

المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق
The Consultative Center for Studies and Documentation



إصلاح السياسات الاجتماعية في لبنان:

من الدعم الانتقائي إلى الرعاية الشاملة



بحوث ومناقشات المؤتمر المنعقد في بيروت

بتاريخ 15 - 16 آذار 2012

إصلاح السياسات الاجتماعية في لبنان :

من الدعم الإنتقائي إلى الرعاية الشاملة

إصلاح السياسات الاجتماعية في لبنان :

من الدعم الإنتقائي إلى الرعاية الشاملة

بحوث ومناقشات

المؤتمر الموسّع الذي عقده المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق

في بيروت بتاريخ ١٥ - ١٦ آذار ٢٠١٢ .



المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق The Consultative Center for Studies and Documentation

مؤسسة علمية متخصصة تُعنى بحقلي الأبحاث والمعلومات

عنوان الكتاب: إصلاح السياسات الاجتماعية في لبنان:

من الدعم الانتقائي إلى الرعاية الشاملة.

يحتوي هذا الكتاب على بحوث ومناقشات المؤتمر الموسّع المنعقد في بيروت

بتاريخ ١٥-١٦ آذار ٢٠١٢.

صادر عن: المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق.

تاريخ النشر: آب ٢٠١٣، الموافق شوال ١٤٣٤هـ.

الطبعة: الأولى.

القياس: ٢٤×١٧

حقوق الطبع محفوظة للمركز

العنوان: بئر حسن - جادة الأسد - خلف الفانزري وورلد

فوق صيدلية سببتي - بناية الإنماء غروب - الطابق الأول.

ص.ب: ٤٧/٢٤

هاتف: ٠١/٨٣٦٦١٠

فاكس: ٠١/٨٣٦٦١١

خليوي: ٠٣/٨٣٣٤٣٨

Baabda 10172010

Beirut-Lebanon

P.o.Box: 24/47

البريد الإلكتروني:

dirasat@dirasat.net

www.dirasat.net

ثبت المحتويات

١١	المقدمة
١٥	كلمة رئيس المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق السيد عبد الحلیم فضل الله
٢١	كلمة راعي المؤتمر رئيس كتلة الوفاء للمقاومة النائب محمد رعد
	الفصل الأول: الأجور وتوزيع الدخل
	الجلسة الأولى: سياسة الأجور
٢٧	آلية تحديد الأجر بمفهوميه النقدي والاجتماعي
٢٩	كلمة رئيس الجلسة الوزير السابق د. جورج قرم
٣١	تصحيح الحد الأدنى للأجور وتعزيز القدرة الشرائية د. نقولا شمّاس
٣٧	مسألة تحديد الأجور في الاقتصاد اللبناني د. مكرم صادر
٤٣	آلية تحديد الأجر وسبل تحصيله على ضوء الإنتاجية ومتطلبات العدالة أ. علي طاهر ياسين
٥٩	خمسة محاور لسياسة الأجور د. غسان ديبة
٦٥	مداخلات الجلسة الأولى
٦٩	الجلسة الثانية: آليات إعادة توزيع الدخل بين عناصر الإنتاج
	كلمة رئيس الجلسة د. انطوان قسطنطين
٧١	بالنيابة عن وزير المالية الأستاذ محمد الصفدي
٧٣	تصحيح الأجور د. توفيق كسبار
	آليات إعادة توزيع الدخل في النظام اللبناني د. جاد شعبان
٧٧	(مقدمة بصورة شرائح بصرية)
٨٥	مداخلات الجلسة الثانية

الفصل الثاني: مكافحة الفقر والبطالة

- ٨٩ الجلسة الأولى: الأطر والبرامج الفاعلة لمكافحة الفقر
- ٩١ كلمة رئيس الجلسة
(بالنيابة عن وزير الشؤون الاجتماعية أ. وائل أبو فاعور)
- ٩٥ أ. أديب نعمة
- ١٢١ د. بطرس لبكي
- ١٢٩ أ. هيثم عمر
(مقدمة بصورة شرائح بصرية)
- ١٣٥ أ. عادل منصور
(مقدمة بصورة شرائح بصرية)
- ١٤٣ مداخلات الجلسة الأولى
- ١٤٩ الجلسة الثانية: مشكلة البطالة، نحو استراتيجية موحدة للمعالجة
- ١٥١ د. الفضل شلق
- ١٥٥ د. نجيب عيسى
- ١٦٥ د. جورج القصيفي
- ١٧٥ مداخلات الجلسة الثانية
- الفصل الثالث: إصلاح الضمان الاجتماعي
- ١٧٩ الجلسة الأولى: التغطية الصحية الشاملة، الخيارات والبدائل
- ١٨١ كلمة رئيس الجلسة
النائب د. علي المقداد
- ١٨٣ منظوران للتغطية الصحية الشاملة
م. عباس حبّ الله
- ١٩٥ تجربة صندوق الضمان الاجتماعي في إطار رؤية إصلاحية
النائب د. إسماعيل سكرية
- ٢٠٥ مشروع التأمين الصحيّ الشامل للشعب اللبناني
د. بهيج عربيد
- ٢١٧ نظام التغطية الشاملة حلم أم ضرورة؟
(مقدمة بصورة شرائح بصرية)
د. عادل عليّ

٢٢٥	مداخلات الجلسة الأولى
	الجلسة الثانية: ضمان الشيخوخة
٢٢٧	بلورة نظام حديث للتقاعد والحماية الاجتماعية
٢٢٩	كلمة رئيس الجلسة
٢٣٣	ضمان الشيخوخة
	(مقدمة بصورة شرائح بصرية)
٢٣٩	مشروع قانون التقاعد والحماية الاجتماعية
	(مقدمة بصورة شرائح بصرية)
٢٤٧	التقاعد الاجتماعي
٢٥١	مداخلات الجلسة الثانية
٢٥٥	الجلسة الثالثة: ضمان البطالة، الشروط والمعايير والفرص والتحديات
٢٥٧	كلمة رئيس الجلسة
٢٥٩	حول مشروع ضمان البطالة تصوّر أولي
	(مقدمة بصورة شرائح بصرية)
٢٦٣	الحماية الاجتماعية وشبكة الأمان في لبنان
٢٨٣	مداخلات الجلسة الثالثة
	الفصل الرابع: الإسكان
	جلسة الفصل الرابع:
٢٨٧	السياسات الإسكانية بين الواقع العقاري وإمكانيات التمويل
٢٨٩	كلمة رئيس الجلسة
	المؤسسة العامة للإسكان:
٢٩١	تضييق الفجوة بين كلفة السكن والدخل
٢٩٧	السكن والقطاع العقاري
٣٠١	قضية الإسكان في لبنان ... رؤية إصلاحية

	قطاع الإسكان: بين مطرقة المضاربة العقارية وسندان التخطيط د. مها يحيى
٣١١	والتنميط (مقدمة بصورة شرائح بصرية)
٣١٥	مداخلات الفصل الرابع
	الفصل الخامس:
٣١٩	نحو سياسة متكاملة وشاملة للشأن الاجتماعي في لبنان
٣٢١	كلمة رئيس الجلسة وزير الصحة العامة أ.علي حسن خليل
٣٢٥	ملاحظات حول الإطار الاقتصادي المطلوب للسياسات الاجتماعية د. إيلي يشوعي
٣٢٩	دور مؤسسات النظام والقوى السياسية اللبنانية في الشأن الاجتماعي د. زهير برو
٣٣٥	تداخل النموذج الاقتصادي والواقع الاجتماعي والسياسي أ.محمد زبيب
٣٤١	دور مؤسسات النظام والقوى السياسية اللبنانية في الشأن الاجتماعي د. علي الحاج
	نحو استراتيجية اجتماعية - اقتصادية د. كامل مهنا
٣٤٥	عمادها الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني
	مداخلات الطاولة المستديرة
٣٥٥	ممثل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة أ.راغد عاصي
٣٥٧	ممثل منظمة العمل الدولية أ. مصطفى سعيد
٣٥٨	ممثل الاتحاد الأوروبي د. شارل عبدالله
٣٥٩	ممثل البنك الدولي د. الهادي العربي
٣٦٠	ممثلة الأسكوا أ. جيزيلا نوك
٣٦١	المدير السابق لمعهد العلوم الاجتماعية د. طلال عتريسي
٣٦٢	الخبير في الشؤون الإنمائية م. إبراهيم اسماعيل
٣٦٤	مدير عام مؤسسة جهاد البناء الإنمائية م. محمد الحاج
٣٦٤	الخبير الاقتصادي د. مفيد قطيش
٣٦٥	وزير الصحة العامة أ. علي حسن خليل
٣٦٦	كلمة الختام السيد عبد الحليم فضل الله
٣٦٩	الوثيقة الختامية

المشاركون في المؤتمر (حسب الترتيب الألفبائي)

راعي المؤتمر:

رئيس كتلة الوفاء للمقاومة النائب الحاج محمد رعد

كلمة الافتتاح:

رئيس المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق السيّد عبد الحلّيم فضل الله

رؤساء الجلسات:

أ. غالب أبو مصلح
د. عصمت بشير
الوزير أ. علي حسن خليل
الوزير السابق د. الفضل شلق
النائب د. مروان فارس
الوزير السابق د. جورج قرم
د. انطوان قسطنطين
النائب د. علي المقداد
الوزير د. شربل نحاس

المحاضرون:

د. حنين السيّد
د. زهير برو
د. أحمد أمين بيضون
د. علي الحاج
م. عباس حبّ الله
د. كمال حمدان
أ. عبدالله حيدر
د. غسان ديبة
أ. محمد زبيب
د. اسماعيل سكرية
د. جاد شعبان
د. نقولا شماس

المحاضرون:

- | | |
|-------------------|-----------------|
| د. بطرس لبكي | د. مكرم صادر |
| د. هيام ملاط | د. بهيج عرييد |
| أ. عادل منصور | د. عادل عليق |
| د. إبراهيم مهنا | أ. هيثم عمر |
| د. كامل مهنا | د. نجيب عيسى |
| أ. أديب نعمة | د. نسيب غبريل |
| أ. علي ظاهر ياسين | د. جورج القصيفي |
| د. مها يحيى | د. محمد كركي |
| د. ايلي بشوعى | د. توفيق كساب |

المناقشون:

- | | |
|------------------|--------------------|
| د. شارل عبد الله | م. إبراهيم اسماعيل |
| د. طلال عتريسي | د. الهادي العربي |
| د. مفيد قطيش | م. محمد الحاج |
| أ. جيزيلا نوك | أ. مصطفى سعيد |
| | أ. راغد عاصي |

المقدمة

يؤخذ على التدخلات الاجتماعية للدولة في لبنان طوال العقود الماضية استغراقها بالانتقائية والاجتزاء مما أفقدها الكثير من الفاعلية. إذ شهدت المؤشّرات الاجتماعية خلال هذه الفترة تدهوراً ملحوظاً في وقت تحوّل فيه الإنفاق الاجتماعي العام إلى مصدر من مصادر إهدار أموال الخزينة. فهذه التدخلات لم تكن مندرجة في إطار تصور متكامل للنهوض الاقتصادي والاجتماعي بقدر ما كانت وصفاً متأخرة لامتنعاص التداخيات الاجتماعية للخيارات والسياسات المالية والاقتصادية فضلاً عن الحدّ من مضاعفات التحوّلات في العلاقات الاقتصادية بين الداخل والخارج.

ولذلك يلاحظ أنه بالرغم من حجم الإنفاق الاجتماعي الكبير في لبنان، والذي يستنزف جزءاً لا يستهان به من موارد الخزينة، فإن ما يقارب نصف اللبنانيين ما زال دون تغطية صحية ومعدّلات الفقر والبطالة والتسرّب المدرسي وتدهور المستوى التعليمي وفرص الحصول على مسكن هي في تراجع مستمر.

ويوجد في الواقع العديد من القضايا الاجتماعية المطروحة على بساط البحث. فهناك مسائل مستجدة لم تبلور حتى تاريخه رؤية واضحة بشأنها وينبغي إخضاعها لمزيد من البحث، كالتغطية الصحية الشاملة على سبيل المثال. وأيضاً مشاريع منجزة وموجودة داخل المؤسّسات المعنية بانتظار مناقشة العقبات التي تحول دون إقرارها كمشروع التقاعد والحماية الاجتماعية. كما أن هناك مسائل لم تطرح بصورة جدية بعد ويمكن أن تكون جزءاً من جدول الأعمال الوطني كالتأمين ضد البطالة.

في هذا السياق، وتحت عنوان «إصلاح السياسات الاجتماعية في لبنان: من الدعم

الانتقائي الى الرعاية الشاملة» عقد المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق بتاريخ ١٥ - ١٦ آذار ٢٠١٢ مؤتمراً ضم نخبة من الباحثين والمعنيين برسم وإدارة البرامج الاقتصادية والاجتماعية في القطاعين العام والخاص، تمحورت أعماله حول مناقشة الإشكالية الرئيسية التالية: كيف يتم الانتقال من الدعم الانتقائي غير المنظم وغير المؤسّساتي والعشوائي أحياناً إلى سياسة اجتماعية تكفل أوسع رعاية ممكنة مع مراعاة إمكانيات لبنان وموارده المتاحة؟ أو بصياغة أخرى: كيف يعاد توزيع النفقات الاجتماعية التي تفوق مستوياتها في لبنان مثيلاتها في الدول المشابهة لتكون فعّالة أكثر في تحقيق الأهداف الاجتماعية الرئيسية، ولا سيما منها خفض الفقر وتقليص البطالة والتباين ما بين المناطق والفئات وزيادة أعداد المشمولين بشبكات الأمان ورفع جودة الخدمات الاجتماعية واستهداف المستحقين لها فعلاً بصورة أفضل؟

وتكمن أهمية هذا الكتاب في المسائل ذات الأهمية التي تضمّنتها أوراق المؤتمر، والتي عالجت على نحو مركز ومكثّف مواضيع تشكّل بمجموعها سياسة متكاملة وشاملة للشأن الاجتماعي في لبنان، كالتوزيع العادل للثروة والدخل بوصفه أحد أبرز وظائف الإصلاح الضريبي وإدارة سوق العمل، وآليات كسر حلقة الفقر والبطالة، وإصلاح الضمان الاجتماعي وتوفير نظام للحماية الاجتماعية وضمّان الشيخوخة، وكذلك معالجة أزمة السكن وضبط حركة سوق المساكن..

ففي الفصل الأوّل عرض لمعايير توزيع الأجر بمفهومه النقدي والاجتماعي في ظلّ مخاطر التضخّم ومتطلّبات الإنتاجية وصولاً إلى آليات التوزيع المنصف سواء قطاعياً أو بين عناصر الإنتاج، وذلك مع الأخذ بالاعتبار الإمكانيات المتاحة لصياغة عقد اجتماعي بين مختلف أطراف الإنتاج على نحو ينظّم سوق العمل ويضمن حقوق المعنيين، وبما يكفل بالطبع الاستقرار والفعالية الاقتصادية والاستدامة المالية في الوقت نفسه.

أما الفصل الثاني فيتناول الأطر والبرامج الفاعلة لمكافحة الفقر والبطالة والكفيلة بالحدّ من القيود التي تحول دون صياغة استراتيجية اجتماعية شاملة ومتكاملة.

وتتشكّل الخيارات المطروحة على صعيد التغطية الصحية الشاملة وبدائل تمويل هذه الخيارات، فضلاً عن بلورة نظام حديث للتقاعد والحماية الاجتماعية إلى جانب الشروط والمعايير لضمان البطالة والفرص والتحدّيات التي يفرضها هذا المشروع مواضيع محورية للفصل الثالث.

وفي الفصل الرابع مراجعة لأدوار المؤسسات العامة والمختلطة المعنية بالإسكان مع التركيز على فاعلية أدوات التدخل وشموليتها، بالإضافة إلى التدابير اللازمة لإعادة التوازن إلى هذه السوق.

أما الفصل الخامس والأخير فيتضمن أعمال الطاولة المستديرة التي عقدت في نهاية المؤتمر لبلورة المحاور الرئيسية للاستراتيجية العامة التي يمكن أن تنتظم في إطارها السياسات الاجتماعية، بما في ذلك التفاعل والتكامل بين مختلف السياسات المالية والنقدية والاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهداف هذه الاستراتيجية.