ملتقى التأثيـــر المدني
CIVIC INFLUENCE HUB

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

لبنان والعدالة الاجتماعيّة: الواقع والتحدّيات والرّهانات

إعداد
أنطوان واكيم

تموز/يوليو 2023

تقديم

يشكّل الضمان الاجتماعي أحد الحقوق الأساسية للإنسان التي نصّ عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذي تبنّته الأمم المتحدة في العام 1948. وقد جاء في مقدّمة الدستور اللبناني: "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل".

من هنا فإنّ قيام مبدأ العدالة الاجتماعية هو ثمرة فكر اجتماعي وتعاضدي إنطلق من فنزويلا مع المناضل سيمون بوليفار الذي كان أول من أطلق مصطلح الضمان الاجتماعي (1819)، مؤكّداً على أن "أكمل نظام للحكم هو الذي يولّد أعلى درجة ممكنة من الرفاهية وأعلى درجة من الضمان الاجتماعي والاستقرار السياسي".

أمّا بسمارك فقد اعتبر أنّ الفكر الاشتراكي يشكلّ تهديداً لحكم الأمبراطورية الألمانية آنذاك، وكان أول من بادر إلى طرح فكرة نظام التعاضد في أوروبا لتأمين المرض (1883)، ولتأمين طوارئ العمل (1884)، والعجز والشيخوخة (1889). وقد تبعه في بريطانيا اللورد بيفيريدج الذي وضع تقرير "التأمين الاجتماعي والخدمات ذات الصلة" عام 1942.

في فرنسا، شكّل الضمان الاجتماعي (مشروع لاروك) أساس إعداد تنظيم وطني واسع للتضامن الإلزامي الذي اتّسم بطابعه الإلزامي والشامل. عام 1944 أسّس الرئيس شارل ديغول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لقناعته أنّه يشكّل أفضل الوسائل لتأمين عدالة اجتماعيّة حقيقيّة في وجه خطر الإشتراكية والشيوعية النامية آنذاك في شرق أوروبا بدعم من الاتحاد السوفياتي الذي كان في عز انطلاقه. وقد شكّل هذا النظام الإلزامي والشامل للضمان الصحّي والتقاعد دوراً أساسياً في تنمية فكرة العدالة الاجتماعية والتعاضد والمساواة بين المواطنين في فرنسا وثبت الدور الأخلاقي لمسؤولية الحكم.

في لبنان حذا الرئيس فؤاد شهاب حذو الجنرال ديغول، فكان أول رئيس عربي يطلق مشروع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، في وقت كانت فيه إشتراكية الجمهورية العربية المتحدة (مصر وسوريا) وصلت إلى حدود لبنان. وقد حرص الرّئيس شهاب على إنجاز قانون متقدّم وتنظيم إداري متطوّر للصندوق بهدف تثبيت مبادئ التعاضد الوطني والعدالة الاجتماعية والتركيز على دور الدولة في هذا المجال.

ديغول – أديناور – شومان

في السياق عينه لفت أنّ بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، حصل تواصل بين الجنرال ديغول والمستشار المؤسس لجمهورية ألمانيا الاتحادية كونراد آديناور بهدف وضع تصوّر لأوروبا يجنّبها أي حرب مماثلة، ومن أجل العمل على تحقيق وحدة الدول الأوروبية كفدرالية من المتوسط حتى الأورال. يُشار في هذا السياق إلى أن روبير شومان كان من الآباء المؤسسين لإعادة إعمار أوروبا ووحدتها بعد الحرب مع الرئيس ديغول وكونراد آديناور، وكان أوّل من اطلق فكرة تحديد حقوق المواطن الأوروبي الثلاث لتشكّل النواة الأساسية للاتّحاد بين شعوب أوروبا الـ 28 ذات الأصول واللغات المتعدّدة.

بناءً على ذلك إتّجه الفكر الأوروبي الحديث نحو تحديدات جديدة لمعنى الفقر والتهميش الاجتماعي، وأطلق فكرة المواطنة التي تؤمّن للمواطن ثلاثة حقوق وهي:

1. الحق الديمقراطي (Droit Democratique) وهو يسمح بالتصويت للحاكم، ومساءَلته، ومحاسبته، وانتِخاب غيره.
2. الحق المدني (Droit Civil) وهو يتعلّق بتأمين الحريات العامة للمواطنين وأهمها حرية التحرّك والتعبير في إطار الأنظمة والقوانين المرعيّة الإجراء.

3. الحق الاجتماعي (Droit Social) وهو من أهم الحقوق التي يقع على عاتق الدولة كفالتها، وأهمها حق المواطن بالحصول على الخدمات خصوصاً أثناء المرض، العجز، والتقاعد كما يضمن المساواة بحد أدنى لحياة كريمة بين المواطنين. وهو يضمن الاشتراك إلزاما بنظام الحماية الاجتماعية التي تحفظ كرامة العامل، وتلزم صاحب العمل بالمساهمة في تمويل النظام واعتباره ركنًا من أركان الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي.

على أساس هذا الحق بُنيت مؤسسات الضمان الاجتماعي وأصبحت شرطاً أساسياً لقبول العضويّة الكاملة في الاتحاد الاوروبي.
وقد برز ذلك من خلال ما كُتِب: "تشكّل قراءة الدستور الأوروبي الدليل الأهم لدور العدالة الاجتماعية كشرط أساسي لقبول انضمام أي بلد إلى الاتحاد الأوروبي، بحيث أن أي تهميش لحقوق الإنسان يشكّل عائقاً أمام قبول عضو جديد في أوروبا الموحّدة." وإن الانصهار بين الطبقات الاجتماعية نتيجة الحقوق الثلاث والتي تدرّس الزاميًّا في أوروبا الغربية أدّى إلى تثبيت الديمقراطية الحقيقية وإلى خلق ديناميّة نمو جعلت أوروبا من أغنى القارات.

أين نحن في لبنان من المفاهيم الاجتماعية؟

لم يشهد تاريخ لبنان الاجتماعي بعد عهد الرئيس فؤاد شهاب سياسيين أو أحزاباً ركّزوا في خطابهم وسلوكهم وبرامجهم على أهمية العدالة الاجتماعية، ودورها في تنمية الإنتاجية، والحدّ من هجرة الشباب. فهل سمع أحد منّا يوماً أي سياسي لبناني يتحدّث بدقّة وعِلْمٍ عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي كونه صمّام أمان العدالة الاجتماعية؟

كم مرّة قرأنا أو شاهدنا، أن نائباً بنى حملته الانتخابية على أسس قيام العدالة الاجتماعية وثابر بعدها للعمل على تحقيقها بعد وصوله إلى المجلس النيابي؟ نلاحظ في لبنان غياب البرامج الانتخابية القائمة على مبدأ تحقيق العدالة الاجتماعية بعكس ما يحصل في الدول الديمقراطية، فيما يكتفي بعض المرّشحات والمرشحين بطرح مفاهيم مجرّدة ومصطلحات رنّانة تحت عناوين الديمقراطية والحريات والسيادة إلخ... وهم يراهنون على أن القسم الأكبر من الشعب يصوّت لزعامات دينية وسياسية وإقطاعية!

من هنا لا بدّ من طرح أسئلة عدّة من مثل: لماذا لا يستوحي سياسيونا وممثلونا من مبادئ الدستور اللّبناني ويتنبّهون لأهميّة ما ورد في دستور الاتّحاد الأوروبي حول الحقوق الثلاثة التي أسلفنا ذكرها؟ لماذا لا ينطلقون في خطابهم من ضرورة تأمين الحقوق الاجتماعية للمواطن والتي تؤمّن له أبسط مقوّمات العيش الكريم واللائق؟ ألا يشكّل النمو الاقتصادي وتأمين الوظائف العمود الفقري لغالبية الخطابات السياسية في أنحاء العالم؟ أهو جهل لهذه البديهيّات أم تجاهل لها؟ ولماذا عدم الرغبة في التمثّل بالخطاب الديمقراطي الحقيقي في العالم الحرّ في زمن الإنفتاح والإنترنت والقرية الكونية؟

بعيداً عن الإسترسال في المسائل ذات الطابع السياسي، ما يهمّنا هنا يتمثّل بقضية الضمان الاجتماعي في لبنان. كلّنا نعلم أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في لبنان كان يحتلّ المرتبة الأولى عربياً، وكان متقّدماً على قطاع التأمين الخاص. لكنه أضحى اليوم في حالة الإنهيار وعلى شفير الإفلاس، وهو يقدّم خدمات متواضعة جداً وبجهد كبير، فيما تراجعت تقديمات نهاية الخدمة إلى ما يقارب الـ 10%.

تعديلات قانونيّة ملّحة

خلال الربع القرن الأخير، تعاقب 14 وزيراً على وزارة العمل، فيما بقيت مشاريع الإصلاح لنظام نهاية الخدمة حبراً على ورق، نائمة في أدراج مجلس النواب إلى حين ظهرت بوادر إيجابية في العام 2022 مع مساعدة منظمة العمل الدولية وقيام اللجنة النيابية برئاسة الوزير السابق نقولا نحاس بإعداد برنامج عمل متطوّر لنظام تقاعدي يمكن أن يشكّل قاعدة مستقبلية لصندوق يضمّ كل العاملين في لبنان على مراحل وصولاً إلى أن يصبح الضمان إلزامياً مع الوقت مع ضمان الصحة للجميع، وذلك بفضل استخدام وسائل تقنية حديثة.

الحقيقة انه مسار استمر 23 سنة للوصول إلى مسوّدة مقبولة لمشروع القانون، ففي العام 2004 بادر تجمّع رجال الاعمال بإطلاق مسوّدة قانون واعتمدت بمساعدة الوزير الدّكتور جورج قرم والوزير ميشال موسى خلال آخر جلسة لحكومة الرئيس سليم الحص وصدر مشروع القانون رقمه 13760. فتمّ رفعه إلى مجلس النواب في العام 2008، ودرسته اللجنة النيابية الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة وتم تعديله في العام 2010. وفي العام 2012 وضعت منظمة العمل الدولية والبنك الدولي توصية بشأن اعتماد نموذج مساهمة محددة بحساب افتراضي. في العام 2018 قامت منظمة العمل الدولية بتقييم لمسوّدة القانون واقترحت البدائل. وبعد التقييم والاستشارة تمّ في العام 2019 تقديم ومناقشة نموذجين. وقامت اللجنة الفرعية بمراجعة مسوّدة القانون وتعديلاته. واستمرّت مناقشات اللجنة الفرعية في العامين 2020 و2021 ووافقت على تعديل نموذج نظام المعاشات التقاعدية ليتناسب مع السياق اللبناني والمعايير الدولية بأفكار متقدمة للباحث والكاتب الأستاذ رفيق سلامه – عضو مجلس إدارة الصندوق ورئيس اللّجنة الفنية السابق للصندوق. التعديل طرح في أيّار العام 2022 نموذجًا مركّبًا بين الرسملة والتوزيع مدعومًا بنظام حوكمة رشيدة لإدارة الاستثمار، مع دراسة وافية لتخفيض عدد أعضاء مجلس الإدارة الى 14 عضوًا. وتتعاون منظمة العمل الدولية مع الصندوق لجمع أحدث البيانات حول حسابات تعويض نهاية الخدمة بعد الأزمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاستخدامها كأساس لإعادة مواءَمة النموذج الأكتواري مع الواقع الاقتصادي الحالي.

القرار السياسي متى؟

يبقى الرّهان الأكبر على القرار السياسي لإقرار ما سبق وتنفيذه ليصبح على مراحل (3 سنوات) نظام ضمان إلزامي لجميع المواطنات والمواطنين اللّبنانيّين والمقيمين، وأيضا العاملين خارج لبنان في بلاد لا تعتمد نظاما مماثلًا. لن يقوم هذا المشروع المتقدم دون مساعدة ومراقبة فعلية من قبل منظمة العمل الدولية، وبتحديد الإصلاحات العاجلة اللازمة لسدّ الفجوات الإدارية والتقنية قادرة على استراتيجيّة متقدّمة لوضع نظام التقاعد الجديد وتوفير رعاية صحية شاملة والمساعدة في قيام أرضية وطنية للحماية الاجتماعية. على أنّ الأولويات تتعلّق برفع مستوى أداء إدارة الصندوق عن طريق المكننة واستخدام التقنيات الحديثة والمتطورة، واللجوء إلى إدخال كادرات ذات خبرة عالية على غرار ما يحصل في قطاع التأمين الخاصّ.

يستمرّ كل ما تقدّم تصوّرًا نظريًّا إن لم تعتمد الدولة ضمانة للعدالة الاجتماعيّة من خلال المؤسّسات الدّستوريّة، أي رئاسة الجمهورية، ومجلس النواب والحكومة مجتمعة لاتّخاذ قرار تنفيذ هذه التّعديلات، التنفيذ كأولوية أخلاقية واجتماعية. هذا مع الإشارة إلى ضرورة توفّر الشفافية الضرائبية التي دونها لا يمكن أن تتحقق العدالة الاجتماعية. ومن الرهانات أيضاً ما يتعلّق بجعل مثلث الحقوق الديموقراطي، المدني، والاجتماعي مادة تُدرّس في المدارس والثانويات والجامعات كأساس من أسس المواطنة والعدالة الاجتماعية.

خُلاصات

في الختام لا بُدّ من التّأكيد على أنّ الضمان الاجتماعي يشكّل قضية وطنية ملحّة عليها أن تتصدّر اهتمامات المسؤولين في مرحلة ما بعد انتخاب رئيس جديد للجمهورية. صحيحٌ أنّ الضمان يعاني من المخاطر والتحدّيات المتعلّقة بغياب الدولة، لذلك تبقى الرهانات مرتبطة بقيام دولة المؤسسات ودولة القانون التي تؤمّن العدالة الاجتماعية بالاستناد إلى قوانين وأنظمة عصرية، من هُنا لا بُدّ من التنبّه إلى:

1. أنّ نظام التقاعد المركّب والضمان الصحي معقد ومكلف، غير أنّ قطاع التأمين الخاص تقدم خلال الثلاثين سنة الماضية تقدمًا مميّزًا، وإداريًّا، تقنيًّا خصوصًا في مجالات المكننة في لبنان والعالم العربي، ويمكن ان يشكل مثالاً ومصدراً مهما لعملية الإصلاح إذا اعتمدت الكفاءَات والتخصّص والخبرة لا الزبائنية المعهودة.
2. أنّ أرقام الوضع المالي في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هي غير شفّافة، ولا تتضمّن كافة عناصر الديون المترتّبة على الصندوق.

3. أنّ حسابات الصندوق غير مصدّقة من وزارة الوصاية (أي وزارة العمل) منذ عشرين سنة بسبب الشوائب والملاحظات التي أبداها مدقّق الحسابات الخارجي على حسابات الأعوام من 2006 إلى 2010، وبسبب عدم إجراء تلزيم تدقيق الحسابات للأعوام من 2011 حتى الآن.

4. أنّ إستعمال أموال صندوق تعويض نهاية الخدمة لتمويل التقديمات في صندوق المرض والأمومة مخالف للقانون الذي يكرّس الإستقلاليّة الماليّة للصناديق. وقد تجاوزت الأموال المذكورة الأربعة آلاف مليار ليرة.

5. أنّ التقصير الفادح في تحصيل الإشتراكات، وتحقيقها، وفي وضع جداول إسميّة بما تبقّى للتحصيل.

6. أنّ تفشّي أعمال الغش والفساد التي يلجأ إليها المؤسسات والمضمونون في ما يتعلّق بالإشتراكات أو بالتقديمات، يتفاقم ويدمّر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بموازنته وخدماته.

7. أنّ غياب أي بحث جدّي، على كلّ المستويات، لمعالجة مأزق الوضع المالي في الصندوق وتنفيذ المكننة يُعرقِل تطوّر تقديم الخدمات للمواطنات والمواطنين.

8. أنّ إنعدام الرقابة المالية الملزمة والتدقيق المستقلّ من مؤسسات تدقيق الحسابات المستقلة والمؤسسات الاكتوارية، يُساهم في حجب الشفافيّة ويمنع الحوكمة الرّشيدة.

من هنا فإن إعادة إحياء وتحديث الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على قاعدة الأسس التي ذكرنا، هو ضمانة للأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي على نطاق كامِل جغرافيّة الوطن، وديموغرافيّته، وهو عنصر استِقرار اجتماعي وازدهار اقتصادي.

ملتقى التأثير المدني
https://cihlebanon.org
وسط بيروت - شارع اللنبي - مبنى المرفأ 136
الطابق الرابع - بيروت - لبنان
info@cihlebanon.org
أرضي: 760 986 1 961+
خلوي: 012 624 81 961+
خلوي: 797 002 3 961+

CIHLebanon
CIH_Lebanon
CIHCivicInfluenceHubLebanon

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
https://www.kas.de/en/web/libanon

The text of this publication is published under a Creative "Commons license: Creative Commons Attribution-share Alike 4.0 international" (CC BY-SA 4.0), https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode

Disclaimer: The views expressed in this publication are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official policy or position of the "Civic Influence Hub" (CIH) and the Konrad-Adenauer-Stiftung or its Lebanon Office.

إخلاء مسؤولية: إن الآراء الواردة في ورقة السياسات تعبّر عن وجهة نظر المؤلّف ولا تعكس بالضرورة السياسة الرسمية أو الموقف الرسمي لـ "ملتقى التأثير المدني" ومؤسسة كونراد آديناور أو لمكتبها في لبنان.