

SAF/07/3

1
3

لبنان

نحو إستراتيجية وطنية اجتماعية

مسودة الاستشارة النهائية

تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٧

سري

مخصص للنقاش الداخلي فقط

SAF/07/3

المضمون

٧ الملخص التنفيذي
١٣ ملخص

٩ تمهيد
التقرير الحالي
الرؤية
الأولويات الإستراتيجية
تحديات التنفيذ
توصيات محددة
الخيارات
المضامين المالية
الخطوات اللاحقة

١. مقدمة

٢. ما سبب محدودية الخدمات الاجتماعية العامة؟

الاختلافات في المجموعات

الاختلافات المنطقية

الاختلافات بين العام والخاص

٣. ما سبب محدودية تأثير الخدمات الاجتماعية؟

النقص في القدرات

الازدواجية

الزبائنية

الدعم المبالغ فيه للقطاع الخاص

الفساد والمحاباة والاحتيال وسوء الإستغلال

مقدمو الخدمات غير الحكوميين

المانحون الدوليون

٤. التحديات الحاسمة للسياسة الاجتماعية

طبيعة الدولة

الدين

سوق العمل

التأمين الاجتماعي

الإحصائيات الاجتماعية

٥. مضامين التحليل

هل لمصدر الاختلافات بين المجموعات أي تأثير؟

هل نقطع الخبز بالفأس؟

هل "عمل الدولة" هو حقاً عمل؟

هذه القائمة جيدة لكن هل الغذاء متوازن؟

للقابلية أو للعلاج؟

إن كنت تعرف ماذا تريد أن تعمل، فهل تعرف إن كنت تقوم به، وعلى ماذا حصلت منه؟

٦. الرؤية الإستراتيجية

٧. تنفيذ الإستراتيجية

المسار حتى الآن

الطريق أمامنا

الوسائل

السياسات / البرامج

الإحصائيات

التبعات المالية

الملحق ١: خيارات من أجل الإصلاح الاجتماعي

الملحق ٢: خلفية العروض والمؤتمرات

الملخص التنفيذي

يشكل هذا التقرير جزءاً من الجهد المبذول من أجل الخروج بإستراتيجية اجتماعية وطنية. ويهدف إلى تحديد المبادئ الأساسية في تطوير إطار عمل إستراتيجي لاختيار الأولويات الاجتماعية. وقد طلبت التقرير معالي وزير الشؤون الاجتماعية بصفتها أمينة سرّ اللجنة الاجتماعية المشتركة بين الوزارات، وقام بتحضير التقرير مجموعة من الخبراء¹. ومن المتوقع رفعه إلى اللجنة ومراجعته والتعمق فيه، قبل رفعه لاحقاً إلى مستويات حكومية رفيعة وعرضه على أصحاب المصلحة الحقيقية المعنيين، على أن يشكل لاحقاً الأساس لتطوير الإستراتيجية الاجتماعية الوطنية.

ويمكن تحديد الإستراتيجية كتوزيع للوسائل بهدف تحقيق غايات السياسة (الأهداف). كما ويمكن أن تتضمن القرارات حول ما يجب إقصاءه. وتتضمن المقادير الأساسية للاستراتيجيات الناجحة رؤية مشتركة، وتفاهم مشترك حول الأهداف.

أما الرؤية المقترحة للإستراتيجية الاجتماعية الوطنية فتقوم على: تسريع التنمية البشرية والإنتاجية، وتقليص الفقر والضعف بطريقة تعزز التماسك الاجتماعي والعلاقة بين جميع المواطنين والدولة. واستخلصت الرؤية من الاقتراح القائل بأن بناء الدولة يجب أن يقوم على رغبة الشعب الذي يتشارك تاريخاً واحداً على العيش بانسجام والعمل معاً في المستقبل. وهو ما يتعارض مع المقاربات التي تحدد الدول على أنها مجموعات تتشارك بعض الخصائص (العرق، واللغة، والمجموعة الإثنية، والدين وغيرها). ومع ذلك، فإن المقاربة المقترحة مطلعة تماماً وتحترم الخصائص الاجتماعية في لبنان، وتتميز بأنها تتطلع قدماً عوضاً عن التطلع إلى الماضي.

ضمن هذه الرؤية، يقترح التقرير أولويات تأخذ بعين الاعتبار الشروط الاجتماعية السائدة حالياً في لبنان كما تحديات التنفيذ. ويقرّ التقرير أن أية إستراتيجية تستهدف لبنان يجب أن تأخذ بعين الاعتبار (أ) تدني التقديمات في الخدمات العامة؛ (ب) الفائض في تقديمات الخدمات الاجتماعية من قبل القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، والمانحين الدوليين (وانعدام التكافؤ مع التقديمات)؛ (ت) إن الاختلافات في المجموعات مهمة جداً في اختيار التدخلات وفعاليتها. وتدلل هذه الخصائص ضمناً إلى أن أهمية جدول أعمال الإصلاح الاجتماعي بالنسبة للتنمية البشرية والحماية الاجتماعية تضاهي حجمه المروّع بالنسبة للحكومة من حيث مجالات التنفيذ ومتطلباته.

¹ قام بتحضير التقرير فريق عمل مؤلف من السادة والسيدات زينة علي أحمد، كوثر دارة، فرانسوا فرح، توفيق غاسبارد، أنطوان حداد، ميرنا حجّ، رملة خالدي، يوسف خليل، جورج قصيبي، سوسن مصري، ميرا مرعي، ميساء نحلاوي، مرتين نجم، محاسن رحال، أديب نعمة، رمزي نعمان، هيثم عمر، زياد عبد الصمد، فادي برك وزافيريس زاناتوس. أما الآراء الواردة في التقرير فتعكس آراء الفريق ولا تمثل أية منظمة محددة أو تعبر عن موقف رسمي محدد للحكومة اللبنانية. وقد عقد الفريق مجموعة من الاجتماعات خلال الفترة بين أيار / مايو / وأيلول / سبتمبر ٢٠٠٧، واستفاد من مؤتمرات عقدت حول مواضيع مختلفة قام بتسييرها أعضاء الفريق وخبراء خارجيين ومهنيين. (أنظر الملحق ٢).

ويقترح التقرير بالتالي ثلاثة أهداف إستراتيجية:

١. التأكيد على أن البرامج الاجتماعية سوف تطل فاعلاً الفقراء والضعفاء من أفراد وعائلات (مثلاً، استهداف الفقراء والضعفاء في منطقة معينة أو ضمن مجموعة محددة، وليس المنطقة أو المجموعة)؛
٢. تحديد الأولويات واستخدام الإنفاق العام وغير العام في القطاعات الاجتماعية بفعالية أكبر (مثلاً، من خلال إدارة أفضل، والتنسيق والرصد والتقييم للموارد المالية والخدمات العامة والخاصة والتي تعمل بها المنظمات غير الحكومية والمناحين الدوليين).
٣. زيادة وظيفة الدولة التأمينية وتعزيزها (بما فيها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي).

على ضوء هذه الأهداف، يقوم التقرير بتحديد بعض المجالات الأولوية التي يمكن الوصول إليها باستخدام موارد عامة قليلة أو حتى دون اللجوء إلى استخدام موارد عامة إضافية. وتم اختيار هذه المجالات باعتبار أن تأثيرها سوف يشمل أرجاء الدولة كلها، وتنفيذها سهل نسبياً، وتحترم الحيادية الضريبية (ضمن ميزانية الدولة الشاملة). وتتضمن المجالات الأولوية الثلاثة التالي:

- أدوات وعمليات أساسية من أجل تنفيذ الأهداف الاجتماعية بنجاح. ومنها على سبيل المثال تحسين الاستهداف، ومحاسبة اجتماعية دقيقة، وشفافية أكبر، وتنسيق أفضل للموارد المالية والخدمات التي يقدمها أصحاب المصلحة الحقيقية جميعهم، ورصد وتقييم مخرجات السياسات الاجتماعية وتأثيراتها، وزيادة الوعي لدى الرأي العام، ومتابعة الحوار مع أصحاب المصلحة الحقيقية، وهي خطوات من شأنها أن تؤدي إلى تصميم سياسات أكثر فعالية ومساواة وتنفيذها.
- تدخلات مختارة يمكن المباشرة بتنفيذها (أو توسيعها في حال سبق وكانت متوفرة). في المجالات الطارئة - وحتى على قاعدة تجريبية. ويمكن تطبيق هذه التدخلات في التعليم (مثلاً، تحويل نقدي مشروط للعائلات الفقيرة مقابل تسجيل أطفالهم في المدارس وإيقائهم فيها)، والصحة (مثلاً خدمات العلاج في المستشفيات) كما للتأمين الاجتماعي، وضمان الشيخوخة، وسوق العمل.
- معلومات إحصائية أفضل وأكثر شمولية، تحسّن اختيار السياسات وفي آن معاً تلغي الحجج غير المبررة من النقاش العام. إن تحسين تغطية ونوعية المعطيات الإدارية، واعتماد وتنفيذ مسح اجتماعية جديدة على نحو منظم، ونشر نتائج المسوح القائمة حالياً من شأنه أن يسهم في التحليل القائم على البراهين، ويعزز تأثير السياسات الاجتماعية، ويصحح الانطباعات الخاطئة.

ويشكل التقرير خطوة أولى نحو تحديد إستراتيجية وطنية اجتماعية في لبنان كجزء من جدول أعمال باريس ٣، على أن تكتمل بحلول شهر كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٧. ويتطلب توسيع المبادئ المقترحة وتعديلها بحسب الطلب وتشغيلها مزيداً من العمل. وعند الانتهاء من مناقشة نتائج هذا التقرير وتوصياته والموافقة عليها (تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٧)، من المقرر تشكيل فريق جديد من القطاعات المختلفة يضم ممثلين عن جميع الوزارات والوكالات الاجتماعية المعنية وغيرها من أصحاب المصلحة الحقيقية من أجل تحويل الرؤية والمبادئ الإستراتيجية، التي قد تمت الموافقة عليها وقتها، إلى سياسات وبرامج محددة في مضمون خطة عمل محدثة.

ملخص

تمهيد

١. عندما تقوم مجموعات مختلفة من الأشخاص بتقييم السلع العامة والخدمات العامة والتأمين العام بصورة مختلفة، فإن طلبها عليها سيكون أدنى من طلبها على السلع والخدمات والتأمين التي يؤمنها القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. وفي المقابل، يعزز غياب الدولة عن القطاعات الاجتماعية حوافز المجموعات المختلفة على الالتجاء إلى مقدمي الخدمات البديلين، ويبقون بالتالي ضمن حدود المجموعات التي ينتمون إليها. فتستديم الدوام التي تربط بين تدني القيمة المقدرة للخدمات الاجتماعية العامة من قبل المواطنين، وتدني تأمين هذه الخدمات من قبل الحكومة، وحوافز المواطنين على البحث عن الخدمات الاجتماعية لدى مصادر أخرى، وميل لدى الحكومة نحو تفويض تقديم الخدمات الاجتماعية إلى القطاع الخاص والوكالات غير الحكومية.

٢. لقد شكلت هذه الدوام في السابق، وتشكل حالياً وسوف تشكل مستقبلاً تحدياً أمام تنفيذ إستراتيجية وطنية اجتماعية في لبنان. ويضاف إليها القيود الناتجة عن طبيعة الحكومة اللبنانية، وهي نفسها نتاج توقعات مختلفة لمجموعات مختلفة: والنتيجة النهائية هي قيادة ضعيفة، وقدرة إدارية متدنية من أجل اختيار السياسات الاجتماعية وتصميمها وتنفيذها. إلى هذا، فإن الدين العام الكبير وسوق عمل نفيذ يحدان من تنفيذ حتى الخيارات الموافقة عليها من حيث المبدأ بفعالية.

٣. على الرغم من الشروط المعاكسة للتيار التي تخلفها هذه الشروط لأية حكومة، فإن الأحداث المعلمية في العامين ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ فتحت المجال، وإن بصورة مؤقتة، أمام مرحلة توافق وتعاون يتم خلالها استحداث "خطة عمل اجتماعية" تتضمن مجموعة من الإصلاحات المؤسساتية والبرنامجية الاجتماعية التي جرى التعمق فيها ومنقح عليها عموماً. ومع ذلك، تعجز الخدمات الاجتماعية المتنوعة المتوفرة حالياً أو الداخلة ضمن خطة العمل الاجتماعية عن تشكيل سياسة اجتماعية متماسكة وإن كانت هذه الخدمات جديرة بالمتابعة. لكن هذا الوضع يحدّ من التأثير المحتمل للخدمات الاجتماعية، والذي يتأثر أيضاً بغياب إستراتيجية اجتماعية وطنية.

التقرير الحالي

٤. يشكل هذا التقرير جزءاً من الجهود المبذولة لتطوير إستراتيجية اجتماعية وطنية. ويهدف إلى تحديد بعض المبادئ الأساسية التي قد تشكل إطار عمل إستراتيجي لاختيار الأولويات الاجتماعية. وهذا ما يقوم به التقرير بعد أن يقدم ملخصاً للوقائع الأساسية، وتحليلاً للسياسات الاجتماعية في لبنان. ويرفع التقرير نزولاً عند طلب معالي وزيرة الشؤون الاجتماعية بصفقتها أمين عام اللجنة الاجتماعية المشتركة بين الوزارات. ويتوقع أن يُسلم إلى اللجنة للمزيد من النقاش قبل رفعه إلى مستويات أعلى ضمن الحكومة وإلى أصحاب المصلحة الحقيقية المعنيين، على أن يشكل في النهاية

أساساً لإطلاق عملية تطوير إستراتيجية وطنية اجتماعية بحلول شهر كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٧ وما بعده.

الرؤية

٥. تتمحور توصيات فريق العمل حول الاعتقاد بأن بناء الدولة يقوم على رغبة شعب يتشارك التاريخ نفسه بالعيش بانسجام والعمل معاً في المستقبل. وهو ما يتعارض مع المقاربات التي تحاول تحديد الدول على أساس معايير مختلفة منها العرق أو مجموعات تتشارك بعض الخصائص (منها اللغة أو الإثنية أو الدين). وتقوم المقاربة المقترحة على معرفة تامة بخصائص لبنان الاجتماعية واحترامها. لكنها تتميز بأنها تتطلع إلى المستقبل عوضاً عن الغوص في الماضي.

٦. وبالتالي، يمكن لرؤية الإستراتيجية الوطنية الاجتماعية أن: تسرع التنمية البشرية والإنتاجية، وتقلص الفقر والضعف بحيث تعزز التماسك الاجتماعي والعلاقة بين جميع المواطنين والدولة. وبالتالي، بالإضافة إلى أهداف النمو الاقتصادي والفعالية والتوزيع والمساواة، يجب على الإستراتيجية أن تساهم في بناء الدولة.

٧. وتتطلب هذه الرؤية اعتماد أهداف واضحة، وسياسات شفافة تطل جميع المواطنين وتفيدهم. وتحتاج الحكومة، من أجل تحقيق هذا، إلى اختيار المزيج الصحيح من السياسات الاجتماعية ثم تنمية القدرات من أجل تنفيذها. وحيث أن وجود الحكومة في القطاعات الاجتماعية ضئيل، فإنه من الأهمية التأكيد على المشاركة الفعالة للعمالء غير الحكوميين الناشطين في المجالات الاجتماعية. وبالتالي تهدف جهود بناء القدرات في أن معاً إلى تصحيح السهو في نشاطات القطاع الخاص والمجتمع المدني والمانحين الدوليين وتنسيقها.

الأولويات الإستراتيجية

٨. من حيث الأولويات الهادفة إلى التحرك العاجل، يقترح فريق العمل أن تركز الإستراتيجية الوطنية الاجتماعية على:

- تحديد الفقراء والضعفاء والوصول إليهم مباشرة. يجب على الحكومة أن تحدد بصورة موضوعية أولئك المحتاجين إلى الدعم الاجتماعي، وإلا حصل التسرب إلى مستفيدين غير مؤهلين وهدر للإنفاق الاجتماعي. كما يمكن أن يؤدي غياب معايير الاستهداف الواضحة إلى استدامة الفوارق أو التنافس بين المجموعات، ويحرم بالتالي المواطنين اللبنانيين من تكافل متناسق واحترام متبادل بينهم وبين الدولة.
- زيادة الفعالية والتأزر بين نشاطات القطاع العام، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والجهات الدولية المانحة. قد يكون الاستهداف الفردي غير ممكن دائماً كما أنه ليس الوسيلة الوحيدة المتاحة للسياسة الاجتماعية التي يتم توزيعها بصورة أكبر من خلال الخدمات الاجتماعية والسلع العامة والتأمين الاجتماعي. ويسجل إجمالي الإنفاق (العام والخاص) في هذه المجالات نسباً مرتفعة جداً في لبنان (٢٤%) من إجمالي الناتج المحلي) لكن تسيطر عليه الموارد المالية الخاصة / غير الرسمية.

وبالتالي، فإن أي تحسين وإن بسيط على مستوى فعالية الإنفاق الاجتماعي قد يكون له أثر كبير نسبياً دون الحاجة إلى تمويل عام إضافي، وهو عامل يجب مراعاته على ضوء الدين العام المرتفع. وتنتج المكاسب المشابهة من عملية اختيار أكثر حرصاً للبرامج وتقليص الأزدواجية، بالإضافة إلى إدخال تحسينات مؤسساتية (منها تنسيق أفضل أو تنظيم للخدمات).

- **تعزيز الحماية التي يوفرها الضمان الاجتماعي.** التأمينات الاجتماعية هي آليات متخلفة في لبنان، وعلاوة على ذلك، فإن أثر آليات التأمين القائمة هو في أن مبعثر وما دون إمكاناتها. بالإضافة إلى أهميته الاقتصادية والاجتماعية العامة في كل مكان، فإن التأمين الاجتماعي في لبنان يمكن أن يكون مفيداً بصورة خاصة حيث أن لبنان معرض للعديد من الصدمات، الموسمية كما الكارثية. وفي كل الأحوال، فإن تأمين اجتماعي أفضل من شأنه أن يلعب دوراً مفصلياً في أداء ونتائج أسواق العمل وكذلك في الصحة والرفاه العائلي الأوسع.

٩. هذه الأولويات الثلاث لا تعني عدم تقديم نشاطات أخرى أو حتى تخفيضها. وحتى من منظور وطني، ستبقى الحاجة دائماً إلى برامج إقليمية أو فردية مثلاً. غير أن جميع البرامج يجب أن تأخذ بعين الاعتبار (أ) أن الإنفاق الاجتماعي يطال الفقراء، (ب) إمكانية القيام بما هو أكثر باستخدام الموارد نفسها، (ت) إضافة إلى الحد من الفقر، تخفيف المخاطر وتخفيض الضعف.

تحديات التنفيذ

١٠. إن جمع الإحصائيات في الوقت المناسب يعتبر شرطاً مسبقاً لنجاح الإصلاحات الاجتماعية إذ من شأنه أن يؤدي إلى خيارات قائمة على الأدلة والبراهين. وبالإضافة إلى مطلب بناء قدرات الحكومة الواضح بهدف تنفيذ السياسات الاجتماعية على الصعيد الوطني (بما في ذلك تعزيز اللجنة الاجتماعية المشتركة بين الوزارات)، فإن توفر المعلومات الإحصائية ذات الصلة بصورة دورية هو شرط لا غنى عنه في التحليل ثم إطلاق السياسات الناتجة، وكذلك في رصد أثرها وتقييمه. وفي الوقت الحاضر هناك عدد قليل من الإحصائيات الاجتماعية المفيدة المتاحة، ويخضع استخدامها أحياناً إلى بعض القيود نتيجة مسألة السرية غير الممنوحة، أو وضع الملكية، وكثيراً ما تأتي التحاليل الناتجة متأخرة أو غير كاملة.

١١. أما العنصر المحوري الآخر فهو الوعي العام الذي يؤدي إلى تقدير المنافع التي سوف تنشأ عن تنفيذ إستراتيجية اجتماعية وطنية. إن المقاومة متوقعة طالما المواطن خائف من الخسارة نتيجة تنفيذ الإصلاحات، بصرف النظر عن المنافع الوطنية على المدى الطويل المتأتية عن إستراتيجية اجتماعية وطنية. وعلى الرغم من أن تغيير الأولويات لا بد وأن يخلق 'رابحين' و'خاسرين'، بالإمكان معالجة هذا الوضع من خلال استكمال تنفيذ الإستراتيجية بتدابير تعويضية للمواطنين المتضررين على المستوى القطاع أو الإقليمي. ويجب أن تقوم الحكومة بشرح التدابير التصحيحية المرتبطة بالإستراتيجية وفوائد هذه التدابير، وعلى جميع المواطنين أن يفهموها ويقبلوها.

توصيات محددة

١٢. يمكن منح بعض النشاطات الأولوية في الفترة التي تتم خلالها صياغة الإستراتيجية الاجتماعية الوطنية وتطويرها، باعتبار أنها جوهرية أكثر من غيرها، وتأثيرها الشامل أسرع نسبياً، وسهولة التنفيذ نسبياً وتحترم الحياد الضريبي (ضمن الميزانية الإجمالية، وليس فقط الإنفاق الاجتماعي العام). على ضوء هذه الاعتبارات، يمكن التركيز على تطوير المجالات الثلاثة ذات الأولوية المبيّنة أدناه (أ) الوسائل، (ب) بعض السياسات، (ت) والإحصائيات.

أ. من الممكن تحقيق الكثير باستخدام الأدوات والعمليات الجيدة، بغض النظر عن السياسات والبرامج المعتمدة:

- الاستهداف (إلى من نصل؟): تطوير وإدخال اختبارات الإيرادات/ الموجودات أو البدائل المناسبة (ومنها استهداف الموارد البديلة) بهدف تحديد الفقراء والضعفاء بصورة موضوعية وتقديم الدعم لهم.
- المحاسبة الاجتماعية (ما الذي يتم تقديمه؟): قياس، بدقة، النفقات العامة والخاصة على التنمية البشرية والحماية الاجتماعية. تطوير معايير الخدمات واستحداث الجرد ("استطلاع") للخدمات الاجتماعية التي تقدمها الحكومة، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والمانحين الدوليين.
- الشفافية والتنسيق (من يقدم ماذا؟): اعتماد معايير واضحة لاختيار مقدمي الخدمات في القطاع الخاص كما العام؛ تحسين ترتيبات التعاقد من الباطن مع مقدمي الخدمات غير العاملين بغية تقديم الخدمات الاجتماعية؛ زيادة التنسيق والحد من الازدواجية بين العام، والخاص، والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية.
- الرصد والتقييم (ما هي الحصيلة؟): تحديد وقياس المخرجات الفعلية وآثار السياسات والبرامج والمشاريع؛
- الوعي العام والحوار (من يعرف ماذا، وما الاقتراحات التي يمكنه/يمكنها أن يقدم/تقدم؟): إطلاق الحوار الاجتماعي بين أصحاب المصلحة الحقيقية؛ على سبيل المثال، إعادة إحياء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ECOSOC؛ شرح الحاجة إلى الإصلاحات الاجتماعية ومنافع هذه الأخيرة، وكيفية التخطيط لمواجهة وتخفيف الآثار المتوسطة الأجل الضارة.

ب. يجب معالجة جميع نواحي التنمية البشرية والتأمين الاجتماعي وشبكات الأمان، لكن يمكن إعطاء الأولوية، وإن على أساس تجريبي، على النحو التالي:

- التعليم: ضمان تعميم الالتحاق بالتعليم الأساسي، وخفض التكرار ورفع الحفظ من خلال مخطط تحويلات نقدية مشروطة مثلاً؛
- الصحة: تحسين الرعاية الصحية ربما من خلال التركيز في المرحلة الأولى على خدمات العلاج في المستشفيات للمعوقين، واستنقاء الدروس من أجل إصلاحات أشمل في القطاع الصحي؛
- التأمين الاجتماعي: تنفيذ الإصلاحات في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وبالتوازي، ترشيد الخدمات الاجتماعية ذات الصلة (على سبيل المثال، إن توسيع

نطاق التغطية وزيادة فعالية التأمينات الصحية قد يؤدي إلى خفض المدفوعات المخصصة لغير المضمونين)؛

- الشيخوخة: استكشاف جدوى تقديم المساعدات النقدية (المعاشات التقاعدية الاجتماعية غير الاكتتابية) على الفقراء المسنين الذين لا يتلقون معاشات تقاعدية.
- سوق العمل: دعوة الشركاء الاجتماعيين لإعداد اقتراح إلى الحكومة حول تأمين البطالة؛ دراسة الآثار على سوق العمل والحصيلة الاجتماعية الأشمل الناجمة عن هجرة اللبنانيين ووجود العمّال الأجانب في لبنان.

ت. يمكن للإحصائيات أن تقضي على الانطباعات الخاطئة وتحسّن عملية اختيار السياسات:

- المعطيات الإدارية: تنسيق السجلات العامة وحفظها على الكمبيوتر واستخدامها في اختيار السياسات الاجتماعية وتصميمها ورصدها.
- بيانات المسح: إدخال تعداد منتظم وموثوق حول الجوانب الأساسية في القطاعات الاجتماعية مثل دخل الأسرة والنفقات، وخصائص العمالة والنتائج، ومكاسب العمل.
- الحصول على الإحصائيات: إعادة النظر في قوانين السرية، وإلغاء أوضاع الملكية، وجعل المسوح متاحة للعموم (مثلاً على شبكة الإنترنت) حالماً تصبح نهائية.

الخيارات

١٣. يمكن تحديد ثلاث خيارات في هذه المرحلة (الملحق ١): أحد الخيارات (الخيار الأول) يتمثل في أن تنتظر الحكومة وتمتّع عن اتخاذ إجراءات جديدة حتى بعض الوقت في المستقبل. إن اعتماد هذا الخيار يفترض إمكانية تحقيق النتائج الاجتماعية المنشودة من خلال التقديرات المتوفرة. وهو افتراض قابل للنقاش حيث يمكن أن يترجع حجم الخدمات الاجتماعية ونوعيتها على مرّ الزمن نظراً لضيق حال الميزانية وارتفاع التكاليف. وينطوي الخيار الآخر (الخيار الثاني) على تحسينات قطاعية ضمن الوضع الراهن. ويمكن لهذا الخيار أن يمنح الملكية التامة لخدمات محددة إلى وكالات فردية والتي غالباً ما تؤدي إلى بعض التحسينات القطاعية، لكنها لن تعالج القضايا الاجتماعية بشمولية. ولن يساهم الخيار الثاني، وإن بدرجة أقل من الخيار الأول، في تحسين العلاقة بين المواطن والدولة، أو في تعزيز التماسك الاجتماعي. لا بل أن أي من الخياران لا يشكل خروجاً على الممارسات التاريخية.

١٤. أما الخيار الأخير (الخيار ٣) فيتطلب تطوير إستراتيجية اجتماعية متكاملة وتحضير خارطة طريق متماسكة من شأنها تعبيد الطريق أمام تحسين النتائج الاجتماعية على المستوى الوطني لجميع المواطنين. ويتطلب هذا الأمر التركيز على أعمال أولوية تظهر الالتزام في معالجة التحديات في جميع القطاعات الاجتماعية، بطريقة إستراتيجية وضمن رؤية مشتركة، وبالتالي تظهر التزام الحكومة وتزيد المرئية. ويحتاج هذا الخيار أن يقوم على أساس شراكة قوية مع جميع العاملين، وأيضاً على الشفافية والمسؤولية. والتحدي الأكبر لهذا الخيار هو توفر التوافق المناسب والقدرة السياسية لتنفيذه على ضوء الشروط القائمة.

١٥. ويرى فريق هذا التقرير بضرورة رفض الخيارين الأول والثاني. فالخيار الأول يُنتج مخاطر أعلى من تلك المخاطر الناتجة عن الامتناع ببساطة عن إضافة القيمة إلى القطاعات الاجتماعية: فبالنظر إلى التطويرات الموازية في المجالات العامة الأخرى، فإن الامتناع عن اتخاذ أية إجراءات قد يكون باهظاً. وبوجود العوامل السلبية (ومنها مقاومة الإصلاحات الاقتصادية الأشمل مثل التدابير الآيلة إلى تقليص الدين أو الخصخصة)، يجب القيام بما هو أكثر من أجل مواجهة التأثيرات المعاكسة، لكن أيضاً من أجل نشر جدول أعمال وطني اجتماعي واقتصادي. أما الخيار الثاني، والذي فعلياً يتبع في خطى ما قد تم في لبنان حتى الآن، فيجب رفضه أيضاً لأنه، أولاً، يؤدي إلى مطالب منسقة لمخصصات مالية إضافية لقطاعات محددة والتي لا يمكن تحقيقها على نحو مرض بسبب غياب المقاربة الإستراتيجية الأشمل. وثانياً، تواجه أغلبية القطاعات (والوزارات) مشاكل إدارية وخاصة بالموظفين عميقة وتاريخية، ومن غير المرجح أن تتمكن من رفع وتحسين الخدمات الاجتماعية التي تقدمها بصورة جذرية مهما تكن سرعة التنفيذ. بالإضافة إلى ذلك، يبرز خطر أن لا تتقدم بعض القطاعات المؤهلة للتوسيع، لا بل قد تتراجع.

١٦. وبالتالي فإن الخيار الثالث هو البديل المفضل. إذ أنه الخيار الأفضل في تأمين الزخم الضروري للبنان ليتجاوز بفعالية مع التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي يواجهها. ومن شأنه أن يؤمن الاحترام لمواطنيه ووجهات نظرهم، ويجعل المواطنين منتجين ويعتمدون على أنفسهم. ويقدم الحماية الاجتماعية أيضاً ويضمن ضد المخاطر.

التبعات المالية

١٧. إن تحقيق أهداف أية إستراتيجية يتطلب تعديلات متطابقة في الميزانية، ويبدو جلياً أنه من غير الممكن تحقيق الكثير من الإصلاحات في حال تمت هذه الأخيرة في إطار ميزانيات الوكالات والبرامج الفردية القائمة. لكن هذا لا يعني عدم القيام بجهود لزيادة الكفاءة الداخلية (الكفاءة التشغيلية) للأنشطة القائمة، ما يعنيه هو أنه ينبغي أن تتوفر مخصصات مالية إضافية للقطاعات ذات الأولوية مع تخفيضات تعويضية في القطاعات غير الفاعلة، في حال عدم توفر التمويل الإضافي.

١٨. معظم الأنشطة المقترحة في هذا التقرير تهدف إلى تحقيق آثار على مستوى الوطن والتي يمكن أن تتحقق من دون نفقات إضافية في الميزانية. وتشمل هذه الأخيرة تطوير آليات الاستهداف (مثل استطلاع الموارد بالوكالة، إلى أن تصبح السجلات الإدارية حول المداخل والمجودات متاحة) والتوسع في التغطية، ونوعية وانتظام الإحصائيات الاجتماعية. وتسهل أيضاً مباشرة العمل على الميزانيات الاجتماعية، ومسح البرامج الاجتماعية، كما أيضاً تدابير أكثر شفافية وفعالية للتعاقد بالباطن مع مقدمي الخدمات غير العاميين للخدمات الاجتماعية. إدخال الرصد والتقييم، وتحسين الحوار بين أصحاب المصلحة الحقيقية وزيادة الوعي العام، جميعها مجالات تنتج حداً أدنى من التبعات المالية.

١٩. ويمكن تمويل السياسات التي تتطلب موارد مالية إضافية باستخدام الوفر الناتج عن ترشيد النفقات العامة الناشئة تاريخياً. ويمكن للوفر أن ينشأ من مصدرين. أولاً من خفض أو حتى إلغاء الإعانات الحكومية المعتمدة حالياً والتي يبدو جلياً أنها لا تخدم أية غاية مفيدة على المستوى الوطني

(ومنها الكهرباء، والزراعة والإعانات الحكومية الأوسع للمنتجين). وثانياً من مكاسب الفعالية ضمن القطاعات الاجتماعية، على سبيل المثال التحسينات في مجال التأمين الصحي من شأنه خفض المدفوعات الحكومية المخصصة للخدمات الصحية للمضمونين. ويمكن الاتفاق على أشكال أخرى من التأمين (مثل التأمين ضد البطالة) بين أصحاب المصلحة الحقيقية المعنيين، ويتم تحمل التكاليف داخلياً ضمن سوق العمل، بين العمال وأرباب العمل.

الخطوات التالية

٢٠. كان هدف هذا التقرير تحديد بعض المبادئ الرئيسية وأكثر العناصر الواعدة التي يمكن أن تشكل أساساً لوضع إستراتيجية وطنية اجتماعية. وكان الأمل أن يخدم هذا الغرض من خلال تأمين ما يكفي من المواد للمباشرة بعملية منتجة لتحديد ما ينبغي تقديمه، وما يمكن تقديمه؛ كيفية تعزيز التكافل بين القطاعين العام والخاص، المجتمع المدني والمانحين الدوليين؛ مزايا تقديم تأمين اجتماعي فعال على مستوى الوطن، يترافق مع توفير السلع العامة والخدمات العامة؛ وأيضاً، من خلال التحليل القائم على الأدلة والبراهين، كيفية ترشيد وخلق الوفرة في النشاطات غير الإنتاجية بهدف تمويل سياسات اجتماعية بديلة ولكن أكثر جدوى.

٢١. ويتوقع عرض التقرير للمناقشة على اللجنة الاجتماعية المشتركة بين الوزارات، ومستويات حكومية رفيعة ومناقشات بين جميع أصحاب المصلحة الحقيقية على أن يخضع لمناقشات لاحقة أيضاً.

٢٢. وبعد الانتهاء من هذه المشاورات، وعلى ضوء النتائج المعروفة لخطة العمل الاجتماعية الحالية، ستكون الحاجة إلى إنشاء فريق عمل جديد لبلورة الرؤية الاجتماعية للبنان، وتحديد البرامج الواعدة وتطوير خطة عمل تكون طويلة الأجل هذه المرة، تقوم على أساس إستراتيجية وطنية اجتماعية يتم الاتفاق عليها عندئذٍ.

١. مقدمة

٢٣. ليس لدى لبنان إستراتيجية وطنية اجتماعية ويفتقر بدرجة كبيرة إلى القدرة على تصميم السياسات الاجتماعية وتنفيذها ورصدها. أما الخدمات الاجتماعية العامة فهي دون المستوى بحسب المعايير الدولية، وهي، في حال توفرت، ليست سوى نتيجة لعوامل تاريخية لم تعد ذات صلة باقتصاد عصري، وغالباً ما تفتقر إلى التنسيق ومكلفة جداً مقارنة مع ما تحقّقه. وبالتالي فإن التواجد الكبير في القطاعات الاجتماعية للقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمانحين الدوليين هو ضروري، وقد كان له أثراً حميدة في نواح متعددة في الماضي، لكنه يفتقر إلى التآزر مع الدور الهام الذي يمكن للدولة، لا بل يجب أن تضطلع به في تحديد إستراتيجية وطنية اجتماعية والسياسات الأيالة إلى تنفيذها. على الرغم من أن الوضع العام يجعل من الصعب التوسع في الإنفاق الاجتماعي العام في المستقبل القريب، غير أنه من الممكن تقديم ما هو أكثر من خلال الترشيد ضمن المغلف المالي المتوفر حالياً للإنفاق الاجتماعي العام، كما ويمكن تحقيق الكثير لو تم تنسيق الجهد الوطني بصورة أفضل، ويستهدف الاحتياجات الأكثر إلحاحاً وحيث العائدات الاجتماعية هي الأعلى.

٢٤. حالة القطاعات الاجتماعية الراهنة في لبنان هي حصيلة عوامل جغرافية سياسية ومستوطنة معقدة، وليس من السهل تحسينها لكن ذلك ممكن تدريجياً مع تنفيذ السياسات الناتجة عن رؤية مشتركة بصورة ثابتة وعلى مراحل زمنية. ويجري تنفيذ هذه العملية بالفعل: حيث يتزايد تركيز لبنان على القطاعات الاجتماعية وفي أن معاً على جدول أعمال الإصلاح الاجتماعي، وللمرة الأولى في تاريخه، تم الاتفاق على خطة عمل اجتماعية خلال هذه السنة، ويجري العمل على تطوير إستراتيجية اجتماعية.

٢٥. وبشكل هذا التقرير جزءاً من الجهود الرامية إلى تطوير إستراتيجية وطنية اجتماعية. وقد أعدّه فريق من الخبراء والمتمرسين الذين أخذوا بعين الاعتبار خيارات مختلفة (أنظر الملحق ١) ثم حددوا بعض الحقائق الرئيسية وبعض التحليلات الضمنية للخدمات الاجتماعية في لبنان بهدف تقديم اقتراح رؤية اجتماعية وإطار عمل أولي لتطوير الإستراتيجية الاجتماعية في مرحلة لاحقة. وقد طلبت معالي وزيرة الشؤون الاجتماعية هذا التقرير، بصفتها أمين سر اللجنة الاجتماعية المشتركة بين الوزارات^٢، على أن يرفع لاحقاً ويتم التعمق فيه على مستويات حكومية رفيعة ومع جميع أصحاب المصلحة الحقيقية كجهد لتعزيز التنمية البشرية والحد من الفقر بين جميع اللبنانيين. إن جدول أعمال اجتماعي متماسك من هذا النوع من شأنه توسيع الأسس الإنتاجية للاقتصاد أيضاً (من خلال رفع مستوى الإنتاجية) وتعزيز الحماية الاجتماعية (من خلال زيادة الاعتماد الذاتي، وتأمين اجتماعي أفضل وشبكات أمان أفضل)، وبالتالي زيادة التماسك الاجتماعي.

² يتأسس رئيس مجلس الوزراء اللجنة الاجتماعية المشتركة بين الوزارات، وتتضمن وزارات الشؤون الاجتماعية والتعليم والصحة والعمل والداخلية، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومجلس الإنماء والإعمار

٢٦. هيكلية التقرير هي على الشكل التالي. تنظر الفقرتان التاليتان (٢ و ٣) في بعض أسباب تدني تقديم الخدمات الاجتماعية العامة، وفي أسباب محدودية تأثير الخدمات الاجتماعية. وجرى دراسة بعض القيود المحورية التي تحدّ من اختيار الخدمات كما من تأثيرها في الفقرة ٤. أما الفقرة ٥ فنتوسع في التبعات السياسية المترتبة على النتائج التي تمخّضت عن الأقسام السابقة. وتفتتح الفقرة ٦ رؤية إستراتيجية، تليها لائحة من التوصيات المختارة على أساس سرعة التنفيذ النسبية، والنتائج الشاملة والحد الأدنى من التبعات المالية المترتبة (القسم ٧).

٢. ما سبب محدودية الخدمات الاجتماعية العامة؟

٢٧. يُنفق لبنان نسبة ٢٤% الهائلة من إجمالي الناتج المحلي على القطاعات الاجتماعية حيث يساهم الإنفاق الاجتماعي العام بجزء ضئيل فقط منها^٣. وينفرد لبنان في الحصة المرتفعة من إنفاق القطاع الخاص على القطاعات الاجتماعية، حيث يصل الإنفاق الخاص على التعليم إلى ضعف الإنفاق العام (٦,٢% مقابل ٣,٣%)، والنسبة المقابلة للإنفاق الصحي هي أعلى - أكثر من الضعفين (٨,٥% مقابل ١,٨%)^٤. إن ميزانية وزارة الشؤون الاجتماعية المخصصة للمساعدة الاجتماعية/الحماية الاجتماعية لا تتعدى ٠,٣% من إجمالي الناتج المحلي: حتى الدول التي يشكل فيها إجمالي الناتج المحلي جزءاً من إجمالي الناتج المحلي في لبنان تتفق نسباً أعلى من إجمالي الناتج المحلي على الحماية الاجتماعية^٥. علاوة على ذلك، فإن جزءاً كبيراً من الإنفاق العام في التعليم والصحة والمساعدة الاجتماعية يتم توجيهه من خلال مقدمي الخدمات في القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. وفي النهاية، فإن جزءاً كبيراً من "تأمين" الناس يتم من خلال العائلة والشبكات غير الرسمية بدلاً من الحكومة^٦.

٢٨. لماذا دور الحكومة في القطاعات الاجتماعية ضئيل إلى هذا الحد؟ لأغراض التقرير الحالي، تم البحث عن إجابة عن هذا السؤال من المنظور الاجتماعي-الاقتصادي. وليست الغاية تقليل مصداقية الشروح التاريخية والسياسية والتفسيرات المشابهة، بل هو خيار عملي إذ أن الهدف هو تقديم إجابة تشغيلية (أي يسهل تطويعها للسياسة العامة) ترتبط بتطوير رؤية اجتماعية وطنية تتطلع إلى المستقبل. على سبيل المثال، على الرغم من الأسباب المختلفة لاستمرار الاختلافات بين المجموعات المختلفة، لا يمكن للمرء سوى افتراض وجود شعور قوي ونية في بناء وطن يؤمن فرصاً متساوية لجميع مواطنيه، ويساعد بصورة خاصة الفقراء منهم والضعفاء. وهو ما يستند إليه هذا التقرير.

٢٩. إن غياب الإحصائيات المناسبة والموثوقة، مقروناً بآراء عميقة مترسخة حول الوضع الاقتصادي - الاجتماعي والسياسي في لبنان يبقى فسحة ضيقة فقط لمقاربات إرشادية لأغراض

^٣ إن الإنفاق الاجتماعي المعتمد في هذا التقرير يشير إلى الإنفاق على التعليم والصحة والشؤون الاجتماعية والتأمين الاجتماعي. إن الإنفاق العام المخصص لهذه القطاعات الأربعة في لبنان كنسبة من إجمالي الناتج المحلي هو الأدنى بين الاقتصاديات الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

^٤ المحاسبة الاجتماعية متخلفة في لبنان، وغالباً ما تستنتج المعلومات من المخصصات المالية الواردة في الميزانية للوزارات المختلفة، وأقسام الميزانية المحددة بحسب الغاية (المخصصات الوظيفية)

^٥ مثلاً الهند وبنغلادش تتفقان حوالي ٢% من إجمالي الناتج المحلي؛ النيبال (حيث إجمالي الناتج المحلي ١٠٥ \$) بنفق ٠,٧%.

^٦ تتوفر معلومات ضئيلة حول الحماية الاجتماعية غير الرسمية المتوفرة من قبل العائلة مثلاً أو شبكات المجموعات والمنظمات الخيرية أو من خلال التحويلات المالية من الخارج.

التقرير الحالي^٧. ومع ذلك، يبدو أن ثلاثة عناصر حاسمة تعزز احتمالات نجاح سياسة اجتماعية في لبنان:

- الاختلافات ضمن المجموعة / المجتمعات
 - الخصائص المنطقية
 - هيمنة القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية على القطاعات الاجتماعية
- ويجري تلخيص هذه العناصر الثلاثة في ما يلي، كل على حدى، على الرغم من ترابطها. ويتم العرض بطريقة شبه عامة، لكنها تنطبق على واقع الحال في لبنان.

الاختلافات ضمن المجموعات

٣٠. عندما يتميّز بلد ما بمجموعات مختلفة تظهر درجات متفاوتة من الإيثار، والتعاون والثقة بين أعضائها مقارنة مع أعضاء المجموعات الأخرى، فإن ذلك يؤدي إلى تدني الطلب على الخدمات العامة مقارنة مع دولة سكانها أكثر تجانساً. ولكن لفهم أسباب ما ينتج من تدني تقديم الخدمات العامة، يجب مراجعة لماذا يؤثر التفاعل الاجتماعي بين المجموعات المختلفة على تقديرهم للخدمات العامة (مقارنة مع الخدمات المقدمة من قبل القطاع الخاص، أو من خلال المنظمات غير الحكومية). وبعبارة أدق، قد يكون الاختلاف على كيفية تقييم السلع العامة ناتجاً عن ثلاثة أسباب؛ بمعنى آخر، قد تكون المجموعات (أ) تقيم السلعة العامة الواحدة بطريقة مختلفة (مثلاً الأعياد الدينية)؛ (ب) تتمتع باليات تنفيذ مختلفة لأعضاء مجموعتهم (مثلاً القواعد والعقوبات)؛ (ت) نشر إستراتيجيات مختلفة عند مواجهة مجموعات أخرى (مثلاً موقف تعاون أو تعارض). ويمكن لحدّة هذه الفوارق أن ترتفع أو تتراجع بحسب عدد المجموعات المختلفة وحجمها. وفي كلا الحالتين، فإن الأسباب الثلاثة لتقييم المجموعات للسلع العامة بصورة مختلفة ليست ببسيطة، وتنتج عنها توصيات مختلفة للسياسة الاجتماعية، تعرض في الفقرة ٥.

الاختلافات المنطقية

٣١. حتى وإن توفر التوافق على المستوى الوطني، وحتى إن بلغ دعم الحكومة المركزية المناطق المحرومة وحتى القرى، يمكن للسياسات الاجتماعية أن تفشل في الوصول إلى الأكثر حرماناً، وهم الأكثر تقدماً للخدمات العامة. إن مقارنة مبسطة تقوم على مناطق جغرافية محددة تتجاهل الفوارق الاجتماعية-الاقتصادية بين الأسر ضمن مناطق محددة ترتبط بصورة وثيقة بالفقر. هذا الاختلاف يوئد بحكم الأمر الواقع سلعا اجتماعية "مقصية"، مثلاً قد يقدر غير الفقراء الصرف الصحي والطرق أكثر من المدارس العامة التي يستخدمها الفقراء أكثر. وبالتالي، حتى السياسات التي تقوم على المراقبة غير الخاطئة في أن منطقة ما أكثر فقراً من المناطق الأخرى، لن تخدم سوى جزء من هدف الحد من الفقر والضعف (وأيضاً خفض اعتماد الأفراد على المجموعة التي يحدون هويتهم على أساسها). كنتيجة لذلك، يتدنى تأثير السياسات الاجتماعية ذات الاستهداف العام (المنطقي) وتقييم قيمتها مقارنة مع السياسات ذات الاستهداف المحدد (على العائلات أو الأفراد، مثلاً المنح الدراسية للعائلات الفقيرة أو الدعم للمعوقين).

٧ أن تحضير إستراتيجية وطنية كان ليتطلب المزيد من الوقت والموارد والمعطيات والتفاعل المعقد أكثر بين الشركاء الاجتماعيين

الاختلافات بين العام / الخاص

٣٢. إن هيمنة القطاعين الخاص وغير الحكومي على تقديم الخدمات الاجتماعية (وهو ما يتميز به لبنان) يمكن أن يقلص أثر الدعم المحلي للسلع العامة. بغض النظر عن المجموعة التي ينتمون إليها أو المنطقة التي يعيشون فيها، فإن الفقراء وغير الفقراء يقيمون بطريقة مختلفة الخدمات الاجتماعية المختلفة. على سبيل المثال، وكما ذكر في المقطع السابق، فإن غير الفقراء يميلون إلى تقدير مجموعة من الخدمات الاجتماعية المختلفة عن تلك التي يقدرها الفقراء، كالمدارس الحكومية أو الرعاية الصحية العامة مقارنة مع البدائل الخاصة المعروضة. وفي بيئة مشابهة حيث يندم التقييم للخدمات العامة مقارنة مع مقدمي الخدمات الآخرين، تفتقر الحكومة إلى الحوافز لزيادة تقديمات الخدمات الاجتماعية.^٨

^٨ أيضاً، في حال ضرورة تقديم خدمة اجتماعية إلى منطقة ما - لكن يجب تقديمها أيضاً إلى أخرى لاعتبارات سياسية، فإن هذا الوضع يخلق تبعات مالية ضريبية قد تؤدي في الغالب إلى عدم حصول أية منطقة على الخدمة.

٣. ما سبب محدودية تأثير الخدمات الاجتماعية؟

٣٣. لا يترافق تأثير الخدمات الاجتماعية في لبنان مع إجمالي الإنفاق العام والخاص المخصص لها. وعلى الرغم من أن أداء بعض البرامج والمشاريع أفضل من غيرها (مثلاً، الخدمات المقدمة للمعوقين)، فإن مخرجات التعليم والصحة الممكن قياسها أدنى من تلك المقارنة، حتى بين دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث إجمالي الناتج المحلي أدنى من إجمالي الناتج المحلي في لبنان. قد يبدو المعنى الظاهري متناقضاً حيث من المتوقع أن يؤدي وجود قطاع خاص كبير إلى مخرجات أفضل بسبب المزيد من المنافسة. وبالتالي، يبدو أن حتى نتائج القطاع الخاص في لبنان في خطر (المزيد من التفاصيل في الفقرة ٥)، وترد في ما يلي بعض الشروحات حول التأثير المتدني للخدمات الاجتماعية.

النقص في القدرات

٣٤. يشكل النقص في المهارات الإدارية التنفيذية والقدرة الحكومية الإدارية على تقرير وتنفيذ برامج اجتماعية على المستوى الوطني أحد أسباب الضعف في المخرجات. وتنتشر نقاط ضعف في الإدارة العامة وتطال قدرة الحكومة على تطوير البرامج الاجتماعية وتنفيذها. وتكثر الأمثلة الشاملة في مختلف المجالات الاجتماعية (منها التعليم والصحة والحماية الاجتماعية)، وغالباً، فإن أفضل تلخيص للوضع هو بالعودة إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (أنظر الجدول ١). ومع أنه لا يمثل جميع الوكالات العامة الفردية، إلا أن هذا الملخص للنقاش العام الدائر مؤخراً حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يسلط الضوء على بعض المشاكل المستوطنة في الوكالات العامة، ومنها تأثير ضغط المجموعة، وتأثيرات الزبائنية والتنافس المؤسساتي.

الازدواجية

٣٥. وهي سبب آخر للفائض في تقديم بعض الخدمات وازدواجية البرامج. وتختلف المفردتان. فمفردة الفائض في تقديم الخدمات ينطبق على مدرستين في المنطقة نفسها تعانين نقصاً في عدد الطلاب، في حين تشير الازدواجية إلى الخدمات نفسها يقدمها مقدمين مختلفين دون مراعاة للتنسيق. لكن في كلا الحالتين، تكون النتيجة الإجمالية أدنى من مجموع الأجزاء. وبصورة أدق، قد الحكومة تميل إلى الإفراط في تقديم بعض الخدمات الاجتماعية وهو ما تمت مناقشته سابقاً حول أن القاعدة الاجتماعية في لبنان قد لا تقدر التوسع في السلع العامة، في حين يعتبر خطوة مرحّب بها في دول أخرى. ويبرز هذا الوضع عندما يجري تقديم خدمة معينة في منطقة معينة، ويجب تقديم نفس الخدمة أيضاً في منطقة أخرى لاعتبارات سياسية، أو في حالة وجود تنافس مؤسساتي بين مقدمي الخدمات المختلفين (مثلاً وزارة الشؤون الاجتماعية تقدم الخدمات التعليمية والصحية). وبالتالي، يمكن للازدواجية أن تنتج عندما تتداخل مصالح مقدمي الخدمات المختلفين وتفويضاتهم، مما يؤدي

إلى مبادرات "يقودها مقدمي الخدمات". ويتحول الوضع إلى خطر عندما تكون حصص المانحين الدوليين والخاص وغير الحكومي كبيرة. وتساهم هذه العوامل في خلق نشاطات فردية متفرقة دون الاهتمام بالحاجة الشاملة.

الزيائية

٣٦. نظراً إلى قاعدتها المحدودة يمكن للحكومة أن تميل نحو الإفراط في تقديم الخدمات الاجتماعية لمجموعات محددة. وقد تكون الخدمات على شكل إعانات حكومية محددة، علاوات، مخصصات أو بصورة عامة امتيازات لمجموعات محددة تشكل قاعدة القوة للحكومة (ومنها الموظفين العاميين، والموظفين في الشركات العامة، والقضاء، والجسم العسكري، وغيرها). مما يزيد من التمزق ونقوض الأثر الشامل. ومثالاً على ذلك، فإن الموازنة الحالية (٢٠٠٧) لوزارة التعليم تشكل ٢,٦% من إجمالي الناتج المحلي، في حين يمنح ٠,٦٤% من إجمالي الناتج المحلي على شكل مخصصات تعليمية للموظفين العاميين. وبالتالي تصل المخصصات التعليمية إلى حوالي ٢٥% من ميزانية الوزارة، وتصرف بغالبيتها على التعليم الخاص.

الإطار رقم ١: هل يشكل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حالة فريدة أو مشتركة بين الخدمات الاجتماعية في لبنان؟

أنشئ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (الصندوق) عام ١٩٦٣ من أجل تقديم التأمين في ميادين الصحة والأمومة والمخصصات العائلية ومخاطر العمل وتعويضات نهاية الخدمة للعاملين في القطاع العام والخاص. غير أنه يواجه بوتقة من التحديات للبحث عن حلول فعالة للمشاكل المالية والإدارية المستوطنة، وتقديم خدمات مناسبة ذات كلفة مالية يمكن تحملها.

إن هيكلته الإدارية قديمة مع ثلاث هيئات حاكمة تفتقر إلى التنسيق والتفاعل الفعال، مما يؤدي إلى سوء الإدارة وافتقار المسائلة والفائض في التوظيف والهدر. وتشكل ملفات المستفيدين المرمية على أرض مكاتب الصندوق مؤشراً للوضع العشوائي السائد. ويضطر المستفيدون إلى الانتظار في الصف، أحياناً حتى ٦ ساعات، وقد يضطرون إلى القدوم مرة ثانية للحصول على أموالهم، متى وإذا توفرت الموارد المالية لذلك. ومن غير المستغرب الانتظار حتى ٦ أو ٨ أشهر للحصول على التعويضات للفواتير الطبية. غير أن الكلفة المالية لخطط المعاشات التقاعدية في لبنان باهظة مقارنة مع المعايير الإقليمية والدولية، علماً أن مخطط تعويض نهاية الخدمة في القطاع الخاص لا يمنح حماية مناسبة للدخل عند الشيخوخة. ويرفض العديد من المستشفيات قبول المستفيدين من الضمان الاجتماعي، في حين تقبل بعض المستشفيات الأخرى دخولهم في الحالات الطارئة فقط إذ قد يتأخر تسديد الفواتير إلى ما بعد فترة السنتين. ويقدر أن تصل الديون الطبية إلى ٥٠٠ مليار ليرة لبنانية بنهاية العام ٢٠٠٧ - وإن من الممكن ربطه بارتفاع تزوير الفواتير الطبية نتيجة العدد الكبير من المستشفيات في لبنان. وقد تعدى العجز في قطاعي التعويضات العائلية، المرض والأمومة ٩٠ مليون دولار أميركي.

ويصل متوسط أجور موظفي الصندوق الوطني وتعدادهم حوالي ١٥٠٠ موظف إلى \$٣,٥٠٠ / شهرياً مقارنة مع متوسط المعاش الشهري النموذجي البالغ \$٨٠٠ لموظفي القطاع العام. وتأتي المعاشات المرتفعة كنتيجة للفقود التي تنص على زيادة ٥% سنوية على المعاشات كل ١٥ شهراً، "بصرف النظر عن حضور الموظفين إلى العمل أم لا، أو حتى قدرة الموظف أم لا على توقيع اسمه - في حال عمل وتبوء المناصب العالية". وبانت المحاباة ممارسة عادية ترتبط مع ممارسات أخرى خلال فترة التأثير السورية. إذا استحدثت بعض القطاعات فقط بهدف توظيف الأفراد التابعين لبعض الأحزاب السياسية، في حين أن إنشاء بعض المكاتب غير منطقي إذ يتعدى عدد الموظفين عدد المستفيدين.

لكن يتوقع أن يتم اعتماد الحواسيب في جميع مكاتب الصندوق بنهاية شهر تموز / يوليو ٢٠٠٨، ما يشكل تطوراً إيجابياً واضحاً على الرغم من التأخيرات السابقة الناتجة عن اختلافات في الرأي بين وزراء العمل المتعاقبين حول كيفية تنفيذ خطة التحول إلى الحواسيب. لكن ما زال الإجماع غائباً حول كيفية تحديث النظام وإدارة الارتفاع المتوقع في التكاليف المالية، وخلق نظام حماية أكثر فعالية للعمال وعائلاتهم. وقد أجريت دراسات عديدة لكن لم يتم التصديق على أي منها. لكن يبقى سوء الإدارة والكلفة الإدارية المفرطة للصندوق في حين تدت مساهمات الأعضاء. ولا تتوفر إلى الآن خطة صحية موثوقة من شأنها التعامل مع آثار التقدم الطبي والزيادات في الفواتير الطبية. ويتم تأخير أي إصلاح للهيئات الحاكمة الثلاث للصندوق، كما هي حال استبدال الموظفين غير المنتجين بموظفين جدد. إن متوسط سن الموظفين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يتعدى الخمسين، في حين يفتر الصندوق إلى مراقبين وموظفين تقنيين في الميدانيين المحوريين: المعلوماتية والصيدلة. في خلال ذلك، يعاني المواطن اللبناني من سوء الخدمة الناتجة عن النظام القائم، ويفتقر إلى تأمين البطالة وهو خدمة أساسية في دولة تتميز بأسواق عمل متقلبة.

مأخوذ من "الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: ملاذ الهدر"، بقلم دونا شليطا، جريدة "دايلي ستار" Daily Star، ١٣ آب/أغسطس ٢٠٠٧، مرتكز إلى مقابلات مع معالي وزير المال، الأستاذ جهاد أزور، والسادة محمد كركي، مدير عام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وغازي يحيى، نائب رئيس الصندوق، وحليم مطار، عضو مجلس إدارة سابق في الصندوق، وجورج العلم، ممثل العمال في مجلس إدارة الصندوق، وسليمان هارون، رئيس نقابة أصحاب المستشفيات، والمستفيدين.

دعم مبالغ فيه للقطاع الخاص

٣٧. لا يمكن المبالغة في تقدير دور القطاع الخاص في تقديم الخدمات الاجتماعية، غير أن وجود القطاع الخاص في الخدمات الاجتماعية في لبنان قد يكون مبالغاً فيه نتيجة بعض سياسات الدولة ذات قيمة اجتماعية قابلة للمناقشة. على سبيل المثال، وكما ورد في المقطع السابق، فإن منافع التعليم التي تُسدد إلى الموظفين العاملين تشجع العائلات على تسجيل أولادهم في المدارس الخاصة. ويمكن مناقشة هذه الممارسة على أساس كلفة الفرصة التي تولدها، والتي تنتج من عدم إنفاق قيمة المنافع التعليمية في المدارس العامة، أو عدم تقديم الدعم للطلاب الأكثر حاجة إليها من العائلات الفقيرة، ممن يواجهون خطر الإبعاد من المدارس لعجزهم عن تسديد كلفة التعليم، أو لحاجتهم إلى العمل في بعض الأوقات ليتحولوا إلى أطفال عمال مهمشين.

الفساد، المحاباة، الاحتيال وسوء الاستغلال

٣٨. إن الإعانات الحكومية على الخدمات الاجتماعية تزيد من كلفة الخدمات المقدمة من قبل القطاع الخاص - وتكاليف هذه الخدمات يمكن أن ترتفع نتيجة بعض الممارسات. إن ارتفاع الأسعار الناتج عن الأسواق ليس بغير مرغوب، لكن قد يكون أيضاً حقيقة أن الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص، وإن بأسعار أعلى، هي أفضل بكثير من الخدمات التي تقدمها الدولة في ظل شروط متشابهة. لكن يسود اعتقاد يصعب توثيقه عن بعض الحالات التي قد يكون الموظفون الرسميون فيها قد منحوا عقوداً مؤاتية للقطاع الخاص (فساد أو محاباة)، في حين قد يستغل مقدمو الخدمات في القطاع الخاص ممارسات المحاسبة المبالغ فيها (الاحتيال) أو يتواطئون مع المستفيدين من أجل مكاسب مشتركة (سوء الاستغلال).

مقدمو الخدمات غير الحكوميون

٣٩. غالباً ما تقوم منظمات غير حكومية مكرسة بدعم الخدمات الاجتماعية العامة، وهذا الدعم مرغوب فيه ويتمتع بالكفاءة. لكن، على غرار القطاع الخاص، يمكن أن يكون تأثيرها عظيماً. لا تزال المعايير غير واضحة لاختيار المنظمات غير الحكومية، ومعايير الخدمة، أو كيفية رصد وتقييم المخرجات، على الرغم من العمل حالياً على تطويرها. كثيراً ما يتم منح العقود للمنظمات غير الحكومية على أساس معايير تاريخية أو يتم تجديدها تلقائياً تقريباً.

المانحون الدوليون

٤٠. كما في حالة القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، يلعب المانحون الدوليون دوراً أساسياً في المجالات الاجتماعية، لكنه يرتبط أيضاً بدوامه العمليات التي تمنع تحقيق أية نتائج إضافية أو أفضل. في وجود الحكومات الضعيفة، يواجه المانحون الدوليون إغراء تجاهل الحكومة وعرض البرامج مباشرة على المستفيدين. مما قد يؤدي إلى الازدواجية في الخدمات، لا بل الأسوأ، قد يفوّض من صورة الدولة في المجتمعات المحلية وبين المستفيدين - وهو أثر جانبي شديد الأهمية في المجتمعات المتملّمة. وبالتالي، على الرغم من مشاركة المانحين الدوليين بصورة كبيرة مالياً وفي ميادين متعددة من مجموعة القطاعات الاجتماعية، فإن جهودهم تنقصر إلى

التنسيق في بعض الأحيان. وفي حالات قام فيها المانحون الدوليون بالعمل على نشاطات مركزة، ومنها تعزيز القدرات ضمن وكالات محددة، لم يتم بناء قدرات فعلي، أو رشحت إلى الموظفين الرسميين المحليين ما عدا مجموعة صغيرة من الخبراء المتعاقدين. إن الغياب النسبي للتنسيق الفعال بين نشاطات الممولين قد يولد أيضاً المنافسة فيما بينهم.

٤. التحديات الحاسمة للسياسة الاجتماعية

طبيعة الدولة

٤١. تتأثر السياسة الاجتماعية في لبنان بأربع خصائص تكاد تكون فريدة: طبيعة الدولة، دين عام هائل على نحو شاذ، سوق عمل نفيذ وغياب شبه كامل للإحصائيات الاجتماعية. إن معالجة قضايا الحكم الرشيد المتفق عليه ونموه منذ نهاية الحرب الأهلية لا يدخل ضمن صلاحيات هذا التقرير، خصوصاً مع تطوره خلال العام المنصرم. لكن تكفي الإشارة إلى أن الوضع الجغرافي السياسي المحيط بلبنان يؤدي إلى صدمات دورية وهائلة، في حين أن القاعدة الطائفية للدولة تمنح سلطات وثقة محدودة للحكومة التي تخلق أفاقاً سياسية قصيرة الأجل للمثابرة بتطبيق السياسات. بصورة مماثلة، لا تخفى تبعات الدين العام ويرد ذكرها بإيجاز لاحقاً بعلاقة بتأثيرها على السياسة الاجتماعية. حُصص القسم الأكبر من النقاش في هذا القسم لمعالجة، أولاً، سوق العمل الذي تشكل عملياته شرطاً مسبقاً أساسياً للعديد من النتائج الاجتماعية الأخرى، وثانياً، للتأمين الاجتماعي الذي يفرض تحديات على سوق العمل والتأمين الصحي والحماية العائلية نتيجة حجمه ووضع الحال والاعتبارات السياسية.

الدين

٤٢. تحول الدين (والذي يتعدى نسبة ٢٠٠% من إجمالي الناتج المحلي وما زال في ارتفاع مطرد) إلى ميزة هيكلية دائمة للاقتصاد، ولن يُلغى في القريب العاجل ما لم يرتفع معدل النمو الاقتصادي بالنسبة نفسها وبسرعة. وليس موضوع نقاش هنا، وخاصة في لبنان، أن تأثير الزيادات الضريبية أو الحد من الإنفاق محدوداً على تقليص عبء الدين. ومن جهة أخرى، ما هو متفق عليه عالمياً هو أن الوسيلة الأساسية لتقليص نسبة الدين على إجمالي الناتج المحلي هي بتحقيق النمو الاقتصادي السريع والمستدام. وتتضمن سياسات النمو تحديد الحجم الصحيح للإدارات العامة، وترشيد المؤسسات العامة؛ خصخصة بعض القطاعات المحورية وعرض البعض الآخر للتنافس؛ وتقليص حجم الإعانات الحكومية التي تقود إلى مكاسب اجتماعية صغيرة (غالباً لعدد قليل من العائلات) مقابل إنفاق مالي باهظ (كما هي الحال في الإعانات الزراعية). لكن تدابير الإصلاح الاقتصادي، على الرغم من أنها مرغوبة اجتماعياً، قد تؤدي إلى خسارة الوظائف، أو ينتج عنها تأثيرات معاكسة على مجموعات محددة، ومن منظور اجتماعي، قد تتطلب إدخال تدابير تعويضية لصالح المجموعات المتضررة.

سوق العمل

٤٣. إن اقتصاد لبنان وبالتالي سوق عمله صغيران ويعجزان عن دعم مواطنيه وتطلعاتهم. على المستوى الأعلى لسوق العمل، فإن البطالة المتعلمة والهجرة الهائلة نسبياً يشكلان عارضان فقط لاختلال التوازن الهيكلي. في المستويات الأدنى من سوق العمل، العارض هو الفقر: فاللبنانيون ذوي التعليم الأدنى يجب أن يتنافسوا مع العمال المهاجرين، حيث تكاليف عمالة الفئة الأخيرة الحقيقية أدنى بكثير على أرباب العمل. ويتأثر المقيمون اللبنانيون الأقل حظاً بالموسمية وتدني العمالة، على الرغم من أن عدداً قليلاً فقط من النساء اللبنانيات يعملن.

٤٤. في حين ارتبط الحد من الفقر في الدول الأخرى ارتباطاً وثيقاً بنتائج عمل أفضل في الاقتصاد، وإضفاء الصفة الرسمية على القوى العاملة بصورة متزايدة، فإن حصة أصحاب الأجور من القوة العاملة اللبنانية صغيرة وهي على الأرجح في تدن. إن العمالة الذاتية في المجال الزراعي تتضمن حصة كبيرة من القوة العاملة اللبنانية (٤٠%)، وهي أعلى من النسب في الدول الأقل تطوراً والمقارنة في المنطقة مثل مصر وسوريا والجزائر وتونس وجيبوتي والمغرب. إن ارتفاع نسبة غير الرسمي في سوق العمل غالباً ما يقترن بانخفاض الإنتاجية الكلية في الاقتصاد، وسوء تصميم أنظمة العمالة والسياسات الاجتماعية، وتدني شرعية الدولة. على الرغم من الترحيب بروح المبادرة بين اللبنانيين، غير أنها تواجه انخفاض العائدات في الاقتصاد المحلي، ومعظمها مستورد على الأرجح. بالإجمال، فإن حوالي ٥٠% تقريباً من كل جيل لبناني يهاجر، وغالباً هم من الشباب الأكثر علماً مما يترجم بأن رأس المال البشري في لبنان يتآكل (نتيجة هجرة الأدمغة) بالإضافة إلى شيخوخة السكان الطبيعية (وضعف نظام المعاشات التقاعدية). في الواقع، وفي بعض المواقع، إن تعداد السكان اللبناني أخذ بالانخفاض على مر الزمن: قُدّر السكان المقيمون بحوالي ٤,٠٥ مليون نسمة في العام ١٩٩٧ (إدارة الإحصاء المركزي) مقابل ٣,٧٥ مليون في العام ٢٠٠٤ (مسح متعدد الغايات)^٩.

٤٥. تزيد القيود على التأثيرات المحدودة للاقتصاديات الصغيرة نتيجة وجود ثنائية سوق العمل ("تجزئة"). وترتبط هذه الثنائية بشروط العمالة المختلفة بين (أ) العمال المهاجرين (أجور متدنية) والمواطنين، (ب) القطاع الخاص غير الرسمي والقطاع الخاص الرسمي (هذا الأخير يستفيد من تغطية التأمين الاجتماعي - على الرغم من النواقص في مخطط التأمين الاجتماعي: راجع الإطار ١)؛ و(ت) العمالة في القطاع الخاص وفي القطاع العام المكتظ بالفعل - ويقدم هذا الأخير أمناً وظيفياً أكبر وصفقات تعويضية أكثر جاذبية (تتضمن التعليم والصحة والمعاشات التقاعدية ومنافع الأحياء). من منظور العمال والحماية الاجتماعية الأشمل، تقلص هذه الثنائية الحركية، وتزيد حوافز الهجرة، وتقلص إجمالي مستوى العمالة. ومن منظور الاقتصاديات الكلية، فإنها تحدّ من القاعدة الإنتاجية للاقتصاد وتؤدي إلى تدني معدلات النمو الاقتصادي.

^٩ نسبة الرجال على النساء في لبنان هي ٧٩% فقط بين الفئة العمرية ٤٠-٤٤ (٢٠٠٤). وهذا يبخس تقدير خسارة رأس المال المقيم لأن النساء أيضاً يهاجرن.

التأمين الاجتماعي

٤٦. ترتفع حصة التأمين الاجتماعي نموذجياً مع التنمية الاقتصادية مقارنة مع تأمين السلع العامة، لكن لبنان (وهو يقع في الشريحة العليا من الدول المتوسطة الدخل) يعاني من نظام تأمين صحي باهظ وغير فعال، يعمل على أنه قيود شاملة إضافية تعيق تحقيق نتائج اجتماعية أفضل. كاقترح عام، ومع ارتفاع المداخيل مع الوقت (إجمالي الدخل المحلي للفرد) فإن نسبة الإنفاق على السلع العامة سوف يتدنى (ومنها البنى التحتية والنقل والاتصالات والتعليم). سوف يرتفع الإنفاق على التأمين الاجتماعي (ومنه الإنفاق على الصحة مثلاً والضمان الاجتماعي والرفاه). في المقابل، إن دور التأمين العام في لبنان محدود (مثلاً تعويضات نهاية الخدمة المطبقة على موظفي القطاع الخاص لا تشكل حقيقةً مخططاً تقاعدياً وذلك في غياب تأمين البطالة).

الإحصائيات الاجتماعية

٤٧. وأخيراً، فإن وضع الإحصائيات الاجتماعية في لبنان يكاد يكون غير ملائم لتصميم سياسات تقوم على التحليل والبراهين وبرامج التقييم. فالسجلات الإدارية لم تدرج في الحواسيب، وفي الحالات التي تم إدخالها إلى الحاسوب، فالترابط بين الوكالات المختلفة منقوص. أما الإحصائيات الاجتماعية القليلة المتوفرة فقد تمت على فترات دورية، بمنهجيات مختلفة وتغطية مختلفة. مما يقلص قيمة المعلومات فيها والقدرة على مقارنتها مع الوقت. ويتم تقليص القيمة النهائية للإحصائيات أكثر بسبب التأخير في تحليل أو نشر نتائجها، بالإضافة إلى عجز مجتمع الأبحاث العام عن الحصول عليها نتيجة مسائل السرية الصارمة (وغير المبررة)، أو في حالات أخرى، نتيجة مواقف الملكية بين القائمين على المسوح.

٥. مضامين التحليل

٤٨. لبنان مرهق نتيجة التماسك الاجتماعي الضئيل والعبء التقليدي المتمثل في عدم المساواة، والفقر والضعف، وهي عناصر مشتركة عموماً. على الرغم من أن تاريخ المنطقة والسياسات الجغرافية الإقليمية تفسّر إجمالي الوضع في لبنان، فإن النقاشات السابقة، وإن اتسمت بالانتقائية، تقدّم بعض العناصر التشغيلية لتطوير مقاربة أكثر تماسكاً للقطاعات الاجتماعية. وتجري مناقشة تبعات التحليل ذات الصلة بتحديد أولويات السياسة في ما يلي.

هل لمصدر الاختلافات بين المجموعات أي تأثير؟

٤٩. أولاً، إذا انطلق سلوك المجموعات المختلفة فقط من اختلاف في تفضيل الخدمات الاجتماعية والسلع العامة المختلفة، فإن تقديم هذه السلع والخدمات على أساس هذه الاختلافات من شأنه الإبقاء على الفصل بين المجموعات. أما البديل فهو مقاربة أفضل تقوم على تحديد الاهتمامات المشتركة للفقراء والضعفاء ضمن كل مجموعة واستخدامها كمقاسم وطني مشترك للسياسة والبرامج.

٥٠. ثانياً، إذا سيطرت قواعد الفرض بالقوة ضمن المجموعة في بيئة من "أترك ودعه يموت"، فإن التحدي الذي يواجه السياسة هو خلق تعاون فعال بين المجموعات المختلفة من خلال تطبيق هذه القواعد على التفاعل بين المجموعات كما التفاعل ضمن المجموعة الواحدة. تدل هذه المقاربة ضمناً على معاملة جميع المجموعات بالطريقة نفسها، وكذلك الأمر في السياسات التي تشجع تكرار التفاعلات الاجتماعية ونقل المعلومات بحرية عبر جميع خطوط المجموعات. مما يتطلب تقديم فرص متساوية للمجموعات المختلفة، والانطلاق في مكافآت على أساس الجدارة وخدمات على أساس الحاجة.

٥١. أما الإمكانية الثالثة، حيث تقوم المجموعات ببناء إستراتيجياتها على أساس السيطرة على المجموعات الأخرى، فالتغلب عليها أصعب في الممارسة. لكن يمكن زيادة التعاون بين المجموعات في حال اعتماد قوانين شفافة ومكافأة الالتزام بالسلوك من قبل الأطراف على مر الوقت بهدف بناء الثقة والتخفيف من التنافس الذي من شأنه إصابة جميع المجموعات المعنية بالفشل.

٥٢. بالإضافة إلى حسنة تحديد بصورة صحيحة أسباب اختلاف هذه المجموعات كما هو مبين سابقاً، تستفيد السياسة الاجتماعية عند اختيار الأدوات الصحيحة للتدخلات الاجتماعية وتطوير القدرات لتنسيقها وتقديمها. ويجري النظر في هذه العوامل الإضافية في ما يلي.

هل نقطع الخبر بالفأس؟

٥٣. تشغل التنمية الإقليمية مكاناً واضحاً في السياسة الاجتماعية لكن يجب إتمامها باستهداف إضافي للفقراء والضعفاء ضمن المناطق. إن نسبة استخدام الخدمات الاجتماعية هي أدنى عادةً بين الفقراء. وبالتالي فإن التدابير التي تستهدف الأسر أو الأفراد (منها المنح الدراسية أو التحويلات النقدية) يمكنها أن تقلص مباشرة عدم تكافؤ الفرص وتمهد الطريق للمشاركة مدى الحياة للأقل حظاً في الحياة الاقتصادية والعامّة. وقد تحتاج التنمية الإقليمية إلى صياغة أفضل للتصور وتنفيذ أفضل أيضاً. على سبيل المثال، قد تحتاج السياسات إلى الأخذ بعين الاعتبار الاختلافات المحورية بين ما يشكل دعماً للزراعة مقابل الدعم للسكان في الريف.

هل "عمل الدولة" هو حقاً عمل؟

٥٤. يجب العمل على فهم الوجود الكبير والملفت للقطاع الخاص وغير الحكومي في المجالات الاجتماعية بصورة أفضل، وأن يتم دعمه بشفافية من قبل الموارد المالية العامة، وسن القوانين التنظيمية المحسوسة مقابل معايير واضحة للتسليم. ليس من الصعب فهم أن يقوم القطاعان الخاص وغير الحكومي بتقديم الخدمات الاجتماعية إما بمبادرة ذاتية منهم أو بسبب عجز الحكومة عن تقديم هذه الخدمات بسهولة، وبالتالي تحتاج إلى التعاقد بالباطن على تقديمها؛ بالإضافة إلى ذلك، يبرز عدد من الأمثلة حيث دور الحكومة أكثر إنتاجية من حيث الموارد المالية العامة منه دور مقدم الخدمات المباشر (كما هو الحال مثلاً، في التدريب) وأخيراً، لا يجوز في أية حالة أن تحاول الحكومة مزاحمة المبادرات الخاصة أو التطوعية. لكن من الأهمية بمكان أن يتم تصريف الموارد العامة كما هو مقرر لها، وبطريقة تقلص من الكلفة في حين ترتفع مرتبة الدولة (أنظر القسم ٦، اقتراح رؤية وطنية).

هذه القائمة جيدة، لكن هل الغذاء متوازن؟

٥٥. إن العديد من مقدمي الخدمات ضالعين في تقريباً جميع القطاعات الاجتماعية (الحكومة، القطاع الخاص، المنظمات غير الحكومية، والجهات الماتحة)، لكن يمكن أن يحققوا تأثيراً أكبر. مما يدعو إلى مسح لجميع النشاطات الاجتماعية (وليس فقط تلك المقدمة عموماً) وتوزيع للمخصصات بين النشاطات المختلفة قائم على المزيد من المعلومات. علاوة على ذلك، ما أن يتم تحديد المخصصات (على أساس معايير واضحة مقابل الأهداف المحددة والقدرة على التسليم)، يجب أن يتوفر الرصد الحثيث للتقدم وتقييم للنتائج وإعادة النظر في ما يجب تعديله، أو التخلي عنه أو إضافته في الدورة التالية.

للوفاية أو للعلاج؟

٥٦. ثمة مقايضة بين الوقاية والعلاج، بمعنى آخر، بين الخدمات الاجتماعية والسلع العامة من جهة، وبين التأمين العام / الاجتماعي من جهة أخرى. مثلاً، قد ينأتى عن الوقاية بناء سد (سلعة عامة) أو التعويض على ضحايا فيضان عن الأضرار التي تكبدوها (التأمين العام). أما المثل الآخر فهو القضاء على الملاريا (من خلال الرش مثلاً) أو تأمين الرعاية الصحية (عن طريق العقاقير

المضادة للملاريا). إن زيادة سخاء التأمين الاجتماعي يتمتع بفوائد مباشرة ليس فقط على الفقراء لكن أيضاً على المجموعات الضعيفة (بمن فيهم الطبقة المتوسطة) لكنه أيضاً يدفع المزيد من الأسر / الأفراد إلى الانضمام إلى المخطط، وبالتالي زيادة الضغط على الإنفاق العام. إن السلع العامة (التي تُعتبر استثمارات في تقليص المخاطر) لها التأثير المعاكس على مجموع المستفيدين من التأمين العام: إذ تقلص كلفة التأمين الخاص وتحت الأفراد ذوي المخاطر المتدنية وأصحاب الدخل المرتفع نسبياً إلى مغادرة النظام العام. وبالتالي يؤثر تقديم السلع العامة على خصائص الاستهداف في نظام التأمين العام¹⁰.

٥٧. ما هي إذاً الحصة الأمثل من السلع العامة مقابل التأمين العام؟ هي فعلاً مسألة أساسية حيث أن الفقر يتعدى كونه وضعياً من الدخل التذني، بل هو أيضاً وضعياً ضعيف. وينشأ الضعف على مستوى الأسر / الأفراد نتيجة الصدمات على الدخل، مثل خسارة الوظيفة أو اعتلال الصحة، وعلى مستوى أشمل، نتيجة الكوارث الطبيعية أو من صنع الإنسان (ومنها الزلازل، أو عدم الاستقرار السياسي أو الحروب). وفي بعض الدول، قد يتعدى عدد الأفراد الضعفاء أمام الفقر بضعف أو أكثر عدد الفقراء الحاليين في وقت محدد. وبالتالي يمكن للحكومة أن تؤمن السلع العامة التي تطل الضعف مباشرة، من خلال تقليص احتمال حدوث "الوضع السيئ" و / أو (ب) تقديم التأمين الذي يسدد التعويضات في حال حدوث الوضع السيئ.

٥٨. في عالم تسوده المخاطر، هل يجب على الحكومات أن تقدم السلع العامة التي تقلص المخاطر مسبقاً أو تعوض على ضحايا النتائج السيئة من خلال التأمين الاجتماعي اللاحق؟ في وجود التباين بين الدخل والمخاطر، يشكل مخطط تأمين اجتماعي بسيط يسدد منافع محددة لجميع الأسر التي تتعرض لصدمة سلبية وسيلة إعادة توزيع فعالة للسياسة العامة. وهذا صحيح حتى في ظل سوق للتأمين الخاص يعمل على نحو جيد¹¹. وبالتالي فإن دور التأمين الاجتماعي يتعدى تصحيح إخفاق السوق، وبالواقع، فإن وجود سوق تأمين خاص مفاده أن النظام العام يتمتع بالخصائص الاستهدافية المرجوة - الجميع ما عدا الفقراء والفئات ذات المخاطر المرتفعة يعتمدون التأمين الخاص. وبالتالي يجب تنمية تأمين الخدمات العامة التي تقلص المخاطر للجميع بالتأمين العام الذي يفيد (تلقائياً) الفئات الضعيفة بصورة خاصة.

¹⁰ إن التوازن الصحيح بين السلع العامة والتأمين العام يعتمد على طبيعة التفضيلات وتوزيع الدخل والمخاطر. أولاً، في حالة الأفراد الأكثر بعداً عن المخاطر، يجب أن يتحول الإنفاق العام من تقديم السلع العامة إلى تمويل التأمين من الموارد العامة. وتترجم النسب الأعلى من الابتعاد عن المخاطر في ارتفاع قيمة الدخل المزيد في الوضع السيئ، بعلاقة مع تحسن الوضع المرجح، وبالتالي الإنفاق العام الأمثل يجب أن يتحول إلى التأمين. ثانياً، إن التوازن الأمثل بين السلع العامة والتأمين الممول من موارد عامة يعتمد على التكاليف الإدارية لكل من المخططين. وثالثاً، إن حجم المغلف المالي للموارد العامة المتاحة قد يلعب دوراً أيضاً، فعلى سبيل المثال، مع زيادة الميزانية، فإنه من المرجح أن تتخفف الحصة المثلى المخصصة للسلع العامة، وفي حالة بلوغ الميزانية حجماً حرجياً، ينخفض تقديم الخدمات العامة الأمثل انخفاضاً جذرياً (وقد يصل إلى الصفر).
¹¹ التأمين الخاص لا يعني بالضرورة عقود التأمين الرسمية الصادرة عن شركة تأمين. بل قد يتضمن أيضاً آليات تأمين تقليدية وغير رسمية، على شكل نماذج المستوى الاجتماعي القائمة في القرى، واستخدام التحويلات المالية كوسائل لتخفيف الصدمات.

إن كنت تعرف ماذا تريد أن تعمل، فهل تعرف إن كنت تقوم به وعلى ماذا حصلت منه؟

٥٩. إن غياب الإحصائيات الاجتماعية يحول دون القيام بتحليل قائمة على الأدلة أو معرفة النتائج المحتملة وما إذا كانت هي المرجوة. إن وجود بعض المشاكل الإحصائية المتأصلة في لبنان صحيح، فعلى سبيل المثال، لا يوجد أي تقدير دقيق لتعداد السكان (حيث تم آخر تعداد للسكان في بداية ١٩٣٠)، وهو يتأثر بدفق الهجرة المرتفع للبنانيين ووجود العمال المهاجرين واللاجئين. كما ويتأثر قياس إجمالي الناتج المحلي بعدد من النشاطات غير الرسمية المقدّرة. أما على مستوى الاقتصاد الكلي، فما يُعرف خارج المخصصات المالية المخططة للقطاعات المختلفة قليل ولا يسهل الحصول عليه. والمعلومات حول التأثير الاجتماعي للإنفاق العام أو المدفوعات المباشرة أو المدفوعات المشتركة من قبل العائلات غير متوفرة أيضاً. ويجري مسح الشروط الاجتماعية جزافاً، لكن حتى عندما يتم المسح وتأتي عنه معلومات مفيدة، فإنها سرعان ما تسمى قديمة (مثلاً، ما مدى ملائمة الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر ٢٠٠٤ بعد أحداث صيف ٢٠٠٦؟). أما آليات الرصد والتقييم فتكاد تكون غائبة. وبالتالي فإن تطوير أساس متين للمحاسبة الاجتماعية والإحصائيات الاجتماعية يشكل حاجة ملحة أخرى لسياسات اجتماعية فعّالة.

٦. الرؤية الإستراتيجية

٦٠. على الرغم من أن لبنان يقدم مجموعة من الخدمات الاجتماعية، فإن يفتقر إلى إطار عمل متماسك للسياسات الاجتماعية وإلى إستراتيجية وطنية اجتماعية. حتى في حال تقديم الخدمات الاجتماعية الخاصة في لبنان بصورة جيدة، وكان لكل من هذه الخدمات تأثير ملحوظ على القطاع العامل فيه، لا يجب الخلط بين "فعاليتها التشغيلية" و "الإستراتيجية". إذ تشير الفعالية التشغيلية إلى عمل أنجز بطريقة جيدة ويمكنه تحفيز الأداء لكنه لا يضمن أن العمل المحقق ضروري، مفيد أو مرغوب فيه - حتى ولو تم بطريقة جيدة. على الرغم من الحاجة إلى تطوير الإستراتيجيات القطاعية، فإنها ستستفيد من تطوير إستراتيجية اجتماعية متفق عليها.

٦١. إن النقاش السابق، وإن كان انتقائياً ومعوفاً إحصائياً، يقدم توجيهات للسياسة ويمكن أن يمهّد الطريق نحو إنشاء مبادئ إستراتيجية وطنية اجتماعية. على سبيل المثال، إن طبيعة تشكيل المجموعة المتنوع لسكان لبنان يدعو إلى اعتماد وسائل مختلفة على أساس السبب لسلوك المجموعات المختلفة. كما يمكن معالجة الاختلافات المنطقية من خلال الاستهداف المباشر للفقراء. إن تأمين الخدمات الاجتماعية من قبل القطاع غير الرسمي يجب أن يخضع للتقييم لتحديد إلى أي مدى يشكل رداً حقيقياً يكمل أو يتنافس مع الخدمات المقدمة من القطاع العام، أو يمتص الموارد العامة الشحيحة.

٦٢. اللبنانيون فقط يستطيعون أن يحددوا ماذا يحدّد وطنهم، وبالتالي الاتفاق على إستراتيجية وطنية. يمكن تحديد وطن من خلال معايير موضوعية مثل العرق أو المجموعة الإثنية التي تتشارك خصائص مشتركة (مثل اللغة أو الدين)^{١٢}. في المقابل، فإن البديل، ربما الأكثر حذراً لاقتصاد صغير مفتوح خاصة في عصر العولمة الحالي، يمكن تحديد دولة من خلال رغبة الأشخاص الذين يتشاركون تاريخاً مشتركاً العيش والعمل سوياً في المستقبل.

٦٣. يمكن تحديد الإستراتيجية على أنها توزيع الوسائل بهدف تحقيق الغايات من السياسة (الأهداف). وتتضمن المقادير الأساسية للإستراتيجيات الناجحة الرؤية المشتركة والفهم المشترك للأهداف، والأولويات الواضحة والمستدامة، والمؤشرات لرصد التقدم.

¹² ملاحظة إمكانية مناقشة المعايير الموضوعية، فعلى سبيل المثال، إن التمييز بين الأعراق غير واضح، والإثنية لم تكن دائماً موضوعية. بالإضافة إلى ذلك، فإن أية لغة ليست متجردة من التأثيرات الخارجية في حين أن الانشقاقات الهائلة، حتى بين الأديان الموحدة الكبرى يشير إلى طبيعة المعتقد غير الموضوعية.

٦٤. وبالتالي يمكن أن تكون رؤية الإستراتيجية الوطنية الاجتماعية على النحو التالي: تسريع التنمية البشرية والإنتاجية ، والحد من الفقر والضعف بطريقة تعزز التماسك الاجتماعي والعلاقة بين جميع المواطنين والدولة.
٦٥. أما العناصر المتضمنة في الإستراتيجية فهي: (أ) الإستراتيجية الوطنية يجب أن تقوم ليس فقط على اعتبارات توزيعية وخيرية، بل يجب أن تعزز القدرات البشرية وتساهم في التنمية البشرية؛ (ب) يجب أن تزيد الإنتاجية على مستوى الاقتصاد الكلي (التنمية الاقتصادية) وتقلص اعتماد المواطنين على الغير، بمن فيهم الدولة أو مجموعاتهم الخاصة؛ (ت) في حال تحقيق أي من الهدفين السابقين، سوف تتحقق حماية أكبر للدخل (الاعتماد الذاتي والتأمين الذاتي) للعائلات والأفراد، وفوارق أقل بين المجموعات في النتائج؛ (ث) لكن ستبقى الحاجة إلى التأمين الاجتماعي الرسمي ودعم العاجزين عن الاستفادة من الاقتصاد المتنامي (مثلاً الأطفال الضعفاء، المعوقين أو الشيوخ الفقراء)؛ (ج) يجب تحقيق كل ما سبق بطريقة تزيد من التماسك الاجتماعي وتقرب بين المواطنين وبين الدولة.
٦٦. ويمكن تحقيق الأهداف التنموية للإستراتيجية الاجتماعية من خلال تعزيز التعاون بين وزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة التعليم ووزارة الصحة، على سبيل التعداد وليس الحصر. بالإضافة إلى تفادي الازدواجية بين هذه الوزارات، من شأن هذا التعاون أن يؤدي إلى تحديد أدق لمن يعجز عن تحسين رأس مالهم البشري بأنفسهم، وبالتالي تقديم دعم أفضل لهم، أو حماية وضعهم الصحي. بالإضافة إلى هدف التنمية البشرية الموجه إلى العائلات والأفراد، فإن هذا التعاون سوف يساعد أيضاً في التنمية الاقتصادية من خلال إنتاجية أعلى مدى الحياة.
٦٧. يمكن تحقيق هدف شبكة الأمان الاجتماعي من خلال تحسين استهداف الفقراء والضعفاء، مما يجعل من الممكن توزيع الإنفاق الاجتماعي العام على أساس الحاجة. وهذا يتطلب، أولاً، تطوير آليات لبلوغ الفقراء، والتي قد تتضمن وسائل "استهداف توكيلي" (على ضوء غياب اختبارات الدخل والموجودات في لبنان) أو استهداف فنوي مثلاً المعوقين والشيوخ. ثانياً، توزيع الموارد مباشرة على الفقراء مقابل مثلاً الممارسات الحالية القائمة على تسديد المخصصات المختلفة والمنافع إلى مجموعات محددة. وثالثاً، التعاقد من الباطن لتقديم الخدمات الاجتماعية من خارج القطاع العام بفعالية أكبر وشفافية عندما تعجز الحكومة عن تقديم هذه الخدمات بفعالية أكبر.
٦٨. ويمكن لهدف التأمين الاجتماعي أن يكمل الهدفين السابقين إذا توفر له الدعم بنظام أكثر فعالية واستدامة. وكما يرد في النص الخانة (١) فإن النظام الحالي يعجز عن تقديم التأمين المناسب حتى عندما يقوم بتقديمه (مثلاً لا يتضمن تأمين البطالة). ويمكن تحقيق المزيد مع موارد أقل ، وفي هذه الحالة فإن نظام التأمين الاجتماعي الذي خضع للإصلاح قد يقدم منافع صحية أفضل، ويعزز شبكة الأمان الاجتماعي ويرفع من أمان العمال (من الآثار الأخرى أيضاً هي تقليص حوافز الهجرة).

٧. تنفيذ الإستراتيجية

المسار حتى الآن

٦٩. يتطلب تنفيذ الإستراتيجية الاجتماعية خلق هيئة تنسيق تقوم بتحديد الأهداف بحسب الأولوية وتقرر في توزيع الوسائل من أجل تحقيق هذه الأهداف. وقد تم تشكيل هذه اللجنة مع تشكيل اللجنة الاجتماعية المشتركة بين الوزارات، والتي اجتمعت مرات عدة منذ باريس ٣. كما وأخرجت اللجنة، بالتعاون مع شركة دولية، خطة من المبادرات والمعالم الأساسية والمتطلبات المالية بحسب خطة عمل اجتماعية.
٧٠. وقد قامت أغلبية الوكالات الحكومية بدراسات وحددت الحاجات التي يجب معالجتها وفي حالات عديدة، اتخذت القرارات المناسبة (وبعضها ما زال ينتظر المصادقة). سوف تحتاج الكيانات الحكومية المختلفة المعنية بالقطاعات الاجتماعية إلى متابعة الأهداف المتفق عليها في خطة العمل الاجتماعية، والتي لا تتضمن عناصر جديدة يمكن الاعتراض عليها أو تأخيرها لاعتبارات مالية. مثلاً، بات معروفاً واتخذت الخطوات المناسبة لتفادي الازدواجية في البرامج بين مختلف الوزارات في حين تسير المناقشات لتحديث الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
٧١. يجري تحضير التدابير التي من شأنها تعزيز فعالية استخدام الخدمات التي يوفرها القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية والمانحين الدوليين. وتتضمن هذه التدابير مسح للمنظمات غير الحكومية، خلق وحدة لرصد نشاطات المانحين الدوليين لدى وزارة المالية، وتطوير معايير اختيار مقدمي الخدمات الاجتماعية، وآليات لرصد وتقييم النتائج.

الطريق أمامنا

٧٢. لكن يتطلب تنفيذ العديد من النشاطات الواردة في خطة العمل الاجتماعية أو المقترحة في هذا التقرير القدرات، والموارد والوقت، في حين تبدأ نتائجها بالظهور واقعياً على المدى المتوسط وأبعد. وبالتالي، في المدى الأقرب، يمكن أن تعطى بعض النشاطات المركزة الأولوية على قاعدة أنها أساسية أكثر من سواها، وتأثيرها قد يكون مباشراً، وتنفيذها سهل نسبياً ويحترم الحيادية الضريبية (ضمن الميزانية العامة، وليس فقط الإنفاق الاجتماعي). على ضوء هذه الاعتبارات، قد تتضمن القطاعات الأولوية ما يلي:

الوسائل

٧٣. يمكن تحقيق الكثير مع توفر الوسائل والعمليات الجيدة بصرف النظر عن السياسات أو البرامج القائمة:

- تطوير وإدخال اختبارات الدخل / الموجودات أو أي بديل مناسب (مثل الوسائل التوكيلية) بهدف تحديد الفقراء والضعفاء بطريقة موضوعية. ما إن يتم تحديد هذه المجموعات، يمكن أن تتوفر لها أشكالاً مختلفة من الدعم (مثلاً النقدي أو العيني، المشروط وغير المشروط) من الموارد التي أعيد توجيهها من النشاطات القائمة، والتي أظهرت تأثيراً متدنٍ على الفقر (مثل الإعانات الحكومية للمنتجين).
- إدخال المحاسبة الاجتماعية الدقيقة للإنفاق على التنمية البشرية وشبكات الأمان.
- مسح وتنسيق الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الدولة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمانحين الدوليين.
- تحسين الترتيبات على التعاقد من الباطن لتقديم الخدمات الاجتماعية مع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.
- إدخال آليات الرصد وتقييم الأثر على السياسات والبرامج والمشاريع.
- زيادة الحوار بين أصحاب المصلحة الحقيقية، ومثلاً إعادة إحياء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ECOSOC؛
- زيادة الوعي العام بالحاجة إلى الإصلاحات الاجتماعية ومنافع المقاربة الجديدة المقترحة للسياسة الاجتماعية.

السياسات / البرامج

٧٤. جميع مجالات التنمية البشرية والتأمين الاجتماعي وشبكات الأمان تحتاج إلى المعالجة لكن تعطى الأولوية - حتى على أساس تجريبي لكل من :

- التعليم: ضمان تعميم الالتحاق بالتعليم الأساسي، وخفض التكرار ورفع الحفظ من خلال مخطط تحويلات نقدية مشروطة مثلاً؛
- الصحة: تحسين الرعاية الصحية ربما من خلال التركيز في المرحلة الأولى على خدمات العلاج في المستشفيات للمعوقين، واستقاء العيّر من أجل إصلاحات أشمل في القطاع الصحي؛
- التأمين الاجتماعي: تنفيذ الإصلاحات في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وبالتوازي، ترشيد الخدمات الاجتماعية ذات الصلة (على سبيل المثال، إن توسيع نطاق التغطية وزيادة فعالية التأمينات الصحية قد يؤدي تلقائياً إلى خفض المدفوعات المخصصة لغير المضمونين)؛
- الشيخوخة: استكشاف جدوى تقديم المساعدات النقدية (المعاشات التقاعدية الاجتماعية غير الاكتتابية) على الفقراء المسنين الذين لا يتلقون معاشات تقاعدية.

- سوق العمل: دعوة الشركاء الاجتماعيين لإعداد اقتراح إلى الحكومة حول تأمين البطالة؛ دراسة الآثار على سوق العمل والنتائج الاجتماعية الأشمل الناجمة عن هجرة اللبنانيين ووجود العمّال الأجانب في لبنان.

الإحصائيات

٧٥. يمكن للإحصائيات أن تقضي على الانطباعات الخاطئة وتحسن عملية اختيار السياسات:
- المعطيات الإدارية: تنسيق السجلات العامة وحفظها على الكمبيوتر واستخدامها في اختيار السياسات الاجتماعية وتصميمها ورصدها.
 - بيانات المسح: إدخال تعداد منتظم وموثوق حول الجوانب الأساسية في القطاعات الاجتماعية مثل دخل الأسرة والنفقات، وخصائص العمالة والنتائج، ومكاسب العمل.
 - الحصول على الإحصائيات: إعادة النظر في قوانين السرية، وإلغاء أوضاع الملكية، وجعل المسوح متاحة للعموم (مثلاً على شبكة الإنترنت) حالماً تصبح نهائية.

التبعات المالية

٧٦. إن تحقيق أهداف أية إستراتيجية سوف يتطلب تعديلات مالية متناظرة. ومن الواضح أنه في حال تمت الإصلاحات ضمن الميزانيات المتوفرة للوكالات الفردية والبرامج، فليس من الممكن تنفيذ العديد منها. لكن هذا لا يعني أنه لا يجب بذل الجهد من أجل زيادة الكفاءة والفعالية الداخلية (الكفاءة التشغيلية) للنشاطات القائمة. بل يعني أنه يجب توفير مخصصات مالية إضافية للقطاعات الأولوية تترافق مع تخفيضات في القطاعات غير الفاعلة، ومنها مثلاً، الدعم المالي الأساسي المقدم حالياً إلى شركة كهرباء لبنان والذي يمتص موارد توازي الموارد المخصصة لوزارتي التعليم والصحة معاً. إن ميزانية وزارة الشؤون الاجتماعية أدنى مثلاً من نصف الدعم المالي الممنوح لمزارعي التبغ والسكر والقمح. يمكن استخدام العائدات الإضافية من الخصخصة أو الوفر الناتج عن الاندماج المالي أيضاً في الاستثمارات الاجتماعية شرط أن تكون العائدات على هذه الاستثمارات أعلى من عبء تسديد الدين.

٧٧. يقترح التقرير الحالي عدداً من النشاطات المتدنية الكلفة وذات التأثير الشامل. وتتضمن تطوير آليات الاستهداف (مثل استطلاع الموارد بالوكالة، إلى أن تصبح السجلات الإدارية حول المداخل والموجودات متاحة) والتوسع في التغطية، ونوعية وانتظام الإحصائيات الاجتماعية. وتسهل أيضاً مباشرة العمل على الميزانيات الاجتماعية، ومسح البرامج الاجتماعية، وأيضاً تدابير أكثر شفافية وفعالية للتعاقد بالباطن لتقديم الخدمات الاجتماعية مع مقدمي الخدمات غير العاميين. إدخال الرصد والتقييم، وتحسين الحوار بين أصحاب المصلحة الحقيقية وزيادة الوعي العام، وجميعها مجالات تنتج حداً أدنى من التبعات المالية.

وبالتالي يمكن اعتماد الخيار الثالث البديل الأكثر فعالية. إذ أنه الخيار الأفضل في تأمين الزخم الضروري للبنان ليتجاوب بفعالية مع التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي يواجهها. ومن شأنه أن يؤمن الاحترام لمواطنيه ووجهات نظرهم، ويجعل المواطنين منتجين ويعتمدون على أنفسهم. ويقدم الحماية الاجتماعية أيضاً ويضمن ضد المخاطر.

من غير الممكن تقييم التأثير المحدد للأعمال المقترحة مسبقاً، لكن التوقع العام يقول بأن الاقتراحات الواردة في هذا التقرير تصب في التوجه الصحيح. وفي حال اعتمدت، فإن التوصيات تشجع على ترشيد الموارد العامة الشحيحة بين البدائل المتنافسة، وتأمين الناظر الأكثر فعالية وتماسكاً بين الأعمال المختلفة المعتمدة، وتحريك عدد أكبر من اللاعبين. أما من حيث تأثيرها العام، فإن الاقتراحات يمكن أن تشجع النمو البشرية، وتحقق توزيعاً أكثر فعالية للموارد البشرية، وتزيد من امكانيات العمال، وتقدم تأميناً أكثر فعالية وأمناً أكبر وحماية اجتماعية أكثر شمولية.

الملحق ٢: خلفية العروض والمؤتمرات

١. هيام فاخوري
حول الإعاقة
٢. فرانسوا فرح
حول السياسة الاجتماعية
٣. إيلي مخايل
حول الأطفال
٤. سوسن المصري
حول الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر ٢٠٠٤
٥. رمزي نعمان
حول التنمية المجتمعية
٦. هيثم عمر
حول الإستراتيجية الاجتماعية
٧. زياد عبد الصمد
حول المنظمات غير الحكومية
٨. عبلة سباعي
حول الشيخوخة
٩. زافيريس زاناتوس
حول الاقتصاد السياسي للسلع العامة
١٠. بوز آلن هاميلتن
حول تنفيذ ومتطلبات خطة العمل الاجتماعي