الإطار المؤسسي القائم، يساهم إنشاء مجموعة من الوكالات/الوحدات المتكاملة في تحقيق الروابط والصلات المناسبة بين ركائز الحماية الاجتماعية، مع الحفاظ على الاستقلالية الإدارية والمالية. كما يمكن معالجة حالة التجزئة السائدة من خلال التحديد الواضح لاختصاص مختلف الوكالات، وتطوير آليات تنسيق في ما بينها. كذلك، ستخضع الهيكلية القائمة للإصلاح والدمج، مع اعتماد آليات تنسيق واضحة. وستتم الاستفادة من أدوات وأنظمة التنسيق الإدارية (مثل السجل الموحد ونظام إدارة المعلومات، والنظام الموحد لتقديم الطلبات/التسجيل، وأنظمة الرصد والتقييم، بالإضافة إلى أنظمة المدفوعات وآليات معالجة الشكاوى ذات الصلة) لتحقيق مستوى أعلى من التكامل بين الوزارات/المؤسسات القائمة.

## الفوائد الرئيسية

الحد من التجزئة بدرجة كبيرة، وتوضيح الاختصاصات والأدوار والمسؤوليات عبر مختلف الوزارات المعنية.

## المخاطر الرئيسية

التحديات السياسية نظراً إلى تبعات الدمج الهيكلي والمالي، والتغييرات الملحوظة في الاختصاصات والتشريعات، إضافةً إلى ضرورة اعتماد آليات تنسيق قوية بين مختلف المؤسسات/الوزارات، ووجود قدرة على تطوير الأنظمة على مستوى القطاع بأكمله.

## مستوى الحوكمة والسياسات

### الخيار السياسي ١

### إعادة إحياء اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الاجتماعية (مجلس الوزراء)

## الوصف

تضطلع اللجنة الوزارية المشتركة/مجلس الوزراء بدور إعداد السياسات والتنسيق، وتقديم التوجيهات، وتوفير التوجيه والإرشاد واتخاذ القرارات المتعلقة بسياسة الحماية الاجتماعية العامّة، وتخصيص الميزانية وحشد الموارد، وتنسيق الجهود وآليات التنفيذ. كذلك، تتولى اللجنة الوزارية المشتركة مسؤولية الرقابة والإشراف على تنفيذ إستراتيجية الحماية الاجتماعية وضمان المحاسبة. ويعاون اللجنة الوزارية المشتركة المجلس الأعلى للصحة<sup>٢٩</sup>.

## الحوكمة

تشمل اللجنة الوزارية المشتركة ممثلين عن نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة العمل، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني. كذلك، يمكن للهيئات التشريعية أن تمارس الرقابة على قطاع الحماية الاجتماعية وفقاً لما تنصّ عليه التشريعات ذات الصلة.

\* يمكن تمكين المجلس الإقتصادي والإجتماعي ليشكّل منصّة حوار ويضطلع بدور مُيسّر التواصل على مستوى السياسات.

٢٩- يشرف المجلس الأعلى للصحة على رقابة حوكمة القطاع الصحي، ويتيح مستوى أعلى من التنسيق على مستوى القرارات الإستراتيجية المتعلقة بالصحة، التي تتطلب تعاوناً بين الوزارات/الوكالات (على سبيل المثال، يؤدي المجلس الأعلى للصحة دوراً أساسياً في الإستجابة لجائحة كوفيد-١٩). يرأس المجلس الأعلى للصحة رئيس مجلس الوزراء، وتتولى وزارة الصحة العامة دور أمانة المجلس. أما الوزارات الأخرى المشاركة في المجلس فتشمل وزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة العمل، ووزارة الدفاع، ووزارة الداخلية، إلى جانب ممثلين عن الوكالات المعنية، مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والتعاونيات، والنقابات، والقطاع الخاص، مع مشاركة الخبراء.

## الأساس المنطقي

انطلاقاً من فرضية أن الوظائف التشغيلية على المستوى التنفيذي قد تمّ دمجها بالكامل أو يتمّ تنسيقها بإحكام، يمكن أن تشكّل اللجنة الوزارية المشتركة نموذجاً فعّالاً لتنسيق السياسات، يضمن التنسيق الأفقي عبر مختلف الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة، بما في ذلك الحكومة والمجتمع المدني.

## الفوائد الرئيسية

فعالية في الإشراف على تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للحماية الإجتماعية، بما في ذلك الرقابة السنوية وإعداد خطة عمل.

## المخاطر الرئيسية

احتمال الافتقار لصلاحيّة صنع القرار، واقتصار الدور على مجرد تبادل للمعلومات حول مجالات العمل الفردية عوضاً عن ضمان إمكانية صنع القرارات المشتركة؛ واحتمال عدم وجود شعور بالملكيّة الحقيقية لدى الحكومة؛ واحتمال الوقوع ضحية الاستقطاب السياسي والتعرّض بالتالي للشلل بسبب المصالح المتضاربة، والممانعة السياسية إزاء إشراك المجتمع المدني في اللجنة الوزارية المشتركة.

## الخيار السياسي ٢

### دمج الوزارات + اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الإجتماعية

## الوصف

دمج وزارة الشؤون الإجتماعية ووزارة العمل (تحت مسمّى «وزارة التضامن الإجتماعي») لتوحيّ دور وضع السياسات لقطاع الحماية الإجتماعية. وهذا يعني أنّ الوزارة يمكن أن تشكّل سلطة الوصاية الأساسية على الكيانات المعنية بالحماية الإجتماعية (الوكالة الموحّدة للمنافع بموجب الخيار السياسي «أ»، ووكالات/وحدات الحماية الإجتماعية الخمس بموجب الخيار السياسي «ب»). وتتولى اللجنة الوزارية المشتركة دور تنسيق السياسات بين مختلف الجهات الفاعلة المعنية، ويعاونها في ذلك المجلس الأعلى للصحة.

\* يمكن تمكين المجلس الإقتصادي والإجتماعي ليشكّل منصّة حوار ويضطلع بدور مُيسّر التواصل على مستوى السياسات.

## الحكومة

تشمل الوزارة المُدمجة («وزارة التضامن الإجتماعي») مديرية عامة واحدة ومديريات فرعية مُعاد هيكلتها لشؤون العمل والمساعدات الإجتماعية والرعاية الإجتماعية. ويتمثل في اللجنة الوزارية المشتركة نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الإجتماعية، ووزارة العمل، والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة الشباب والرياضة، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإداريّة، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني. وتُحال نتائج الرصد على مستوى البرامج إلى وزارة التضامن الإجتماعي باعتبارها الوزارة المسؤولة.

## الأساس المنطقي

إنّ وجود وزارة مُكرّسة للإشراف على تنفيذ إستراتيجيات ومبادرات وبرامج الحماية الإجتماعية من شأنه أن يؤمّن درجة أعلى من المحاسبة والتنسيق. فالصلاحيات والمسؤوليات الإدارية المركّزة تؤدي في معظم الأحيان إلى توسيع نطاق التغطية وتعزيز فعالية التخطيط على مستوى القطاع عامّةً.

## الفوائد الرئيسية

فعالية الإشراف على تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للحماية الإجتماعية، بما في ذلك الرقابة السنوية وإعداد خطة عمل، ومعالجة مشكلة التجزئة الهيكلية بين وزارة العمل ووزارة الشؤون الإجتماعية.

## المخاطر الرئيسية

احتمال بروز ممانعة سياسية، إذ ستحتضن الوزارة المُدمجة سلطةً أكثر على مستوى التعبئة، وستكون البديل عن الواقع الطائفي الراهن.

## الخيار السياسي ٣ اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الاجتماعية + وحدة تنسيق الحماية الاجتماعية

### الوصف

تتولى اللجنة الوزارية المشتركة/مجلس الوزراء دور إعداد السياسات، وتشكّل وحدة تنسيق الحماية الاجتماعية المنصّة الإدارية المعنية بتنسيق وتطوير الأنظمة المشتركة، بما في ذلك أدوات وأنظمة التنسيق الإدارية (مثل السجل الموحد ونظام المعلومات الإدارية، والنظام الموحد لتقديم الطلبات/التسجيل، وأنظمة الرصد والتقييم والإبلاغ، بالإضافة إلى أنظمة المدفوعات الموحدة وآليات معالجة الشكاوى ذات الصلة). ويعاون اللجنة الوزارية المشتركة في مهامها المجلس الأعلى للصحة.

### الحوكمة

تضمّ اللجنة الوزارية المشتركة ممثلين عن نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة العمل، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة الشباب والرياضة، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني. كذلك، يمكن للهيئات التشريعية أن تمارس الرقابة على قطاع الحماية الاجتماعية وفقاً لما تنصّ عليه التشريعات ذات الصلة. ويكون مقرّ وحدة تنسيق الحماية الاجتماعية في مكتب رئيس مجلس الوزراء (أو نائب رئيس مجلس الوزراء).

### الفوائد الرئيسية

لا حاجة لإجراء تغييرات ماديّة في الهيكلية الادارية/الحوكمة.

### المخاطر الرئيسية

احتمال الانزلاق مجدداً إلى الوضع الراهن، بحيث تؤدي اللجنة الوزارية المشتركة دوراً محدوداً جداً وتجتمع لأغراض محدّدة حصراً؛ ضرورة اعتماد آليات تنسيق قوية بين المؤسسات/الوزارات، ووجود قدرة على تطوير أنظمة على مستوى القطاع ككل؛ واحتمال العجز عن معالجة المشاكل الحالية لناحية انعدام الفعالية والتجزئة.



## موجز الخيارات السياسية المقترحة على مستوى الحوكمة

المستوى التنفيذي لإدارة الحماية الإجتماعية	
الخيار السياسي «أ»	الخيار السياسي «ب»
وكالة موحّدة للمنافع تدير جميع برامج الحماية الإجتماعية القائمة وغير القائمة على الإشتراكات.	وكالات/وحدات مُدمجة للحماية الإجتماعية تتوزّع على 5 مجموعات: ١- وكالة التأمين الإجتماعي ٢- مخطط المساعدات الإجتماعية ٣- وكالة الإسكان ٤- المؤسّسة الوطنية للاستخدام ٥- مراكز الخدمات الانمائية

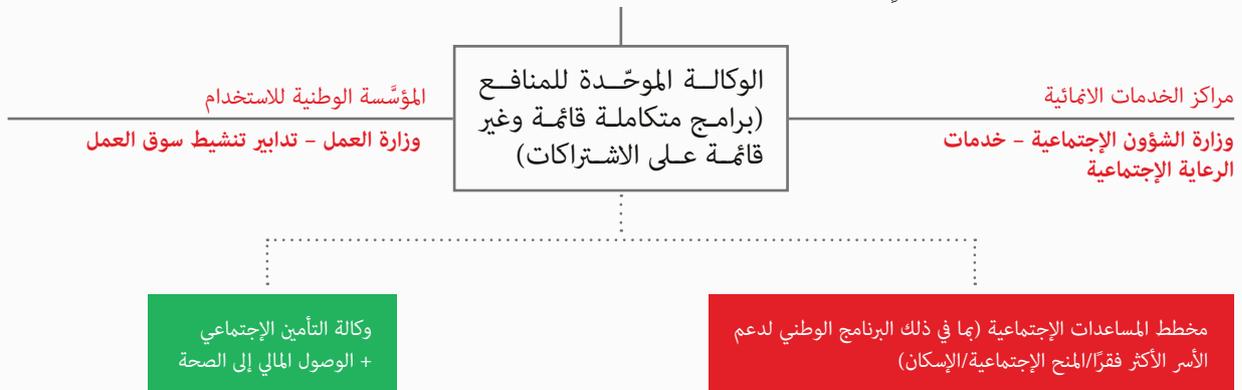
مستوى الحوكمة والسياسات		
الخيار السياسي ١	الخيار السياسي ٢	الخيار السياسي ٣
إعادة إحياء اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الإجتماعية (مجلس الوزراء).	دمج وزارتيّ العمل والشؤون الإجتماعية لتشكيل «وزارة التضامن الإجتماعي» + اللجنة الوزارية المشتركة .	اللجنة الوزارية المشتركة + وحدة تنسيق الحماية الإجتماعية.

### رسوم بيانية توضح الخيارات السياسية على مستوى الحوكمة والتنسيق

#### الخيار السياسي أ-١ - الوكالة الموحّدة للمنافع

##### اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الإجتماعية

ممثلون عن نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الإجتماعية ووزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصّحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني.



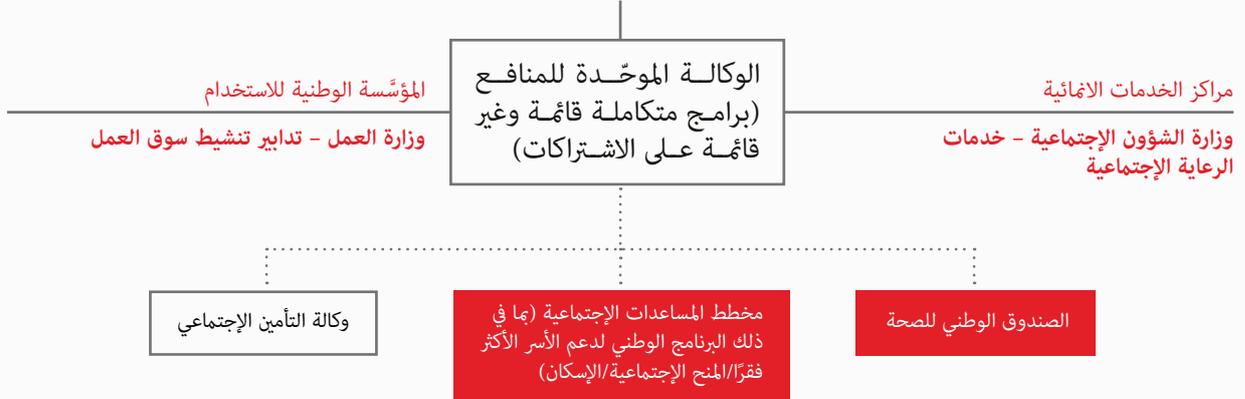
■ ترتيب مؤسساني جديد ■ يدل على الترتيب المؤسساني القائم

\*وكالة التأمين الإجتماعي المُجدّدة تؤمّن التغطية للعاملين في القطاعين العام والخاص.

## الخيار السياسي أ-١ - الوكالة الموحدّة للمنافع (التعديل ١)

### اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الاجتماعية

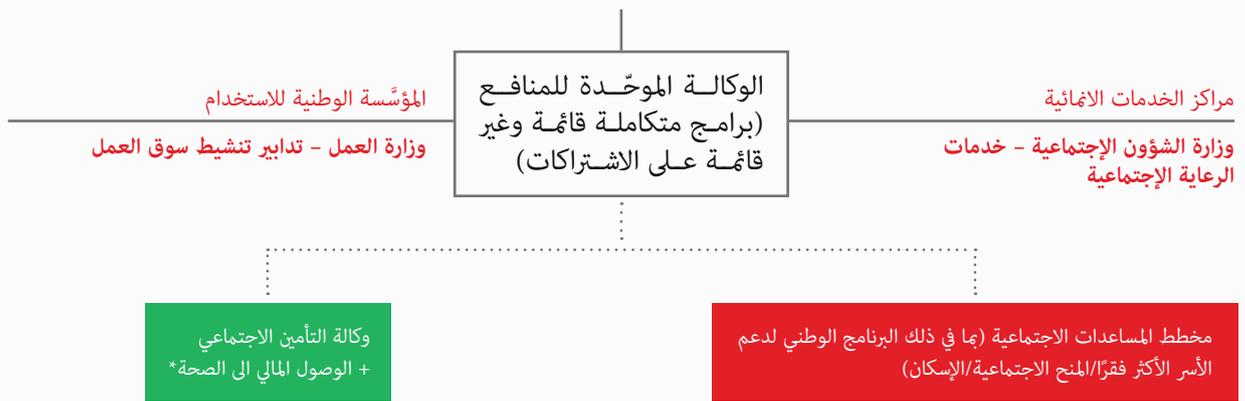
ممثلون عن نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني.



## الخيار السياسي أ-١ - الوكالة الموحدّة للمنافع (التعديل ٢)

### اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الاجتماعية

ممثلون عن نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني.

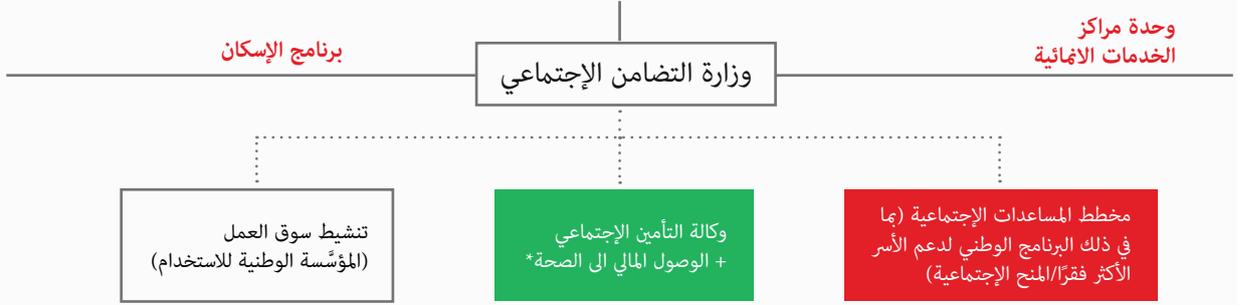


\*وكالة التأمين الاجتماعي المُجدّدة تؤمّن التغطية للعاملين في القطاع الخاص فقط، مع الحفاظ على فصل الهيكلتين الإدارية والمالية بين القطاعين العام والخاص.

## الخيار السياسي ب-٢ - الوكالات المتكاملة

### اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الإجتماعية

ممثلون عن نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الإجتماعية ووزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة الشباب والرياضة، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني.

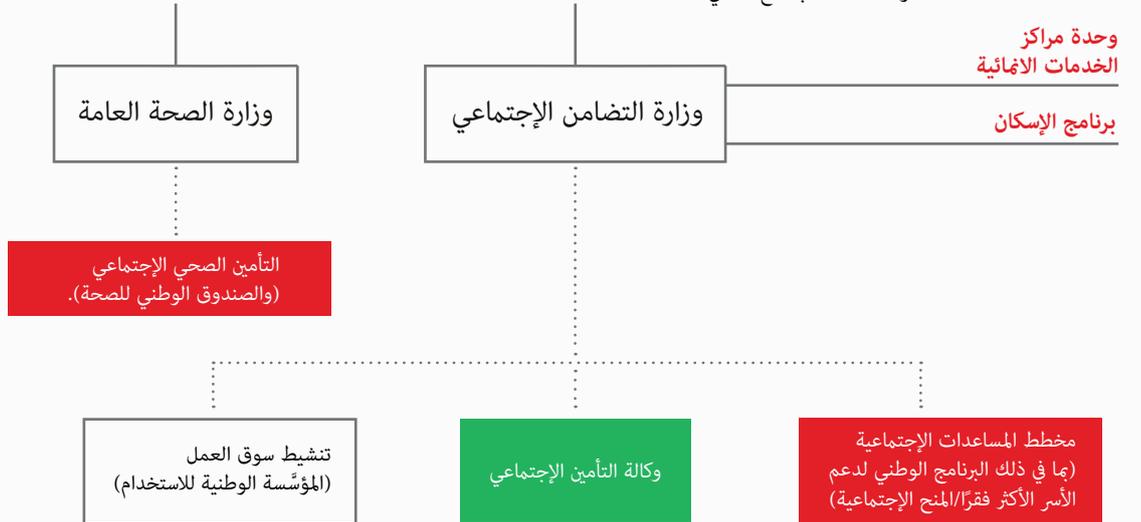


\*وكالة التأمين الإجتماعي المُجددة تؤمّن التغطية للعاملين في القطاعين العام والخاص (المدنيين والعسكريين)

## الخيار السياسي ب-٢ - الوكالات المتكاملة (التعديل ١)

### اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الإجتماعية

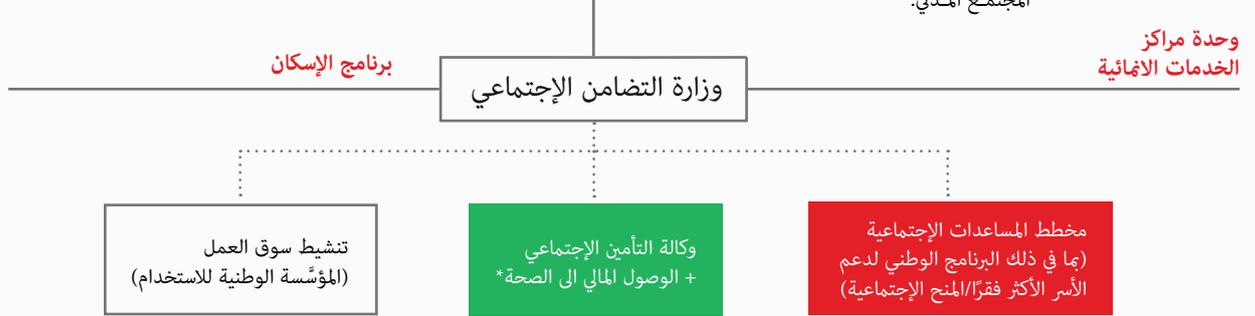
ممثلون عن نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الإجتماعية ووزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة الشباب والرياضة، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني.



## الخيار السياسي ب-٢ - الوكالات المتكاملة (التعديل ٢)

### اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الاجتماعية

ممثلون عن نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة الشباب والرياضة، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني.

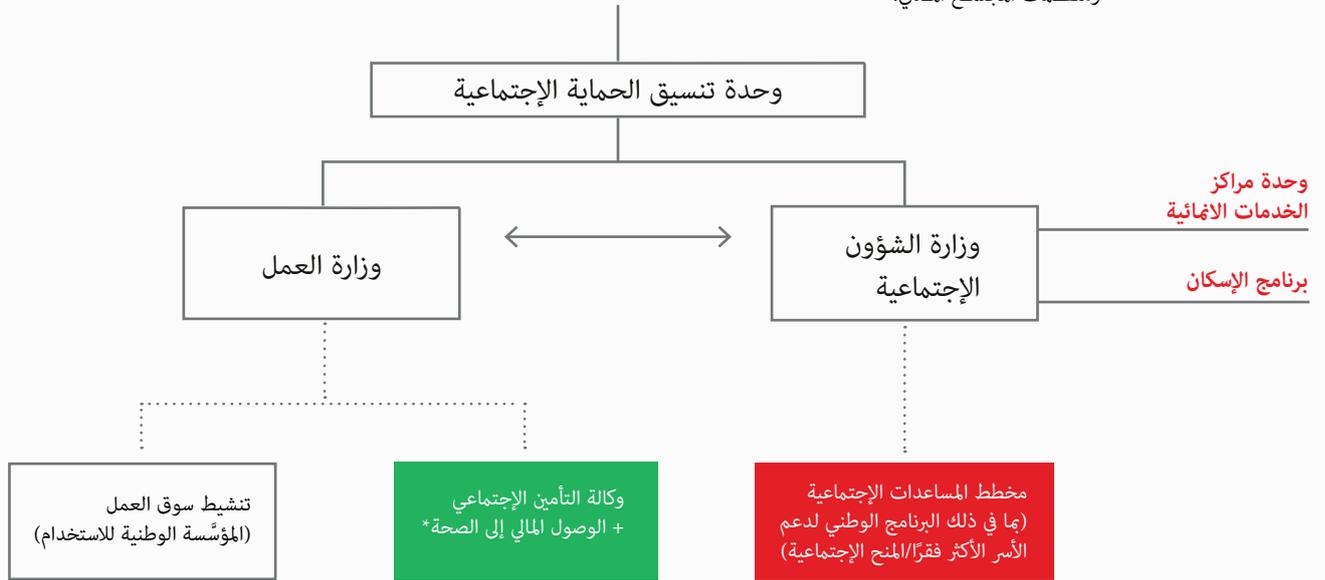


\*وكالة التأمين الاجتماعي المُجدّدة تؤمّن التغطية للعاملين في القطاع الخاص فقط، مع الحفاظ على فصل الهيكلتين الإدارية والمالية بين القطاعين العام والخاص.

## الخيار السياسي ب-٣ - المؤسسات المنسقة

### اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الاجتماعية

ممثلون عن نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة الشباب والرياضة، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني.

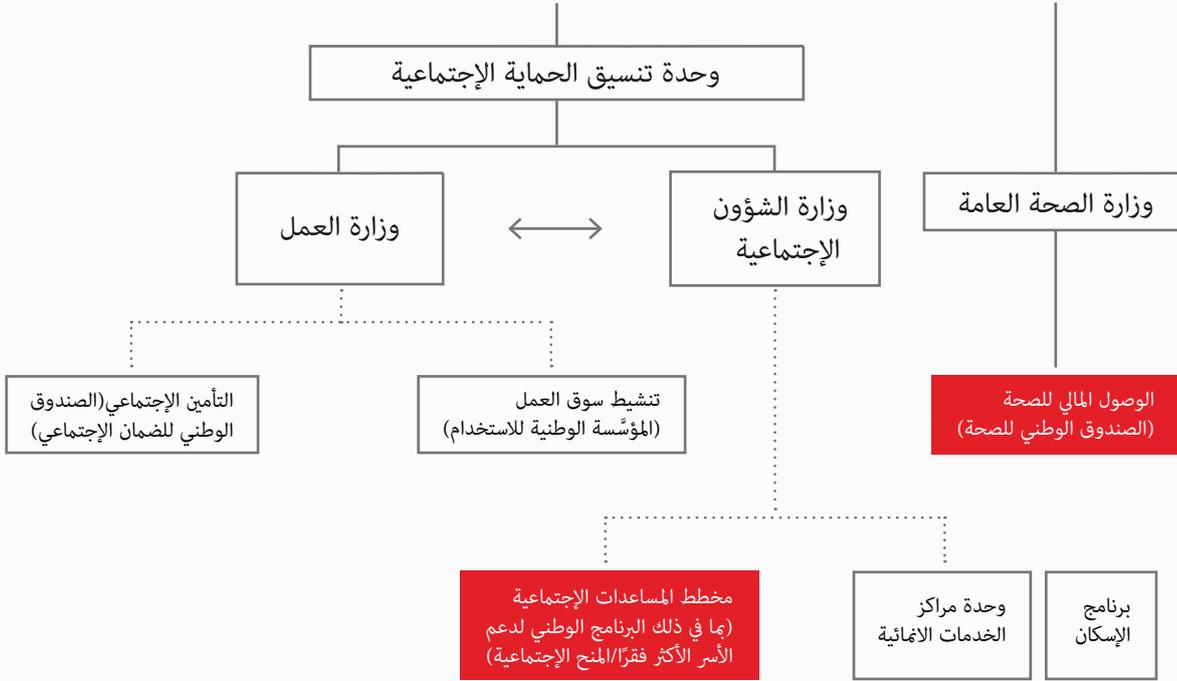


\*وكالة التأمين الاجتماعي المُجدّدة تؤمّن التغطية للعاملين في القطاعين العام والخاص (المدنيين والعسكريين).

### الخيار السياسي ب-3 - المؤسسات المنسقة (التعديل 1)

#### اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الاجتماعية

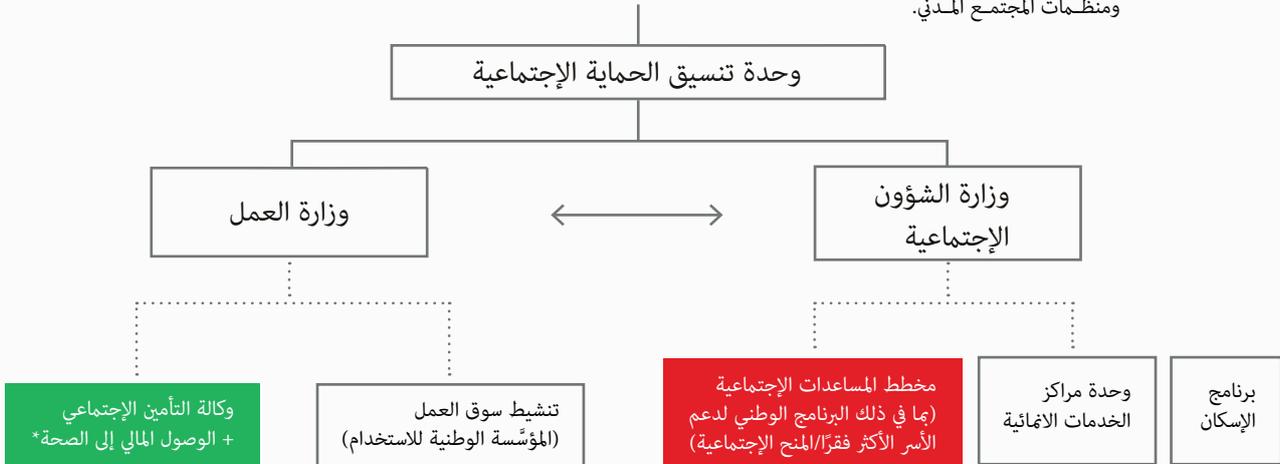
ممثلون عن نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة الشباب والرياضة، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني.



### الخيار السياسي ب-3 - المؤسسات المنسقة (التعديل 2)

#### اللجنة الوزارية المشتركة للشؤون الاجتماعية

ممثلون عن نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ووزارة العدل، ووزارة الصحة العامة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة الشباب والرياضة، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ووزارة المالية، وإدارة الاحصاء المركزي مع إعطاء دور استشاري للجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني.



\*وكالة التأمين الاجتماعي المُجدّدة تؤمّن التغطية للعاملين في القطاع الخاص فقط، مع الحفاظ على فصل الهيكلتين الإدارية والمالية بين القطاعين العام والخاص.

تقتضي جميع الخيارات السياسية حدًا أدنى من الشروط والمتطلبات الإصلاحية، تمكّن من رفع مستوى الفعالية والكفاءة في نظام الحماية الإجتماعية، ومنها:

## التوجّه الإستراتيجي ١

تعزيز الدمج والتكامل عبر مختلف الجهات الفاعلة المعنية لضمان تقديم خدمات الحماية الإجتماعية بشكل مُتسق.

### المبادرة ١.١

إطلاق آليات ومنصّات لتبادل البيانات وما يتصل بها من هندساتٍ مؤسّساتية مُثبتة الفعالية. ويشمل ذلك إنشاء سجلّ موحد (هما في ذلك سجلّ اجتماعي) مع إطار حوكمة يمكّن من تحقيق التكامل والتشغيل البيئي المشترك بين أنظمة إدارة المعلومات عبر مختلف ركائز الحماية الإجتماعية والمؤسّسات العامة (مثل دوائر النفوس وغيرها من مصادر المعلومات). وينبغي أن يترافق هذا الإطار أيضًا مع بروتوكولات لتبادل البيانات لتسهيل استخدام قواعد البيانات المشتركة الخاصّة بالحماية الإجتماعية وتوفير قنوات آمنة لتدفق البيانات تحمي حقّ المُستفيدين في الخصوصية.

### المبادرة ١.٢

تطوير نظام رصد وتقييم وآليات مراجعة مشتركة لتعزيز المحاسبة والشفافية، إضافةً إلى توفير البيانات اللازمة لتوجيه التخطيط الإستراتيجي وتخصيص الموارد بالطريقة الأمثل. والالتزام بإطارٍ موحدٍ للتأج على مستوى نظام الحماية الإجتماعية ككل.

### المبادرة ١.٣

تعزيز آليات التنسيق:

- ١- على المستوى الوطني لأغراض التخطيط ووضع الميزانية والإدارة المالية.
- ٢- على المستوى المحلي بين الجهات الفاعلة المعنية من القطاعين العام والخاص ومن المجتمع المدني لتسهيل التطبيق وتعزيز التدخلات المنسّقة في المجتمع .
- ٣- بين وحدات الإشراف لأغراض الرصد والإبلاغ وجمع البيانات.
- ٤- بين شركاء التنمية لضمان التنسيق في التمويل وأنشطة المساعدة التقنية.

## التوجّه الإستراتيجي ٢

تحسين القدرة على الإستجابة للصدّات وتعزيز التأهب للأزمات القائمة/الناشئة.

### المبادرة ٢.١

البدء باتّخاذ خطوات باتجاه اعتماد تدابير التأهب لحالات الطوارئ، بما في ذلك تطوير أنظمة إنذار مبكر لاستباق الأزمات الناشئة، واعتماد الأدلّة التشغيلية وتوفير التدريبات ذات الصلة لفريق العمل المعني بتعزيز القدرة على الإستجابة، ورصد أموال احتياط لحالات الطوارئ لضمان حشد الموارد بسرعة لمواجهة الصّدّات. من الضروري تدريب موظفي الحماية الإجتماعية على إدماج منظور النوع الإجتماعي في التخطيط للتأهب وإدارة حالات الطوارئ.

### المبادرة ٢.٢

ضمان القدرة على توسيع أنظمة التنفيذ وتقديم الخدمات، عبر الاستفادة من التكنولوجيا والموارد البشرية لتمكين التوسيع الأفقي (رفع نسبة التغطية) والعمودي (تعزيز ملاءمة أو مروحة الخدمات المقدّمة) عند الضرورة.

## المبادرة ٢.٣

دعم عملية صنع السياسات والبرمجة القائمة على الأدلة عبر تحسين أنظمة الرصد والتقييم، وزيادة الاعتماد على التقييمات المتعددة الأبعاد لرصد السياسات والبرامج القائمة بالمعلومات.

## التوجه الإستراتيجي ٣

بناء القدرات المؤسسية للوزارات والمؤسسات الوطنية المعنية من أجل زيادة الفعالية والكفاءة، رفع مستوى المحاسبة والشفافية، وتحسين مشاركة المجتمع المدني.

### المبادرة ٣.١

الاستثمار في بناء القدرات على المستويين المؤسسي والفردى لتوسيع هامش قدرات الدولة. يشمل الجانب المؤسسي تحديث الهيكليات التنظيمية القائمة، والاستفادة من الممكنة، وتحسين أساليب الإدارة والضوابط الداخلية. أما الجانب الفردي فيشمل تطوير كفاءات ومهارات الموظفين المدنين لتحسين التخطيط للبرامج، وتقديم الخدمات، والرصد، والتنسيق، والتعاون مع الجهات المعنية. والتركيز بشكل خاص على مقدمي خدمات الحماية الإجتماعية والعاملين الإجتماعيين والمسؤولين عن إدارة الحالات، وكذلك على هيئات المحاسبة والإشراف. فضلاً عن ذلك، ينبغي تعيين خبراء في مجال النوع الإجتماعي لكي يعملوا كجهات تنسيق في مختلف هيكليات المؤسسات ذات الصلة (أي الوزارات المعنية وغيرها من الجهات).

### المبادرة ٣.٢

تعزيز وضمان إنفاذ تدابير المحاسبة والشفافية على المستويين الوطني والمحلي من خلال إصلاح التشريعات وتحسين القدرات المؤسسية للسلطات الرقابية. كذلك، ضمان توسيع نطاق آليات المحاسبة العامة، والتظلم والانتصاف، والوصول إلى المعلومات، ومكافحة الفساد لكي تشمل جميع تدخلات الحماية الإجتماعية. ودعم هذه الجهود بإرساء آليات للمحاسبة الإجتماعية لتمكين المواطنين من المشاركة وإبداء ملاحظاتهم حول عمليات التنفيذ، ومشاركة تجاربهم مع خدمات الحماية الإجتماعية. ويجب أيضاً اعتماد ضمانات إضافية لتوفير المحاسبة المالية من خلال بروتوكولات الإدارة المالية، ورفع تقارير فصلية بالنفقات، وإجراء تدقيق داخلي وخارجي منتظم للحسابات.

### المبادرة ٣.٣

تطوير شراكات أقوى بين الجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص ومن المجتمع المدني، ما يعزز المشاركة الفعالة في عملية وضع السياسات وتنفيذها ورصدها.

### المبادرة ٣.٤

إقرار الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي (GRB - Gender Responsive Budgeting) كأداة أساسية لتعزيز المساواة بين الجنسين في وثائق التخطيط والميزانيات الوطنية على المستويين المركزي والمحلي. وسيتعين تعزيز قدرات الموظفين العاملين في مجال مراعاة منظور النوع الإجتماعي عند تحليل التدخلات والميزانيات المستجيبة للنوع الإجتماعي وتصميمها وتنفيذها، فضلاً عن تزويدهم بالأدوات والقدرات اللازمة لمتابعة مخصصات الميزانية والإنفاق. وبالإضافة إلى تدريب الموظفين العاملين على المستوى المركزي (وزارة الشؤون الإجتماعية وغيرها من السلطات المركزية) وموظفي مراكز التنمية الإجتماعية، تدعو الحاجة إلى تدريب منظمات المجتمع المدني في مجال الميزانية المراعية لمنظور النوع الإجتماعي لكي تؤدي دوراً أساسياً في مناصرة المساواة بين الجنسين ورصدها في جميع مراحل صياغة السياسات وتنفيذها.

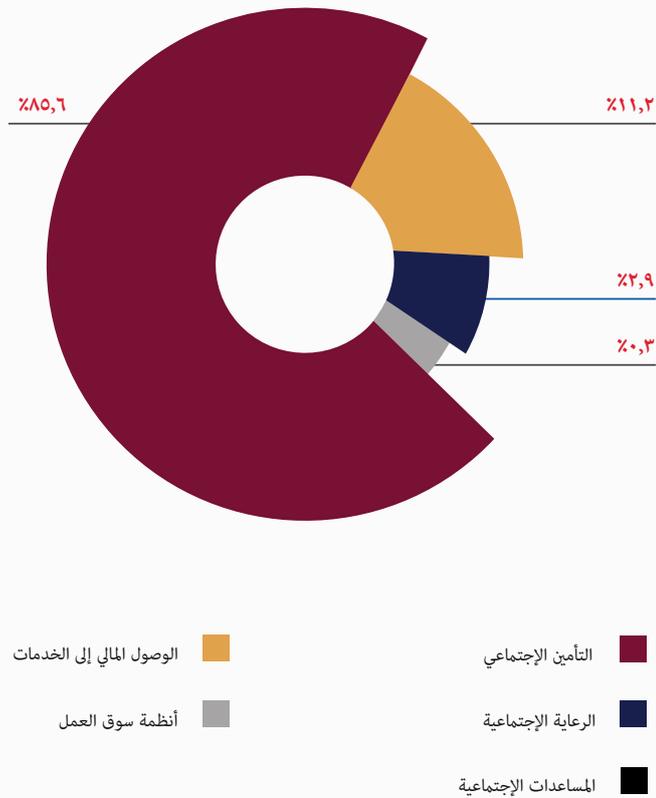
تمويل الحماية  
الإجتماعية



العمل والعَمال، بالتنسيق مع وزارة المالية مما يتطلب وضع آلية لتتبع كافة التدفقات والتحويلات المالية ضمن إطار الإستراتيجية. ولضمان الاستدامة المالية للصندوق، لا مفر من الإصلاحات الهيكلية للفروع كافة، ومنها تحويل نظام تعويض نهاية الخدمة إلى نظام تقاعد تماشياً مع مشروع القانون المطروح في مجلس النواب والذي بني على دراسات أكتوارية تحدد نسبة الإشتراكات اللازمة لتمويله من العمال وأصحاب العمل وتأمين إستدامته المالية. كما يقتضي الأمر من الحكومة تسديد المتأخرات المتراكمة المُستحقة للصندوق، بوتيرة تدريجية على الأرجح. وتشير التقديرات غير الرسمية إلى أن قيمة هذه المتأخرات وصلت إلى حوالي ٤٨٠٠ مليار ليرة لبنانية بحلول نهاية العام ٢٠٢٠. وستعتمد الكلفة السنوية لتسديد هذه المتأخرات على فترة تقسيطٍ مثلى يتفق عليها بشكل متبادل بين الحكومة والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، بما في ذلك الفوائد المستحقة نتيجة التأخير.

## الإنفاق على الحماية الإجتماعية في لبنان

الرسم ١: نسبة الإنفاق على ركائز الحماية الإجتماعية في ٢٠١٩ (فعل)



يعتمد تقدير موارد التمويل اللازمة لإستراتيجية الحماية الإجتماعية إلى حدٍ بعيد على خيط السياسات الذي ستعتمده الدولة من أجل تحقيق الأهداف المحددة ضمن الإطار الأوسع لإستراتيجية الحماية الإجتماعية. وقد يُسفر خيط السياسات هذا - وهو أمرٌ مُحتمٌ في حالة لبنان - عن تكاليف إضافية يختلف حجمها استناداً إلى عدة عوامل، منها الخيارات ذات الأولوية، والثغرات القائمة، والوضع الأساسي، والأهداف، والنطاق الزمني، ومراحل التنفيذ. لذا، فإنَّ تقدير الكلفة الإجمالية للإستراتيجية بدقة سيتطلب إعداد خطة عمل مفصلة ومُحددة زمنياً، تنبثق من الإستراتيجية وتحدد أولويات واضحة، وأنشطة متسلسلة، وأهدافاً قابلة للتحقيق، وتتلاءم جيداً مع القدرات المؤسسية والبشرية الحالية للدولة<sup>٣٠</sup>.

خلفت الأزمة الحالية تداعيات وخيمة على الأسر اللبنانية، وفرضت بحكم الأمر الواقع أولوياتٍ سياساتيةٍ للتخفيف من الآثار المتعاظمة للأزمة. ويُقترح أن تشكل هذه التداعيات مجالات التركيز للسنوات الـ ٣-٥ المقبلة. وعلى وجه التحديد، وبالنظر إلى ارتفاع معدّلات الفقر، سينصبُّ التركيز على رفع مستوى برامج المساعدات الإجتماعية، بما في ذلك برامج التحويلات النقدية والمِنح الإجتماعية على مدار دورة الحياة. وتُقدّم الإستراتيجية إطلاقاً تدريجياً لمجموعة من المِنح الإجتماعية بالتوازي مع توسيع شبكات الأمان الإجتماعي<sup>٣١</sup>. فمن خلال الجمع بين شبكات الأمان وبرامج المِنح الإجتماعية، يُتوقَّع تحقيق أفضل مستوى للكلفة، مقارنة بتنفيذ كل برنامج على حدة كخيار سياسي مستقل (منظمة العمل الدولية واليونسف، ٢٠٢١). واستناداً إلى معايير البرنامج والسيناريوهات المطروحة والافتراضات ذات الصلة، فإنَّ كلفة الجمع بين هذين الخيارين السياساتيين ستتراوح بين ١,٥ - ٢,٢٥٪ من إجمالي الناتج المحلي<sup>٣٢</sup>. بعبارة أخرى، تتراوح الكلفة الدولارية بين ٣٠٠ مليون دولار أميركي و ٦٠٠ مليون دولار أميركي سنوياً (على افتراض أن إجمالي الناتج المحلي لعام ٢٠٢١ يبلغ ٢٠.٥ مليار دولار أميركي تقريباً وفق آخر التقديرات المحدثة الصادرة عن البنك الدولي)<sup>٣٣</sup>.

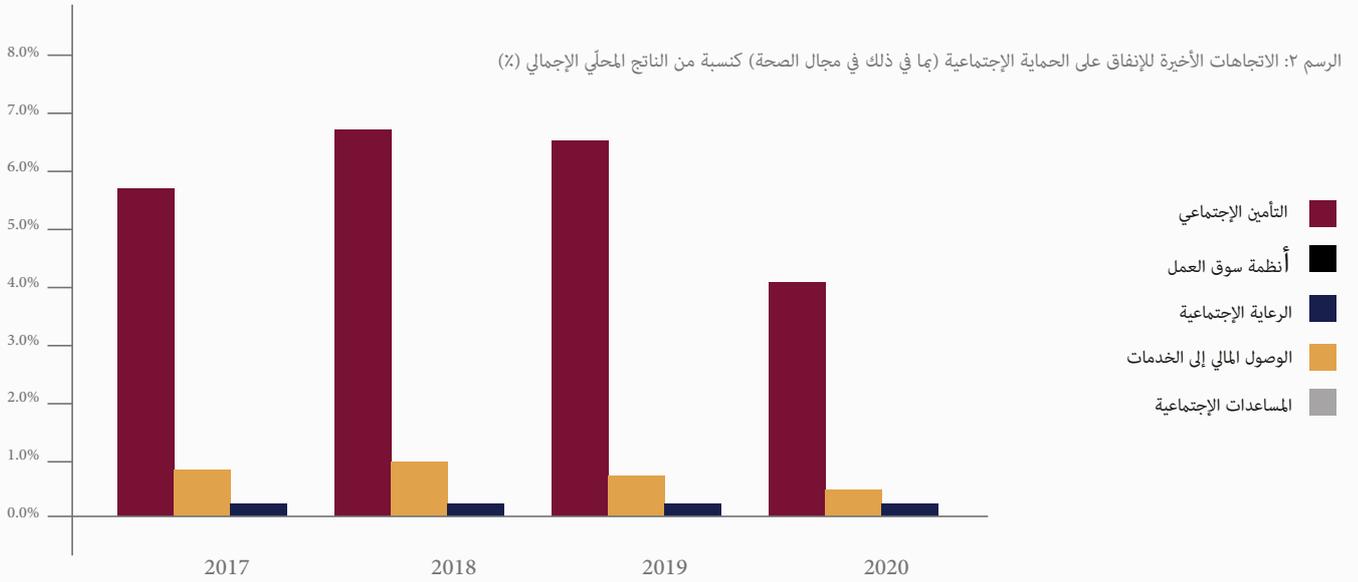
وتتمثل الأولوية الثانية في التأمين الإجتماعي - وبشكل خاص ضمان الاستدامة المالية لمنافع الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي وإصلاحها وتوسيع مروحيتها وتغطيتها. أمَّا كلفة هذه العملية فيتحمّلها نموذجياً جميع الشركاء في العقد الإجتماعي الثلاثي الأطراف: أي الحكومة وأصحاب

٣٠- تأتي خطة العمل المحددة زمنياً كخطوة ثانية في عملية إعداد إستراتيجية الحماية الإجتماعية، بعد إقرار الحكومة رسمياً للإستراتيجية وبعد التوافق بشكلٍ عام على الركائز/البرامج ذات الأولوية.

٣١- منظمة العمل الدولية واليونسف، نحو أرضية حماية اجتماعية في لبنان، آذار/مارس ٢٠٢١.

٣٢- توسيع نطاق المساعدات الإجتماعية وبناء الأنظمة ذات الصلة في لبنان - الخيارات السياسية واحتساب كلفة إنشاء نظام وطني للمساعدات الإجتماعية - ٩ أيار ٢٠٢٣، منظمة العمل الدولية، اليونسف، والبنك الدولي، ٢٠٢٣.

٣٣- البنك الدولي، التحديث الإقتصادي لبنان، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢١.



قُدِّر الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية في لبنان (بما في ذلك الإنفاق في مجال الصحة) في ٢٠٢٠، بـ ٤.٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي، مُسجلاً انخفاضاً من ٦.٨٪ في ٢٠١٩. وإذا ما استثنينا الإنفاق في مجال الصحة، تتراجع هذه النسبة إلى ٢.٧٥٪ في ٢٠٢٠، ما يعني انخفاضاً من ٤.٦٪ في ٢٠١٩<sup>٣٥</sup>.

يُشار إلى أنَّ هذه النسبة هي أعلى نسبياً من متوسط النسبة المُفاد بها في الدول العربية، والتي تبلغ ٢.٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي<sup>٣٦</sup>.

تستأثر مدفوعات التأمين الاجتماعي الحصة الأكبر من النفقات في القطاع (٨٥.٥٪ من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية في ٢٠١٩)، ولا سيّما المعاشات التقاعدية لموظفي القطاع العام، الذي استحوذ على ٦٤٪ من الإنفاق على الحماية الاجتماعية في ٢٠١٩ (٩٥٪ من إجمالي الإنفاق غير المتعلق بالصحة في مجال الحماية الاجتماعية)، ما يمثّل حصة مرتفعة نسبياً من الناتج المحلي الإجمالي، بلغت ٤.٤٪ في السنة نفسها. ويقترن مستوى الإنفاق المرتفع على المعاشات التقاعدية بتغطية متدنية جداً، إذ إنَّ المستفيدين من خطة المعاشات التقاعدية لا يتخطون ١٤٪ من القوى العاملة<sup>٣٧</sup>. ولا يزال الإنفاق على ركائز الحماية الاجتماعية الأخرى، وخصوصاً المساعدات الاجتماعية والرعاية الاجتماعية وتنشيط سوق العمل، متدنياً إلى حدّ بعيد.

يتمّ تمويل برامج الحماية الاجتماعية بشكل أساسي عبر الضرائب، بالإضافة إلى حصة متواضعة جداً من الإشتراكات التي يدفعها المستفيدون. على سبيل المثال، فإنَّ معدّل الإشتراكات في خطة المعاشات التقاعدية لموظفي القطاع العام، والمُحدّد بنسبة ٦٪ من قيمة الراتب يسدّها المستفيدون، لا تموّل إلاّ جزء بسيط جداً من منافع دورة الحياة التي يحصل عليها المستفيدون. يهدّد هذا الواقع استدامة مالية نظام المعاشات التقاعدية، ويفرض ضغوطاً هائلة على ميزانية الدولة. وينطبق ذلك أيضاً على برامج التأمين الصحي، الممولة بشكل أساسي عبر الضرائب، إذ إنَّ الإشتراكات - حيث تنطبق - لا تكفي لضمان التوازن المالي والاستدامة المالية. أمّا ركيزة المساعدات الاجتماعية - وخصوصاً التحويلات النقدية وشبه النقدية - فلا تزال حديثة العهد في لبنان، وتغطّي الجهات المانحة معظم منافعها حالياً، وهي تستهدف عدداً محدوداً من الأسر، وتقدّم حزمة متواضعة من خدمات المساعدات الاجتماعية<sup>٣٨</sup>.

٣٤- تستند هذه النسبة إلى مجموع النفقات الحكومية على كافة المجالات المُصنّفة ضمن إطار الإنفاق على الحماية الاجتماعية. ويشمل ذلك الإنفاق في مجاليّ الصحة والتعليم بما قد يتجاوز التعريف الضيق للحماية الاجتماعية، كتغطية تكاليف الاستشفاء للأشخاص غير المستفيدين من أيّ برامج التأمين الاجتماعي/الصحي. إلاّ أنّ ذلك لا يشمل نفقات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي - بجميع فروعه - وهو نظام مموّل بشكل أساسي من اشتراكات القطاع الخاص (العُمال وأصحاب العمل) وإشتراكات الحكومة بصفقتها صاحب عمل، بالإضافة إلى مساهمة الحكومة في النفقات السنوية، ضمن فرعيّ الصحة والأمومة، والمُحدّدة عند نسبة ٢٥٪. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه المساهمة لم تُحوّل إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي منذ فترة طويلة.

٣٥- يعود الانخفاض بين العامين ٢٠١٩ و٢٠٢٠ بشكل أساسي إلى الارتفاع التضخمي في الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة نفسها، إذ ارتفع هذا الناتج من ٨٠.٧٥٩ مليار ليرة لبنانية في ٢٠١٩ إلى ١١٨.٦٦٦ مليار ليرة لبنانية في ٢٠٢٠، بحسب آخر التقديرات الصادرة عن البنك الدولي. إلاّ أنّ ميزانية الحكومة لعام ٢٠٢٠ لم تأخذ أيّاً من عوامل التضخم في الحسبان.

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CN.AD?end=2020&locations=LB&start=2011>

٣٦- منظمة العمل الدولية، تقرير الحماية الاجتماعية العالمي: الحماية الاجتماعية الشاملة شرط لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، ٢٠١٧-٢٠١٩. يشير التقرير إلى أنّ إنفاق لبنان التقديري على الحماية الاجتماعية هو أدنى قليل من ٧٣٪ من إجمالي الناتج المحلي، أي أنّه أدنى بشكل طفيف من النسبة التقديرية في هذه الوثيقة. وقد يعود ذلك إلى الفارق في المدة الزمنية وأو في النطاق والتعريفات المعتمدة لرسم حدود قطاع الحماية الاجتماعية.

٣٧- تستند أرقام الناتج المحلي الإجمالي إلى تقديرات البنك الدولي للفترة ٢٠١٧-٢٠٢٠.

٣٨- تغطي هذه الخطة موظفي الحكومة المركزية (موظفو الخدمة المدنية والعسكريين) حصراً. أما موظفو القطاع العام الآخرون، مثل المتقاعدين وموظفي الشركات العامة، فلا تشملهم الخطة. وهم يستفيدون من تغطية نظام تعويض نهاية الخدمة الذي يقدّمه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والذي يحصلون بموجبه على مبلغ واحد مقطوع عند بلوغهم سنّ التقاعد.

٣٩- خلال الفترة الممتدّة بين ٢٠١٤ و٢٠٢٠، غطت الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية، إلى جانب الصندوق الاستثماري الأوروبي «مدد» ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والبنك الدولي قرابة ١٥.٠٠٠ أسرة عبر تقديم قسائم غذائية شبه نقدية عن طريق البرنامج الوطني لدعم الأمر الأكثر فقرًا. بـ ١٢ و١٩ مليون دولار أمريكي.

## الخيارات والتحديات

يُعتبر توسيع نظام الحماية الإجتماعية في لبنان ضرورةً بالنظر إلى الدور المحوري الذي يمكن لهذا القطاع أن يؤديه في معالجة تداعيات الأزمة الاقتصادية والصحية المستمرة، وفي تعزيز قدرة البلد على الإستجابة للصدمات والأزمات الناشئة بشكلٍ أوسع. وينبغي أن يتحقق ذلك انسجامًا مع التزام لبنان، كونه أحد الدول الأعضاء التي وقّعت على خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية. فقد تضمّنت خطة العمل هذه تعهدًا من قبل ممثلي الدول بتقديم الدعم الدولي القوي للجهود الرامية إلى إرساء أراضيات الحماية الإجتماعية. كذلك، تشير التجارب المُستقاة من بلدان متعدّدة حول العالم إلى أنّ برامج الحماية الإجتماعية ضرورية للتعويض عن الانتكاسات الإجتماعية-الإقتصادية التي قد تنشأ عن خطط التقشّف والضبط المالي التي قد تلجأ الحكومات إلى تطبيقها لاستعادة التوازن المالي والنهوض بالتعافي الإقتصادي، وهو ما يجري حاليًا في لبنان. تدعو الحاجة بالتالي إلى أن تسعى الحكومة اللبنانية إلى البحث في الوسائل المتوفّرة لخلق حيزٍ مالي ملائم لتمويل عملية توسيع نظام الحماية الإجتماعية<sup>٤٠</sup>. ويمكن النظر في مروحةٍ واسعة من الخيارات لتوليد الموارد، علمًا أنّ معظمها يتطلّب إستراتيجيةً أوسع نطاقًا لإعادة الهيكلة المالية والضريبية. ونظرًا لطبيعة الأزمات المتعدّدة الأوجه في لبنان وأشكال الاستضعاف المتفاقمة، فمن الضروري اعتماد خيارات تمويل واقعيّة ومعقولة، وإعطاء الأولوية لبرامج الحماية الإجتماعية ذات التأثير العالي وكفاءة التكلفة.

## الرسائل الأساسية

- تتوفّر الخيارات لإيجاد الحيز المالي اللازم لتوسيع مبادرات وأولويات الحماية الإجتماعية. فخلق الحيز المالي اللازم لتمويل برامج الحماية الإجتماعية هو مسألة إرادةٍ سياسية وتوافقٍ و التزام بزيادة الاستثمار في هذا القطاع، وليس مسألة نقصٍ في الموارد. ويتجسّد التزام الدولة بتوفير هذا التمويل عبر إقرار الموازنات التي تعكس مستوى مناسبًا من الاعتمادات لقطاع الحماية الإجتماعية.
- أحد الحلول المستدامة على المدى القصير والمتوسط لتمويل برامج الحماية الإجتماعية في إعادة ترتيب وتحديد الأولويات وترشيده الإنفاق العام والقيام بإعادة التوزيع على هذا الأساس من جهة، وتعزيز فعالية العائدات عبر مراجعة الهيكل الضريبي نحو نظام أكثر انصافًا ومساواة واتخاذ التدابير اللازمة لتحسين تحصيل الضرائب والحد من التهرب الضريبي، كذلك النظر في الإجراءات الضريبية التي اتخذت مؤخرًا مثل الجمارك والضريبة على القيمة المضافة التي بدء احتسابها بناء على سعر صرف منصة صيرفة من جهة أخرى، كما يمكن توسيع تغطية الضمان الإجتماعي وتوحيد المنافع والإشتراكات عبر كافة الجهات العامّة المعنية بالتأمين الإجتماعي.
- قد يكون من الصعب تمويل برامج الحماية الإجتماعية من خلال موارد محليّة على المدى القريب، نظرًا إلى انعدام الاستقرار السياسي وتراجع الطلب. وقد تشمل الخيارات البديلة تمويل الجهات المانحة وتوجيه هذه الموارد المتلقاة من المساعدات الإنمائية الرسمية إلى الحماية الإجتماعية. وعلى الحكومة أن تعتمد مقارنةً أكثر استباقيةً وحسمًا مع الجهات المانحة لإعطاء الأولوية لقطاع الحماية الإجتماعية والاستثمار بقوةٍ في بناء الأنظمة والمؤسسات.
- حيث سيتم تنفيذ الإستراتيجية بشكل تدريجي، يمكن النظر في مزج بعض خيارات التمويل بطريقةٍ نموذجيةٍ خلال عملية تحديد التكاليف والأولويات.

٤٠- خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، تموز/يوليو ٢٠١٥. تشدّد المادة ١٢ من خطة العمل على أهمية «توفير الحماية الإجتماعية والخدمات العامة الأساسية للجميع - سعياً للقضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان، وإتمام إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية، فإننا نلتزم بميثاق اجتماعي جديد. وفي هذا المسعى، سنضع نُظُم الحماية الإجتماعية المستدامة ماليًا والملائمة للظروف الوطنية، ونتخذ التدابير الآيلة إلى توفير هذه للجميع، بما في ذلك أراضيات الحماية، مع التركيز على الأشخاص الذين يقعون في أدنى مرتبة تحت خط الفقر، وعلى الفئات الضعيفة والأشخاص ذوي الإعاقة والشعوب الأصلية والأطفال والشباب والمسنين».



إدماج النوع  
الإجتماعي

١٢

إنّ اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في مجال الحماية الإجتماعية يزيد من الحاجة إلى تصميم برامج وسياسات الحماية الإجتماعية وتنفيذها ورصدها بطريقة تراعي التجارب المعاشة لكلّ من الرجال والنساء. وعليه، من المهم الالتفات إلى الاختلافات بين الرجال والنساء على صعيد الحماية الإجتماعية، والوصول إلى الموارد الأخرى والمجتمعية/التحكّم بها، والقيود الناتجة من الأعراف الإجتماعية في ما يتعلّق بدور النساء في مجال الرعاية ووصولهنّ إلى الخدمات والعمل المنتج.

فضلاً عن ذلك، قد تختلف مستويات الرفاه بين الرجال والنساء، بالنظر إلى الأبعاد الجنسانية لمخاطر دورة الحياة وأشكال الاستضعاف، إذ يتعرّض الرجال والنساء لمخاطر مختلفة، ولدى كلّ منهما قدرات متفاوتة في التكيف مع المخاطر والصدمات القائمة/الناشئة. بالتالي، غالباً ما تتعرّض النساء أكثر لخطر فقدان الدخل، وعدم تلبية احتياجاتهنّ الصحية والأساسية خلال الصدمات، ومواجهة التمييز ضمن الأسرة. يُضاف ذلك إلى التمييز المنهجي على صعيد المؤسسات الإجتماعية والسياسية والإقتصادية، التي تحرم النساء من مزايا معيّنة وتحدّ من مشاركتهنّ في صياغة السياسات والإجراءات وفي صناعة القرارات التي تؤثر في حياتهنّ.

لذا، تبرز الحاجة إلى اعتماد نهج مستجيب للنوع الإجتماعي في مجال الحماية الإجتماعية، لضمان نيل الرجال والنساء حقوقهم الإجتماعية-الإقتصادية على قدم المساواة. وتُظهر البيانات الواردة أدناه كيفية إدماج منظور النوع الإجتماعي في إستراتيجية الحماية الإجتماعية وركائزها الخمس.

إدماجها في إستراتيجية الحماية الإجتماعية	الاعتبارات الأساسية المتعلقة بالنوع الإجتماعي
تستند إستراتيجية الحماية الإجتماعية إلى نتائج تقرير تقييم أساسي يتناول الحماية الإجتماعية في لبنان من منظور النوع الإجتماعي <sup>٤١</sup> ، مع تحديد المسائل والإحتياجات والثغرات والأولويات الأساسية المتعلقة بالنوع الإجتماعي في منظومة الحماية الإجتماعية.	تحديد المخاطر وأشكال الاستضعاف المتعلقة بالنوع الإجتماعي بصورة شاملة على مدى دورة الحياة، مثل زواج الأطفال/الزواج المبكر، والمخاطر المتعلقة بالحمل أو الأمومة، وتوليّ مسؤولية غير متكافئة عن أعمال الرعاية والعمل المنزلي غير مدفوعة الأجر، والتعرّض المتزايد للعنف الجنسي والقائم على النوع الإجتماعي، والعقبات القائمة على النوع الإجتماعي التي تمنع الوصول إلى الموارد/الفرص/التعليم، إلخ.
لقد أدمجت إستراتيجية الحماية الإجتماعية منظور النوع الإجتماعي في مبادرات فردية وسلّطت الضوء على اعتبارات تصميمية وتشغيلية ومؤسسية إضافية في القسم التالي المتعلق باعتبارات النوع الإجتماعي في كلّ من ركائز الحماية الإجتماعية.	اعتماد سياسات وخصائص في تصميم البرامج تستجيب لاعتبارات النوع الإجتماعي، بما في ذلك آليات الاستهداف، وطرائق تقديم الخدمات التي تراعي ديناميات النوع الإجتماعي، والروابط مع البرامج التكميلية (مثل خدمات الصحة الجنسية والإنجابية، وخدمات الرعاية الإجتماعية لمعالجة مسألة أعمال الرعاية والعمل المنزلي غير مدفوعة الأجر، وإدارة حالات العنف الجنسي والقائم على النوع الإجتماعي)، إلخ.
تشمل إستراتيجية الحماية الإجتماعية مبادرات صريحة لضمان المساواة بين الجنسين، مثل تعديل قانون الضمان الإجتماعي للاعتراف بتساوي المنافع المستحقة للعاملين والعاملات، بما في ذلك منافع الأمومة، وتعزيز وصول النساء إلى سوق العمل، إلخ.	اعتماد تدابير لمعالجة أوجه عدم المساواة الهيكلية بين الجنسين ومكافحتها، بما في ذلك القضاء على الأحكام القانونية والتدابير التمييزية لضمان تمكين المرأة اقتصادياً والحدّ من التفاوت بين الجنسين على صعيد المشاركة في القوى العاملة.

٤١- الحماية الإجتماعية في لبنان من منظور النوع الإجتماعي - تقرير تقييم أساسي، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، ٢٠٢١ (مرتقب).

إدماجها في إستراتيجية الحماية الإجتماعية	الاعتبارات الأساسية المتعلقة بالنوع الإجتماعي
تمّ إشراك ممثلين عن منظمات المجتمع المدني التي تناصر حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين في جميع فرق العمل التقنية، حيث لعبوا دوراً أساسياً في تحديد أولويات إستراتيجية الحماية الإجتماعية.	مشاركة مناصري المساواة بين الجنسين والجهات الفاعلة من المجتمع المدني والمستفيدين في تخطيط سياسات وبرامج الحماية الإجتماعية وتصميمها وتنفيذها ورصدها وتقييمها، لتعزيز التعاون والتنسيق مع صانعي السياسات.
سيتمّ الإطار المرتقب للرصد والتقييم مؤشرات متعلقة بالنوع الإجتماعي وبيانات مصنّفة بحسب الجنس.	إدماج منظور النوع الإجتماعي في أنظمة الرصد والتقييم، بما في ذلك المؤشرات المتعلقة بالنوع الإجتماعي والبيانات المصنّفة بحسب الجنس ضمن أطر الرصد والتقييم، بالإضافة إلى آليات التظلم والانتصاف الفعّالة والمتاحة للجميع.

اعتبارات النوع الإجتماعي الخاصة بالركيزة	ركيزة الحماية الإجتماعية
<p>سمح إدماج منظور النوع الإجتماعي في ركيزة المساعدات الإجتماعية بشمل فئات محدّدة من النساء المستضعفات في برامج دعم الدخل القائمة والمرتبقة، بما في ذلك الأسر المعيشية التي تعليها امرأة، والنساء المسنّات، والنساء ذوات الإعاقه. لهذه الغاية، تُقدّم الاعتبارات التصميمية والتشغيلية التالية:</p> <p><b>تصميم البرنامج</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- التأكيد من إدماج مبادئ المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ضمن برنامج المساعدات الإجتماعية الأساسي/أهداف بناء القدرات، من أجل تمكين النساء من التمتع بسبل عيش مستدامة وزيادة مشاركتهنّ في القوى العاملة.</li> <li>- إنشاء أرضية حماية اجتماعية توفر ضمانات أساسية للجميع، بما يمنح الفئات السكانية المستضعفة حماية أساسية ويعالج الثغرات في التغطية التي تعاني منها النساء. كذلك، تسمح أرضية الحماية الإجتماعية المناسبة بتحسين وصول المرأة إلى سوق العمل ومشاركتها فيه على المديين القريب والبعيد.</li> </ul> <p><b>آليات الاستهداف</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- توفير المزيد من الوضوح فيما يتعلّق بشفافية آليات الاستهداف وكفاءتها لضمان تحديد مؤشرات رصد الفقر والاستضعاف بطريقة مراعية للنوع الإجتماعي، مع الأخذ في الاعتبار أشكال الاستضعاف الجديدة والثغرات المتزايدة بين الجنسين نتيجة الأزمة الإقتصادية والمالية العميقة التي يشهدها البلد.</li> </ul> <p><b>آليات تقديم الخدمات</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- مراجعة الشروط المناسبة لضمان استفادة النساء مباشرة من أيّ منافع على شكل تحويلات نقدية تدريجيّاً ضمن إطار أي برنامج قائم أو مرتقب للتحويلات النقدية، وذلك بهدف تعزيز إدماجهنّ الإقتصادي، وزيادة قدرتهنّ على صنع القرارات، وتحسين خيارات الاستهلاك الأسري.</li> </ul> <p><b>الاتصال والتواصل</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ضمان الاتصال والتواصل المجتمعيّين للتأكد من تسجيل النساء اللواتي يُحتمل تلبيتهنّ لشروط التأهيل في برامج المساعدات الإجتماعية ولتوعية عموم الناس حول المساعدات الإجتماعية</li> </ul>	<p><b>المساعدات الإجتماعية</b></p> 

اعتبارات النوع الاجتماعي الخاصة بالركيزة	ركيزة الحماية الاجتماعية
<p>المتوفرة وحقوقهم العامة في مجال الحماية الاجتماعية. ويمكن للعاملين الاجتماعيين ومدراء البرامج على المستوى المحلي أداء دور محوري، من خلال جهود الاتصال، لتحديد النساء والفتيات اللواتي يحتجن إلى الدعم، وتوعية المزيد من الناس حول تدابير المساعدات الاجتماعية.</p> <p><b>الرصد والتقييم</b></p> <p>- استكمال توسيع نطاق المساعدات الاجتماعية من خلال التحويلات النقدية بأنظمة مناسبة تحدّد وترصد مستوى رفاه النساء، مع التركيز بشكل أساسي على تمكينهنّ الاجتماعي والإقتصادي بصورة مستدامة. وينبغي التأكد من أنّ البيانات التي يتمّ جمعها مصنّفة بحسب الجنس، بالإضافة إلى تطوير إطار رصد وتقييم لبرامج التحويلات النقدية يراعي اعتبارات النوع الاجتماعي ويكون قائماً على النتائج، وذلك من أجل رصد أثر قيم التحويلات على أمهات الإنفاق القائمة على النوع الاجتماعي والتغيّرات في الديناميات ضمن الأسر.</p> <p><b>الإصلاحات المؤسسية</b></p> <p>- التأكد من تلقّي الفريق المسؤول عن هيكليات التنسيق والدفع وتقديم الخدمات القائمة والجديدة تدريباً حول إدماج منظور النوع الاجتماعي لزيادة مستوى وعيه بمسائل النوع الاجتماعي.</p>	
<p>جرى إدماج منظور النوع الاجتماعي في ركيزة التأمين الاجتماعي من خلال مبادرات تراعي حقيقة أنّ النساء أكثر عرضة للعمل غير النظامي والعمل الهشّ و/أو تكون حياتهنّ المهنية أقصر أو متقطعة أكثر مقارنة بالرجال. ويشمل ذلك الاعتبارات التالية:</p> <p><b>تصميم البرنامج</b></p> <p>- مراعاة مختلف طرائق العمل وأنواع الاستخدام لضمان التغطية المناسبة للنساء والفئات المستضعفة الأخرى التي تواجه صعوبات أكثر من غيرها في الحصول على فرص العمل النظامية.</p> <p>- اعتماد التمويل القائم على التضامن لضمان التغطية المناسبة للنساء والفئات المستضعفة الأخرى التي من المرجح أن تساهم أقلّ من غيرها في برنامج التأمين الاجتماعي.</p> <p>- تقديم الحد الأدنى من ضمانات المعاش الاجتماعي في البرنامج المقترح لتوفير أمن الدخل الأساسي للأشخاص ذوي السجل الضعيف في تسديد الإشتراكات.</p> <p>- تقديم منافع المرض والأمومة (النقدية) كجزء من منظومة التأمين الاجتماعي.</p> <p>- اعتماد إطار معياري يلتزم بأرضية الحماية الاجتماعية الخاصة بمنظمة العمل الدولية والاتفاقية رقم ١٠٢ بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، وخصوصاً البنود المتعلقة بالنساء، مثل الأمومة ورعاية الأطفال.</p> <p>- ضمان شروط الأهلية المراعية للنوع الاجتماعي للحصول على منافع البطالة، من أجل توفير القدرة المتساوية على الوصول للرجال والنساء، والإستجابة لمختلف طرائق الاستخدام/العمل الشائعة لدى النساء.</p> <p>- ضمان التكامل بين الأنظمة القائمة وغير القائمة على الإشتراكات لتحقيق تغطية أوسع نطاقاً وأكثر شمولاً.</p>	<p><b>التأمين الاجتماعي</b></p> 

## الرعاية الإجتماعية



بدأ إدماج منظور النوع الإجتماعي في ركيزة الرعاية الإجتماعية بالتشديد على ضرورة توفير التوافق السياسي بشأن نهج الرعاية الواجب اعتماده في البلد، بما يضمن تدابير الوقاية والحماية المناسبة لجميع النساء المستضعفات من خلال نهج متكامل وشامل. فتمثل نقطة الانطلاق في مسار الإصلاح في إجراء مراجعة قانونية قائمة على منظور النوع الإجتماعي، مع ضمان الوصول المناسب إلى العدالة، وتطوير القدرات المؤسسية لتقديم خدمات رعاية إجتماعية متكاملة تستجيب للثغرات الحالية القائمة على النوع الإجتماعي، وخصوصاً على صعيد الخدمات المكثفة والمتخصصة. ويضاف إلى ذلك توفير آليات إحالة مناسبة، والاتصال وإدارة الحالات، والتوعية، وعمليات الرصد والتقييم الموثوقة والمراعية للنوع الإجتماعي. فضلاً عن ذلك، يُقترح مراعاة الاعتبارات التالية في منظومة الرعاية الإجتماعية:

## تصميم البرنامج

- إضافة خدمات متعلقة برعاية الأطفال، التي تشكّل عنصراً أساسياً لمعالجة التفاوت بين الجنسين في لبنان.

- تحديد مسؤوليات واضحة متعلقة بالمساواة بين الجنسين وإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في الأدوار والوظائف المعدلة لمراكز التنمية الإجتماعية، باعتبارها جهات مقدّمة لخدمات «الشباك الواحد». فيضمن ذلك إنشاء سلّة خدمات تراعي اعتبارات النوع الإجتماعي/الإعاقة على المستوى المحلي، بالاستناد إلى تقييمات مواطن الضعف المحليّة والتحليل المفصّل للخدمات القائمة. ويتمثل الهدف من ذلك في تحسين عملية تقديم الخدمات قدر الإمكان، والاستفادة بشكل فعّال من الموارد المتّاحة لدى وزارة الشؤون الإجتماعية ومراكز التنمية الإجتماعية، وتحسين عملية التخطيط.

- ضمان اعتماد نُهج مجتمعية تراعي اعتبارات النوع الإجتماعي وكفيلة بتنوع الخدمات المقدّمة إلى النساء والمجتمعات المحليّة، على أن تشمل مجالات مثل الدعم النفسي والتوعية والمناصرة. ويمكن تقديم مجموعة واسعة من الخدمات، تشمل برامج إدارة الحالات وإحالتها، ودعم النساء والأطفال، وتعزيز قدرات الأسر على الاعتناء بشكل أفضل بأطفالها أو أفرادها ذوي الإعاقة من أجل تفادي الانفصال غير الضروري عن الأسرة.

- دعم إنشاء آليات إدارة الحالات وإحالتها من خلال توفير خطّ مساعدة مجاني عبر الإنترنت لتقديم المشورة في حالات العنف الجنسي والقائم على النوع الإجتماعي. ويمكن المساهمة في معالجة الثغرات في برامج مساعدة الناجين من العنف الجنسي والقائم على النوع الإجتماعي وأطفالهم من خلال بذل جهود ترمي إلى تقديم خدمات إعادة التأهيل للجنة.

## الحماية الصحيّة الإجتماعية

يضمن إدماج منظور النوع الإجتماعي في مكوّن الحماية الصحيّة الإجتماعية، ضمن إطار ركيزة الوصول المالي إلى الخدمات الأساسية، تلبية البرامج لاحتياجات النساء المحدّدة بناءً على نهج قائم على دورة الحياة. ويشمل التوجّه الإستراتيجي لهذه الركيزة تحقيق الوصول الشامل إلى الحماية الصحيّة الإجتماعية، مع إعطاء الأولوية للفئات الأكثر ضعفاً من خلال نهج قائم على تقديم الدعم للأفراد غير المؤمنين أو الحائزين على تأمين غير كافٍ، علماً أنّ الكثير من هؤلاء هم من النساء العاطلات عن العمل، والنساء غير المشاركات في القوى العاملة، والنساء العاملات في القطاع غير النظامي وغير القادرات على الاستفادة مباشرة من نظام التأمين الإجتماعي. فضلاً عما سبق، يوصى بأن تراعي الحماية الصحيّة الإجتماعية الاعتبارات التالية:

## تصميم البرنامج

- ضمان تقديم مجموعة خدمات صحيّة بكلفة معقولة، تركز أكثر على خدمات الصحة الجنسية والإنجابية، وذلك ضمن حزمة الرعاية الصحيّة الأولية وغيرها من الخدمات المتعلقة بحالات الطوارئ الصحيّة الخاصة بالنساء (الخصوبة والحمل والأمومة، إلخ).

## الوصول المالي إلى الخدمات الأساسية



## اعتبارات النوع الإجتماعي الخاصة بالركيزة

## ركيزة الحماية الإجتماعية

### الوصول المالي إلى الخدمات الأساسية



- وينبغي استكمال ذلك عبر اعتماد نهج يراعي منظور النوع الإجتماعي ويستجيب له في مجال تقديم الخدمات، ويأخذ في الاعتبار الإحتياجات والعوائق المتعلقة بالنوع الإجتماعي. على سبيل المثال، ينبغي أن يضمن تنفيذ شبكات تنسيق الرعاية الصحية (HCCoNs)، باعتبارها نموذجًا محسّنًا لتقديم الخدمات، التوزيع الجغرافي العادل لخدمات/تسهيلات الرعاية الصحية من أجل شمل النساء والأشخاص ذوي الإعاقة في المناطق المهمشة والريفية، مما يساهم في التخفيف من تكاليف النقل ومخاطره في حالات الطوارئ (كحالات الولادة مثلاً).

### الوصول المالي إلى التعليم

من أجل إدماج منظور النوع الإجتماعي في مكوّن الوصول المالي إلى التعليم، ضمن إطار ركيزة الوصول المالي إلى الخدمات الأساسية، ينبغي إجراء تحليل أكثر تعمقًا للثغرات والتفاوتات المتعلقة بالنوع الإجتماعي على صعيد التسجيل في مؤسسات التعليم ومعدلات إكمال التعليم والتسرّب المدرسي وتناقص عدد الطلاب. وكجزء من المنظور المتعدّد الأبعاد تجاه الفقر، يأخذ هذا النهج في الاعتبار العوائق المتميزة جنسائيًا التي تؤثر على الوصول المالي إلى التعليم:

### تصميم البرنامج

- التأكيد من أنّ العناصر المتعلقة بالتعليم في برامج المساعدات الإجتماعية تأخذ في الاعتبار العنف القائم على النوع الإجتماعي، وعبء أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، من بين عوامل أخرى قد تؤدي إلى انقطاع الفتيات عن التعليم.

### ميزانية البرنامج

- ضمان إدارة الإنفاق بطريقة تراعي اعتبارات النوع الإجتماعي، بحيث تشمل جميع عمليات إعادة تخصيص التمويل العام وتمويل المساعدات التنموية (للتعليم الابتدائي والثانوي والتعليم والتدريب التقني والمهني) بشكل صريح تقييمات واعتبارات قائمة على النوع الإجتماعي، وذلك بهدف تعزيز المساواة بين الجنسين.

### الإدماج الاقتصادي وتنشيط سوق العمل



تستند عملية إدماج منظور النوع الإجتماعي، ضمن إطار ركيزة الإدماج الاقتصادي وتنشيط سوق العمل، إلى هدف التنمية المستدامة الخامس كمبدأ توجيهي، علمًا أنه يركّز على تحقيق المقاصد التالية: الاعتراف بأعمال الرعاية والعمل المنزلي غير مدفوعة الأجر، ومشاركة المرأة الكاملة وتمثيلها العادل على مستوى القيادة وجميع المستويات الأخرى في كافة القطاعات، وإجراء إصلاحات لمنح النساء حقًا متساويًا في الوصول إلى الموارد والتنمية الاقتصادية، واعتماد وتعزيز سياسات وتشريعات مناسبة تعزّز المساواة بين الجنسين وتمكين جميع النساء والفتيات. بالإضافة إلى هدف التنمية المستدامة الخامس، تستند هذه الركيزة أيضًا إلى الهدف الأساسي لمنظمة العمل الدولية المتمثل في ضمان العمل اللائق للجميع، علمًا أنّ المساواة بين الجنسين عنصر أساسي في رؤية المنظمة لتحقيق هذا الهدف. وتبرز أربعة مجالات مواضيعية في هذا الإطار: تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ وضمان المساواة بين الجنسين عند توفير المزيد من فرص العمل والدخل؛ واعتماد سياسات أفضل وأكثر قوة في مجال الحماية الإجتماعية؛ وتعزيز الحوار الإجتماعي والشراكة الثلاثية (منظمة العمل الدولية). لهذه الغاية، تُفترَح الاعتبارات التصميمية والتشغيلية التالية:

### تصميم السياسات

- تصميم سياسات تحفّز القطاع الخاص على استخدام النساء، من خلال إقرار كوتا نسائية وتخفيضات ضريبية، إلخ. يمكن تحفيز الجهات الفاعلة في القطاع الخاص أيضًا على الاستثمار في برامج تموّل المؤسسات التي تقودها نساء و/أو برامج التدريب وتطوير المهارات في سوق العمل، كما والاستثمار في مشاريع تهدف إلى تبسيط وتسهيل وصول النساء إلى فرص العمل؛ مثل خدمات النقل، ومرافق رعاية الأطفال، إلخ.

- إقرار سياسات وأطر عمل مراعية للنوع الإجتماعي بشأن هجرة اليد العاملة، تأخذ في الاعتبار الواقع الذي تعيشه العاملات المهاجرات يوميًا وتقرح آليات لتسهيل إدماجهن. ويشمل ذلك على سبيل المثال: برامج/مؤسسات مراعية للنوع الإجتماعي تستقبل العاملات المهاجرات وتقدم خدمات التوجيه لهنّ؛ وبنود تنطبق على الجميع في العقد الموحد بشأن الحد الأدنى للأجور وساعات العمل وشروط الإجازة والمنافع الطّبية؛ وتفتيش أصحاب العمل لضمان امتثالهم؛ ومنصّات شكاوى واضحة ومُتاحة للجميع؛ وخدمات دعم للعاملات المهاجرات، وخصوصًا العاملات المنزليات؛ وخدمات/مؤسسات مُناحة للجميع لتحويل الأموال؛ وبرامج مستجيبة للنوع الإجتماعي لتسوية الأوضاع القانونية؛ وشبكات أمان للعاملات المنزليات؛ وخدمات الخط الساخن للإبلاغ عن الاعتداءات.

#### تصميم البرنامج

- ضمان تنفيذ برامج التدريب المراعية والمستجيبة للنوع الإجتماعي من أجل تعزيز مهارات النساء وإعدادهنّ لاحتياجات سوق العمل الناشئة، من دون التركيز حصراً على القطاعات «الصديقة للنساء» (مثل الحرف اليدوية والصناعات الزراعية والغذائية، إلخ). يشمل ذلك تنظيم ورش عمل وتدريبات مخصّصة لبناء قدرات صاحبات المشاريع، وتوفير خدمات عامة لمساعدتهنّ على إضفاء طابع رسمي على مشاريعهنّ.
- يمكن أن تشمل برامج الأشغال العامة كوتا بالحد الأدنى لعدد النساء والأشخاص ذوي الإعاقة طوال دورة حياة المشروع، بالإضافة إلى تنوع القطاعات التي يمكن لهاتين الفئتين العمل فيها، كوسيلة لاتّخاذ إجراءات إيجابية لزيادة مشاركتهما في القوى العاملة وتمكينهما اقتصادياً.
- التشجيع على إنشاء المزيد من التعاونيات التي تقودها نساء/الخاصة بالنساء حصراً كجزء من شبكة الدعم والتضامن للنساء في الاقتصاد الإجتماعي والتضامني، مما يعزّز القدرة على المفاوضة الجماعية والميزات التنافسية.
- اعتماد معايير اختيار تراعي اعتبارات النوع الإجتماعي في جميع برامج الدعم المالي للمؤسسات التجارية، بما يضمن إدماج المؤسسات التي تقودها نساء أو التي تشكّل النساء غالبية موظفيها في برامج الدعم هذه.
- مراعاة الأعراف الإجتماعية-الثقافية التي تمنع النساء من السعي إلى الحصول على التمكين الإقتصادي وعلى فرص العمل عند تصميم خدمات المساعدة في البحث عن عمل، وبالتالي تنوع قنوات/منصّات البحث عن فرص العمل للاستجابة لاحتياجات النساء في مختلف الظروف. ويشمل ذلك توفير طرائق عمل مختلفة، مثل خيارات العمل عن بُعد، والعمل بدوام جزئي، والعمل الحر، إلخ.

#### الإصلاحات المؤسسية

- ضمان مراعاة اعتبارات النوع الإجتماعي في آليات التفتيش والامتثال لحماية حقوق العمل للنساء. ويمكن تحقيق ذلك مثلاً عبر تقديم تدريب حول النوع الإجتماعي لمفتشي العمل، وتعزيز مجالس التحكيم وآليات التظلم المتنوعة جنسائياً.
- ضمان التنوع والإدماج من خلال إشراك النساء والأشخاص ذوي الإعاقة في عملية صنع القرارات، كجزء من الإصلاحات المؤسسية للمجلس الإقتصادي والإجتماعي.



إدماج الإعاقة

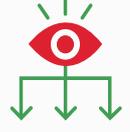
١٣

للتأكد من أن إطار الحماية الإجتماعية المقترح شاملٌ للجميع ولا يستثني أحداً، تمّت مراعاة اعتبارات الإعاقة وإدماجها في مختلف جوانب الإستراتيجية. يلخّص الجدول أدناه الطريقة التي راعت فيها إستراتيجية الحماية الإجتماعية مسألة الإعاقة.

المراعاة في إستراتيجية الحماية الإجتماعية	اعتبارات الإعاقة الأساسية
<p>تنصّ إستراتيجية الحماية الإجتماعية صراحة على ضرورة مراجعة القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٠ وإقرار التعديلات التشريعية اللازمة لضمان توافقه مع الاتفاقيات الدولية، وضمان الإنفاذ الفعّال لجميع أحكامه.</p>	<p>التشديد على إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في الأطر القانونية والسياساتية. ويشمل ذلك المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ومواءمة القوانين والسياسات الوطنية معها، بالإضافة إلى إصدار المراسيم التطبيقية للقانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٠.</p>
<p>تنصّ إستراتيجية الحماية الإجتماعية صراحةً على معالجة العقبات الإضافية التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة في الوصول إلى الرعاية الصحية والتعليم وغيرهما من الخدمات. على سبيل المثال، يراعي الوصول المالي إلى برامج الرعاية الصحية آليات إعادة التأهيل والدعم للأشخاص ذوي الإعاقة، كما يعزّز الوصول المالي إلى التعليم خدمات التعليم الشامل للجميع، وهكذا دواليك.</p>	<p>ضمان القدرة على الوصول إلى جميع الخدمات الإجتماعية، بما في ذلك الوصول الجسدي، والوصول إلى المعلومات، والوصول المالي.</p>
<p>تدعو إستراتيجية الحماية الإجتماعية إلى تطبيق تدابير تراعي اعتبارات الإعاقة، مثل دعم الإعاقة ومنح الإدماج للأشخاص ذوي الإعاقة من جميع الأعمار، وذلك بهدف تغطية التكاليف الأساسية المتعلقة بالإعاقة، التي تفاقم استضعاف هذه الشريحة وتزيد من فقرها، بالإضافة إلى برامج حماية اجتماعية أخرى ستُعدّل لكي تشمل الأشخاص ذوي الإعاقة.</p>	<p>خيلط من برامج الحماية الإجتماعية الشاملة المعتادة وتلك التي تراعي الإعاقة لضمان دعم الدخل المناسب طوال دورة الحياة للأشخاص ذوي الإعاقة.</p>
<p>تقترح إستراتيجية الحماية الإجتماعية مبادرات تضمن مستوى أعلى من الإدماج والاستقلالية للأشخاص ذوي الإعاقة، عبر تطوير برامج دعم اجتماعي أسرية ومجتمعية، بدلاً من وضع الأشخاص ذوي الإعاقة في مؤسّسات، ووضع آليات لتطبيق كوتا الـ ٣% لضمان مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، وغيرها من المبادرات.</p>	<p>تصميم هيكليات ومستويات للمنافع تؤمّن العيش الكريم والإدماج والاستقلالية للأشخاص ذوي الإعاقة، بطريقة توفّر أمن الدخل الأساسي، وتساهم في تغطية التكاليف المتعلقة بالإعاقة، وتضمن الوصول المناسب إلى الرعاية الصحية، بما في ذلك إعادة التأهيل والأجهزة المساعدة، وتساهم في الوصول الفعّال إلى خدمات الدعم المجتمعية، وتدعم التعليم الشامل والتمكين الإقتصادي والمشاركة في سوق العمل.</p>
<p>تدعو إستراتيجية الحماية الإجتماعية إلى تطوير سجلّ موحد يتضمّن معلومات عن جميع المستفيدين الحاليين والمحتملين من برامج الحماية الإجتماعية، بما في ذلك الأشخاص ذوي الإعاقة.</p>	<p>سجلّ ونظام معلومات فعّال ومُحدّث وشفاف ومتكامل للإعاقة من أجل دعم تخطيط السياسات ورصدها وتقديم خدمات الحماية الإجتماعية.</p>

خارطة طريق  
لتنفيذ إستراتيجية  
الحماية الإجتماعية

١٤



تُسند مهمة الإشراف على استراتيجية الحماية الاجتماعية إلى اللجنة الوزارية المشتركة المعنية بالشؤون الاجتماعية/مجلس الوزراء ومجلس النواب. فيتولّى مجلس الوزراء مسؤولية إقرار واعتماد الوثيقة السياسية، في حين تضع اللجنة الوزارية المشتركة آلية تنسيق السياسات وتسريع التعاون بين القطاعات على المستوى الوطني. كذلك، ستضمّ اللجنة الوزارية المشتركة لجنة تقنية متعدّدة القطاعات، يشارك فيها المدراء العامون من الوزارات المعنية، بغية ضمان التعاون على مستوى الإدارة العامة. كذلك، من المتوقع أن تعمل لجان برلمانية محورية كهيئات إشرافية، إلى جانب مهامها المتمثلة في سنّ وتعديل القوانين المتعلقة بالحماية الاجتماعية، وإعداد الميزانيات، والموافقة على تعبئة الموارد المالية اللازمة لبرامج الحماية الاجتماعية، وضمان تقديم خدمات الحماية الاجتماعية.

## التنسيق التشغيلي والإدارة

يتولّى مكتب رئيس مجلس الوزراء قيادة التنسيق التشغيلي العام، وتعاونه في ذلك لجنة العمل المعنية بالحماية الاجتماعية. وتشمل اختصاصات هذه اللجنة على سبيل المثال لا الحصر:

- ١- قيادة جهود تنفيذ الإستراتيجية.
- ٢- إعطاء التوجيهات التقنية ومراجعة السياسات والقوانين المتعلقة بالإستراتيجية.
- ٣- إقامة الروابط مع الخطط والبرامج القائمة والمرتبقة التي تستجيب للأزمة الحالية (مثل إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار وغيره).
- ٤- التنسيق مع أصحاب المصلحة المعنيين وتمكينهم من تطبيق اختصاصاتهم بفعالية.
- ٥- رصد وتقييم التقدّم على مستوى تدخلات الحماية الاجتماعية.
- ٦- متابعة الترابط بين البرامج لضمان تقديم خدمات متكاملة.
- ٧- إطباق السجلّ الموحد وصيانتته.



## الخطوات المقبلة

**خطة التنفيذ:** بعد رسم جميع المبادرات وتوزيعها على مراحل تتراوح من المدى القريب إلى المتوسط والبعيد، تتمثل الخطوة التالية في تطبيق التوصيات الواردة في الإستراتيجية من خلال خطة تنفيذ عملية. ومن شأن هذه الخطة أن تقدّم شرحاً مفصلاً أكثر للآليات المؤسسية والموارد البشرية اللازمة لتنفيذ جميع البرامج/الأنشطة المقترحة، بما في ذلك تحديد الوزارات التنفيذية المعنية، وتوزيع الأدوار بين الهيئات الحكومية وشركاء التنمية والمنظمات غير الحكومية الدولية ومنظمات المجتمع المدني.

**خطة تحديد الكلفة وإستراتيجية التمويل:** تسدّ الخطط القطاعية المُحدّدة الكلفة الفجوة بين الإستراتيجيات النظرية والمخططات الجاهزة للتنفيذ والميزانيات العملية. ويشمل الجانب التمويلي من الإستراتيجية نشاطين تكمليين هما:

- ١- إجراء تمرين لاحتساب التكلفة الشاملة، بحيث يقدّم توقعات مفصلة بشأن المدخلات والموارد اللازمة لتنفيذ كلّ مبادرة خلال زمنية معيّنة. ويتوافق ذلك مع تحديد سيناريوهات توسيع المبادرات، وما يترتّب عن ذلك من تكاليف. وفي حين تمّ فعلياً احتساب الكلفة الأولية للمبادرات الأساسية، يجب استخدام هذا الحساب كمجرّد تخمين للكلفة الإجمالية لأغراض التخطيط.

- ٢- وضع إستراتيجية تمويل تضمن تعبئة الموارد للإستراتيجية، بما في ذلك تقدير واقعي للموارد المحليّة المتوفرة والحيّز المالي الممكن إيجاده، بالإضافة إلى الدعم المرتقب من شركاء التنمية على المدى القريب والمتوسط. وستدعو الحاجة إلى اللجوء إلى مصادر تمويل أخرى في حال بروز فجوة في التمويل.

**إطار الرصد والتقييم:** إلى جانب خطط التنفيذ واحتساب التكلفة، يجب تطوير إطار قوي للرصد والتقييم لإرساء الأسس اللازمة للبرمجة القائمة على الأدلة ولضمان إحداث الأثر المنشود. ويجب في هذا السياق جمع البيانات بشكلٍ دوري حول مؤشرات برنامجيّة محدّدة، كما ينبغي أن يكون صرف الأموال مشروطاً بمتابعة المنجزات الرئيسية ذات الصلة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي إجراء تقييم منتظم للأثر تستند إليه البرامج المستقبلية.



الجهات المشاركة

١٥

## منظمات المجتمع المدني والهيئات الأكاديمية

- ABAAD
- Amel Association International
- American University of Beirut (AUB)
- Arab Foundation for Freedoms and Equality
- Arab foundation for freedoms and equality (AFE)
- Arab NGO Network for Development (ANND)
- Arab Resource Collective
- Center for Studies on Aging
- Centre for Lebanese Studies (CLS)
- Collective for Research and Training Development - Action (CRTDA)
- Consultation and Research Institute (CRI)
- Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs (IFI)
- KAFA
- Knowledge to Policy Center (K2P)
- Lebanese League of Women in Business (LLWB)
- Lebanese Society for Educational and Social Development (LSESD)
- Lebanese University
- Lebanon Support
- Legal Agenda
- Masar Association
- Mouvement Social
- Ruwwad
- Saint Joseph University (USJ)
- Seeds for Legal Initiatives
- Teach for Lebanon
- The Lebanese Center for Policy Studies (LCPS)
- The Lebanese Democratic Women's Gathering (RDFL)

## منظمات الأشخاص ذوي الإعاقة

- Arab Organization of Persons with Disabilities
- Arcenciel
- Association of Parents of Deaf Children
- Ecumenical Disability Advocates Network (EDAN)
- Fundación Promoción Social
- International Disability Alliance
- Lebanese Association for Self-Advocacy
- Lebanese Down Syndrome Association
- Lebanese Physical Handicapped Union
- Lebanese Union for People with Physical Disabilities
- Lebanese Universities League for the Blind
- Lebanese Welfare Association for the Handicapped
- Mousawat Association
- National Association for the Rights of Disabled People
- NEXT STEP Program at AUB Continuing Education Center (CEC)
- The Association of the Friends of the Disabled people
- The Learning Center for the Deaf
- The Lebanese Federation of the Deaf
- World Rehabilitation Fund (WRF)
- Youth Association of the Blind

## منظمات العمال

- Beqaa Workers Union
- Chemical Workers Union
- Constituent Body for Farmers
- Federation of Trade Unions and Workers of the Beqaa
- Federation of Trade Unions and Workers of the South
- Federation of Trade Unions for Construction Workers
- Federation of Trade Unions of Public Car Drivers
- Food Industries Workers Union
- General Confederation of Agriculture Organizations - North
- General Confederation of Workers in Lebanon
- Independent Cultural Movement
- Lebanese Labour Watch  
(المركز اللبناني لحقوق العمال)
- Lebanese Order of Physicians

- Lebanese Trade Union Training Center
- National Federation of Worker and Employee Trade Unions in Lebanon (FENASOL)
- Social Workers' Syndicate
- Teachers Syndicate in Private Schools

- The Association of Public Secondary Education Professors
- Union of Bank Employees
- Union of North Lebanon Water Authorities

### وكالات الأمم المتحدة وشركاء التنمية والمنظمات غير الحكومية الدولية

- Agence Française de Développement (AFD)
- Department for International Development (DFID) UK
- European Union Delegation
- Food and Agriculture Organization (FAO)
- Foreign, Commonwealth & Development Office UK (FCDO UK)
- German Embassy
- International Medical Corps
- International Monetary Fund (IMF)
- International Organization for Migration (IOM)
- International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)
- Italian Cooperation
- Oxfam
- Save the Children

- Swiss Cooperation Office, Embassy of Switzerland
- UN Human Rights Regional Office for the Middle East and North Africa (ROMENA)
- UN Women
- United Nations Development Programme (UNDP)
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
- United Nations Population Fund (UNFPA)
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)
- World Bank
- World Food Programme (WFP)
- World Health Organization (WHO)
- World Vision Lebanon



