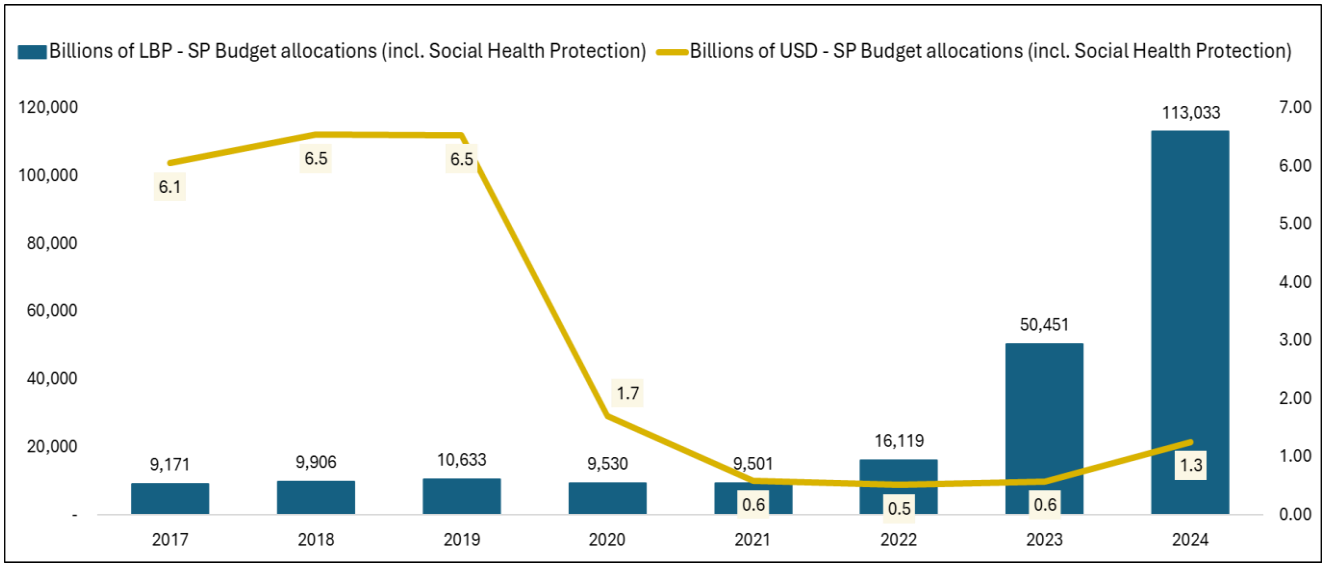
# تقرير مراجعة الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية (2017–2024)
## أبرز الوقائع والنتائج المستخلصة

***تقرير مراجعة الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية – (2017–2024) هو ثمرة تعاون مشترك بين معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ومنظمة العمل الدولية، واليونيسف. يسلّط الضوء على التغيّرات الرئيسية التي طرأت على تمويل برامج الحماية الاجتماعية وإنفاقها خلال السنوات السبع الماضية. وتهدف نتائج هذه المراجعة إلى إغناء إصلاحات السياسات المالية والاجتماعية، ودعم استجابة الدولة للأزمة المستمّرة، وتوجيه القرارات المتعلّقة بتمويل وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية.***

- زادت الاعتمادات المخصّصة في الموازنة العامة للحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحية) بالقيمة الاسمية من 6,921 مليار ليرة لبنانية في العام 2017 إلى 50,149 مليار ليرة لبنانية في العام 2024. غير أنّه عند تحويل هذه الاعتمادات إلى الدولار الأميركي، يتبيّن أنّ قيمتها الحقيقية تراجعت بشكل كبير، إذ انخفضت من نحو 4.6 مليار دولار إلى ما يقارب 0.6 مليار دولار، **ما يعكس تآكلاً حاداً في القدرة الفعلية على الإنفاق** خلال هذه الفترة.
- بلغ إجمالي الاعتماد المرصود للحماية الاجتماعية بما فيها الحماية الصحية، حوالي 1.3 مليار دولار أمريكي في عام 2024، مقارنةً بنحو 6.1 مليار دولار في عام 2017. (الرسم البياني 1)

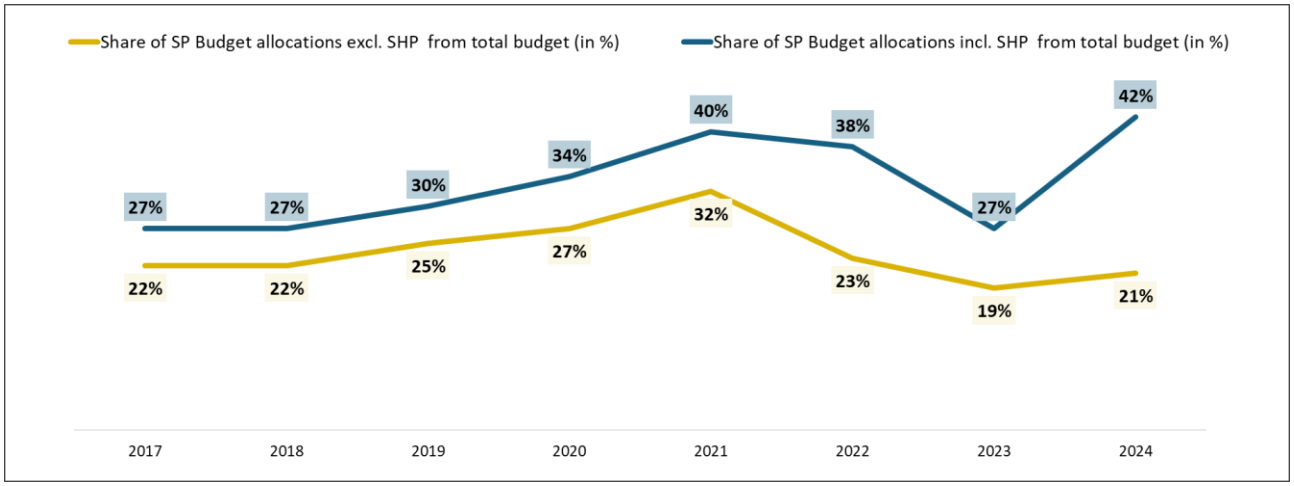
الرسم البياني 1: الاعتمادات المخصّصة للحماية الاجتماعية بين عامي 2017 و2024 (بمليارات الدولارات الأميركية ومليارات الليرات اللبنانية)




*تمّ تحويل الاعتمادات المخصّصة للحماية الاجتماعية إلى الدولار الأميركي استناداً إلى متوسط أسعار الصرف اليومية السنوية المسجّلة في السوق الفعلية. يشمل إجمالي هذه الاعتمادات في هذا الرسم البياني الإنفاق من الموازنة العامة والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة، باستثناء عام 2024 الذي لا يتضمّن بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة لعدم توافرها.*

- يعتمد نظام الحماية الاجتماعية، باستثناء التمويل المقدّم من المانحين، بشكل أساسي على مصادر تمويل محلية تشمل الموازنة العامة، والخزينة ، إلى جانب الاشتراكات التي يتم تحصيلها من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة.
- **بلغت حصة الحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحية) نحو 21% من إجمالي موازنة العام 2024**، مقارنةً بمتوسط بلغ 24% خلال الفترة من 2017 إلى 2024. **وترتفع نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية إلى 42%** من الموازنة نفسها **عند احتساب الحماية الصحية ضمن هذه النفقات**، مما يرفع متوسط هذه النسبة في الفترة ذاتها إلى 33% (انظر الرسم البياني 2).

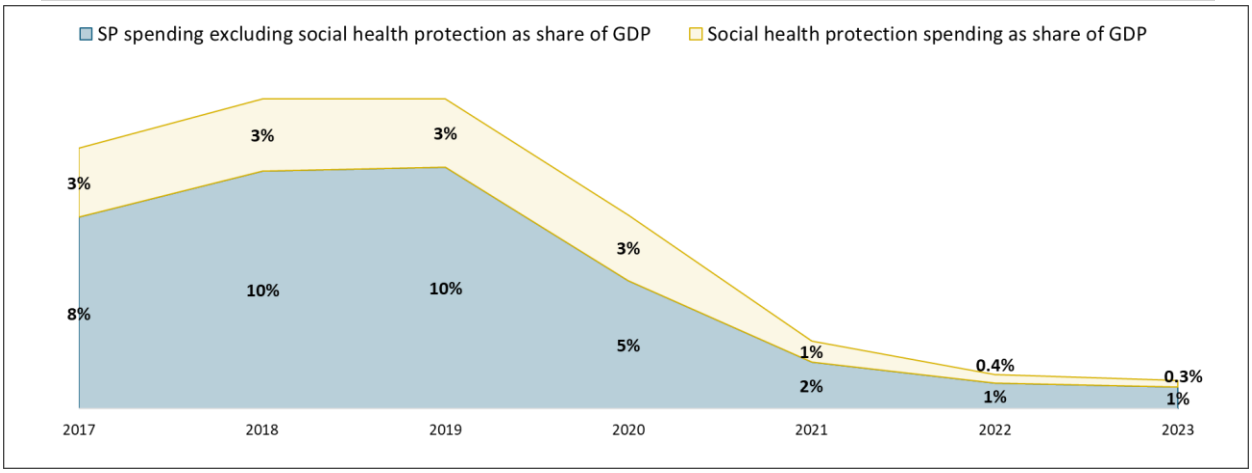
الرسم البياني 2: نسبة حجم الإنفاق على الحماية الاجتماعية من إجمالي الموازنة للفترة بين 2017 و2024.




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

- مثّلت الحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحية) حوالي 2% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2023، مقارنةً بمتوسط قدره 6% خلال الفترة من 2017 حتى 2024 (انظر الرسم البياني 3).

الرسم البياني 3: نسبة الإنفاق المخصّص والمنفّذ على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي للفترة بين 2017 و2023.



*تمّ تحويل إنفاق الحماية الاجتماعية إلى الدولار الأميركي بناءً على متوسط سعر الصرف اليومي السنوي المسجّل في السوق الفعلية. ويشمل إجمالي الاعتمادات والإنفاق على الحماية الاجتماعية في هذا الرسم البياني، الاعتمادات والإنفاق من الموازنة العامة، ومن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ومن تعاونية موظفي الدولة.*

- شهدت التأمينات الاجتماعية زيادة كبيرة في الإنفاق مقارنة بالركائز الخمس الأخرى للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، حيث شكّلت حوالي 57.7% من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية. أما الاستثمارات في المساعدات الاجتماعية فهي محدودة، لا سيما بعد التوقّف التدريجي للدعم المالي، الذي كان يُعطى ضمن المساعدة الاجتماعية دون تُحوَّل ميزانيات المساعدة الاجتماعية إلى برامج دعم الدخل المباشر. (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 و2023.

| | 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

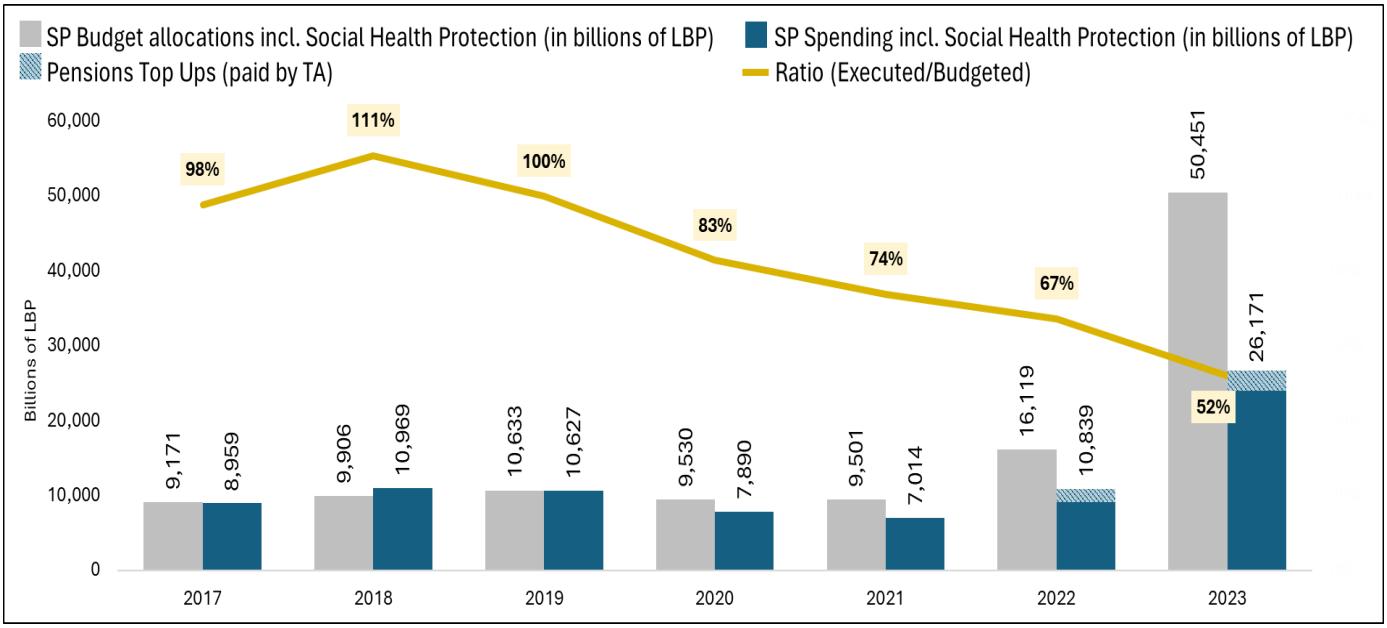
*يشمل إجمالي الاعتمادات والإنفاق على الحماية الاجتماعية في هذا الرسم البياني، الاعتمادات والإنفاق من الموازنة العامة، ومن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ومن تعاونية موظفي الدولة، يُستثنى منها بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة للعام 2024 لعدم توفّرها.*

- **تمثّل الأموال المخصّصة لرواتب التقاعد في القطاع العام، بما في ذلك تعويضات نهاية الخدمة، أكبر جزء من إنفاق الحماية الاجتماعية.** وتشكل هذه الرواتب في المتوسط حوالي 11% من إجمالي الموازنة العامة و2.1% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2017 و2024. وعلى الرغم من أنّها تغطي فقط نحو 2.5% من السكان، إلا أنَّ رواتب القطاع العام استحوذت على 77% من إجمالي إنفاق موازنة التأمينات الاجتماعية، بما في ذلك الحماية الصحية، خلال هذه الفترة.

- **يُعتبر القطاع العام أكبر مستفيد من الإنفاق على الحماية الاجتماعية** في لبنان. وتحظى الأجهزة الأمنية والقوى المسلحة باعتمادات مالية تتجاوز تلك المخصّصة لموظفي السلك المدني، ويتضح هذا الفرق في كل من الاعتمادات المعتمدة وفي الإنفاق الفعلي.

- **انخفضت كفاءة الإنفاق، وهي نسبة الأموال التي تم صرفها مقارنة بالميزانية المخصّصة، بشكل كبير بعد الأزمة.** ووصلت إلى 52% فقط في عام 2023، بينما كان المتوسط خلال الفترة من 2017 إلى 2023 حوالي 83% (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 الفترة من 2021 إلى 2023 تراجعاً في مستوى الإنفاق مقارنةً بالاعتمادات المخصّصة للحماية الاجتماعية، ويعود ذلك بشكل رئيسي إلى ثلاثة عوامل: أولاً، نقص شديد في السيولة نتيجة محدودية إيرادات الدولة؛ ثانياً، تركيز إدارة الخزينة على صرف النفقات الطارئة والنفقات غير القابلة للتأجيل؛ ثالثاً، تراجع القدرات المؤسسية.

## التوصيات:

تستند هذه التوصيات إلى مبادئ الملاءمة، والتناسق، والكفاءة، والقيمة الفضلى لإنفاق المال العام، إضافة إلى الاستدامة. وتهدف إلى تعزيز هيكلة الإنفاق على الحماية الاجتماعية، بحيث يصبح أكثر فاعلية في التخصيص وأكثر عدالة في التوزيع. كما تسعى لضمان توّفر البيانات اللازمة لتوجيه تخصيص الموارد، وتعزيز منظومة تمويل الحماية الاجتماعية. وتمثّل هذه التوصيات قاعدة أساسية للنقاش والتشاور مع الجهات المعنية، مع إمكانية إجراء تقييمات إضافية لقياس جدواها وتأثيرها المستدام على المدى الطويل.

1. **توسيع وتحسين جودة البيانات المتعلقة بالحماية الاجتماعية،** من خلال تطوير نظام تصنيف الإنفاق ضمن الموازنة، والنشر المنتظم للبيانات الوطنية ذات الصلة مثل البيانات المالية العامة، وبيانات الأسر، وبيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وبيانات الصناديق الضامنة، وكذلك التمويلات الرسمية للمساعدات التنموية الموجهة للحماية الاجتماعية وغيرها.

2. **تعزيز القدرات المؤسسية للجهات المعنية بتقديم وتمويل خدمات الحماية الاجتماعية،** عبر تطوير مهارات إعداد الموازنات وتقدير التكاليف، وتحسين تسجيل البيانات وإعداد التقارير، واعتماد منهجيات دورية لمراجعة الموازنات.

3. **توسيع الحيز المالي،** من خلال تخصيص جزء من الموارد الناتجة عن استراتيجية تعبئة الموارد المحلية لتمويل برامج الحماية الاجتماعية.

4. **تسريع تنفيذ الإصلاحات الهيكلية لضمان استدامة جهود الحماية الاجتماعية على المدى الطويل،** مثل تطبيق قانون التقاعد، وإصلاح نظام معاشات القطاع العام، وتقدير تكاليف البرامج المدرجة في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، وإعداد استراتيجية تمويل متوسطة وطويلة الأجل تعتمد على حجم وطبيعة المنافع المقدمة تدريجياً، إلى جانب تنفيذ إصلاحات شاملة في إدارة الموازنة.

5. **إدارة التغيير،** عبر إطلاق حملة تواصل عامة منسقة، والتعاون المبكّر مع وزارة المالية لتقييم القدرة على تحمل تكاليف زيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية، وتحليل النتائج المتوقّعة لذلك.