

ورقة موقف منظمات العمّال حول الحماية الاجتماعية في لبنان نحو حماية الحقوق الاجتماعيّة والاقتصاديّة وتعزيز الاندماج الاقتصاديّ لجميع العمّال

في سياق البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتطورة باستمرار، بدأت منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، بالشراكة مع مجموعة بيوند (Beyond Group)، في آذار/مارس 2020، سلسلة من الحوارات حول الحماية الاجتماعية ضمت مجموعة متنوعة من منظمات العمّال (النقابات والاتحادات وسواها). والهدف من الحوار توفير منصة لصياغة مجموعة من الأولويات وإيصالها للحكومة بهدف التأثير على الإصلاح في مجال الحماية الاجتماعية الأكثر صلة بالحركة العمالية. وقد وضعت هذه الورقة بناءً على المناقشات التي أجريت خلال ورشة العمل، على أن يُعتبر المحتوى بمثابة نقطة انطلاق للشرع في حوار بناء مع الحكومة حول بناء نظام حماية اجتماعية شامل وجامع وقائم على الحقوق.

الأساس المنطقي للتغيير:

منذ أوائل التسعينيات، أدّى النموذج الاقتصادي الرّيعي الذي تمّ تبنيه في لبنان إلى تفكيك القطاعات الإنتاجية بشكل فعليّ، وساهم في تحويل الثروة من أغلبية الطبقة العاملة إلى أقلية مختارة من أصحاب رأس المال. في موازاة ذلك، تمّ إضعاف الحركة العمالية تدريجياً من خلال التّدخل القسريّ من مختلف الفاعلين السياسيين، بحيث أصبح تأثير النقابات العمالية على صنع السياسات ضئيلاً جداً. ونتيجة لذلك، باتت حقوق العمّال الاجتماعية والاقتصادية ومطالب مواطني الطبقة العاملة أكثر عرضة للتهميش على مرّ السنين.

على الرغم من أنّ الإطار القانوني الوطني يوفّر بعض أشكال الحماية للعمّال، إلا أنّ العديد من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية غير منصوص عليها في القانون المحلي (مثل معاشات الشيخوخة / التقاعد، وتعويضات البطالة، وما إلى ذلك) وفقاً للتشريعات الأكثر تقدماً وبما يتوافق مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة. وبذلك بقي ميزان القوى لصالح أصحاب العمل على حساب العمّال.

إضافة إلى ذلك، عمّقت الأزمة الاقتصادية الفجوة في نظام الحماية الاجتماعية في لبنان، وزادت الحاجة إلى تطوير استجابة اجتماعية واقتصادية شاملة لإعادة الاستقرار والتماسك الاجتماعيين. في السياق الحالي، لا بدّ لأيّ استجابة أن تكون ذات هدفين: التخفيف من الحرمان على المدى القصير، والتنمية المستدامة والشاملة على المدى الطويل.

هذا، ومن الضروري بمكان المضي بإجراء حوار مع مجموعة من منظمات العمّال والمجتمع المدني، وذلك لضمان أنّ أيّ سياسة أو برنامج من برامج الحماية الاجتماعية تدعمها الحكومة، تتبنّى نهجًا قائمًا على الحقوق، وتُسهم في تحقيق العدالة الاجتماعية والإدماج الاقتصادي. فإنّ مثل هذه المشاركة مهمة أيضًا لضمان تخصيص الموارد المحدودة بكفاءة من أجل دعم الفئات الأكثر ضعفًا، ومساءلة أصحاب المصلحة الحكوميين.

التحديات الرئيسية:

أدت الأزمة الاقتصادية، إلى جانب جائحة كوفيد-19، إلى تفاقم العديد من التّحديات التي يواجهها اللبنانيون طوال حياتهم:

- انعدام الأمن في الدخل خلال الشيخوخة:

- يُقدَّر عدد المسنين (65 سنة وما فوق) الذين لا يتمتعون بأيّ شكل من أشكال التغطية التقاعدية بـ 80٪، ممّا يعني ارتفاع مستوى انعدام الأمن في الدّخل خلال الشّيوخة¹. في الواقع، يواصل حوالي 26٪ من الرّجال العمل بعد سن التقاعد الرّسمي (31,7٪ بين سن 65-74 سنة، و15,7٪ لمن تتراوح أعمارهم بين 75 سنة وما فوق، وحوالي 11٪ بعد سن 80)².
- تتنوّع طرائق تغطية الضّمان الاجتماعي بشكل كبير بين المخطّطات العامّة والخاصّة، حيث هناك مزايا تقاعدية سخية للقطاع العام، وما من مزايا تقاعدية للقطاع الخاص (تعويض نهاية الخدمة فقط). والجدير بالذكر أيضًا أنّ الموظّفين غير النظاميين لا يستفيدون من أيّ شكل من أشكال تغطية المعاشات التقاعدية.
- مع إشارة واضحة من الحكومة إلى انخفاض قيمة العملة (3500 ليرة لبنانية مقابل الدولار) على مدى السّنوات الأربع المقبلة، وموجة من التّضخّم غير المنضبط للسلع الأساسيّة (تتراوح بين 23٪ كحد أدنى و67٪³ كحد أقصى)، انخفضت القوّة الشّرائية لمزايا المعاشات التقاعدية للعاملين في القطاع العام وتعويضات العاملين في القطاع الخاص بصورة كبيرة.

- غياب الحماية من بعض أوجه الضعف في دورة الحياة المتعلقة بالعمل:

- لا يزال الحق في تعويض البطالة خارج إطار قانون العمل اللبناني. ومع ارتفاع معدّل البطالة بشكل حاد بسبب الأزمة الاقتصادية، يتعرّض السّكان في سن العمل إلى درجة عالية من انعدام الأمن في الدّخل نتيجة لذلك.

¹ كبار السن في لبنان: حقائق وآفاق، مركز دراسات الشيخوخة، 2011

² المرجع السابق

³ معهد الاستشارات والأبحاث (CRI)، 2020

○ من المفترض أن تشمل خدمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي التأمين ضد الأمراض والإصابات المهنية وفقاً للمادة 8 من قانون الضمان الاجتماعي، لكن الفرع المعني لم يتم تفعيله بعد.

- تغطية منخفضة، عدم اتساق وعدم مساواة في مزايا التأمين الصحي الاجتماعي:

○ مع ربط التأمين الصحي الاجتماعي مباشرة بالعمل النظامي، يتم استبعاد شريحة كبيرة من السكان بطبيعتها. في الواقع، 56% فقط من السكان مشمولون بمزايا التأمين الصحي⁴، والباقي يفتقر إلى أي تغطية رسمية. وبالتالي، فإن العمال الزراعيين والعمال الموسمييين والعمال المنزليين وأولئك العاملين لحسابهم الخاص ذوي الدخل المنخفض هم الأكثر تأثراً في هذا الصدد.

○ ثمة ستة صناديق للتأمين الاجتماعي قائمة على العمل، بالإضافة إلى وزارة الصحة العامة بصفتها "مؤمن الملاذ الأخير" للفئة التي لا تتمتع بأي تغطية رسمية. هذا، وأدت الطبيعة التعددية لنظام الرعاية الصحية إلى تفاوتات ملحوظة في الوصول المالي إلى الرعاية الصحية، حيث أن لكل خطة استحقاقات / مزايا مختلفة ومعايير تغطية مختلفة.

- التطبيق المحدود لقانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي:

○ تتيح قدرة التفتيش المحدودة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للمؤسسات النظامية بالاستمرار بعدم التصريح عن كل الموظفين لديهم، وذلك للتهرب من دفع مستحقات الضمان الاجتماعي. إلى ذلك، فإن قدرة التفتيش المحدودة لوزارة العمل تقيد قدرتها على ضمان تطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بشروط العمل (ساعات العمل والأجور والإجازات، إلخ.) ومعاينة المخالفين.

○ على الرغم من أن القانون ينص على أنه ينبغي تعديل الحد الأدنى للأجور وفقاً لتكلفة المعيشة (بناءً على لجنة مؤشر الأسعار)، لم يتم رفع آخر حد أدنى للأجور في العام 2012 وفقاً لمؤشرات الأسعار المنهجية. وبذلك لم يتغير الحد الأدنى للأجور منذ ذلك الحين.

وتم أيضاً عوامل هيكلية أساسية خارجة عن نطاق الحماية الاجتماعية تقوض الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للعمال. على وجه الخصوص، نسلط الضوء على ما يلي:

- يتميّز الاقتصاد اللبناني بكونه غير نظامي بدرجة عالية، حيث تبلغ نسبة العمالة غير النظامية 55.5%. وتقدر إدارة الإحصاءات المركزية أنّ أكثر من 82% من أفقر خمس من السكان اللبنانيين يعملون بشكل غير نظامي⁶، مما يشير إلى أنّ العشوائية ترسخ إطاراً منهجياً لعدم المساواة ويؤدّي إلى تقويض الأمن الاجتماعي والاقتصادي للأسر الأشدّ فقراً.
- أدّى غياب السياسات الاقتصادية التي تحفّز القطاعات الإنتاجية في لبنان إلى انعدام فرص العمل. ونتيجة لذلك، يعاني لبنان من مستويات عالية من البطالة الهيكلية ومن تركيز الوظائف في قطاعات ذات إنتاجية منخفضة.
- إنّ تأثير النقابات العمالية على سياسات سوق العمل هامشي للغاية، حيث تفتقر النقابات إلى القدرة التمثيلية ولديها دوافع سياسية. وهذا يعني أنّ الحركة العمالية لديها قدرة تفاوضية محدودة جداً لتحسين ظروف العمل.
- يعتمد النظام الضريبي بشكل كبير على الضرائب غير المباشرة، وخاصة ضريبة القيمة المضافة (التي أصبحت تشكّل 28% من إجمالي إيرادات الحكومة اعتباراً من العام 2017). ونظراً لأنّ ضريبة القيمة المضافة وسواها من الضرائب غير المباشرة موحّدة بين جميع المستهلكين وتغضّ الطرف عن مستويات دخلهم، فهي تعتبر رجعية. بالتالي، لا تؤدّي السياسات الضريبية وظيفتها في إعادة توزيع الثروة، بل تزيد من عدم المساواة.
- أدّى انخفاض النفقات الرأسمالية وغياب سياسات التخطيط العامة إلى تردّي البنية التحتية وسوء تنظيم قطاع السلع والخدمات الاجتماعية (النقل والإسكان وما إلى ذلك)، وكلّ ذلك يقوّض الحقوق الاجتماعية والاقتصادية ونوعية حياة اللبنانيين.

الأولويات الرئيسية:

بناءً على التّحديات المذكورة أعلاه، الحاجة كبيرة إلى استثمارات هامة لتطوير نظام حماية اجتماعية شامل وقائم على الحقوق يكون قادراً على توفير الدّعم الكافي للعمّال طوال دورة الحياة. وقد برزت الأولويات التالية خلال الحوار:

الأولويات	ركيزة الحماية الاجتماعية
-----------	--------------------------

4 مسح القوى العاملة وظروف المعيشة الأسرية، CAS / ILO، 2018-2019

5 المرجع السابق

6 الكرامة على المحك: تحديات الوصول إلى العمل اللائق في لبنان، موقع الإغاثة، 2017

<ul style="list-style-type: none"> • توسيع التغطية لتشمل جميع العمّال (القطاع النّظامي وغير النّظامي) • توحيد المعايير والمبادئ عبر المخطّطات العامة والخاصّة ضمن إطار جماعيّ لتنسيق المزاييا والاستحقاقات • تعزيز الرقابة والإشراف (آليات قطاعيّة لتعزيز الإنفاذ والتصريح عن العمّال في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وما إلى ذلك)، وتعزيز التّسيق بين الهيئات العامّة • إنشاء نظام منصف وسخي لمعاش الشيخوخة (ضمان ربط المزاييا التقاعدية بمؤشر النّضج) • تعزيز قدرة التّأمين الصّحي (بما في ذلك رعاية الأسنان، إلخ). • إدخال تعويضات البطالة • المصادقة على الاتفاقية رقم 102 الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) للعام 1952 	<p>التأمين الاجتماعي</p>
<ul style="list-style-type: none"> • الحدّ من الاعتماد على المنظّمات / المؤسسات الخاصّة في تقديم الخدمات وتعزيز دور المؤسسات العامّة • تقديم المساعدة الاجتماعيّة لجميع السّكان المسنين • تطوير برامج شبكات الأمان الإنتاجيّة، حيث يرتبط تمويل المساعدة الاجتماعيّة بالمشاريع الإنتاجية (المشاريع الزراعيّة والوصول إلى الأسواق والتدريب على المهارات الفنيّة / بناء القدرات، وما إلى ذلك) • إشراك المجتمع المدني ومنظّمات العمّال في المناقشات حول تصميم البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً، بما في ذلك الإشارة إلى نهج الاستهداف • توفير الشّفاقيّة والمساءلة في البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً لضمان عدم تسييس الفوائد 	<p>المساعدة الاجتماعيّة</p>
<ul style="list-style-type: none"> • زيادة الاستثمار في التّعليم العام وضمان التّعليم الإلزامي في المرحلتين الابتدائيّة والثّانويّة • توفير رعاية صحّيّة شاملة وجامعة • تطوير سياسات الإسكان التي تحمي النّاس 	<p>الرفاه الاجتماعي والنفاد المالي للخدمات</p>

<ul style="list-style-type: none">• ضمان الامتثال لقانون العمل (تعزيز مجلس تحكيم العمل، وربط الحد الأدنى للأجور بمؤشر غلاء المعيشة، إلخ).• توفير المزيد من الحماية العمالية، بما في ذلك للعمال غير النظاميين (تقليص نطاق التسريح التعسفي، إلخ).• تعزيز الحرية النقابية بالتصديق على الاتفاقية رقم 87 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم وتنفيذها• وضع سياسات سوق عمل نشطة (التخطيط والتوجيه للمطابقة الوظيفية ودعم القطاعات الإنتاجية -الصناعة والزراعة والتدريب المهني والحوافز لإضفاء الطابع النظامي على العمل، إلخ).• تعزيز دور الهيئات العامة ذات الصلة ودعم التنسيق فيما بينها (المؤسسة الوطنية للاستخدام، وزارة العمل، إلخ).	<p>سياسات / برامج سوق العمل</p>
--	---------------------------------