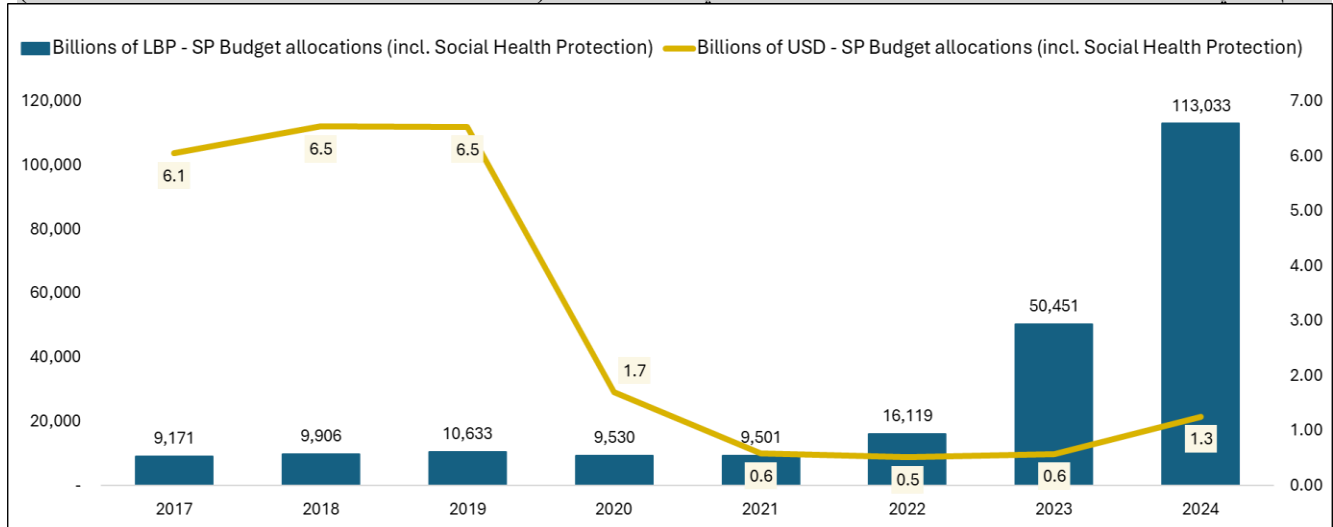


تقرير مراجعة الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية (2017-2024) أبرز الوقائع والخلاصات

تقرير مراجعة الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية للفترة 2017-2024، هو ثمرة تعاون بين معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ومنظمة العمل الدولية، واليونسف. يسلط الضوء على التحولات الرئيسية التي طرأت على تمويل الحماية الاجتماعية واتجاهات الإنفاق عليها خلال السنوات السبع الماضية. تهدف هذه المراجعة إلى إغناء إصلاحات السياسات المالية والاجتماعية، وتعزيز استجابة الدولة للأزمة المستمرة، وتوجيه القرارات المتعلقة بتمويل وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية للحماية الاجتماعية. تقدّم هذه المذكرة لمحة عن أبرز ما توصل إليه التقرير.

- ارتفعت الاعتمادات المخصصة للحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحية) بالقيمة الاسمية، لكنها تراجعت بشكل حاد بالقيمة الحقيقية. فقد زادت هذه الاعتمادات من 6,921 مليار ليرة لبنانية في العام 2017 إلى 50,149 مليار ليرة في العام 2024. إلا أن قيمتها الحقيقية¹ تدهورت بنسبة تقارب 87%، حيث انخفضت من نحو 4.6 مليار دولار أميركي في عام 2017 إلى حوالي 0.6 مليار دولار فقط في العام 2024، ما يعكس تآكلاً حاداً في القدرة الفعلية على الإنفاق خلال هذه الفترة.
- تراجعت إجمالي الاعتمادات المرسودة للحماية الاجتماعية، بما في ذلك الحماية الصحية، بالقيمة الحقيقية. فقد انخفض مجموع الاعتمادات المرسودة من نحو 6.1 مليار د.ل. في العام 2017 إلى حوالي 1.3 مليار د.ل. في العام 2024، أي بتراجع يُقدَّر بنحو 79%، ما يعكس الانخفاض الحاد في التمويل الفعلي لهذا القطاع. (الرسم البياني 1)

الرسم البياني 1: الاعتمادات المخصصة للحماية الاجتماعية بين عامي 2017 و2024 (بمليارات الدولارات الأميركية ومليارات الليرات اللبنانية)

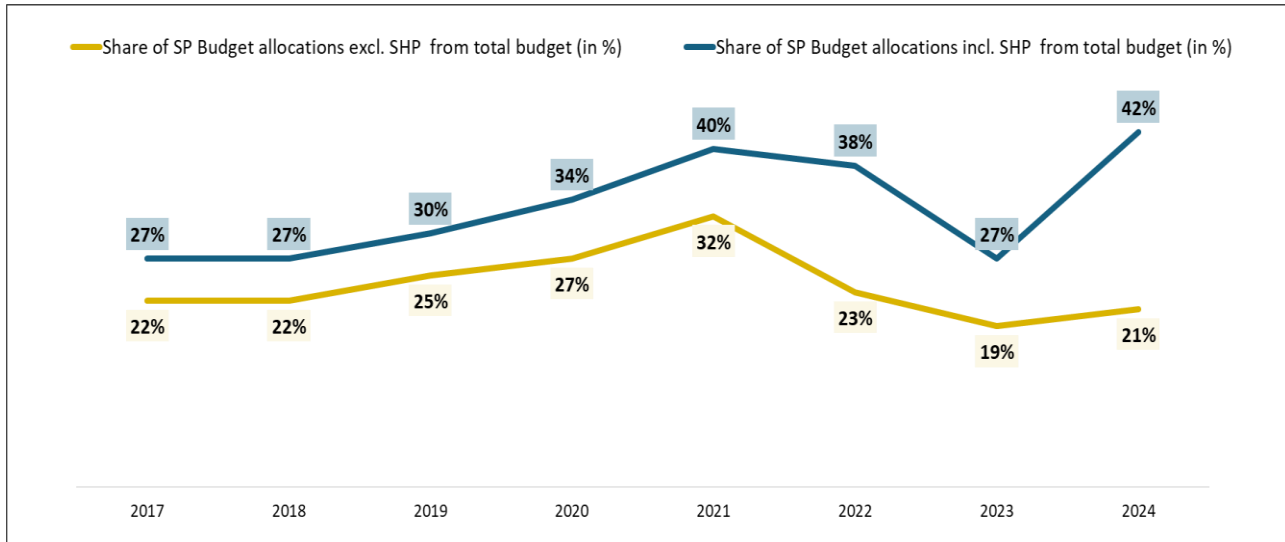


تم اعتماد متوسط سعر الصرف اليومي السنوي المسجل في السوق. يشمل إجمالي الاعتمادات الإنفاق من الموازنة العامة والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة، باستثناء 2024 الذي لا يتضمن بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة لعدم توافرها.

¹ مصطلح "القيمة الحقيقية" لا يشير إلى الأرقام المعدلة حسب التضخم، بل يُقصد به القيمة المقابلة للمبالغ المحولة من الليرة اللبنانية إلى الدولار الأميركي.

- يعتمد تمويل الحماية الاجتماعية في لبنان بشكل أساسي على المصادر العامة، باستثناء المساهمات المقدمة من المانحين. وتشمل هذه المصادر الموازنة العامة، موارد الخزينة، إلى جانب الاشتراكات التي يتم تحصيلها من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة.
- تمثل الحماية الاجتماعية نسبة كبيرة ومتزايدة من إجمالي الموازنة الوطنية. ففي العام 2024، بلغت حصة الحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحية) نحو 21% من إجمالي الموازنة، مقارنةً بمتوسط بلغ 24% خلال الفترة من 2017 إلى 2024. أما عند احتساب الحماية الصحية الاجتماعية ضمن هذا الإنفاق، فترتفع النسبة إلى 42% في العام 2024، بمتوسط عام بلغ 33% خلال الفترة نفسها (انظر الرسم البياني 2).

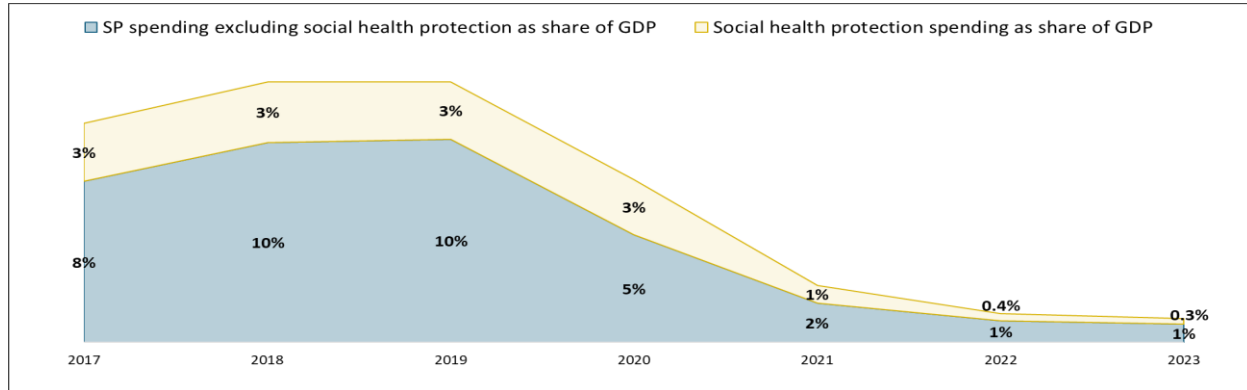
الرسم البياني 2: نسبة حجم الإنفاق على الحماية الاجتماعية من إجمالي الموازنة للفترة بين 2017 و 2024.



يشمل إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية في هذا الرسم البياني الاعتمادات المخصصة ضمن موازنة الدولة فقط.

- شهد الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان (باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية) تراجعاً حاداً كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. ففي العام 2023، لم يتجاوز هذا الإنفاق 2% من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنةً بمتوسط بلغ 6% خلال الفترة بين 2017 و 2024 (انظر الرسم البياني 3). وبالمقارنة، تُظهر بيانات منظمة العمل الدولية أن متوسط الإنفاق على الحماية الاجتماعية في معظم الدول النامية ذات الدخل المنخفض يتراوح بين 4% و 5% من الناتج المحلي الإجمالي، في حين يبلغ هذا المتوسط في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عادةً ما بين 8% و 12%. ويعكس ذلك تدني حجم الاستثمار في الحماية الاجتماعية في لبنان مقارنة بالدول المجاورة والمماثلة.

الرسم البياني 3: نسبة الإنفاق المخصّص والمنفّذ على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي للفترة بين 2017 و 2023.



تمّ اعتماد متوسط سعر الصرف اليومي السنوي المسجل في السوق يشمل إجمالي الاعتمادات والإنفاق على الحماية الاجتماعية، الاعتمادات والإنفاق من الموازنة العامة، ومن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ومن تعاونية موظفي الدولة.

- يعكس توزيع الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان اختلالاً واضحاً في الأولويات بين مكونات النظام المختلفة. ف فيما يتعلق بالأركان الخمسة للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، يُوجّه الجزء الأكبر من الإنفاق نحو ركن التأمينات الاجتماعية، الذي يستحوذ على نسبة 57.7% من إجمالي الإنفاق. في المقابل، يبقى الإنفاق على المساعدات الاجتماعية محدوداً، لا سيما بعد إلغاء الدعم الذي كان يُصنّف سابقاً ضمن المساعدات الاجتماعية. ولم يتم إعادة تخصيص هذا الإنفاق بشكل متناسب إلى برامج دعم الدخل المباشر الأخرى مما سبّب بانخفاض الإنفاق على المساعدة الاجتماعية بشكل عام. (راجع الرسم البياني 4)

الرسم البياني 4: نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي وفقاً لركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بين عامي 2017 و 2023.

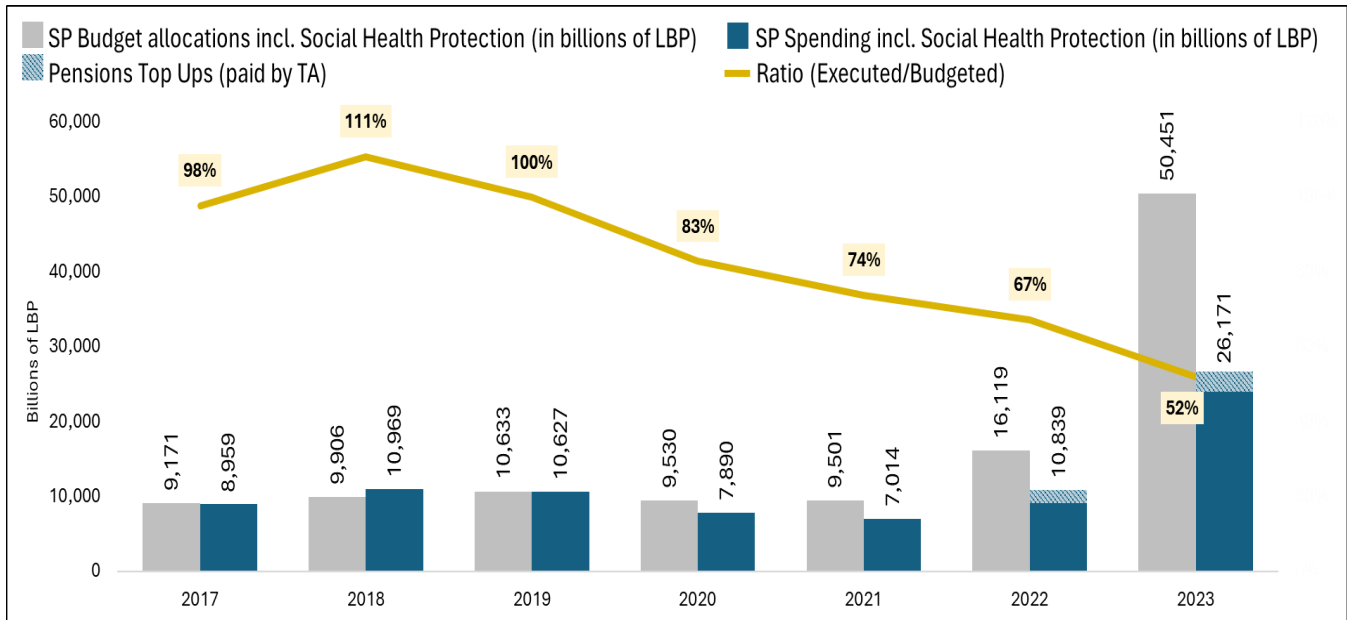
	Pillar					
	Financial Access to Education	Social Insurance	Social Assistance	Social Welfare	Financial Access to Health	Eco Incl & Labor Activation
2017	4%	43%	23%	2%	27%	2%
2018	4%	45%	25%	1%	24%	1%
2019	2%	50%	23%	1%	22%	1%
2020	4%	59%	0%	1%	36%	0%
2021	3%	64%	0%	0.4%	32%	0%
2022	4%	72%	0%	0.3%	23%	0%
2023	2%	71%	0%	1%	27%	0%

Figures include Subsidies such as Transfers to EDL

يشمل إجمالي الاعتمادات والإنفاق من الموازنة العامة، ومن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ومن تعاونية موظفي الدولة، يُستثنى منها بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة للعام 2024 لعدم توفرها.

- تمثل معاشات التقاعد في القطاع العام، بما في ذلك تعويضات نهاية الخدمة، أكبر مكون منفرد من مكونات الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان، رغم أنها تغطي فقط 2.5% من السكان. وقد بلغ متوسط الإنفاق على التقاعد حوالي 11% من إجمالي الموازنة العامة و2.1% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة بين 2017 و2024. وخلال هذه الفترة، استحوذت معاشات التقاعد في القطاع العام على نحو 77% من إجمالي الإنفاق على التأمينات الاجتماعية، بما في ذلك الحماية الصحية، ما يبرز خللاً كبيراً في التوازن بين حجم التغطية وتخصيص الموارد.
- يُعتبر موظفو القطاع العام، وبشكل خاص عناصر القوى الأمنية والعسكرية، المستفيدين الرئيسيين من الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان. وضمن هذا القطاع، تحظى الأجهزة الأمنية والعسكرية بحصص مالية تفوق بكثير تلك المخصصة للموظفين المدنيين، كما يتضح هذا الفرق في كل من الاعتمادات المعتمدة وفي الإنفاق الفعلي.
- تدهورت كفاءة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بشكل ملحوظ خلال مرحلة ما بعد الأزمة. ويُقاس هذا التدهور بنسبة التنفيذ الفعلي إلى الاعتمادات المرصودة في الموازنة، حيث انخفضت الكفاءة إلى نحو 52% في العام 2023، مقارنة بمتوسط بلغ 83% خلال الفترة الممتدة من 2017 إلى 2023. ويشير هذا التراجع إلى تزايد الصعوبات في تحويل المخصصات المالية إلى إنفاق فعلي فعال (انظر الرسم البياني 5).

الرسم البياني 5: نتائج تنفيذ الإنفاق على الحماية الاجتماعية للفترة 2017-2023.



يشمل إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية في هذا الرسم البياني، الإنفاق من الموازنة العامة، ومن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ومن تعاونية موظفي الدولة.

• شهدت السنوات 2021-2023 انخفاضاً كبيراً في مستوى الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية، حيث سُجِّل ضعف ملحوظ في تنفيذ الموازنات المرصودة. ويُعزى هذا القصور إلى ثلاثة عوامل رئيسية:

1. نقص شديد في السيولة نتيجة محدودية إيرادات الدولة ؛
2. ممارسات شجعت صرف النفقات الطارئة والنفقات غير القابلة للتأجيل ؛
3. ضعف القدرات المؤسسية، ما حدّ من قدرة الجهات المعنية على تنفيذ البرامج المُخصَّصة بفعالية وكفاءة.

سبعة تحديات علينا أخذها في الاعتبار عند النظر في تمويل الحماية الاجتماعية في لبنان

1. القصور الهيكلي ما قبل الأزمة وعدم كفاءة توزيع الموارد: حيث لا يزال الإنفاق على الحماية الاجتماعية موجهاً بشكل غير عادل إلى فئات محدودة من غير الفقراء، ويركّز بشكل أساسي على التأمينات الاجتماعية، ما يحدّ من فعاليته في الوصول إلى الشرائح الأكثر هشاشة ويؤدي إلى اختلال في العدالة والفعالية.
 2. شح الموارد العامة وضعف تعبئة الموارد البديلة: تعاني المالية العامة من تراجع كبير في الإيرادات، ما يقيد قدرة الدولة على تمويل برامج الحماية الاجتماعية. ويظل الاعتماد على المساهمات الدولية والجهات المانحة كبيراً، في ظل غياب آليات مستدامة لتوليد موارد وطنية إضافية، مثل الضرائب التصاعدية أو المساهمات التضامنية.
 3. ضرورة زيادة مساهمة الدولة في تمويل البرامج غير القائمة على الاشتراكات، وإعادة توجيه الموارد نحو الفقراء والفئات الضعيفة.
 4. انخفاض عدد المساهمين النشطين نتيجة ارتفاع معدلات البطالة، إضافة إلى التدهور السريع في قيمة المنافع المستندة إلى الاشتراكات، ما ينعكس سلباً على المعاشات التقاعدية وتعويضات نهاية الخدمة لفئة سكانية تتجه نحو الشيخوخة.
 5. ارتفاع نسبة العمالة غير النظامية، يشكّل عائقاً أمام توسيع قاعدة المساهمين في برامج التأمينات الاجتماعية، ويقوّض استدامة الصناديق، الأمر الذي يستدعي تعزيز فرص العمل النظامي.
 6. ضعف القدرات الإدارية والمؤسسية: تؤثر البنية الإدارية المحدودة على قدرة الدولة في تخطيط وتنفيذ وتمويل برامج الحماية الاجتماعية بفعالية واستدامة.
 7. الحاجة إلى تنفيذ تدريجي وفعال للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى إطار واضح لتحديد الأولويات مبني على الأدلة، يشمل تحليل الكلفة وتقييم مستويات الهشاشة.
- تتطلب هذه التحديات إصلاحات جذرية على مستوى السياسات، وترسيخ أسس تمويل مستدام، بما يضمن بناء نظام حماية اجتماعية أكثر عدالة وشمولية ومناعة.

التوصيات:

تستند هذه التوصيات إلى مبادئ الملاءمة، والتناسق، والكفاءة، والقيمة الفضلى لإنفاق المال العام، إضافة إلى الاستدامة. وتهدف إلى هيكلة الإنفاق على الحماية الاجتماعية، بحيث يصبح أكثر فاعلية في التخصيص وأكثر عدالة في التوزيع. كما تسعى لضمان توفر البيانات اللازمة لتوجيه تخصيص الموارد، وتعزيز منظومة تمويل الحماية الاجتماعية.

تشكل هذه التوصيات أساساً للحوار بين مختلف الجهات المعنية، وتتطلب تقييماً معمقاً للتحقق من قابليتها للتنفيذ، وضمان تحقيق نتائج طويلة الأمد ومستدامة في مجال الحماية الاجتماعية، وذلك في ظل التحديات المالية المستمرة..

1. **توسيع وتحسين جودة البيانات المتعلقة بالحماية الاجتماعية**، من خلال تطوير نظام تصنيف الإنفاق ضمن الموازنة، وضمان النشر المنتظم للبيانات الوطنية ذات الصلة مثل البيانات المالية العامة، وبيانات الأسر، وبيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وبيانات الصناديق الضامنة، وكذلك التمويل من خلال الآليات الدولية للمساعدات التنموية الموجهة للحماية الاجتماعية وغيرها. تُعد البيانات الموثوقة عنصراً أساسياً لاتخاذ قرارات شفافة ومبنية على الأدلة.

2. **تعزيز القدرات المؤسسية للجهات المعنية بتقديم وتمويل خدمات الحماية الاجتماعية**، من خلال بناء الخبرات في مجالات تخطيط الموازنات، وتقدير التكاليف، وإدارة البيانات (تسجيلها والإبلاغ عنها)، إضافة إلى وضع آليات مراجعة منتظمة ومنهجية للموازنات بهدف تحسين المساءلة والكفاءة.

3. **توسيع الحيز المالي**، من خلال تخصيص جزء محدد من جهود تعبئة الموارد المحلية لتعزيز تمويل الحماية الاجتماعية، بما يضمن تدفقات تمويلية مستدامة وقابلة للتنبؤ.

4. **تسريع تنفيذ الإصلاحات الهيكلية لضمان استدامة جهود الحماية الاجتماعية على المدى الطويل**، مثل إصلاح نظام التقاعد في القطاع العام، وتطبيق قانون التقاعد الجديد، وإجراء دراسات كلفة دقيقة للبرامج المدرجة في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، وإعداد استراتيجية تمويل متوسطة إلى طويلة الأجل تتماشى مع حجم وطبيعة المنافع المقدمة تدريجياً، إلى جانب تنفيذ إصلاحات شاملة في إدارة الموازنة العامة.

5. **إدارة التغيير**، من خلال التواصل والمشاركة الاستباقية، وذلك عبر إطلاق حملة توعوية عامة ومنسقة، والتعاون المبكر مع وزارة المالية لتقييم القدرة على تحمل الكلفة، واستشراف الآثار الاجتماعية والاقتصادية المحتملة لزيادة الاستثمارات في الحماية الاجتماعية.