

إنفاق الحكومة على الحماية الاجتماعية في لبنان¹

2024-2017



بتمويل مشترك من
الاتحاد الأوروبي



النقاط الرئيسية

- تراجعاً كبيراً في قدرة الإنفاق على الحماية الاجتماعية في فترة ما بعد الأزمة: على الرغم من الزيادات الاسمية، تراجعت مخصصات الحماية الاجتماعية بنسبة 78% من حيث القيمة الحقيقية، من 6.1 مليار دولار أمريكي عام 2017 إلى 1.3 مليار دولار أمريكي عام 2024 أو من 12% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2017 إلى 2.7% عام 2023 مما يعكس الأثر المدمر لانخفاض قيمة العملة والقيود المالية.
- استمرار أنماط الإنفاق غير المنصفة: يبقى القطاع العام المستفيد الأكبر من الإنفاق على الحماية الاجتماعية، إذ تحظى الأجهزة الأمنية والقوات المسلحة على مخصصات أكبر من موظفي الدولة المدنيين، بينما يبقى الإنفاق الموجه إلى الفقراء والفئات الأكثر هشاشة محدوداً للغاية.
- تراجع حاد في كفاءة التنفيذ: انخفضت كفاءة الإنفاق بشكل ملحوظ بعد الأزمة، حيث لم ينفذ سوى 52% من النفقات المرسودة عام 2023 مقابل 100% عام 2019، مما يشير إلى قيود حادة في القدرات والسيولة.
- اختلالات هيكلية في البنية الأساسية للحماية الاجتماعية تفاقم من عدم المساواة: يستحوذ التأمين الاجتماعي على الجزء الأكبر من الإنفاق المخصص للحماية الاجتماعية، مما يحدّ من الاستثمارات الموجهة للمساعدات الاجتماعية بينما تستهلك معاشات التقاعد 77% من موازنات التأمين الاجتماعي رغم أنها تغطي فقط 2% من السكان.
- الاستدامة المالية عند نقطة حرجية: مع تصاعد الضغوط على الجهات المانحة وعدم وضوح مستقبل المساعدات الخارجية، يحتاج لبنان بشكل ملحّ إلى تعبئة الموارد المحلية وإجراء إصلاحات بنوية لتمويل الحماية الاجتماعية.
- الإدارة المجزأة تضعف التخطيط الاستراتيجي: تحديات التنسيق تضعف التخطيط الشامل للحماية الاجتماعية والإشراف عليها.

تحليل اقتصادي كمي: نمو شكلي يخفي تراجعاً حقيقياً

تحليل الإنفاق: اختلالات بنوية ونفقات مصنّفة بشكل غير دقيق

هيكل التمويل: أزمة الاستدامة والاعتماد على الجهات المانحة

الاستنتاجات والتوصيات

¹ تمّ إعداد هذا التقرير بفضل التعاون بين معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، وبدعم سخّي من الاتحاد الأوروبي.

لبنان في أزمة: الفقر والنزاع والهشاشة الاجتماعية في تزايد

منذ عام 2019، يواجه لبنان أزمة متعدّدة الأبعاد غير مسبقة أعادت تشكيل مشهد الحماية الاجتماعية بشكل أساسي. فقد أدى الانهيار الاقتصادي إلى تآكل المداخيل والمدخرات ومعاشات التقاعد، مما خلق احتياجات اجتماعية غير مسبقة في الوقت الذي كانت فيه قدرة الدولة على الاستجابة محدودة للغاية. تضاعفت معدّلات الفقر أكثر من ثلاث مرات من 11% عام 2012 إلى 33% عام 2022²، مع تفاقم عمق وشدة الفقر خاصة بين الفئات السكانية الأكثر هشاشة. وصلت معدّلات البطالة والعمل بساعات أقل مما تحتاجه أو ترغبه القوى العاملة لحد الخطر، بحيث بلغت نسبته 50.1% ونسبة البطالة بين الشباب دروتها لتصل إلى 57.6% (إدارة الإحصاء المركزي، 2022).

ازدادت الحالة سوءاً مع اندلاع النزاع في 8 تشرين الأول 2023، والذي تصعّد إلى صراع واسع النطاق بحلول أيلول 2024. قُدّرت الكلفة الإجمالية للأضرار المادية والخسائر الاقتصادية الناتجة عن الحرب، بحسب تقييم الأضرار والاحتياجات السريع الصادر عن البنك الدولي بما لا يقلّ عن 14 مليار دولار أمريكي (البنك الدولي، 2025)، فيما أكثر من 1.2 مليون شخص هجّروا داخلياً، علماً أنّ النساء والأطفال وكبار السن وذوو الإعاقة واللاجئون كانوا أكثر عرضة للتأثر غير المتكافئ بتداعيات الحرب. كما يقدر أنّ 166 ألف شخص تقريباً فقدوا وظائفهم، ما يعادل خسائر في الأجور تصل إلى 168 مليون دولار أمريكي، كما بلغت أضرار المساكن وحدها نحو 4.6 مليار دولار أمريكي.

محطات بارزة رغم الأزمة: تقدّم في تطوير الحماية الاجتماعية

رغم هذه التحديات الهائلة، حقّق لبنان أربع محطات بارزة في تطوير الحماية الاجتماعية خلال عامي 2023-2024. تمّ إطلاق "برنامج البديل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة" في نيسان 2023، ممّا يؤمّر دعماً مالياً مباشراً لحوالي 25,000 من ذوي الإعاقة الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و30 عاماً، حيث توسّع تدريجياً ليشمل الفئة العمرية من 0 إلى 30 سنة وما فوق 65. وفي كانون الأول 2023، أقرّ مجلس النواب القانون الجديد لمعاشات التقاعد الذي يؤسّس لنظام شامل للمعاشات خاص بالعاملين في القطاع الخاص (منظمة العمل الدولية، 2023). في تشرين الثاني 2023، أقرّت الحكومة اللبنانية رسمياً "الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية" والتي أطلقت لاحقاً في شباط 2024. ترسم هذه الاستراتيجية رؤية لبناء نظام حماية اجتماعية قائم على الحقوق، يهدف إلى تحسين التغطية وتعزيز الحوكمة، وصولاً إلى نظام شامل، مرن، ومستدام مالياً.

علاوة على ذلك، تمّ توسيع البرامج الاجتماعية القائمة وتسريع وتيرة إدارتها وتوحيدها، لا سيما "البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً" (NPTP)، وبرنامج "شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة" (ESSN) اللذين تم دمجهما في تشرين الثاني 2024 في إطار برنامج موحد لمكافحة الفقر، يُعرف باسم "أمان". مولّت هذه المبادرات بشكل أساسي من خلال المساعدات الإنمائية الرسمية المُقدّمة من المجتمع الدولي (ODA)، مما يبرز استمرار التحديات المتعلقة بضعف القدرة التمويلية المحلية.

تحليل اقتصادي كلّّي: نمو شكلي يخفي تراجعاً حقيقياً

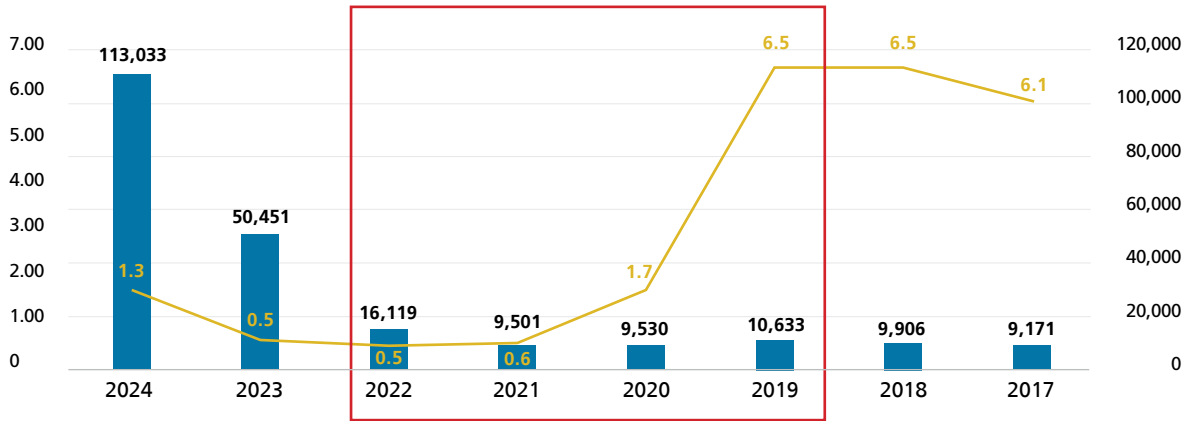
تأخّر في تعديل الموازنة وقيود مالية

تكشف التحليلات المالية الكلية الأولية عن نمطين رئيسيين في الإنفاق على الحماية الاجتماعية منذ بدء الأزمة. أولاً، لم تبدأ الحكومة اللبنانية في زيادة حجم موازنتها بشكل ملحوظ، بالقيمة الاسمية، بما في ذلك المخصّصات للحماية الاجتماعية، قبل عام 2023، أي في السنة الرابعة من عمر الأزمة. ويعكس هذا التأخير حدّة القيود المالية من جهة، والتعصّب المستمر في مسار إعداد الموازنة وإقرارها من جهة أخرى.

² شمل المسح الذي أجراه البنك الدولي خلال 2023 - 2024، 5 محافظات من أصل 8 محافظات لبنانية، وهي عكار والبقاع وبيروت وجبل لبنان وشمال لبنان. استثنيت محافظات بعلبك الهرمل والنبطية وجنوب لبنان لعدم توفر البيانات الخاصّة بها.

ثانياً، رغم الزيادات الاسمية في المخصصات بالليرة اللبنانية، فقد تراجعت القدرة الفعلية على الإنفاق بشكل حاد عند احتسابها بالدولار الأمريكي. فمخصصات الحماية الاجتماعية ارتفعت من 9,171 مليار ليرة لبنانية عام 2017 إلى 113,033 مليار ليرة عام 2024 بالقيمة الاسمية. غير أنّ هذه المخصصات، عند تحويلها إلى الدولار وفق سعر الصرف الحقيقي في السوق، تراجعت من نحو 6.1 مليارات دولار أمريكي في 2017 إلى 1.3 مليار دولار في 2024، ما يعني انخفاضاً كبيراً في القدرة الشرائية الحقيقية بنسبة 78%.

مخصصات الحماية الاجتماعية بين 2017 و2024 (مليارات الدولارات الأمريكية ومليارات الليرة اللبنانية)

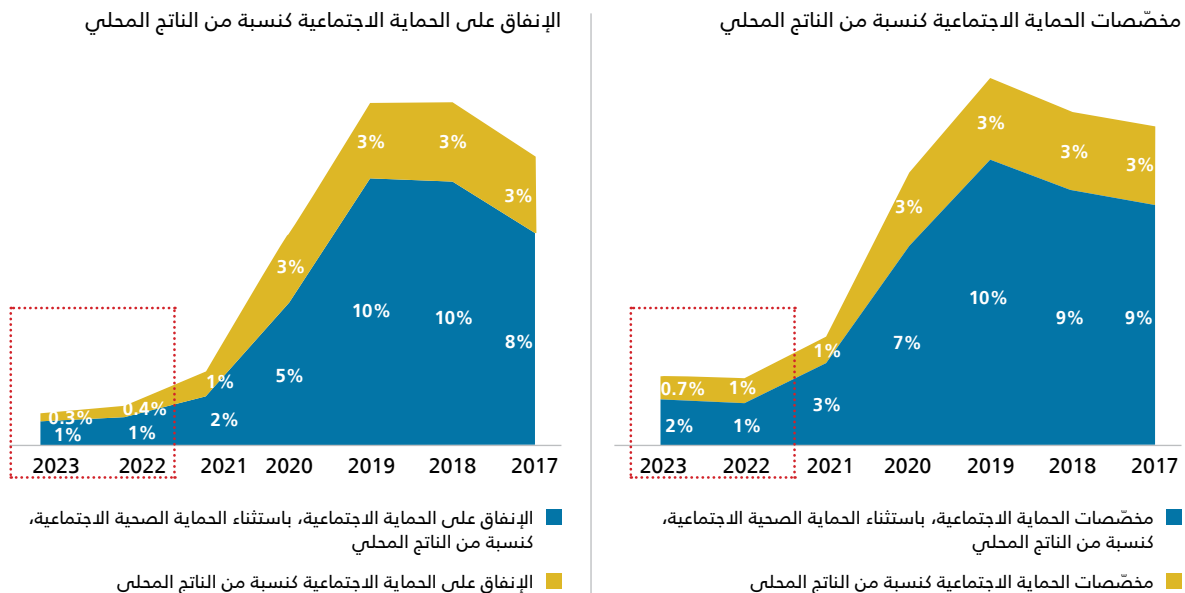


■ مخصصات الحماية الاجتماعية بما في ذلك الحماية الصحية الاجتماعية (مليارات الليرة اللبنانية)
 — مخصصات الحماية الاجتماعية بما في ذلك الحماية الصحية الاجتماعية (مليارات الدولارات الأمريكية)

ملاحظات:

- احتُسبت مخصصات الحماية الاجتماعية بالدولار الأمريكي حسب المتوسط السنوي لسعر الصرف اليومي في السوق الحقيقية.
 - يشمل هذا الرسم البياني الإنفاق من الموازنة العامة والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة، باستثناء مخصصات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة لعام 2024 لعدم توفرها.

الإنفاق المبرصود والمنفّذ على الحماية الاجتماعية (بما في ذلك وباستثناء الحماية الصحية الاجتماعية) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بين 2017 و2023



ملاحظات:

- يشمل مجموع مخصصات ونفقات الحماية الاجتماعية الممثل في هذا الرسم البياني مخصصات ونفقات الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة.

- احتُسب الإنفاق على الحماية الاجتماعية بالدولار الأمريكي حسب المتوسط السنوي لسعر الصرف اليومي في السوق الحقيقية.

مصادر إضافية: موقع "Lira Rate"؛ صندوق النقد الدولي - التوقعات الاقتصادية العالمية.

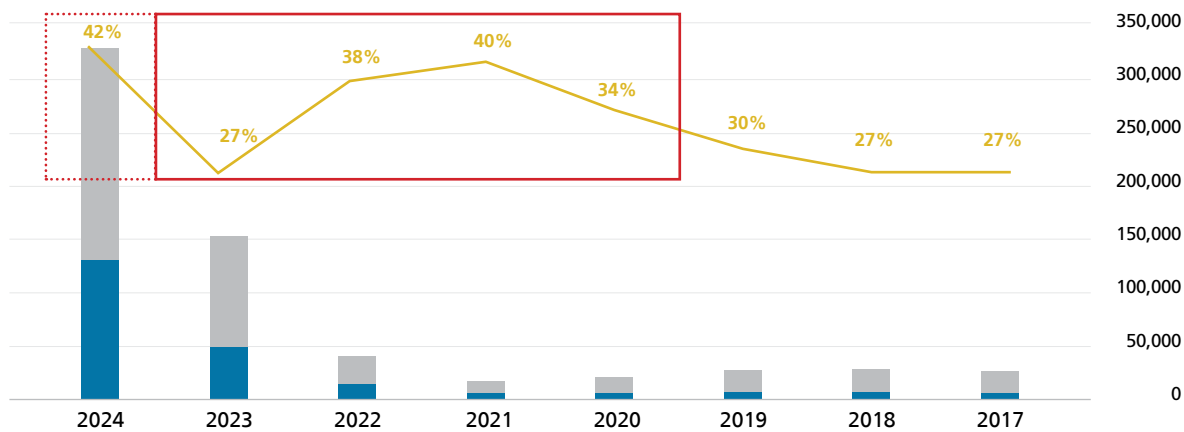
في عام 2023، لم يمتثل الإنفاق على الحماية الاجتماعية سوى 2% من الناتج المحلي الإجمالي، بعد أن كان المعدّل الوسطي يقارب 6% خلال الفترة الممتدة بين 2017 و2024. وللمقارنة، تُظهر بيانات منظمة العمل الدولية أن البلدان النامية منخفضة الدخل تنفق حوالي 4 إلى 5% من الناتج المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية، في حين تتراوح هذه النسبة في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عادةً بين 8 و12% من الناتج، مما يعكس الاستثمار دون المتوسط من قِبَل لبنان في الحماية الاجتماعية مقارنةً بنظرائه الإقليميين.

أكبر حصة من الحماية الاجتماعية مخصّصة للحماية الصحية الاجتماعية

جاءت الزيادات في الإنفاق على الحماية الاجتماعية في معظمها استجابة ظرفية أكثر منها نتيجة تخطيط استراتيجي أو اعتمادها كأولوية فعلية في السياسات العامة. في عام 2024، شكّل الإنفاق على الحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية) 21% من إجمالي الموازنة، بينما ارتفعت هذه النسبة إلى 42% عند احتساب نفقات الحماية الصحية الاجتماعية. ورغم أنّ هذه الأرقام تبدو مرتفعة، إلا أنّها تعكس في الواقع انكماش فئات الإنفاق الأخرى (مثل خدمة الدين والنفقات التشغيلية) وليست نتيجة واضحة لتحديد أولويات الحماية الاجتماعية.

يعود الارتفاع في نسبة مخصّصات الحماية الاجتماعية من إجمالي الموازنة بين 2020-2022 إلى عاملين رئيسيين: التأخّر في تعديل السياسات الضريبية وضعف في حشد الإيرادات ما أدّى إلى تجميد بنود إنفاق أساسية أخرى، والتوتّرات الاجتماعية والصدمات الخارجية (جائحة كورونا وانفجار مرفأ بيروت) التي أجبرت الحكومة إلى اتخاذ إجراءات طارئة لإعادة توجيه الموارد نحو الحماية الصحية الاجتماعية.

حجم مخصّصات الحماية الاجتماعية (بما في ذلك الحماية الصحية الاجتماعية) كجزء من الموازنة العامة بين 2017 و2024



■ مخصّصات الحماية الاجتماعية، باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية (مليارات الليرات اللبنانية)

■ مخصّصات أخرى (مليارات الليرات اللبنانية)

— حصة ميزانية الحماية الاجتماعية من الموازنة العامة (نسبة مئوية)

ملاحظة: يشمل هذا الرسم البياني المخصّصات المرصودة في الموازنة العامة فقط.

فجوات في التنفيذ ومعوّقات في القدرات

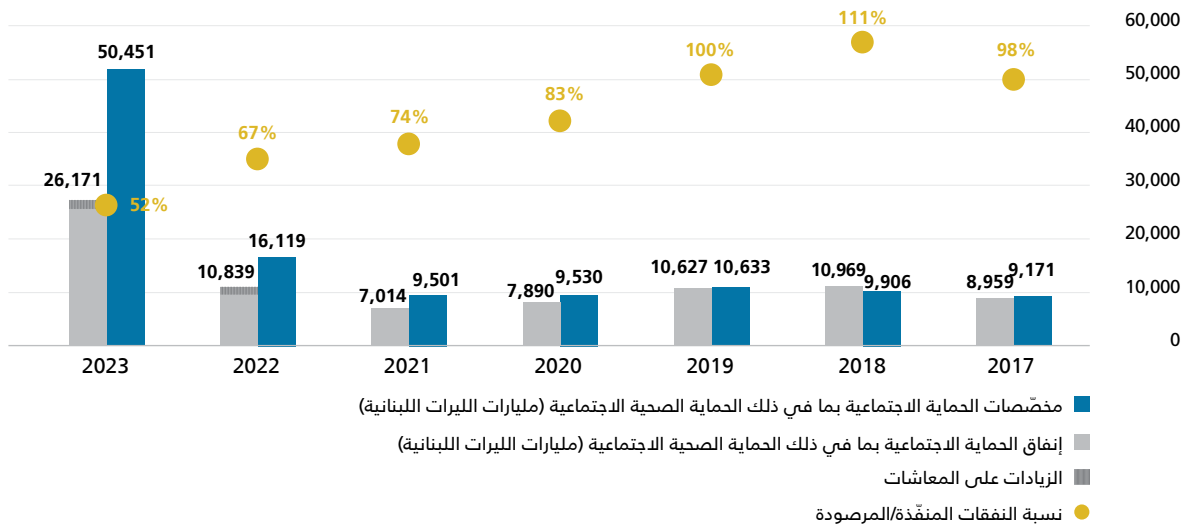
مع تفاقم الأزمة، برزت فجوة متزايدة ومستمرة بين المخصّصات المرصودة في الموازنة والإنفاق الفعلي، لتتحوّل إلى أحد أبرز التحدّيات. في عامي 2018 و 2019، كان التفاوت بين النفقات المرصودة والنفقات المنقّذة محدوداً نسبياً. ولكن بدءاً من عام 2020، أخذت الفجوة تتسع فعلياً، إذ لم يُنفّذ سوى 83% من النفقات المرصودة، لتتراجع هذه النسبة إلى 74% في 2021، وثم إلى 67% في 2022، لتهبط إلى 52% في 2023 وهو أدنى مستوى خلال الفترة.

يُعزى هذا القصور في الإنفاق إلى ثلاثة عوامل رئيسية:

- نقص حاد في السيولة نتيجة تأخّر إعادة تقييم الضرائب وضعف التحصيل؛
- إعطاء الأولوية، بإدارة الخزينة، لصرف الالتزامات الطارئة وغير القابلة للتأجيل؛
- ضعف القدرات المؤسسية ما أجبر الوزارات على العمل ضمن قواعد إنفاق مؤقتة ومقيّدة.

وكانت النتيجة حلقة مفرغة تحدّ فيها القدرة الضعيفة على التنفيذ من مصداقية التخطيط المالي، فيما تؤدي القيود المالية المتزايدة إلى تقليص القدرة على تقديم الخدمات الفعلية على الأرض.

نتيجة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بين 2017 و2023



ملاحظة: يشمل مجموع الإنفاق في هذا الرسم البياني نفقات الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة.

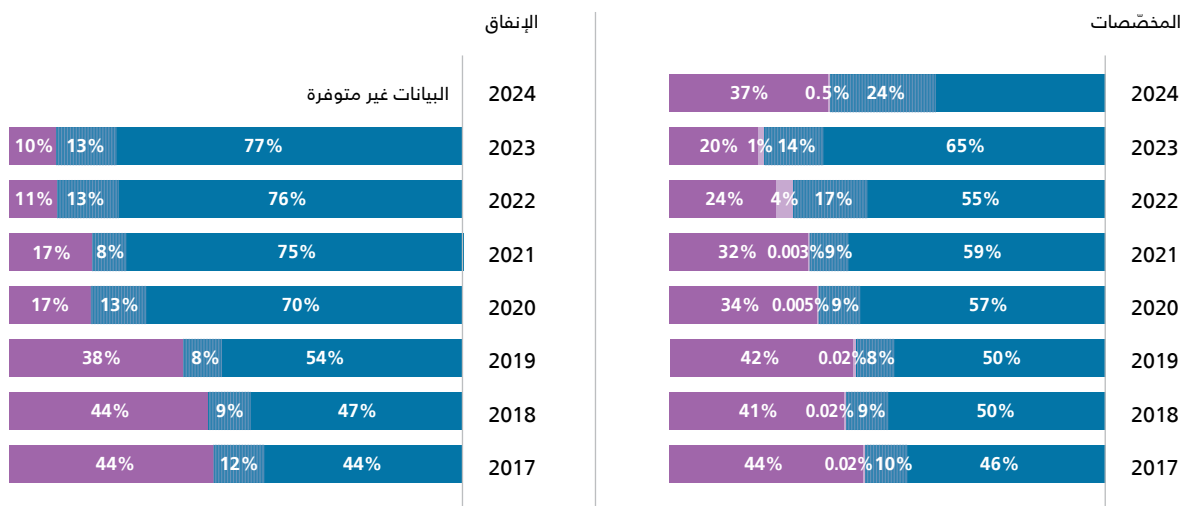
تحليل الإنفاق: اختلالات بنيوية ونفقات مصنّفة بشكل غير دقيق

القصور في التصنيف الوظيفي يضعف مصداقية الموازنة

كشف تحليل مفصّل للتصنيف الحالي للموازنة عن مشاكل بنيوية كبيرة في طريقة تصنيف وتتبع نفقات الحماية الاجتماعية في نظام الموازنة العامة في لبنان. فعلى الرغم من أنّ وزارة المالية تُدرج رسمياً نفقات الحماية الاجتماعية ضمن "الوظيفة العاشرة"، إلا أنّ نحو 39% من الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية يبقى موزّعاً بشكلٍ متشتّت على وظائف موازنة أخرى، بما فيها الصحة (الوظيفة السابعة)، الشؤون الاقتصادية (الوظيفة الرابعة)، والتعليم (الوظيفة التاسعة)، والنظام العام والسلامة العامة (الوظيفة الثالثة).

في المقابل، فإنّ حوالي 14% من المخصّصات المصنّفة حالياً تحت الوظيفة 10 لا تندرج فعلياً ضمن نفقات الحماية الاجتماعية. تؤدي هذه الأخطاء في التصنيف إلى تحديات كبيرة تعيق دقة تحليل الموازنة، وفعالية التخطيط للسياسات، والمساءلة العامة. كما أنّ بنوداً مثل نفقات الاستشفاء، والخدمات الطبية، وتعويضات المرضى والأمومة، ومخصّصات المدارس الخاصة بالقوى الأمنية، تحتاج إلى إعادة تصنيف بما يسمح بتكوين صورة واضحة ودقيقة حول حجم الموارد المخصّصة فعلياً للحماية الاجتماعية.

التصنيف الوظيفي ضمن الوظيفة العاشرة وخارجها بين 2017 و2024³



■ حالياً، مصنّفة ضمن الوظيفة العاشرة كحماية اجتماعية
 ■ حالياً، مصنّفة ضمن الوظيفة العاشرة، لكن يجب تصنيفها ضمن وظائف أخرى
 ■ مصنّفة خارج الوظيفة العاشرة، يجب تصنيفها ضمن الوظيفة العاشرة
 ■ مصنّفة خارج الوظيفة العاشرة (ويجب أن تبقى كذلك)، لكن استُخدمت في مجموعة البيانات لهذه المراجعة فقط

ملاحظة: يشمل مجموع النفقات المبيّنة في هذا الرسم المبالغ المرصودة في الموازنة العامة.

تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية حسب دورة الحياة: تركز الإنفاق على الشيخوخة والناجون

عند تحليل أبعاد الحماية الاجتماعية عبر مختلف مراحل دورة الحياة، يتبيّن وجود اختلالات حادة في توزيع الإنفاق بين مختلف الاحتياجات إذ تستحوذ منافع الشيخوخة والناجون على الحصّة الأكبر من الموارد، تليها نفقات الصحة، ما يؤدي إلى تراجع مخصصات دعم الدخل والمساعدات الأخرى والتعليم الأساسي.

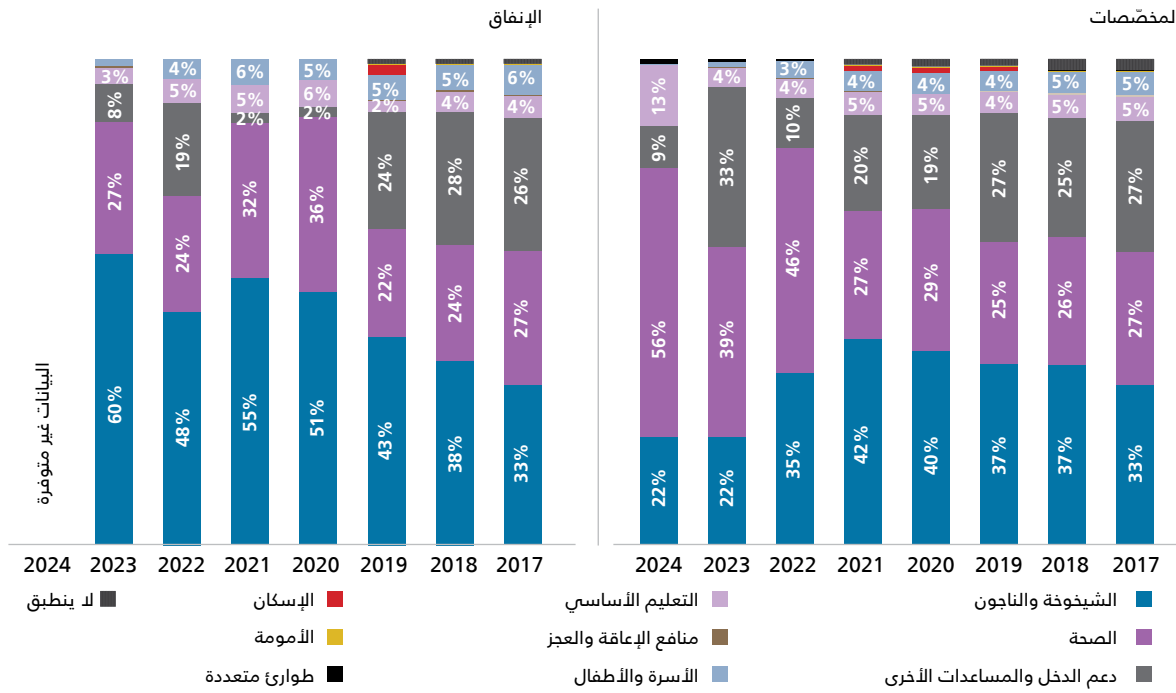
يُخصّص الجزء الأكبر من الإنفاق على فئة الشيخوخة والناجون لتغطية المعاشات التقاعدية في القطاع العام، وقد شكّلت نحو 86.7% من إجمالي الموازنة المخصّصة لهذه الفئة في حين تشكّل تعويضات نهاية الخدمة للعاملين في القطاع الخاص النسبة المتبقية، أي 13.3%. ويُعدّ هذا التركيز إشكالياً، إذ إنّ معاشات تقاعد القطاع العام تغطّي نحو 2% فقط من السكان، رغم استنزافها جزءاً كبيراً من الموارد المخصّصة للحماية الاجتماعية.

في فئة الصحة، تبيّن أنّ نفقات الاستشفاء استحوذت على الحصّة الأكبر من الإنفاق، بواقع 43% من الإجمالي. وجاءت نفقات المرض والأمومة التي يتكفّل بها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص في المرتبة الثانية بنسبة 33%. أما المساهمات الحكومية للمستشفيات العامة، التي تُعدّ شريان حياة للفئات الأكثر فقراً وهشاشة، فقد تقلّصت بشكل ملحوظ إلى ما دون 0.5%.

من اللافت أنّه لم تُرصد أي مخصصات للمنافع المرتبطة بالإعاقة والعجز قبل عام 2024، وذلك رغم الحاجات الكبيرة في هذا المجال. وبالمثل، بقي الإنفاق على دعم الأمومة ودعم السكن محدوداً جداً طوال هذه الفترة، ما يشير إلى فجوات كبيرة في التغطية ضمن مجالات أساسية من الحماية الاجتماعية.

³ أدرجنا بعض البيانات المصنّفة خارج وظيفة العاشرة (التي يجب أن تبقى ضمن وظائفها الأصلية) ضمن مجموعة البيانات الخاصة بهذا التقييم فقط (مثل نفقات الاستشفاء للقوى الأمنية) بهدف تقدير حجم الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية من الموازنة، لا سيّما المتعلّقة بالحماية الصحية الاجتماعية، بدقة أكثر.

توزيع الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفق فروع منظمة العمل الدولية التسعة بين 2017 و2023



ملاحظة: يشمل مجموع نفقات الحماية الاجتماعية الممثل في هذا الرسم البياني نفقات الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة، باستثناء بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة لعام 2024 لعدم توفرها.

يؤكد التحليل ما خلصت إليه الدراسات السابقة، إذ يظهر بوضوح أنَّ الإنفاق على التأمينات الاجتماعية ضمن ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية يفوق بكثير التمويل الموجه للمساعدات الاجتماعية.

يظهر التحليل القائم على ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في لبنان أنَّ الحصة الأكبر من التمويل تركزت على التأمين الاجتماعي، إذ يشكّل 57% من إجمالي المخصصات، في حين تبقى المساعدات الاجتماعية شديدة الهشاشة من حيث التمويل. وقد ازداد هذا الخلل وضوحاً بعد رفع الدعم عن الطاقة الذي كان يُصنّف سابقاً ضمن إنفاق المساعدات الاجتماعية. فاعتباراً من عام 2020، تراجعت نسبة الإنفاق على المساعدات الاجتماعية إلى 1% فقط، من دون أن يقابله أي تعزيز لبرامج التحويلات النقدية الموجهة للفئات الأكثر هشاشة.

ضمن التأمين الاجتماعي، يتركّز الإنفاق بشكل أساسي على البرامج القائمة على الاشتراكات، مما يُفيد بشكل رئيسي العاملين في القطاع النظامي، لا سيما في القطاع العام، في حين يظلّ العاملون في القطاع غير النظامي والعاطلون عن العمل غير مشمولين إلى حدّ كبير.

تحليل المستفيدين: توزيع غير متوازن وانعكاسات على العدالة الاجتماعية

يكشف تحليل الإنفاق حسب فئات المستفيدين عن انحياز كبير ومستمرّ لصالح موظفي القطاع العام. تاريخياً، القطاع العام لطالما كان المستفيد الأكبر من الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان، مع حصول القوى الأمنية والعسكرية على نفقات أكثر من تلك المخصصة للمدنيين. واستمر هذا النمط طوال فترة الأزمة، على الرغم من تراجع قيمة المنافع الحقيقية وازدياد الاحتياجات لدى الفئات الأكثر هشاشة.

إنّ عام 2024 مثّل نقطة تحوّل في هذا الاتجاه. مع التزام الحكومة اللبنانية بالمساهمة في تمويل برنامج البديل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة من الموارد المحلية، من خلال رصد 150 مليار ليرة لبنانية. وتعدّ هذه الخطوة أول زيادة كبيرة في الموازنة لفئة "الفقراء و/أو الأشخاص الأكثر هشاشة" منذ سنوات.

تتجلّى مظاهر عدم المساواة بوضوح عند مقارنة التغطية بتوزيع الموارد. فمثلاً، تشكّل معاشات التقاعد التي تغطي نحو 2% من السكان، ما نسبته 76.8% من إجمالي إنفاق التأمينات الاجتماعية (بما في ذلك الحماية الصحية الاجتماعية). وفي المقابل، تحظى برامج استهداف الفقراء والأشخاص الأكثر هشاشة الذين يمثلون نسبة أكبر بكثير من السكان، بموارد ضئيلة نسبياً.

هيكل التمويل: أزمة الاستدامة والاعتماد على الجهات المانحة

مصادر التمويل والتحديات المؤسسية

يعتمد تمويل الحماية الاجتماعية في لبنان بشكل أساسي على مصادر عدّة: الموازنة العامة، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تعاونية موظفي الدولة، سلف الخزينة، والمساهمات من الجهات المانحة (الحصة الأكبر من تمويل المانحين تبقى خارج الموازنة العامة). ينشئ هذا الهيكل المتعدّد المصادر للتمويل فرصاً وتحديات في الوقت نفسه لضمان استدامة برامج الحماية الاجتماعية.

مع تفاقم الأزمة، تراجع دور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي كمؤل رئيسي للحماية الاجتماعية نتيجة تحديات الحكومة وعجز الحكومة المستمر عن تسديد مستحقاتها والتزاماتها بصفتها رب عمل. قبل الأزمة، كانت الحكومة نادراً ما تسدّد مستحقاتها للصندوق في مواعيدها، وتفاقم هذا النمط خلال فترة الأزمة. وتشير التقديرات إلى أنّ حصة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من تمويل الحماية الصحية الاجتماعية انخفضت بشكل حاد من 48% في 2019 إلى 17% في 2023، وهو ما يعكس كلّاً من عدم تعديل تعريفات التغطية الصحية، والتصريح الناقص عن الأجور من قبل أصحاب العمل.

وعلى نحو مماثل، تمّ تسديد جزء من المستحقات لتعاونية موظفي الدولة فقط، ما أسفر عن فجوات تمويلية مزمنة تُضعف استدامة برامج التأمين الاجتماعي في القطاع العام.

اللجوء الواسع إلى سلف الخزينة خلق تشويهاً خارج الموازنة

أثناء الأزمة، اعتمدت الحكومة بشكل متزايد على سلف الخزينة لتمويل الإنفاق على الحماية الاجتماعية. ففي عام 2023، بلغت قيمة هذه السلف 57,518 مليار ليرة لبنانية، خصّص منها 18,273 مليار ليرة (ما يعادل 10% من إجمالي مشروع الموازنة) لدعم أنشطة الحماية الاجتماعية.

وعلى الرغم من أنّ هذه السلف ساعدت مؤقتاً في سد فجوات التمويل، فقد أدت إلى تشويهاً كبيرة في إدارة الموازنة ودقة التقارير المالية. فقد أسهمت هذه الممارسة في تشرذم مالية الدولة، وتعقيد الجهود الرامية إلى تقييم مستويات الإنفاق الفعلية للحماية الاجتماعية بدقة وتقويض دقة التقارير المالية، وأضعف فاعلية الرقابة المالية. وما يزيد القلق أنّ معدل تنفيذ سلف الخزينة لم يتجاوز متوسط 51%، ما يبرز قيود مستمرة في قدرة الحكومة حتى عندما يكون التمويل متوفراً نظرياً.

تمويل الجهات المانحة: دعم حاسم وسط مخاوف الاستدامة

أثناء الأزمة، اعتمدت برامج المساعدات النقدية الرئيسية بما فيها البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً (NPTP)، برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة (ESSN)، وبرنامج البديل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة (NDA)، والتي تخدم مجتمعة مئات آلاف المستفيدين، بشكل كبير على تمويل المانحين.

وقد أدى الاعتماد الكبير على تمويل الجهات المانحة إلى خلق نقاط ضعف؛ إدارة هذه البرامج في الغالب من خارج الموازنة العامة، مما أضعف التخطيط الاستراتيجي وشرذم هندسة المساعدات وآليات تنفيذها. مع تصاعد الضغوط على المانحين والغموض حول الدعم الخارجي، يمكن أن تواجه هذه البرامج تحديات في الاستدامة قد تؤثر بشدّة على الفئات الضعيفة وتزيد العبء على التمويل المحلي.

حقوق السحب الخاصة: فرصة ضائعة

حصلت الحكومة اللبنانية في عام 2021 على حوالي 1.135 مليار دولار أمريكي من حقوق السحب الخاصة التي أصدرها صندوق النقد الدولي، بهدف دعم مسار الإصلاحات الاقتصادية الكلية والاستجابة إلى تداعيات الأزمة. لكن يشير التحليل إلى أنّ هذه الموارد لم تُستخدم بشكل مثالي لأغراض الحماية الاجتماعية. فقد تمّ تخصيص ما يقرب من 60% من حقوق السحب الخاصة لدعم سلع (الدواء، القمح والوقود) عوض استثمارها في برامج حماية اجتماعية أكثر عدالة وفعالية.

خُصّص 15% فقط من قيمة حقوق السحب لنفقات تشغيلية، و18% لخدمة الدين وتسديد الفوائد ورسوم حقوق السحب الخاصة مع استثمار مباشر ضئيل جداً في البنية التحتية للحماية الاجتماعية وبرامجها، ممّا يشكّل فرصة ضائعة لتعزيز القدرة على التمويل المحلي للحماية الاجتماعية خلال فترة حاسمة.

تفاصيل الإنفاق المموّل من حقوق السحب الخاصة

#	هدف الإنفاق	المستفيد المباشر	المبلغ (ملايين)	العملة
1	خدمة الدين	الوكالة الفرنسية للتنمية	13.2	يورو
2	خدمة الدين	منظمات مانحة مختلفة	163	دولار
3	دعم الدواء	وزارة الصحة العامة	478	دولار
4	دعم القمح	وزارة الاقتصاد والتجارة	134	دولار
5	دعم الوقود	مؤسسة كهرباء لبنان	70	دولار
6	خدمات الفواتير والتحصيل	مقدّمو خدمات مؤسسة كهرباء لبنان	62	دولار
7	طباعة جوازات السفر	الأمن العام	13	دولار
8	أتعاب قانونية	وزارة العدل	0.684	دولار
9	شراء مبيدات حشرية	وزارة الزراعة	0.05	دولار
10	فوائد على حقوق السحب	صندوق النقد الدولي	35	دولار
11	أعمال عامّة	منظمة الطيران المدني الدولي	7	دولار
12	غير محدّد	غير محدّد	62	دولار
	إجمالي حقوق السحب الممنوحة		1,139	دولار

المصادر: رئاسة مجلس الوزراء؛ المعهد اللبناني لدراسات السوق.

الاستنتاجات والتوصيات

أولوية الإصلاح: بناء نظام حماية اجتماعية أكثر استدامة وإنصافاً

يبقى نظام الحماية الاجتماعية في لبنان مثقلاً بقيود تمويلية حادة واختلالات بنيوية وضعف مؤسسي، ما يحدّ من قدرته على حماية الفئات الأكثر هشاشة في إحدى أصعب المراحل التي تمرّ بها البلاد منذ عقود. ويثبت النظام الحالي أنّه غير عادل اجتماعياً وغير فعّال اقتصادياً. ومع اتساع رقعة الهشاشة وارتفاع الحاجات الاجتماعية إلى مستويات غير مسبوقة، باتت الإصلاحات الجذرية ضرورة لا بدّ منها لبناء إطار حماية اجتماعية أكثر عدالة وكفاءة واستدامة.

التوصيات الاستراتيجية للإصلاح الشامل

تعزيز أنظمة البيانات والشفافية لدعم اتخاذ القرارات

- التعاون مع وزارة المالية لمراجعة التصنيف الوظيفي الحالي للإنفاق على الحماية الاجتماعية ضمن الموازنة. ويشمل ذلك وضع توجيهات وتوصيات تقنية لمعالجة تشرذم البيانات ذات الصلة، لضمان تصنيف أكثر دقة وتخطيط أكثر فعالية.
- استئناف نشر تقرير "مرصد المالية العامة" المتوقّف اعتباراً من نهاية 2021، بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة وصناعة القرار القائمة على الأدلة. من شأن انتظام نشر التقارير أن يسمح للمعنيين بتتبّع الاعتمادات والنفقات والفجوات بفعالية أكبر.
- إنشاء نظام معلومات مالية متكامل يربط مقدّمي خدمات الحماية الاجتماعية بوزارة المالية. سيمكّن هذا النظام من تتبّع الإنفاق الاجتماعي، وتقليل حالات سوء التخصيص، ودعم صنع القرار المبني على البيانات على مختلف مستويات الحكومة.
- إجراء تحليل معمّق لميزانيات الصناديق التعاضدية لفهم دورها، وآليات تمويلها والخدمات التي تقدّمها في مجال الحماية الاجتماعية بشكل أفضل. يهدف هذا التحليل إلى دراسة إمكانية دمج بعض هذه الصناديق لتقليل تكاليف الإدارة وزيادة العدالة في توزيع المنافع.

- استئناف دمج المساعدات الإنمائية الرسمية ضمن الموازنة أو وضع آلية لتسهيل جمع وتنسيق هذه المساعدات الممولة للبرامج الاجتماعية.

تعزيز القدرة المؤسسية والحوكمة لمقدمي خدمات الحماية الاجتماعية

- تطوير قدرات مقدمي خدمات الحماية الاجتماعية الرئيسيين في تخطيط الموازنات، ومنهجيات تقدير التكاليف وتسجيل البيانات وإصدار التقارير. تشير معدلات الإنفاق المنخفضة والمستمرة لدى الجهات المختلفة إلى ضعف في القدرات يتطلب تدخلات مستهدفة.
- وضع حل شامل لتسوية مساهمات الدولة غير المسددة للصناديق الضامنة (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة) وإعداد آلية واضحة ومستدامة تضمن الالتزام بواجبات الحكومة الدورية بصفتها صاحب عمل. ويشمل ذلك إعادة جدولة الديون وتسديدها تدريجياً إضافةً إلى إنشاء أنظمة آلية لتحصيل المساهمات.
- تصميم آلية منهجية لمراجعة الموازنة وتحديث وتحليل بيانات الإنفاق على الحماية الاجتماعية، بما يشمل تطوير القدرات المؤسسية داخل وزارة المالية للقيام بتحليل مستمر لبرامج الحماية الاجتماعية وتقديم الدعم في صياغة السياسات ذات الصلة.

خلق حيز مالي وتعزيز تعبئة الموارد المحلية لتمويل المستدام

- وضع وتنفيذ استراتيجية شاملة لتعبئة الموارد المحلية تتضمن مخصصات محددة لتمويل الحماية الاجتماعية. وبما أن الإيرادات الضريبية في لبنان كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (15.3% في عام 2019) لا تزال منخفضة مقارنةً بدول المنطقة، فإنّ هناك امكانية كبيرة لزيادة الإيرادات الضريبية.
- النظر في فرض ضرائب مخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية، مثل ضريبة على العقارات الشاغرة، أو ضرائب على الثروة، أو الضرائب الانتقائية.
- النظر في إقرار نظام الضريبة الأحادية يسمح بإدماج المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة في القطاع النظامي مما يتيح توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتطال العاملين المستقلين وأصحاب المهن الحرة.
- تنفيذ إصلاح ضريبي شامل لإلغاء الإعفاءات الضريبية والمعاملات التفضيلية التي يستفيد منها خاصة أصحاب الثروات والقطاعات ذات النفوذ السياسي. يقدم النظام الضريبي اللبناني حالياً 135 نوعاً من الإعفاءات، أفراداً وصناعات.
- تحسين تحصيل الضرائب، عبر الرقمنة وأتمتة نماذج التصريح الضريبي، وبناء قدرات الإدارة الضريبية، وإنفاذ القوانين الحالية، كما وتصميم برامج تقسيط لتسديد المتأخرات الضريبية.

تنفيذ الإصلاحات الهيكلية الرئيسية اللازمة لتعزيز إطار الحماية الاجتماعية

- الإسراع في تفعيل قانون التقاعد الجديد (قانون رقم 319) وبدء حوار مع القطاع الخاص لتوسيع قاعدة المستفيدين من أنظمة المساهمات. يجب أن يشمل ذلك تقديم حوافز لتشجيع التصريح عن الأجور الحقيقية وتوسيع التغطية لتشمل أصحاب الأعمال والمهن الحرة والعاملين في الاقتصاد غير النظامي.
- تنفيذ إصلاحات معيارية لنظام تقاعد موظفي القطاع العام، بما في ذلك ربط المعاشات بالتضخم مع وضع ضوابط تلقائية في حالات الركود أو الانكماش الاقتصادي، وخفض معدل الاستحقاق إلى مستويات مستدامة، وتوسيع فترة احتساب متوسط الأجر المرجعي، وخفض معدلات التقديمات للناجين.
- إجراء دراسة تكاليف لبرامج الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، ووضع استراتيجية تمويل متوسطة وطويلة الأمد استناداً إلى نوع المنافع ومستوياتها التي ستوفر تدريجياً.
- إرساء إطار حوكمة فعال وشفاف لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية، بما يشمل تعزيز دور اللجنة الوزارية المشتركة واللجان الفرعية التي تم إنشاؤها حتى الآن.

إدارة التغيير وبناء الدعم

- إطلاق حملة إعلامية عامة ومنسّقة لتوعية المواطنين على مضامين استراتيجية الحماية الاجتماعية والتشريعات المرتبطة بها، والتدابير الخاصة بهم. يجب أن تؤكد هذه الحملة على تقديم الحماية الاجتماعية كمنفعة عامة، تُسهم في خدمة جميع المواطنين، وفي تحقيق أهداف سياسية واسعة بما في ذلك الحدّ من عدم المساواة وتعزيز التماسك الاجتماعي.
- الانخراط المبكر والمنهجي مع وزارة المالية وإظهار القدرة على تحمّل التكاليف والنتائج المحتملة لزيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية. ويجب أن يشمل ذلك دعم خيارات السياسات بالبيانات وتقييمات الأثر، وإظهار كيفية تأثير الزيادات التدريجية على القطاعات الأخرى.
- النظر في تحديد أهداف موازنة محدّدة للحماية الاجتماعية ضمن الإطار الحالي، مثل الحد من التجزئة من خلال دمج صناديق تعاضد معيّنة وفق جداول زمنية محدّدة، وضمان صرف وتتبع حصص من التحويلات بشكل رقمي، أو زيادة مخصّصات الحماية الاجتماعية ضمن الموازنة لتصل إلى نسب محدّدة مسبقاً من الناتج المحلي الإجمالي.

الطريق إلى الأمام

يقف لبنان عند مفترق حاسم في تطوير نظام الحماية الاجتماعية. فقد أدى تلاقي الأزمة الاقتصادية وتداعيات النزاع والتحديات الهيكلية المستمرة إلى خلق احتياجات غير مسبقة وفرص للإصلاح الجذري على حد سواء. ويشكّل إقرار الحكومة للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية والتطورات التشريعية الأخيرة إطاراً للتحوّل، إلا أن النجاح يتطلب التزاماً سياسياً مستداماً، وتمويلًا ملائماً، وإصلاحات مؤسسية شاملة.

ويظهر التحليل المقدّم في موجز السياسات هذا أنّ التعديلات التدريجية يمكن أن تحدث فرقاً، لكنها لن تكون كافية لمعالجة حجم التحديات التي تواجه نظام الحماية الاجتماعية في لبنان. وما هو مطلوب هو تحوّل شامل يُعطي الأولوية للعدالة والكفاءة والاستدامة، مع بناء قدرات مؤسسية قوية لضمان تقديم الخدمات على المدى الطويل.

المراجع

- Central Administration of Statistics. (2022).** Lebanon follow-up Labor Force Survey.
- ILO. (2010).** World Social Security Report 2010/2011.
- ILO. (2014).** Monotax: Promoting formalization and protection of independent workers.
- IMF. (2023).** Lebanon: Technical Assistance Report on Putting Tax Policy Back on Track.
- Life. (2021).** Lebanon Special Drawing Rights Allocation: an Opportunity Not to Be Missed. London.
- World Bank. (2024).** Lebanon poverty and equity assessment 2024 - Weathering a protracted crisis.
- World Bank. (2025).** Lebanon Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA).
- World Bank Group. (2021).** Lebanon Emergency Crisis and Covid-19 Response Social Safety Net Project (ESSN). World Bank Group.

الحكومة اللبنانية (2023). الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في لبنان - نحو نظام مستدام قائم على الحقوق وقادر على الاستجابة للصدمات.

صندوق النقد الدولي. (19 كانون الأول 2001). دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001. واشنطن.

منظمة العمل الدولية (15 كانون الأول 2023). لبنان يقرّ إصلاحات تاريخية في الضمان الاجتماعي ويؤسس لنظام التقاعد طال انتظاره للعاملين في القطاع الخاص.

وزارة المالية (16 نيسان 1996). القرار رقم 3028/12. أصول تحضير الموازنة.

وزارة المالية (3 أيار 2012). القرار رقم 439/1. تعديل أصول تحضير الموازنة.

512، كورنيش النهر

ص.ب.: 16-5870

بيروت، لبنان

تلفون: +961 1 425 146/9

فاكس: +961 1 426 860

contact@if.org.lb

institutdesfinances.gov.lb

 IOFL Lebanon

 IOFL Lebanon

 IOFL Lebanon

 InstituteOfFinance

 Institut des Finances Basil Fuleihan

جرى تمويل هذا المنشور بصورة مشتركة مع الاتحاد الأوروبي. وتقع المسؤولية عن محتواه حصراً على عاتق منظمة العمل الدولية واليونيسف ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي وهو لا يعكس بالضرورة آراء الاتحاد الأوروبي.