الإنفاق على الحماية الاجتماعية

في لبنان

تدقيق في نُظم الحماية الاجتماعية الممولة من الدولة

ملخص سياسة مراجعة الموازنة العامة

بالشراكة مع:

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

يرجى الإشارة إلى هذا المستند بالمسمّى التالي:

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي (2021)، «الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان: تدقيق في نُظم الحماية الاجتماعية الممولة من الدولة»، الرابط:

http://institutdesfinances.gov.lb/publication/الإنفاق-على-الحماية-الاجتماعية/

رقم الكتاب المعياري الدولي: 978-9953-9037-1-2

تم إعداد هذا الملخص بالتعاون مع Financially Wise ونُشر بالشراكة مع **اليونيسف** و**منظمة العمل الدولية**، في إطار مشروع «تعزيز شفافية الموازنة، والمساءلة، والشمولية في لبنان»

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

قائمة المحتويات

أولاً - الخلفية والمنهجية
السياق - سقوط لبنان في هاوية الفقر
السياق – نظرة إلى الوضع المالي وسيناريو الخروج من الازمة
الهدف – الدفع نحو اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات بناءً على الأدلة
النطاق - تحليل التمويل الحكومي للإنفاق الاجتماعي من خلال الموازنة العامة
المنهجية - مصادر البيانات
المنهجية - تعريف برامج وخدمات الحماية الاجتماعية
المنهجية - الفرضيات
المنهجية – القيود
المنهجية - المقاربة

ثانياً - نتائج مراجعة الموازنة
التحليل المالي الكلي - الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفقاً للتصنيف الوظيفي للموازنة
التوسّع بالتحليل إلى ما بعد التصنيف الوظيفي
التحليل المالي الكلي - الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفقاً لتعريف أوسع
تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الحالات الطارئة
تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة
القطاع العام
القطاع الخاص
الفئات الفقيرة والهشة
جميع القطاعات
مجموعات أخرى

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

قائمة المحتويات

النتائج الرئيسية للإنفاق على الحماية الاجتماعية - بحسب الركائز
الركيزة الأولى - الحماية الاجتماعية المتعلقة بالتوظيف، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية
الركيزة الثانية - المساعدات الاجتماعية
الركيزة الثالثة - القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات
الركيزة الرابعة - الرعاية الاجتماعية
الركيزة الخامسة - الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل
تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الجهات المنفّذة
تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب مصادر التمويل

ثالثاً - ملخص النتائج

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

خامساً – الملاحق

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

قائمة الرسوم

الرسم 1: إجمالي النفقات المرصودة في الموازنة والتي تغطي الحماية الاجتماعية (الوظيفة 10)
الرسم 2: الوظيفة 10 – نسبة الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي القائم
الرسم 3: نفقات الحماية الاجتماعية العامة، باستثناء الصحة، مناطق مختارة (% من الناتج المحلي الإجمالي) (2019)
الرسم 4: حصة الإنفاق على الحماية الاجتماعية (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي) في بلدان مختارة (2018)
الرسم 5: تغطية الشريحة الخمسية الأفقر والشريحة الخمسية الأغنى من السكان من خلال شبكات الأمان الاجتماعي، بحسب البلدان (%) (البنك الدولي، 2018)
الرسم 6: معدلات الفقر والفقر المدقع لدى السكان اللبنانيين، 2012-2020 (البنك الدولي، 2020)
الرسم 7: تغطية الحماية الاجتماعية بحسب الشرائح العشرية لدى المواطنين اللبنانيين (منظمة العمل الدولية، 2021)
الرسم 8: توزّع المستفيدين والتقديمات (للمواطنين اللبنانيين فقط) بحسب شرائح الدخل العشرية (منظمة العمل الدولية، 2021)
الرسم 9: نسبة العمالة غير النظامية في لبنان (2009، 2010 – 2019، 2020)
الرسم 10: التصنيف الوظيفي - توزّع الوظائف الرئيسية في إطار الحماية الاجتماعية
الرسم 11: التصنيف الوظيفي – أبرز الوظائف الثانوية
الرسم 12: نسبة المواطنين اللبنانيين الذين يستفيدون من الحماية الاجتماعية، بحسب خصائص فردية مختارة (منظمة العمل الدولية، 2021)
الرسم 13: الإنفاق على الحماية الاجتماعية المصنف خارج الوظيفة 10
الرسم 14: تطور نفقات الحماية الاجتماعية المرصودة في الموازنة بحسب الوظائف (نسبة الإنفاق على الوظائف من إجمالي الإنفاق على خدمات الحماية الاجتماعية)
الرسم 15: إعادة تصنيف الإنفاق على الحماية الاجتماعية المحدد في إطار الوظيفة 10 وخارجها ضمن الركائز الخمس
الرسم 16: نسبة الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي الحالي
الرسم 17: تطور نسبة نفقات الحماية الاجتماعية المرصودة في الموازنة من إجمالي النفقات المرصودة في الموازنة، بما فيها الموازنات الملحقة* (بآلاف الليرات اللبنانية)

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

قائمة الرسوم

الرسم 18: الإنفاق التراكمي على الحماية الاجتماعية بحسب المخاطر الاجتماعية بين 2017 و2019 (بآلاف الليرات اللبنانية) - باستثناء موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
الرسم 19: الإنفاق على الشيخوخة (بآلاف الليرات اللبنانية) - بما في ذلك موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
الرسم 20: الإنفاق على الشيخوخة بحسب الفئات المستفيدة
الرسم 21: الإنفاق على الرفاه (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 22: الإنفاق على الرفاه بحسب الفئات المستفيدة
الرسم 23: الإنفاق على الرعاية الطبية (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 24: الإنفاق على الرعاية الطبية بحسب الفئات المستفيدة
الرسم 25: فجوة الانفاق بحسب الفئات المستفيدة (بآلاف الليرات اللبنانية) – 2017 – 2019
الرسم 26: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 27: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - كل فئات القطاع العام (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 28: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - الموظفون المدنيون والعسكريون في القطاع العام (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 29: تطور الإنفاق على معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 30: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - العسكريون (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 31: تقديمات اجتماعية أخرى للأسلاك العسكرية (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 32: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - موظفو السلك المدني في القطاع العام (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 33: مساهمة الحكومة في تعاونية موظفي الدولة (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 34: مساهمة الحكومة في الصناديق التعاضدية الأخرى (الإنفاق الفعلي - بآلاف الليرات اللبنانية)

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

قائمة الرسوم

الرسم 35: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - العاملون في القطاع الخاص (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 36: مساهمات الحكومة لصالح الجهات الأخرى (الإنفاق الفعلي – (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 37: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - الفئات الفقيرة الهشة (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 38: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - جميع القطاعات (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 39: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة – فئات أخرى (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 40: تطور الإنفاق على الركائز الأساسية بحسب الاعتمادات المرصودة في الموازنة (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 41: تطور الإنفاق على الركائز المقسّمة بحسب الاعتمادات الفعلية (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 42: فجوة الإنفاق بحسب الركائز المقسّمة - التأمينات الاجتماعية (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 43: فجوة الإنفاق بحسب الركائز المقسّمة - المساعدات الاجتماعية (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 44: فجوة الإنفاق بحسب الركائز المقسّمة – القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 45: فجوة الإنفاق بحسب الركائز المقسّمة - الرعاية الاجتماعية (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 46: فجوة الإنفاق بحسب الركائز المقسّمة (بآلاف الليرات اللبنانية)
الرسم 47: توزّع خدمات الحماية الاجتماعية بحسب الجهات المنفذة - متوسط النسبة للأعوام 2017-2018-2019
الرسم 48: النسبة من الاعتمادات بحسب الوزارات - متوسط نسبة الإنفاق الفعلي على مدى 4 سنوات
الرسم 49: الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية بحسب مصادر التمويل (%)
الرسم 50: تطور إجمالي نفقات الحماية الاجتماعية بآلاف الليرات اللبنانية
الرسم 51: تطور إجمالي نفقات الحماية الاجتماعية باستثناء التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان (بآلاف الليرات اللبنانية)

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

قائمة الجداول

الجدول 1: دليل إحصاءات مالية الحكومة للعام 2001 – تصنيف النفقات حسب وظائف الحكومة
الجدول 2: توزع خدمات الحماية الاجتماعية غير المصنّفة في مكان آخر بحسب بنود الموازنة، لبنان، 2019
الجدول 3: توزع الفئات المستفيدة بحسب البرامج – مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية)
الجدول 4: الإنفاق على الأدوية بحسب الجهات الحكومية
الجدول 5: توزّع الفئات المستفيدة بحسب البرامج باستثناء معاشات التقاعد – مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات) - القطاع العام
الجدول 6: توزّع الفئات المستفيدة بحسب البرامج - مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية) - القطاع الخاص
الجدول 7: توزّع الفئات المستفيدة بحسب البرامج - مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية) - الفئات الفقيرة والهشة
الجدول 8: توزّع الفئات المستفيدة بحسب البرامج - مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية) - جميع القطاعات
الجدول 9: توزّع الفئات المستفيدة بحسب البرامج - مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية) – فئات أخرى
الجدول 10: فجوة الإنفاق على الرعاية الاجتماعية بحسب الجهات المنفذة - 2019 - (بآلاف الليرات اللبنانية)
الجدول 11: توزّع الانفاق على ركيزة "الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل" بحسب البرامج (بآلاف الليرات اللبنانية)
الجدول 12: نظم المساهمات - (بآلاف الليرات اللبنانية)
الجدول 13: توزّع الفئات المستفيدة بحسب البرامج - مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية)

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

كلمة شكر

أعدّ ملخص السياسات هذا فريق من معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، يضمّ السيدة سابين حاتم (خبيرة اقتصادية أولى) والسيد اسكندر البستاني (مستشار وخبير في الموازنة، ورئيس جميعة (Financially Wise) والسيد عبدو ضو (مستشار ومحلل موازنة)، بإشراف السيدة لمياء المبيض البساط (رئيسة المعهد). تولّت تصميم البصريات السيدة طونيا سلامة، وترجمة التقرير إلى اللغة العربية السيد أدونيس سالم.

أجرى الفريق مراجعة للموازنة المخصصة للحماية الاجتماعية التي تمولها الحكومة اللبنانية من خلال الموازنة العامة، وتحليلاً لتكوين الإنفاق وتطوّره ومصادر التمويل الرئيسية، وتمّ ذلك بين شهري تموز وكانون الأول 2020.

يشكر الفريق كلًّا من السيد جيلبير ضومط والسيدة لارا فغالي (من مجموعة Beyond group) والسيد لوكا بيليرانو والسيدة رانيا إغناطيوس والسيدة نينكي راب (من منظمة العمل الدولية) والسيدة سارة هيغ والسيدة ياسمين ابراهيم والسيد وليد الصايغ والسيدة كوثر دارا (من اليونيسف) على دعمهم المستمرّ ونصائحهم وآرائهم القيّمة.

يقدّر المعهد المالي أيضاً تعاون وزارة المالية اللبنانية التي أتاحت الوصول إلى البيانات المتعلقة بالنفقات الفعلية كما بالنفقات المرصودة في الموازنة، وكذلك تعاون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والذي لولاه لما كان التقرير ممكناً.

تمّ تمويل هذا العمل في إطار مشروع «تعزيز شفافية الموازنة، والمساءلة، والشمولية في لبنان»، الذي ينفذه معهد باسل فليحان المالي، بالشراكة مع اليونيسف.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

1

الخلفية والمنهجية

السياق - سقوط لبنان في هاوية الفقر

إن التدهور السريع والمستمر للوضع الاقتصادي في لبنان، إلى جانب جائحة كورونا والأزمة السياسية، يدفعان باللبنانيين نحو هاوية الفقر الشديد. إنّ جسامة هذه الأزمات المتعددة تقتضي من الدولة أن تسارع إلى تفعيل ما تملكه من آليات الحماية الاجتماعية، وذلك لرعاية الفئات الضعيفة والتي يتزايد عددها، وتجنّب وقوع ارتداد كارثي محتمل على الرفاه العام في البلاد.

كان العام 2020شديد الصعوبة على لبنان، الذي شهد انهيار اقتصاده وقطاعه المالي. ظهر ذلك بوضوح مع إعلان الدولة عن تعليق سداد ديونها في آذار 2020، وتدهور قيمة عملتها الوطنية وانهيار آلية تثبيت سعر صرفها، إضافة إلى الانكماش الاقتصادي الذي بلغت نسبته 24% (بحسب صندوق النقد الدولي) والذي ترافق مع ارتفاع مؤشر أسعار المستهلك بنسبة 120% بين آب 2019 وآب 2020 (بحسب إدارة الإحصاء المركزي)، بالإضافة إلى تبعات جائحة كورونا وإجراءات الحدّ من انتشارها. علاوة على ذلك، فإن انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020، الذي أدّى إلى سقوط ما يزيد عن 200 شهيد وستة آلاف جريح وتشرّد 300 ألف شخص من منازلهم، قد أحدث ضرراً هائلاً في مركز التجارة والشحن الرئيسي في بيروت وفي المناطق السكنية والصناعية والتجارية المجاورة، ما بات يتطلّب موارد كثيرة لإعادة الإعمار وتأمين المساعدات الإنسانية.

هذه الأزمة المتعدّدة الجوانب دمّرت أرزاق آلاف الأشخاص الذين لا يزالون يعانون انقطاع الكهرباء والمياه، وأزمة إدارة النفايات، وتدهور الظروف الاجتماعية والإدارة الضعيفة للمالية العامة. ونتيجة لذلك، طال الفقر أكثر من 55% من سكان لبنان في العام 2020 (الإسكوا، 2020)، وهو رقم يتوقع أن يزداد بسبب ارتفاع نسبة التضخم وغياب الاستجابة السياساتية المناسبة. وقد بلغ العدد الإجمالي للفقراء اللبنانيين تحت خط الفقر الأدنى 1،1 مليون، أما مَن هم تحت خط الفقر الأعلى فيبلغون 2،7 مليون، أي بزيادة قدرها 1،3 مليون فقير على التوقعات التي سبقت الجائحة والانفجار (الإسكوا، 2020). بالإضافة إلى ذلك، لا يزال مؤشر عدد اللاجئين بالنسبة لعدد المواطنين في لبنان الأعلى عالمياً، ويعاني هؤلاء اللاجئون بشدّة من هذه الأزمة أيضاً. فبحلول نهاية العام 2020، كان يُتوقع ازدياد الفقر بمقدار 56 نقطة بين اللاجئين السوريين بالنسبة لخط الفقر الدولي و42 نقطة بالنسبة لخط الفقر الوطني، مع عدم قدرة نُظُم المساعدة على تخفيف حدة هذا الارتفاع بما يفوق الثلاث نقاط (أي ما يعادل 8%) (البنك الدولي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2020).

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

السياق – نظرة إلى الوضع الماليّ وسيناريو الخروج

تتطلب الأزمة المتعددة الأوجه في لبنان سياسات استجابة أسرع وأكثر شمولاً تتضمن تطوير أطر ونُظُم حماية اجتماعية ذات أهداف واضحة، مما يوفّر شروط سيناريو الخروج من الأزمة ووقف خطر الخسارة المحتملة لمكاسب التنمية البشرية التي تحققت في العقود الماضية.

هذا الوضع المتأزّم يستدعي وضع سياسات استجابة سريعة وشاملة، لا سيما لجهة الحماية الاجتماعية، للتخفيف من فقدان سبل كسب الرزق ومخاطر الإفقار المتزايدة. تحقيقاً لهذه الغاية، دخلت الحكومة اللبنانية في محادثات مع صندوق النقد الدولي لوضع برنامج دعم يستلزم إجراء تعديلات مالية صارمة وتدابير تقشفية وتوزيع عادل للخسائر وحزم تحفيز اقتصادي ونُظُم حماية اجتماعية بأهداف محددة.

لحظت «خطة التعافي الاقتصادي» (نيسان 2020)، توسيع شبكات الأمان الاجتماعي من خلال رصد اعتمادات في الموازنة السنوية تصل إلى مليار دولار أمريكي في 2020، و1،5 مليار دولار أمريكي في 2021، و1،3 مليار دولار أمريكي في 2022، ومليار دولار أمريكي في عام 2023 و0،75 مليار دولار أمريكي في 2024. وفي مشروع موازنة 2021، خصّصت وزارة المالية 150 مليار ليرة لبنانية لدعم الأسر الأكثر فقراً. وأيضًا وافق البنك الدولي في كانون الثاني 2021 على قرض بقيمة 246 مليون دولار أمريكي لتمويل التحويلات النقدية الطارئة والوصول إلى الخدمات الاجتماعية لحوالي 786 ألف لبناني من الفئات الفقيرة والضعيفة، يعانون الأزمة الاقتصادية وجائحة كورونا، ودعم تطوير شبكة أمان اجتماعية وطنية شاملة.

في ظلّ إمكانات مالية محدودة جداً وعجز مالي فاق الثلاثة مليارات دولار أمريكي وأزمة ميزان المدفوعات واستنفاد لبنان احتياطاته من العملات الأجنبية، فإن السبيل الوحيد للمضي قدماً في لبنان يتطلب حتماً إعادة تخصيص وإعادة ترتيب لأولويات الإنفاق الاجتماعي الحالي. يجب أن يبدأ هذا الأمر بعملية تقييم لتمويل الإنفاق الحالي وطريقة وتوزيعه والتأثير الذي يتركه، على أن يُستكمل لاحقاً بترتيب الأولويات على ضوء مؤشرات اجتماعية ورؤية واضحة للخطوات المستقبلية.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الهدف – الدفع نحو اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات بناءً على الأدلة

إن مراجعة الإنفاق في الموازنة تقييم مبني على الأدلة يهدف إلى تدعيم عملية صنع السياسات بالمعلومات والبيانات حول تمويل الإنفاق الاجتماعي من قبل الحكومة اللبنانية وتقديم توصيات لتحسين إعادة التوجيه المحتملة لهذا الإنفاق وأهدافه وأدائه.

تولّى مراجعة إنفاق الموازنة الحالية معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، في سياق استراتيجية الحماية الاجتماعية الوطنية التي طورتها اليونيسف، ومنظمة العمل الدولية و Beyond Group، بناء على طلب وزارة الشؤون الاجتماعية.

وهذه المراجعة تهدف إلى:

1. توفير أساس لتحليل الحيز المالي.
2. تحليل علمي لمستوى التمويل المتاح في الموازنة العامة لنُظُم الحماية الاجتماعية على مستوى مفصل، ومعلومات لتقدير كلفة استراتيجية الحماية الاجتماعية الجديدة.
3. تزويد البحوث وعملية صنع السياسات بالمعلومات الخاصة بالحماية الاجتماعية، التي قد تؤثر في سبل عيش الملايين.

ما هي مراجعة إنفاق الموازنة؟

مراجعة إنفاق الموازنة هي تحليل منسق ومتعمق للنفقات الأساسية، يساعد على:

1. اكتشاف إمكانية تحقيق وفورات مالية وتحديد مكامن ضبط المالية العامة وتحقيق القيمة الفضلى من إنفاقه.
2. توجيه عملية إعادة تخصيص النفقات العامة أو حتى توسيع الحيز المالي.

وهي أداة لتقييم الأوضاع المالية تعتمد على إنفاق بنيوي وانتقائي، ولا تهدف إلى تقييم نظام الحماية الاجتماعي بأكمله.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

النطاق - تحليل التمويل الحكومي للإنفاق الاجتماعي من خلال الموازنة العامة

تشمل عملية مراجعة إنفاق الموازنة جميع الاعتمادات التي تم تخصيصها في إطار الموازنة العامة لتمويل خدمات ونُظُم الحماية الاجتماعية، واعتمدت منظوراً واسعاً وشاملاً لجمع البيانات وتحليلها يتجاوز التصنيف التقليدي للموازنة.

وفي مستندنا، ركّزت مراجعة إنفاق الموازنة فقط على التمويل الحكومي لخدمات الحماية الاجتماعية في لبنان من خلال الموازنة العامة. لم يتضمن جمع البيانات وتحليلها التمويل المباشر من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ومصادر التمويل الأخرى.

حاولت مراجعة الموازنة تجاوز التصنيفات القائمة للموازنة (الإدارية والوظيفية والاقتصادية) لتعكس هيكلة سياسة الحماية الاجتماعية الحقيقية وتمويلها. كما فصّلت كل بند من النفقات المخصّصة للحماية الاجتماعية بهدف جمع الأدلة على مستوى التمويل، وزيادة القيمة المحقّقة مقابل كل ليرة لبنانية يتم إنفاقها، وإغناء استراتيجيات تعديل أو إعادة تصميم إطار الحماية الاجتماعية الحالي بالمعلومات لتحصيل أفضل للفوائد الاجتماعية، ومعالجة الواقع الاجتماعي والاقتصادي والمالي في لبنان، وأخيراً إفادة الاستراتيجية الجديدة من خلال المساهمة بتقييم الكلفة الحالية للحماية الاجتماعية.

على الرغم من الثغرات والقيود الموجودة في البيانات (التي سيتم تفصيلها لاحقاً)، تشكّل النتائج مؤشراً ذات دلالة إلى أنواع الإنفاق على الحماية الاجتماعية واتجاهاتها الرئيسية ودليلاً لوضع توصيات على مستوى السياسات والبرنامج والتنفيذ.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

المنهجية - مصادر البيانات

الواقع أنّ بيانات الموازنة المتعلقة بالحماية الاجتماعية مجزأة ومشتتة وغير مكتملة. في ظل عدم وجود حسابات حكومية مدقَّقة ومتاحة للعلن ونقص البيانات، تم اللجوء إلى مجموعة مقاربات بديلة. واعتمد جمع البيانات بشكل أساسي على بيانات الموازنة والإنفاق المقدمة من وزارة المالية وجزئياً من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. بقيت بعض الفجوات في البيانات قائمة بسبب غياب نظام مالي متكامل يسمح بجمع البيانات وتوحيدها بسهولة.

رصدت مراجعة إنفاق الموازنة جميع النفقات الاجتماعية الواردة في اعتمادات الموازنة خلال الفترة الممتدة من عام 2017 إلى 2020.

- تم استخراج بيانات الإنفاق المجدول من قوانين الموازنة العامة للأعوام 2017 و2018 و2019 و2020.
- شارك في تأمين بيانات الإنفاق غير المدققة للأعوام 2017 و2018 و2019 كلّ من دائرة التحليل الاقتصادي في مديرية الموازنة ومراقبة النفقات ومديرية المحاسبة العامة ومديرية الصرفيات، التابعة لوزارة المالية. أتاحت هذه المقاربة تقليص فجوة البيانات المتاحة للعلن حول الإنفاق، حيث لا تزال هذه البيانات في انتظار التدقيق والمصادقة من قبل ديوان المحاسبة ومجلس النواب.
- قدّم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بيانات إنفاقه للفترة الممتدة من عام 2017 إلى 2019 ولكن لم يتم الوصول إلى بيانات الانفاق المجدول. يرد المزيد من التفاصيل حول كيفية احتساب اعتمادات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لاحقاً في هذا الملخص.
- نظرًا إلى أن الدراسة أجريت في عام 2020، لم تتوفر أي بيانات تتعلق بالإنفاق للعام 2020.
- للسماح بإجراء مقارنات ورسم توجّهات في المستقبل، تم تضمين الميزانيات الملحقة في مجموعة البيانات لأنها أصبحت جزءاً لا يتجزأ من الموازنة اعتباراً من 2021.

مجموعة البيانات الكاملة متوفرة في **الملحق 1**.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

المنهجية - تعريف برامج وخدمات الحماية الاجتماعية

لتسهيل الرجوع إليها وإبقائها ذات صلة، لم يختلف تصنيف ركائز الحماية الاجتماعية في هذه المراجعة عن التصنيف المعتمد في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية والذي تم تقديمه في الورقة حول «الحماية الاجتماعية في لبنان: التوفيق بين الاستجابة الفورية والأولويات على المدى الطويل» التي أعدتها اليونيسف ومنظمة العمل الدولية في إطار برنامج الأمم المتحدة المشترك بشأن الحماية الاجتماعية و Beyond Group.

- يتم تعريف المساعدات الاجتماعية على أنها حماية اجتماعية غير قائمة على الاشتراكات تتكوّن من تحويلات نقدية وعينية ودعم.
- ترتبط الحماية الاجتماعية المتعلقة بالتوظيف، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية، بالحماية الاجتماعية القائمة على المساهمات التي يمولها المستفيدون أو المكلّفون (أو من ينوب عنهم). كما هو الحال مع آليات التأمين الأخرى، فإن الغرض من التأمينات الاجتماعية هو التخفيف من تأثير المخاطر المرتبطة بالبطالة والعجز والمرض والشيخوخة.
- ترتبط القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات الاجتماعية بمعالجة العوائق المالية أمام تلقي الرعاية، بما في ذلك رسوم الاستخدام، والنفقات التي يتحملها المستفيد شخصياً، أو التكاليف الأخرى المرتبطة به (مثلاً: القدرة المالية على الوصول إلى الرعاية الصحية والإعفاءات من الرسوم، والتأمين الصحي، والقدرة المالية على الوصول إلى التعليم، إلخ).
- يتضمن الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل قوانين وقواعد تنظيمية للعمل تهدف إلى حماية حقوق الموظفين في الحصول على عمل لائق، وسياسات سوق العمل الفعالة التي تهدف إلى تعزيز دخول سوق العمل والوصول إلى فرص عمل أفضل، والمساعدة في إعادة التوظيف من خلال تحسين الاستعداد الوظيفي، وتحسين المطابقة بين العرض والطلب في سوق العمل.
- الرعاية الاجتماعية هي تعريف الحماية الاجتماعية غير القائمة على المساهمات والتي تشمل التدخلات في مجال الخدمات بالإضافة إلى الخدمات الصحية لغير المنتسبين إلى جهات ضامنة وإدارة الحالات وخدمات الإحالة التي يمكن أن تدعم الاحتياجات المعقدة للأسر. كما تشمل تطوير ودعم القوى العاملة في الحقل الاجتماعي.

تجدون لائحة بالبرامج المدرجة تحت كل ركيزة موجودة في **الملحق 2**.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

المنهجية - الفرضيات

تم وضع الفرضيات التالية لتسهيل المراجعة والتحليل:

- **الفرضية الأولى: تحويلات الحكومة بصفتها ربّ عمل إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يتم احتسابها ضمن «المساهمات»، أي كمصدر للتمويل لا كنفقات حماية اجتماعية.**

اعتُبرت مساهمات الحكومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مساهمات اجتماعية (مقابل النفقات) تدفعها الدولة كرب عمل لتمويل تعويضات نهاية الخدمة والتعويضات العائلية وتقديمات المرض والأمومة. لتجنب ازدواج الحسابات، تمت إزالة هذه البنود من تقديمات الحماية الاجتماعية.

- **الفرضية الثانية: اعتمادات الموازنة لتعاونية موظّفي الدولة والصناديق التعاضدية يتم احتسابها بالكامل بصفتها نفقات حماية اجتماعية.**

نظراً لأنه كان من الممكن فقط تسجيل الاعتمادات المحولة من قبل الحكومة إلى تعاونية موظّفي الدولة والصناديق التعاضدية وليس التقديمات التي تدفعها هذه المؤسسات/الصناديق للمنتسبين إليها، فقد تم احتساب البيانات المتاحة بالكامل على أنها نفقات حماية اجتماعية.

- **الفرضية الثالثة: وحده الدعم المالي تم احتسابه وتحليل في نطاق مراجعة الموازنة**

يموّل مصرف لبنان، من احتياطي العملات الأجنبية، دعم استيراد السلع الأساسية بما فيها الطاقة والقمح والأدوية والغذاء. ولكن في نطاق هذه الدراسة، تم فقط احتساب وتحليل الدعم المالي الممول من الموازنة العامة.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

المنهجية - القيود

نتجت التعقيدات والقيود التي واجهتها المراجعة عن مكامن الضعف الهيكلية في الموازنة، ولا سيما عن عدم وجود معلومات برنامجية حول الإنفاق القطاعي المحدد والتصنيف غير المنهجي للنفقات.

الموازنة اللبنانية هي مجموعة بنود لا توفر معلومات برنامجية حول الإنفاق القطاعي المحدد.

كذلك، فإن الموازنة ليست شاملة ولا توفر وصولاً شاملاً إلى جميع بيانات الإنفاق على الحماية الاجتماعية. كما أنّ الإبلاغ عن إنفاق العديد من المؤسسات العامة مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يتبع عملية وضع الموازنة العادية ولا تتضمن الموازنة العامة إلا الحسابات الصافية فقط.

طريقة التصنيف المعتمدة في الموازنة غير منهجية، والعديد من نفقات الحماية الاجتماعية يتم تسجيلها تحت بنود هجينة مثل «التحويلات». بالإضافة إلى ذلك، يبقى بعض البيانات التفصيلية غير مصنف ولا يمكن العثور عليه إلا في التوضيحات المقدمة تحت عنوان المستوى الأدنى من التصنيفات الاقتصادية، أي «غير المصنفة».

من المهم أيضاً الإشارة إلى أن المراجعة لم تستطع الاطلاع على الموازنات الداخلية لجهات معيّنة تقوم بالإنفاق مثل تعاونية موظفي الدولة ومختلف أسلاك قوى الأمن.

لذلك، بقيت بعض الفجوات في البيانات: مثلاً، لم يكن من الممكن الوصول إلى بيانات موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فقط النفقات والإيرادات المحققة، ولم يكن ممكناً التوصل إلا إلى قسم من نُظُم الحماية الاجتماعية الممولة عبر الدعم المباشر للموازنة العامة من قبل الجهات المانحة.

أخيراً، لم تشمل مراجعة إنفاق الموازنة إلا الفترة الممتدة من 2017 إلى 2020، إذ لم يتمّ إقرار أي قانون للموازنة العامة في لبنان خلال الأعوام العشرة السابقة لذلك (2006-2016).

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

المنهجية – المقاربة

يبدأ الملخص بتحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان وفقاً لوظيفة الحماية الاجتماعية، المدرجة ضمن التصنيف المعياري الدولي لصندوق النقد الدولي في دليل إحصاءات مالية الحكومة (2001) من أجل احتساب الإنفاق على الحماية الاجتماعية، والذي سيتم تفصيله في القسم التالي.

ولكنّ تحليلاً أعمق للبيانات التي تم جمعها، ومبنياً على التعريفات المعتمدة لنُظُم وخدمات الحماية الاجتماعية في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية المقترحة حديثاً، أظهر أن جزءاً كبيراً من الحماية الاجتماعية يتم احتسابه خارج وظيفة الحماية الاجتماعية.

ولذلك، فإنّ مراجعة الموازنة في الجزء الثاني من التحليل تتجاوز التصنيف «التقليدي» ، ولترسم خريطة واضحة لجميع بنود الموازنة التي تمول الإنفاق الاجتماعي، ولا سيما كل البنود التي تتعلق بالمساعدات الاجتماعية، أو التأمينات الاجتماعية، أو القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات، أو الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل أو الرعاية الاجتماعية، وتوفّر تقييماً أوسع نطاقاً لحجم التمويل الحكومي للحماية الاجتماعية.

تم اقتراح تحليل من حيث الإنفاق بحسب: (1) الطوارئ، (2) المجموعات المستفيدة، (3) الركائز، (4) الجهات المنفذة، (5) مصادر التمويل.

يتم عرض النتائج الرئيسية ومناقشتها، لتبنى على أساسها التوصيات المقترحة في القسم الأخير فيما يخص تعزيز الحماية الاجتماعية لجهة تمويلها وإدارتها المالية.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

ما هو التصنيف الوظيفي للموازنة؟

تعتبر تصنيفات الموازنة ضرورية للمستخدمين لفهم هيكلية الموازنة وكيفية إنفاقها والغرض منها. يوفر دليل إحصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي (2001) إطاراً معيارياً لتصنيف الموازنة معتمَداً في معظم البلدان حول العالم. ومن خلال تصنيفها الوظيفي، يرتّب الدليل الأنشطة الحكومية وفقاً لأهدافها أو أغراضها العامة (مثلاً: التعليم، الضمان الاجتماعي، الإسكان، الخ).

تصنيف الموازنة هو إطار معياري يحدد الطريقة التي يتم بها تدوين الموازنة وعرضها والإبلاغ عنها.

وفقاً لصندوق النقد الدولي، يتضمن التصنيف الصحيح للموازنة تصنيفاً للإيرادات على الأقل بالإضافة إلى تصنيف إداري واقتصادي ووظيفي للنفقات:

1. يحدد **التصنيف الإداري** الجهة المسؤولة عن إدارة الأموال العامة المعنية، مثل وزارة الشؤون الاجتماعية أو الصحة أو العمل أو المؤسسات العامة مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
2. يحدد **التصنيف الاقتصادي** نوع النفقات المتكبدة، على سبيل المثال: الرواتب والسلع والخدمات والتحويلات والفوائد على الديون أو الإنفاق الرأسمالي.
3. يرتّب **التصنيف الوظيفي** النفقات وفقاً للأغراض والأهداف المخصصة لها. وهو مستقل عن الهيكل الإداري أو التنظيمي للحكومة.

تم استخدام التصنيف الوظيفي في الجزء الأول من المراجعة لتحديد معالم الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الحماية الاجتماعية هي وظيفة رئيسية للإنفاق الحكومي وتوفر تقديراً مباشراً للإنفاق الاجتماعي

يلقي الجزء الأول من التحليل نظرة معمقة على التصنيف الوظيفي للموازنة في الإنفاق على الحماية الاجتماعية. يفيد هذا التصنيف بشكل خاص في تحليل تخصيص الموارد على مختلف القطاعات ويُستخدم لإنتاج الاتجاهات تاريخياً.

يحدد دليل إحصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي (2001) 10 وظائف رئيسية للإنفاق الحكومي من بينها الحماية الاجتماعية (المشار إليها باسم الوظيفة 10). في قطاع الحماية الاجتماعية نجد 9 وظائف ثانوية:

- المرض
- العجز الشيخوخة
- الناجين
- العائلة والأطفال
- البطالة
- الإسكان
- الانفاق الاجتماعي
- بحوث وتنمية في مجال الحماية الاجتماعية
- الحماية الاجتماعية غير المصنفة في مكان آخر

تم تحديد الوظائف الرئيسية والثانوية مسبقًا لأغراض المقارنة.

الجدول 1: دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001 – تصنيف النفقات حسب وظائف الحكومة

٧	مجموع النفقات
٧.١	**خدمات عمومية عامة**
٧.١١	الأجهزة التنفيذية والتشريعية، والشؤون المالية وشؤون المالية العامة، والشؤون الخارجية
٧.١٢	المعونة الاقتصادية الأجنبية
٧.١٣	خدمات عامة
٧.١٤	بحوث أساسية
٧.١٥	البحوث والتطوير في مجال الخدمات العمومية العامة
٧.١٦	خدمات عمومية عامة غير مصنفة في مكان آخر
٧.١٧	معاملات الدين العام
٧.١٨	تحويلات ذات طبيعة عامة بين مختلف مستويات الحكومة
٧.٢	**الدفاع**
٧.٢١	الدفاع العسكري
٧.٢٢	الدفاع المدني
٧.٢٣	المعونة العسكرية الأجنبية
٧.٢٤	البحوث والتطوير في مجال الدفاع
٧.٢٥	شؤون دفاع غير مصنفة في مكان آخر
٧.٣	**النظام العام وشؤون السلامة العامة**
٧.٣١	خدمات الشرطة
٧.٣٢	خدمات الحماية ضد الحريق
٧.٣٣	المحاكم
٧.٣٤	السجون
٧.٣٥	البحوث والتطوير في مجال النظام العام وشؤون السلامة العامة
٧.٣٦	النظام العام وشؤون السلامة العامة غير المصنفة في مكان آخر
٧.٤	**الشؤون الاقتصادية**
٧.٤١	الشؤون الاقتصادية والتجارية وشؤون العمالة العامة
٧.٤٢	الزراعة والحراجة والصيد البحري والبري
٧.٤٣	الوقود والطاقة
٧.٤٤	التعدين والصناعة التحويلية والتشييد
٧.٤٥	النقل
٧.٤٦	الاتصالات
٧.٤٧	صناعات أخرى
٧.٤٨	البحوث والتطوير في مجال الشؤون الاقتصادية
٧.٤٩	شؤون اقتصادية غير مصنفة في مكان آخر
٧.٥	**حماية البيئة**
٧.٥١	تصريف النفايات
٧.٥٢	تصريف مياه الصرف الصحي
٧.٥٣	تخفيف التلوث
٧.٥٤	حماية التنوع الحيوي والمناظر الأرضية الطبيعية
٧.٥٥	البحوث والتطوير في مجال حماية البيئة
٧.٥٦	حماية البيئة غير المصنفة في مكان آخر
٧.٦	**الإسكان ومرافق المجتمع**
٧.٦١	تنمية الإسكان
٧.٦٢	تنمية المجتمع
٧.٦٣	إمدادات المياه
٧.٦٤	إنارة الشوارع
٧.٦٥	البحوث والتطوير في مجال الإسكان ومرافق المجتمع
٧.٦٦	الإسكان ومرافق المجتمع غير المصنفة في مكان آخر
٧.٧	**الصحة**
٧.٧١	منتجات وأجهزة ومعدات طبية
٧.٧٢	خدمات العيادات الخارجية
٧.٧٣	خدمات المستشفيات
٧.٧٤	خدمات صحية عامة
٧.٧٥	البحوث والتطوير في مجال الصحة
٧.٧٦	شؤون صحية غير مصنفة في مكان آخر
٧.٨	**الترفيه والثقافة والدين**
٧.٨١	خدمات ترفيهية ورياضية
٧.٨٢	خدمات ثقافية
٧.٨٣	خدمات إذاعة ونشر
٧.٨٤	خدمات دينية وخدمات مجتمعية أخرى
٧.٨٥	البحوث والتطوير في مجال الترفيه والثقافة والدين
٧.٨٦	شؤون الترفيه والثقافة والدين غير المصنفة في مكان آخر
٧.٩	**التعليم**
٧.٩١	التعليم ما قبل الابتدائي والتعليم الابتدائي
٧.٩٢	التعليم الثانوي
٧.٩٣	التعليم غير العالي ما بعد الثانوي
٧.٩٤	التعليم العالي
٧.٩٥	التعليم غير المحدد بمستوى
٧.٩٦	خدمات تابعة للخدمات التعليمية
٧.٩٧	البحوث والتطوير في مجال التعليم
٧.٩٨	شؤون التعليم غير المصنفة في مكان آخر
٧١٠	**الحماية الاجتماعية**
٧١٠١	المرض والعجز
٧١٠٢	الشيخوخة
٧١٠٣	الورثة
٧١٠٤	الأسرة والأطفال
٧١٠٥	البطالة
٧١٠٦	الإسكان
٧١٠٧	الإقصاء الاجتماعي غير المصنف في مكان آخر
٧١٠٨	البحوث والتطوير في مجال الحماية الاجتماعية
٧١٠٩	الحماية الاجتماعية غير المصنفة في مكان آخر

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

ما الذي يندرج تحت عنوان الحماية الاجتماعية غير المصنفة في مكان آخر؟

تتضمن الحماية الاجتماعية غير المصنفة في مكان آخر:

- المساعدات الإضافية لقوى الأمن
- المساهمات الحكومية للمنظمات غير الحكومية
- المساهمات الحكومية في الصناديق التعاضدية والتأمين
- البرامج الحكومية الأخرى

الجدول 2: توزع خدمات الحماية الاجتماعية غير المصنّفة في مكان آخر بحسب بنود الموازنة، لبنان، 2019

الحماية الاجتماعية غير المصنّفة في مكان آخر (2019) / مليار ل.ل.	
تعويضات نهاية الخدمة - إشتراكات الدولة عن اجرائها	المشروع الوطني لدعم مصابي الألغام
تقديمات لنفقات اجتماعية للقوى المسلّحة	اشتراكات ومساهمات الدولة في تعاونية موظفي الدولة
تقديمات مدرسية للقوى المسلّحة	اشتراكات ومساهمات الدولة في صناديق تعاضد اخرى
تقديمات مرض وأمومة للقوى المسلّحة	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد أساتذة الجامعة اللبنانية
دار الصداقة زحلة	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد الأساتذة
رعاية اجتماعية	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد القضاة
كاريتاس	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد المساعدين القضائيين
مخصصات مراكز الخدمات الإنمائية	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد النواب
مساهمة لكاريتاس لبنان	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد قضاة المحاكم الشرعية المذهبية
مساهمة للمديرية العامة للحبوب والشمندر السكري لتغطية العجز في موازنتها	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد موظفي مجلس النواب
مساهمة للمؤسسات التي تعنى بالقاصرين والقاصرات المنحرفين	المرض والأمومة - إشتراكات الدولة عن اجرائها
مشاريع إجتماعية وصحية بالاشتراك مع الجمعيات الأهلية	المشروع الوطني لدعم مصابي الالغام
مشاريع إجتماعية وصحية بالاشتراك مع الجمعيات الأهلية + نفقات المشاريع الإنمائية	Red in Circle Association

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

2

نتائج مراجعة الموازنة

التحليل المالي الكلي - الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفقاً للتصنيف الوظيفي للموازنة

أبرز النقاط :

أنفق لبنان بين عامي 2017 و2020 ما بين 5 إلى 6% من ناتجه المحلي الإجمالي و22% من موازنته على الحماية الاجتماعية.

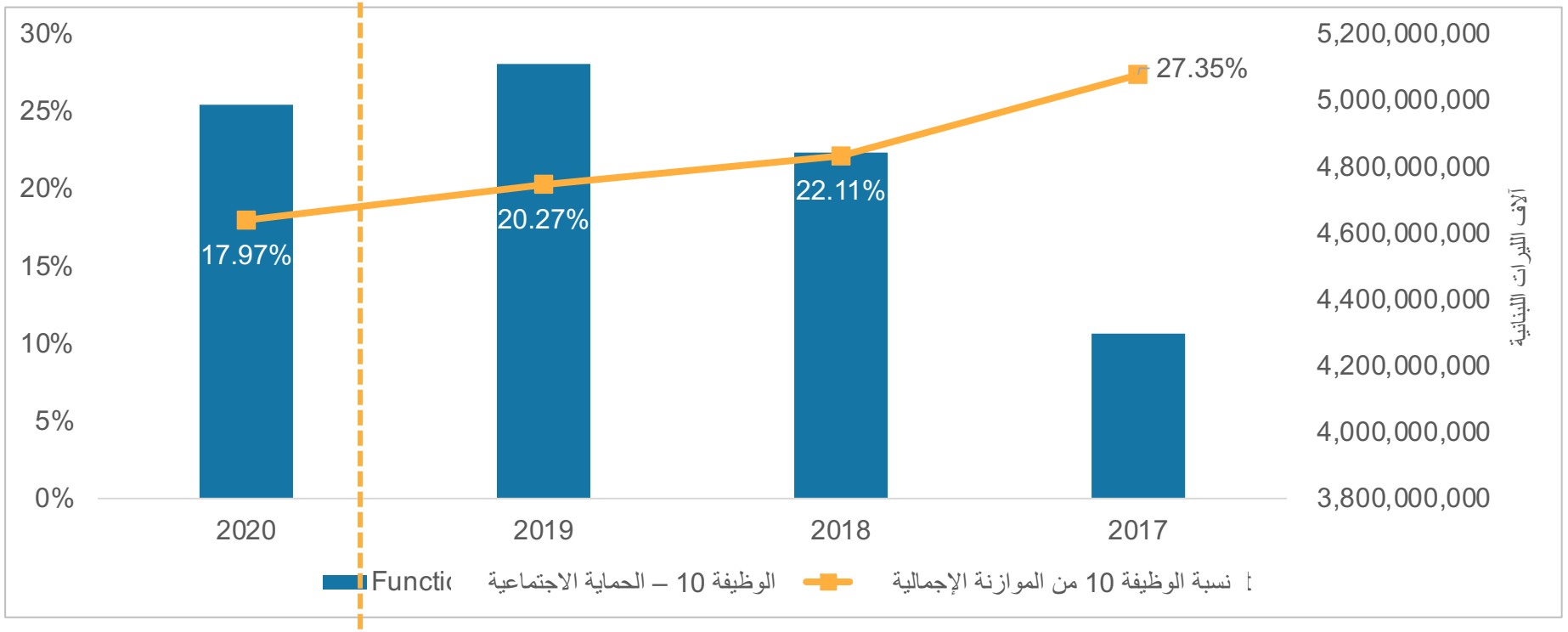
ومع ذلك، لا تزال التغطية بعيدة عن أن تكون شاملة. فالحصة الأكبر تذهب إلى «الإنفاق على الشيخوخة» أي التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة على وجه الخصوص.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

أنفق لبنان بين عامي 2017 و2020 ما يعادل 22% من موازنته على الحماية الاجتماعية، وفقًا للتصنيف الوظيفي للموازنة

زادت نسبة الحماية الاجتماعية من الموازنة الإجمالية بمقدار 10 نقاط بين عامي 2017 و2020، بفضل عاملين أساسيين:
(1) - زيادة في معاشات التقاعد ونفقات نهاية الخدمة نتيجة لقانون سلسة الرتب والرواتب الجديد في القطاع العام، والذي أقرّ في عام 2017.
(2) - التخلّف عن سداد الديون السيادية للبنان (في آذار 2020)، وما نتج عنه من انخفاض في الإنفاق على فوائد الدين، الذي أدى إلى تضخيم حصة الوظائف الأخرى، لا سيما الحماية الاجتماعية، في موازنة 2020.

الرسم 1: إجمالي النفقات المرصودة في الموازنة والتي تغطي الحماية الاجتماعية (الوظيفة 10)



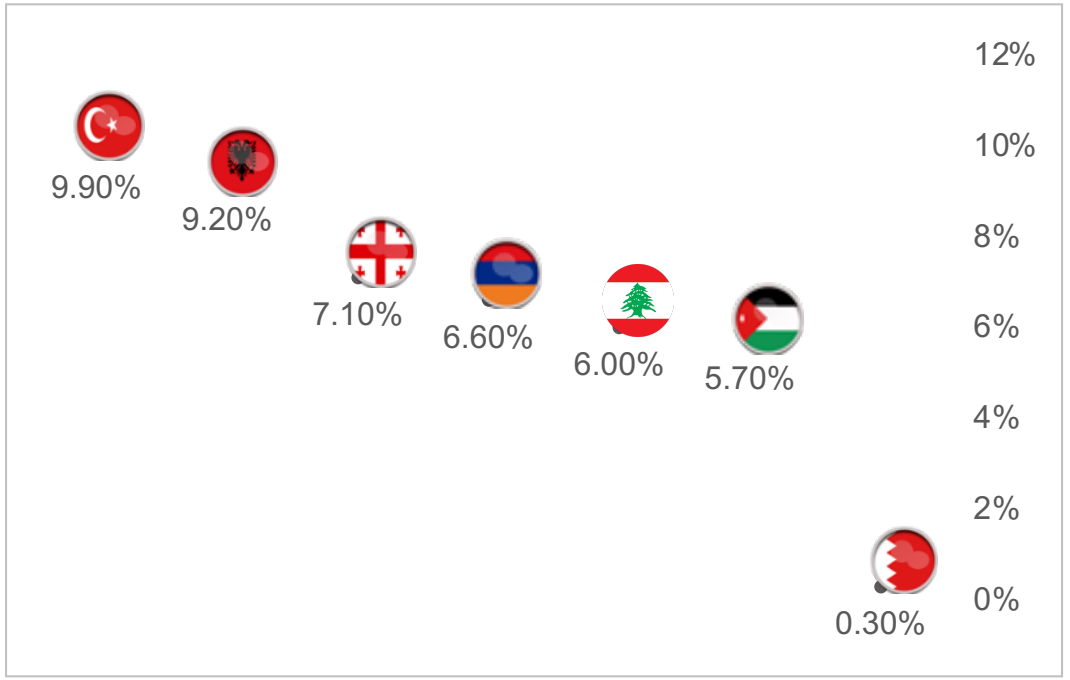
شهد قانون موازنة 2020 تخفيضاً كبيراً في نسب الفوائد المحلية، مما أدى إلى تقليص النفقات الإجمالية المرصودة في الموازنة. ومع ذلك، بلغ الإنفاق على وظيفة الحماية الاجتماعية حوالي 4،9 ألف مليار ليرة لبنانية، مما أدى إلى زيادة 5 نقاط في الحصة النسبية مقارنة بالعام الماضي.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

مقارنة الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان مع البلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط المنخفض والمنطقة العربية

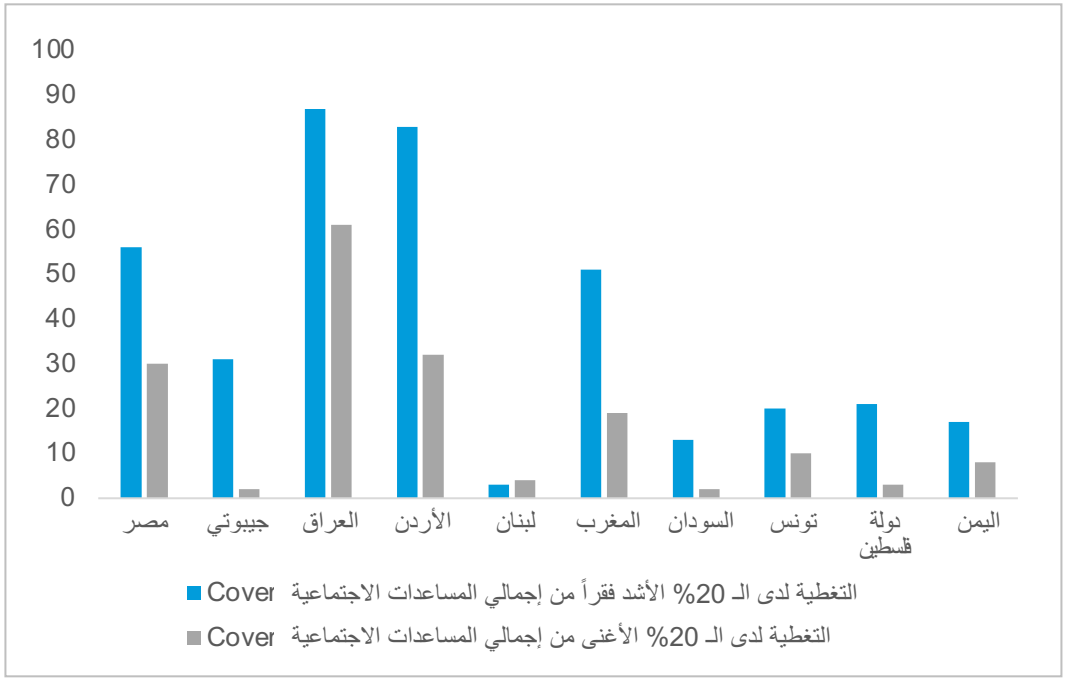
ينفق لبنان نسبياً على الحماية الاجتماعية أكثر من جيرانه العرب. ومع ذلك، فإنفاقه أدنى من معدّل الإنفاق العالمي للبلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط الأدنى. إضافة إلى ذلك، فإن شبكة الأمان الاجتماعي في لبنان تراجعية بطبيعتها وتفيد الأغنياء أكثر من الفقراء، على عكس معظم جيرانه العرب.

الرسم 4: حصة الإنفاق على الحماية الاجتماعية (% من الناتج المحلي الإجمالي) في بلدان مختارة (2018)



مرجع 17

الرسم 5: تغطية الشريحة الخمسية الأفقر والشريحة الخمسية الأغنى من السكّان من خلال شبكات الأمان الاجتماعي، بحسب البلدان (%) (البنك الدولي، 2018)



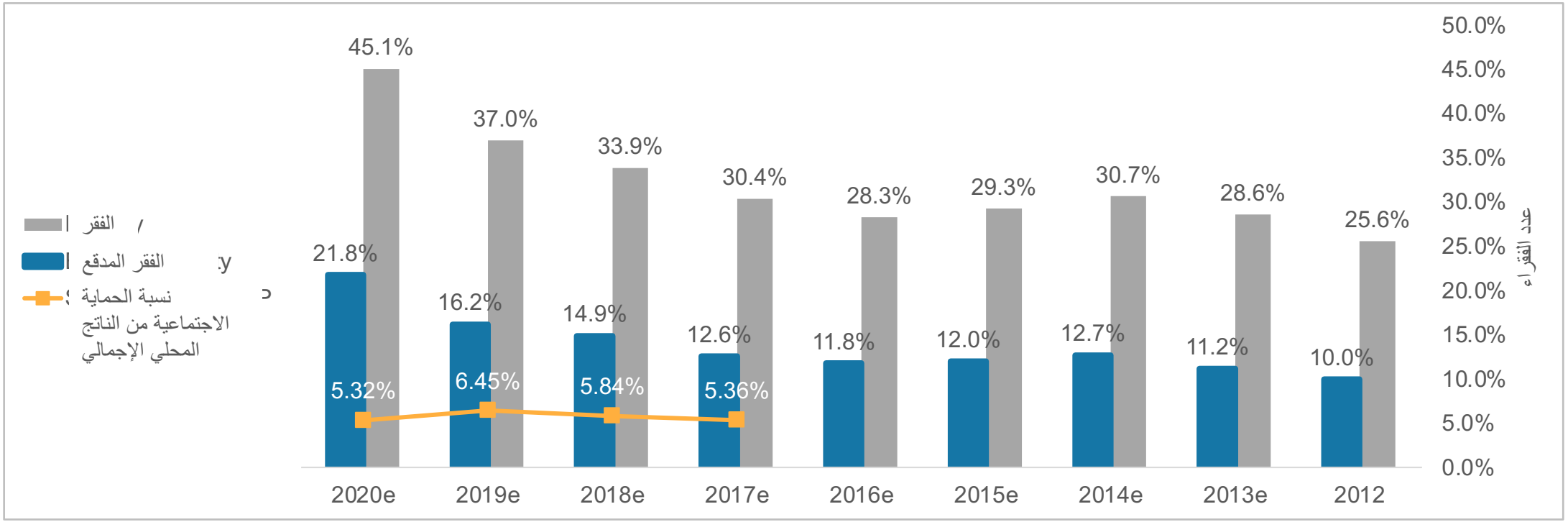
مرجع 11

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

في لبنان، لم يترجم الانفاق على الحماية الاجتماعية في خفض نسب الفقر...

على الرغم من أن زيادة الفقر في لبنان هي نتيجة مباشرة للركود الاقتصادي المقترن بسلسلة من الصدمات الخارجية (تأثير الأزمة السورية، وانخفاض قيمة الليرة اللبنانية، وجائحة كورونا)، فإن الإنفاق على الحماية الاجتماعية لم يكن قادرًا على حماية الفئات الأكثر ضعفًا أو التخفيف من الزيادة في معدلات الفقر، ولا سيما الفقر المدقع.

الرسم 6: معدلات الفقر والفقر المدقع لدى السكان اللبنانيين، 2012-2020* (البنك الدولي، 2020)



*جميع معدلات الفقر هي توقعات، لأن آخر مسح تم إجراؤه لقياس الفقر في لبنان يعود إلى عام 2012.

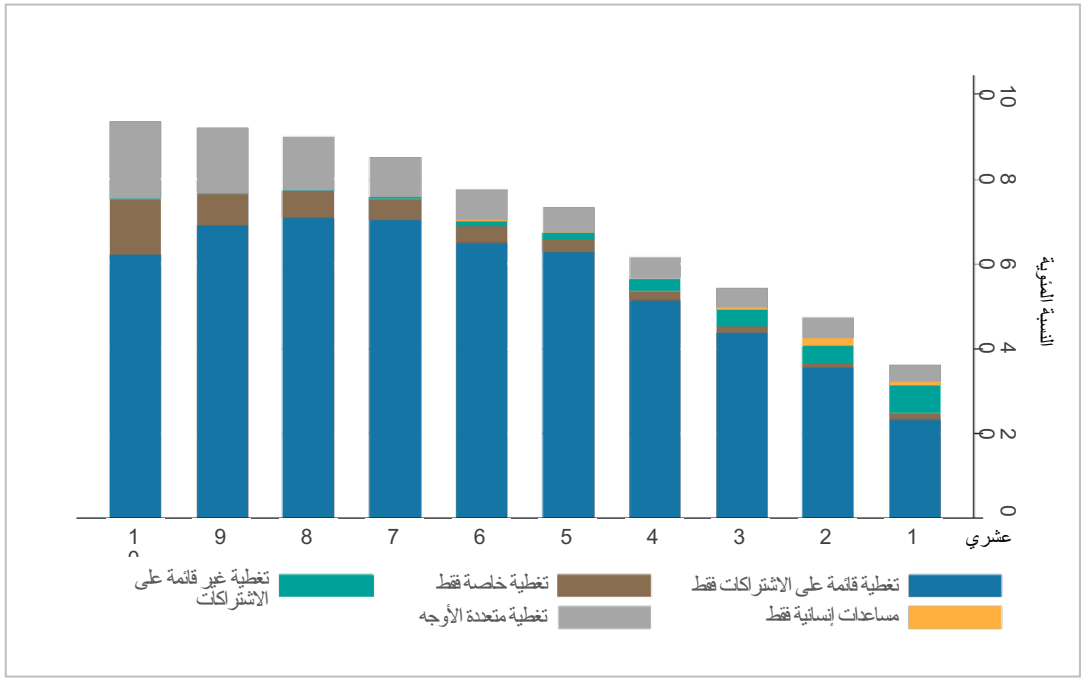
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

ولا تزال التغطية بعيدة عن أن تكون عادلة وشاملة

حوالي ربع المواطنين اللبنانيين لا تشملهم الحماية الاجتماعية. تؤدي هذه التغطية المحدودة إلى نظام حماية اجتماعية غير متكافئ تراجعي (يفيد الأغنياء أكثر من الفقراء)، ويميل نحو العمالة النظامية وموظفي القطاع العام والأسر ذات الدخل المرتفع.

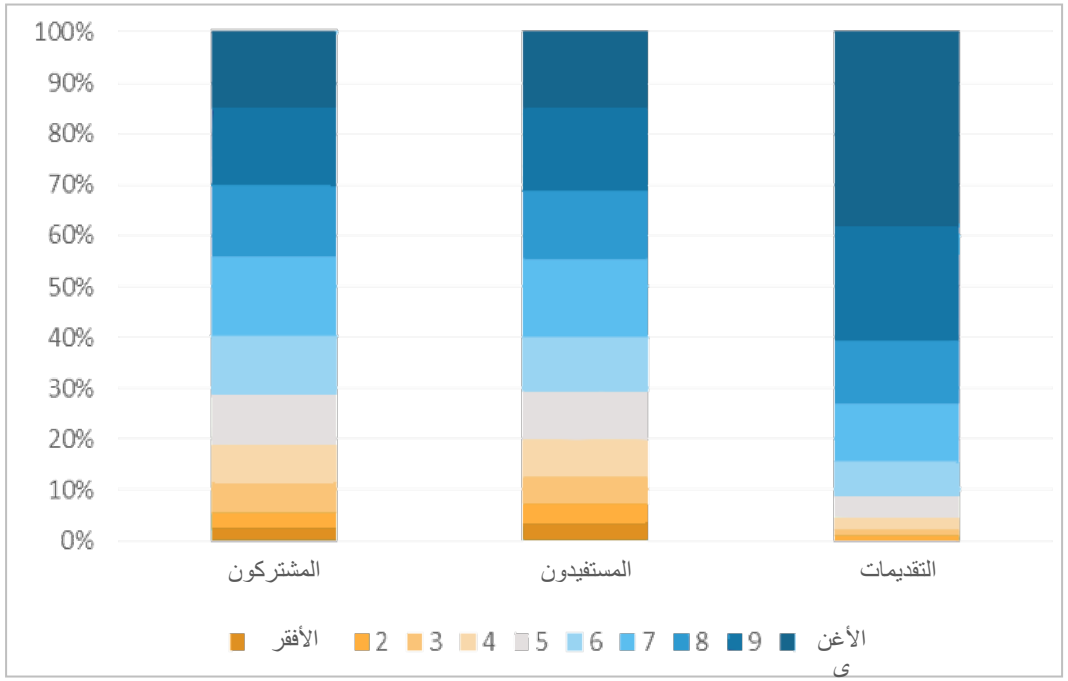
إن هيمنة النظم القائمة على المساهمات تعني أن الفئات الفقيرة والضعيفة معرضة بدرجة كبيرة لخطر البقاء بدون تغطية.

الرسم 7: تغطية الحماية الاجتماعية بحسب الشرائح العشرية لدى المواطنين اللبنانيين (منظمة العمل الدولية، 2021)



مرجع 7

الرسم 8: توزع المستفيدين والتقديمات (للمواطنين اللبنانيين فقط) بحسب شرائح الدخل العشرية (منظمة العمل الدولية، 2021)



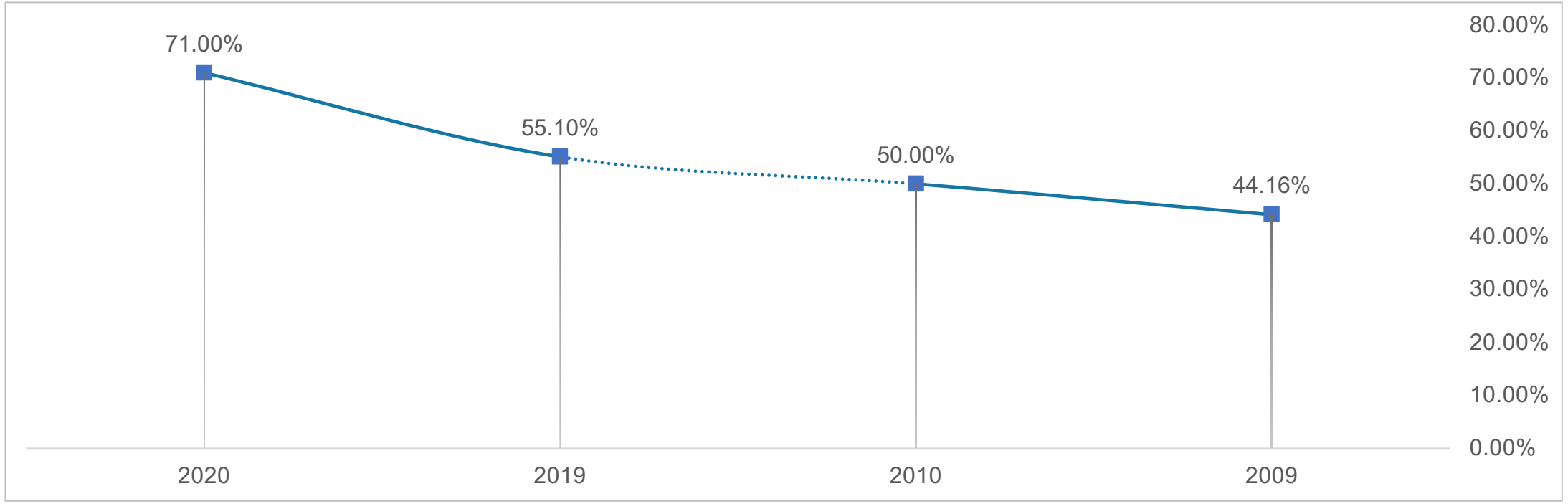
مرجع 7

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تعمل أكثر من 55% من اليد العاملة تعمل في القطاع غير النظامي ولا تستفيد من أي نظام رسمي للحماية الاجتماعية. ومن المتوقع أن تصل هذه النسبة إلى 71% في 2020

نمت نسبة العمالة غير النظامية بوتيرة منتظمة خلال العقد الماضي. قد يكون لهذا الاتجاه تأثيران على تصميم نظم الحماية الاجتماعية في المستقبل. الأول هو أن على برامج التوظيف محاولة تحفيز الموظفين على الانتقال من القطاع غير النظامي إلى القطاع النظامي. والثاني هو توقع توسيع حصة التأمينات الاجتماعية لأن التغطية قد تحتاج إلى مزيد من التوسع.

الرسم 9: نسبة العمالة غير النظامية في لبنان (2009، 2010-2019، 2020)



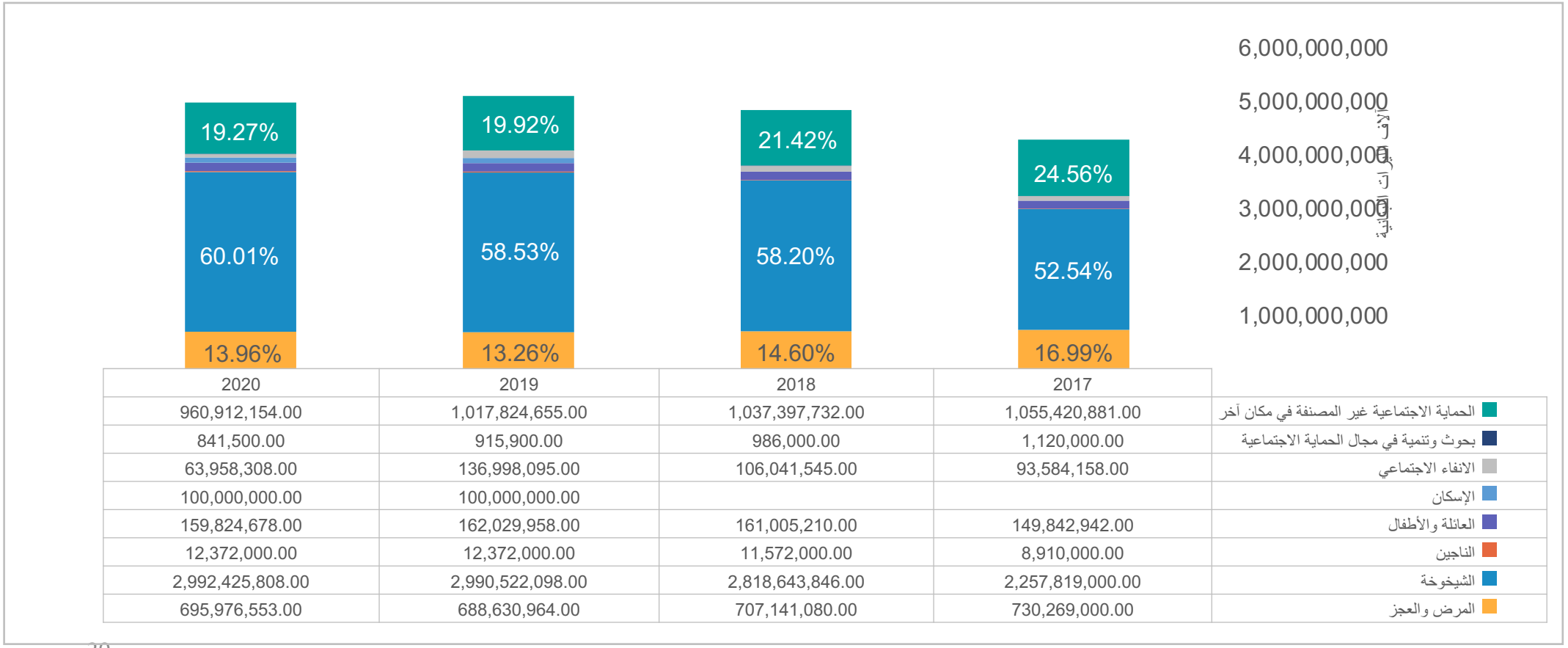
مراجع 6، 9، 10 و12

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

يظل «الإنفاق على الشيخوخة» من حيث المقدار والنسبة يمثل الفئة الكبرى من الإنفاق

عند التعمق في دراسة النفقات، يظل «الإنفاق على الشيخوخة» من حيث المقدار والنسبة يمثل الفئة الكبرى من الإنفاق، بسبب حصة نفقات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة التي تستهلك أكثر من نصف إجمالي الإنفاق.

الرسم 10: التصنيف الوظيفي - توزع الوظائف الرئيسية في إطار الحماية الاجتماعية



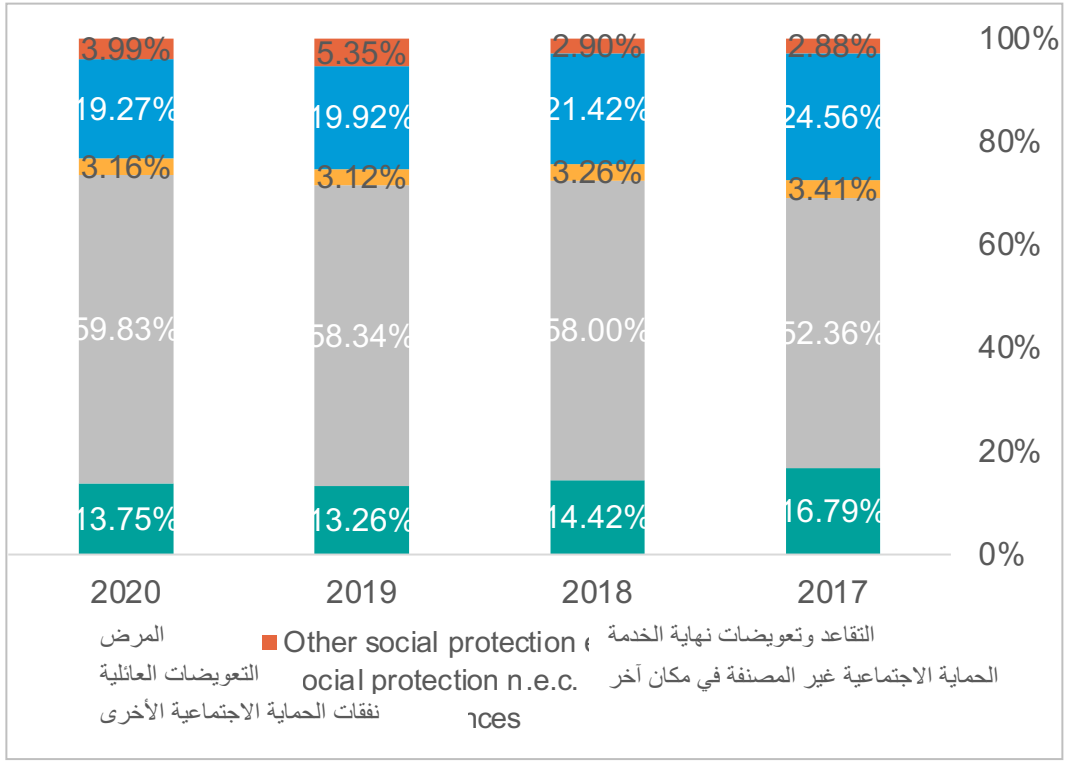
	2017	2018	2019	2020
الحماية الاجتماعية غير المصنفة في مكان آخر	1,055,420,881.00	1,037,397,732.00	1,017,824,655.00	960,912,154.00
بحوث وتنمية في مجال الحماية الاجتماعية	1,120,000.00	986,000.00	915,900.00	841,500.00
الانفاء الاجتماعي	93,584,158.00	106,041,545.00	136,998,095.00	63,958,308.00
الإسكان			100,000,000.00	100,000,000.00
العائلة والأطفال	149,842,942.00	161,005,210.00	162,029,958.00	159,824,678.00
الناجين	8,910,000.00	11,572,000.00	12,372,000.00	12,372,000.00
الشيخوخة	2,257,819,000.00	2,818,643,846.00	2,990,522,098.00	2,992,425,808.00
المرض والعجز	730,269,000.00	707,141,080.00	688,630,964.00	695,976,553.00

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

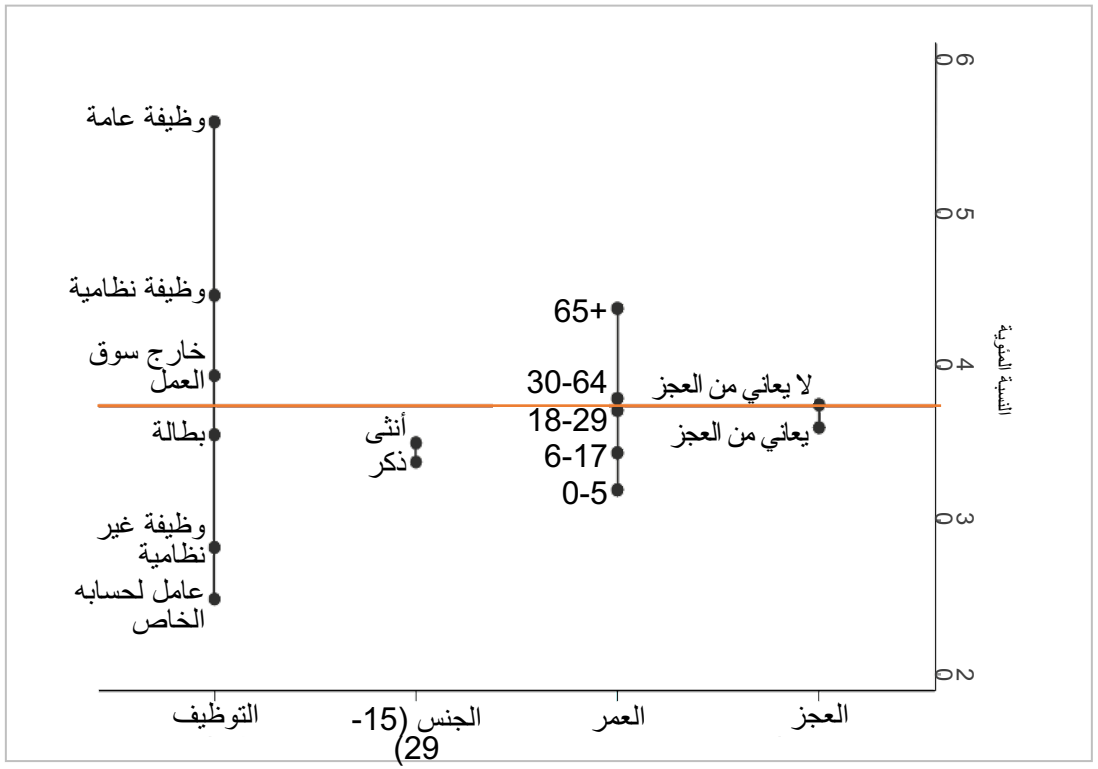
لا تستفيد من نظام الحماية العام في الدولة اللبنانية سوى أقلية محظوظة

يوفر هذا النظام الحماية للمسنين ويخصص ما يصل إلى 59% من الإنفاق على الحماية الاجتماعية للتقاعد وتعويضات نهاية الخدمة. ومع ذلك، فإن النظام يميل بشدة نحو العاملين في القطاع العام.

الرسم 11: التصنيف الوظيفي أبرز الوظائف الثانوية



الرسم 12: نسبة المواطنين اللبنانيين الذين يستفيدون من الحماية الاجتماعية، بحسب خصائص فردية مختارة (منظمة العمل الدولية، 2021)



مرجع 7

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

التوسّع بالتحليل إلى ما بعد التصنيف الوظيفي

أبرز النقاط :

يتم تصنيف أكثر من 40% من الإنفاق على الحماية الاجتماعية خارج التصنيف الوظيفي التقليدي المعتمد من قبل الدولة للإبلاغ عن نفقاتها بطريقة منسقة.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

توسيع قاعدة التحليل

لم يتم تصنيف قدر كبير من الإنفاق ضمن التصنيف الوظيفي لـ«الحماية الاجتماعية» ولكن يمكن إدراجه في نطاق هذه الدراسة ضمن الإنفاق الاجتماعي.

أظهر تقييم أكثر شمولاً للموازنة أن جزءاً كبيراً من الحماية الاجتماعية يتم احتسابه خارج الوظيفة 10 - الحماية الاجتماعية.

لذلك، تجاوزت مراجعة الموازنة التصنيف «التقليدي» وحدّدت جميع بنود الموازنة التي موّلت أي نوع من أنواع الإنفاق الاجتماعي، ولا سيما كل البنود التي تتعلق بالمساعدات الاجتماعية، أو التأمينات الاجتماعية، أو القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات، أو الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل أو الرعاية الاجتماعية.

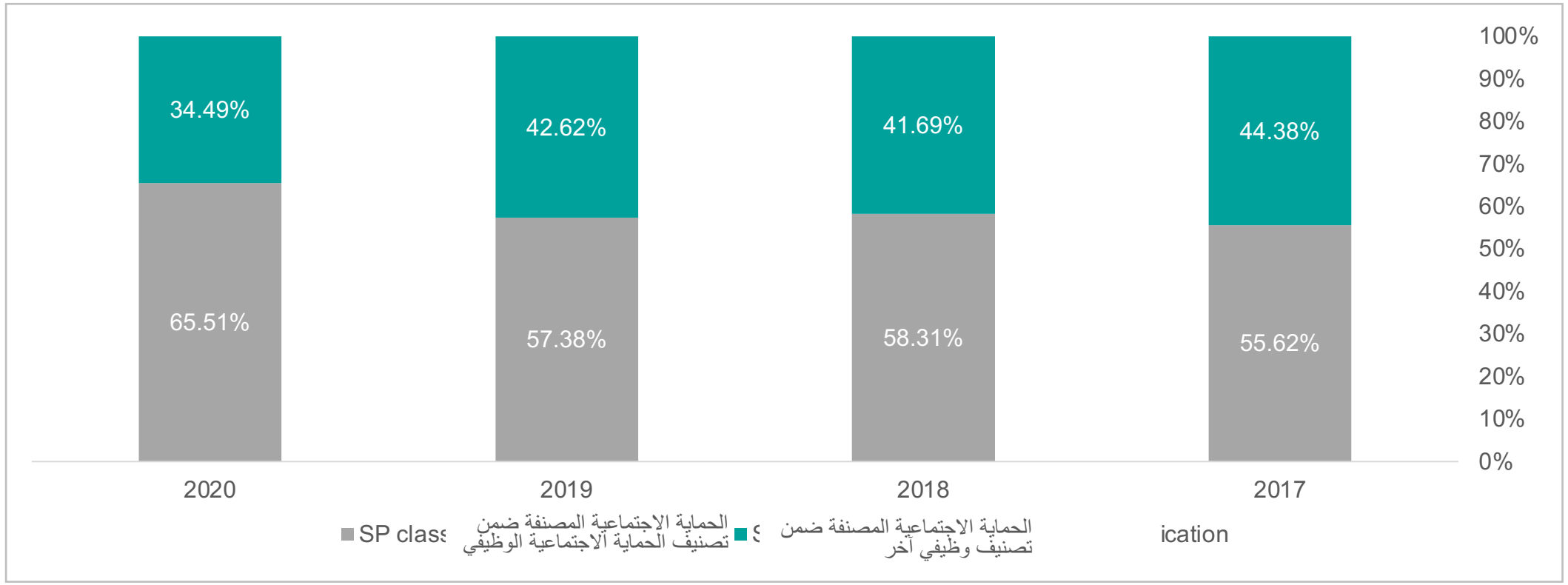
يعتمد التحليل التالي للنتائج الرئيسية على تحديد أوسع وجم للبيانات وجمعها بما يوفر نظرة ومقاربة أكثر شمولاً للإنفاق الاجتماعي الممول من الحكومة اللبنانية.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

يتم تصنيف أكثر من 40% من الإنفاق على الحماية الاجتماعية خارج وظيفة الحماية الاجتماعية (الوظيفة 10)

يجب تحليل الانخفاض إلى 34.5% في عام 2020 على نحو نسبي. فقد أدى الانكماش الاقتصادي وتقلص الحيز المالي إلى زيادة الضغط على الموازنة وألزم الحكومة بإعطاء الأولوية للإنفاق الإجباري مثل معاشات التقاعد. نظراً لأهميتها في وظيفة الحماية الاجتماعية، فقد نمت هذه الحصة نسبياً مقابل حصة إنفاق الحماية الاجتماعية الموجودة في أماكن أخرى من الموازنة.

الرسم 13: الإنفاق على الحماية الاجتماعية المصنف خارج الوظيفة 10

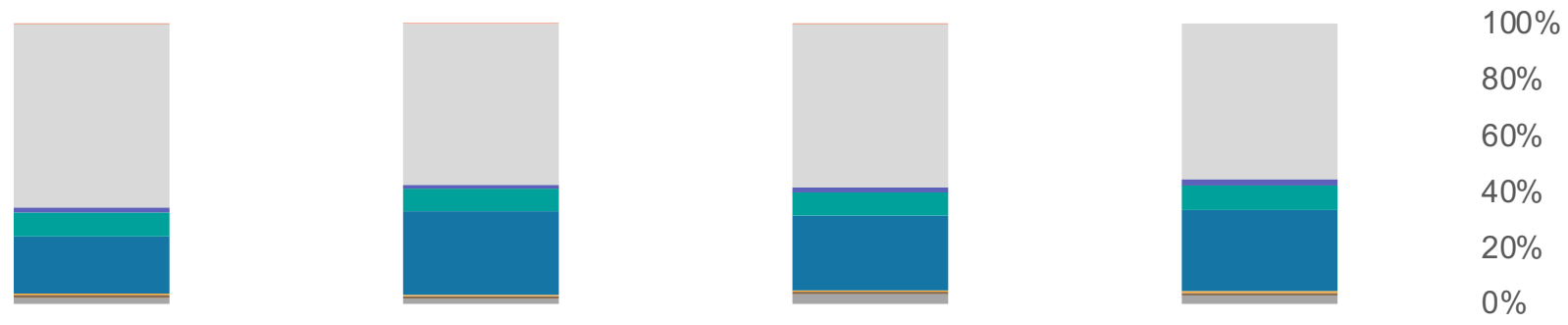


© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

أين يمكننا تحديد نفقات أخرى على الحماية الاجتماعية في الموازنة؟

يتم تصنيف 55 إلى 65% من نفقات الحماية الاجتماعية تحت عنوان وظيفة الحماية الاجتماعية، بينما يمكن العثور على 27% تحت عنوان وظيفة الشؤون الاقتصادية (تتكون أساساً من التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان) وحوالي 8% تحت عنوان وظيفة الصحة.

الرسم 14: تطور نفقات الحماية الاجتماعية المرصودة في الموازنة بحسب الوظائف (نسبة الوظائف من إجمالي خدمات الحماية الاجتماعية)



	2017	2018	2019	2020
نفقات مجمعة	% 0.00	% 0.19	% 0.08	% 0.12
الحماية الاجتماعية	%55.62	% 58.31	% 57.38	% 65.51
التعليم	% 2.06	% 1.72	% 1.49	% 1.67
الترفيه والثقافة والدين	% 0.01	% 0.01	% 0.01	% 0.00
الصحة	% 8.83	% 8.32	% 8.11	% 8.52
الشؤون الاقتصادية	% 28.94	% 26.61	% 29.65	% 20.43
النظام والأمان العام	% 0.61	% 0.57	% 0.53	% 0.61
الدفاع	% 0.81	% 0.77	% 0.85	% 0.97
الخدمات العامة	% 3.12	% 3.51	% 1.90	% 2.17

* قبل عام 2018، كانت التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان تصنَّف تحت عنوان الشؤون الاقتصادية. اعتباراً من عام 2018، بدأ احتسابها كسلفة للخزينة، ولكننا ومن أجل الاتساق، صنفناها تحت عنوان الشؤون الاقتصادية للفترة 2018-2020.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تمت إعادة تصنيف الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية في إطار الركائز الخمس للاستراتيجية

الرسم 15: إعادة تصنيف الإنفاق على الحماية الاجتماعية المحدد في إطار الوظيفة 10 وخارجها ضمن الركائز الخمس

الإنفاق على الحماية الاجتماعية المصنف تحت الوظيفة 10 (الحماية الاجتماعية)

- تقديمات لنفقات اجتماعية للقوى المسلّحة
- تقديمات ولادة للقوى المسلّحة
- مساهمة لرابطة قدامى القوى المسلحة
- تقديمات وفاة للقوى المسلّحة
- تعويضات نهاية الخدمة
- تعويضات عائلية
- تعويضات نهاية الخدمة - إشتراكات الدولة عن اجرائها
- تسويات نهاية الخدمة - إشتراكات الدولة عن اجرائها
- تعويضات نهاية الخدمة (مساهمة الدولة عن موظفيها)
- تعويضات عائلية (مساهمة الدولة عن موظفيها)
- تعويضات عائلية السائقين
- المخاتير
- السائقين العموميين المرض
- مرض وأمومة (مساهمة الدولة عن موظفيها)
- المضمونين الاختياريين
- اشتراكات ومساهمات الدولة في صناديق تعاضد اخرى
- اشتراكات ومساهمات الدولة في تعاونية موظفي الدولة
- اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد القضاة
- اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد أساتذة الجامعة اللبنانية
- اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد المساعدين القضائيين
- اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد النواب
- اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد موظفي مجلس النواب
- اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد قضاة المحاكم الشرعية المذهبية
- اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد الأساتذة
- نفقات معالجة في المستشفيات للقوى المسلّحة
- تقديمات زواج للقوى المسلّحة
- نفقات المعالجة في المراكز الطبية المختلفة للقوى المسلّحة
- مستحقات متوجّبة لصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

- معاشات التقاعد
- قدامى موظفي الدولة
- تقديمات مدرسية للقوى المسلّحة
- تقديمات مرض وأمومة للقوى المسلّحة
- تغطية عجز الضمان الاختياري
- مساهمة للمديرية العامة للحبوب والشمندر السكري لتغطية العجز في موازنتها
- جمعية مدرار
- جمعية الحركة الاجتماعية
- مخصصات البرنامج الوطني لاستهداف الأسر الأكثر فقراً
- البرنامج الوطني للتنمية الاجتماعية الاقتصادية المحلية
- مشروع التغذية
- برنامج السكان والتنمية
- برنامج السكان والتنمية
- مخصصات مشروع تأمين حقوق المعوقين
- مؤسسة الشهيد
- دعم الفوائد على القروض المموّلة بالتعاون مع المؤسسة العامة للاسكان والمصارف التجارية
- أدوية لصالح وزارة الشؤون الاجتماعية
- لجنة الأدوية
- مركز التصلب اللويحي في الجامعة الاميركية في بيروت
- آي. آي.آر جمعية Red in Circle Association
- التليسميا
- جمعية يدنا
- مؤسسة المعوقين بيت شباب
- كاريتاس
- مساهمة للمؤسسات التي تعنى بالقاصرين والقاصرات المنحرفين
- مساهمة لكاريتاس لبنان
- عطاءات الى جهات خاصة
- المؤسسة الصحية للطائفة الدرزية دار العجزة
- دار الصداقة زحلة
- المجلس الأعلى للطفولة

- مؤسسات الامام الصدر
- دار الايتام الاسلامية
- جمعية جاد جمعية الشبيبة ضد المخدرات
- جمعية عناية ورعاية شؤون الطفولة
- المجلس النسائي
- الجمعية اللبنانية لرعاية المعوقين
- مخصصات المركز النموذجي للمعوقين
- الهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية
- المشروع الوطني لدعم مصابي الالغام
- المشروع الوطني لدعم مصابي الالغام
- مخصصات مشاريع الحماية من الانحراف والرعاية المتخصصة
- مخصصات مشاريع حماية الاحداث المعرضين للخطر
- مشاريع إجتماعية وصحية بالاشتراك مع الجمعيات الاهلية
- مشاريع إجتماعية وصحية بالاشتراك مع الجمعيات الاهلية + نفقات المشاريع الانمائية
- مخصصات مراكز الخدمات الانمائية
- رعاية اجتماعية
- مخصصات دعم الأسرة
- البرنامج الوطني لمكافحة التسوّل
- البرنامج الوطني للوقاية من الادمان
- جمعية الشبان المسيحية ، ادوية الامراض المزمنة
- نفقات المشاريع الانمائية

- مساهمة لصندوق تعاضد المحررين
- مساهمة لنقابة محرري الصحافة اللبنانية
- مساهمة لنقابة الصحافة اللبنانية
- مساهمة في صندوق التعاضد الموحد
- مساهمة لصندوق ضمان أصحاب الصحف والصحافيين
- مساهمة لنقابة مخرجي الصحافة اللبنانية

الإنفاق على الحماية الاجتماعية المصنف خارج الوظيفة 10

- مساهمة لنقابة مصوري الصحف
- التقديمات المدفوعة - فرع المرض والأمومة
- التقديمات المدفوعة - فرع التعويضات العائلية
- التقديمات المقدمة من صندوق نهاية الخدمة
- الاتحاد العام ،صناديق التعاضد، التعاونيات والنقابات الزراعية
- نفقات استشفاء للقوى المسلّحة
- أدوية للجيش
- أدوية للجمارك
- أدوية للأمن العام
- أدوية للأمن الداخلي
- أدوية لأمن الدولة
- مرض وأمومة
- نقابة معلمي المدارس الخاصة
- رابطة معلمي التعليم الأساسي
- رابطة الاساتذة الثانويين
- نقابة الاطباء البيطريين في لبنان
- دعم الخبز
- دعم المحروقات
- ثمن شراء القمح والشعير
- دعم مجانية الكتاب المدرسي
- برنامج الوجبات المدرسية
- دعم مزارعي الأعلاف
- صندوق المساعدات - ٢٠١٧/ القانون النافذ حكما" رقم ٢ - تعديل قانون الإيجارات
- تحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان
- مركز نقي العظم التابع لمستشفى المقاصد
- مركز سرطان طب الاطفال في لبنان
- مساهمة لبنك العيون
- مساهمة للجنة الوطنية لوهب وزرع الأعضاء والأنسجة
- المدارس المجانية

- مساهمات إلى مستشفيات حكومية
- بدل إعفاء التلامذة من رسوم الاهل
- بدل إعفاء التلامذة من رسوم الاهل + دعم مجانية الكتاب المدرسي
- برنامج الترصد الوبائي
- نفقات استشفاء
- برامج مشتركة مع اليونيسيف بما فيها شراء ادوية اساسية ولقاحات واللقاحات المستجدة ومستلزمات
- برامج مشتركة مع منظمة الصحة العالمية بما فيها الرعاية الصحية الاولية
- الصليب الاحمر اللبناني بما فيه بنك الدم
- ادوية
- برنامج الرعاية الصحية الاولية
- مشروع الصحة الانجابية
- منح للطلاب
- بدل نقل التلامذة
- برنامج التلقيح بما فيه لقاحات الكلب والحج والحمى الصفراء ولسعة الافاعي والعقارب وعدوى الكبد
- برنامج التلقيح بما فيه لقاحات الكلب والحج والحمى الصفراء ولسعة الافاعي والعقارب وعدوى الكبد
- كاريتاس لبنان
- جمعية الارز الطبية
- مخصصات البرنامج الوطني لتعليم الكبار
- المركز الوطني للتنمية والتأهيل
- ام النور
- مساعدات للعمال
- مساهمة لجمعية مراسلي الصحف العربية
- مساهمة لدعم البرنامج الوطني للتمريض في لبنان
- المركز الوطني للتدريب المهني
- كشاف التربية الوطنية
- المؤسسة الوطنية للإستخدام
- مرشدات التربية الوطنية
- دعم فوائد القروض الاستثمارية زراعية - صناعية - سياحية وتكنولوجية

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

التحليل المالي الكلي - الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفقاً لتعريف أوسع

أبرز النقاط :

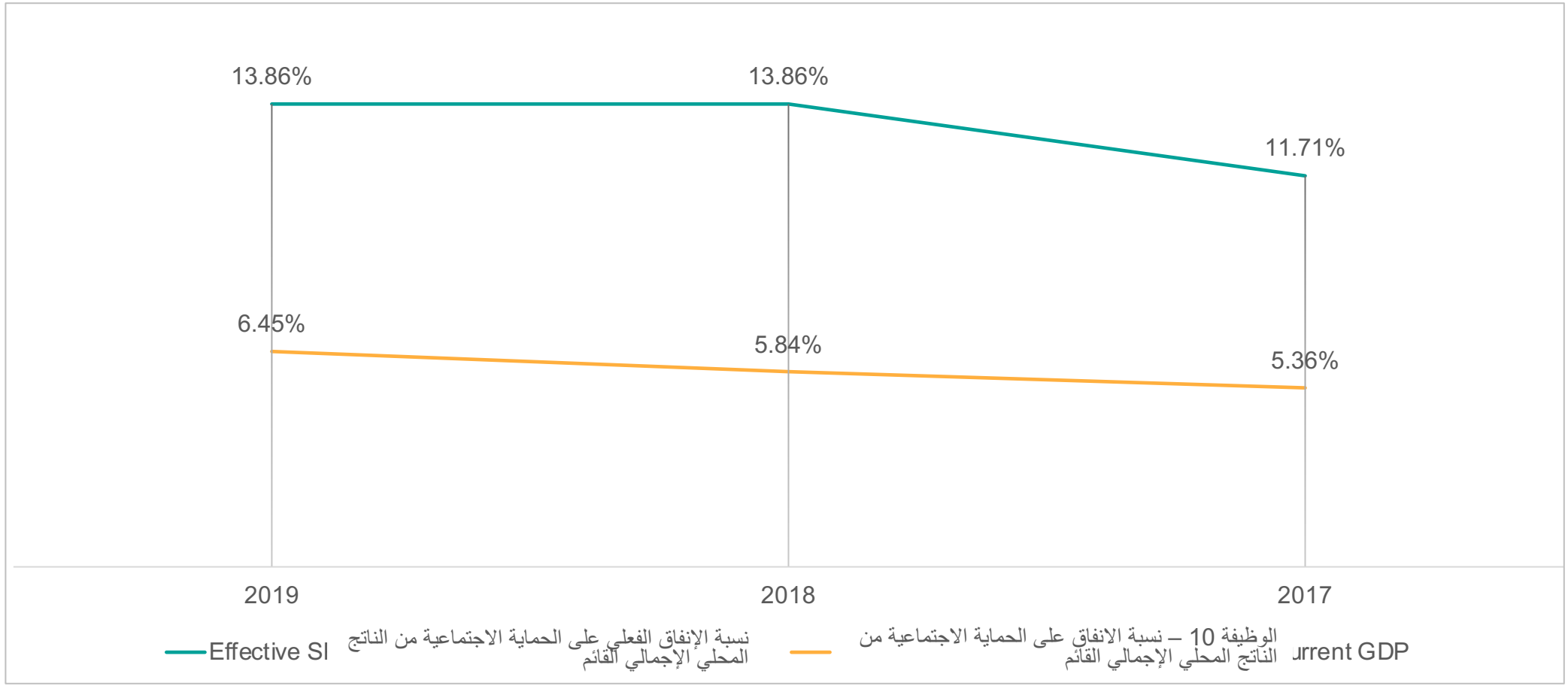
وصل إنفاق لبنان على الحماية الاجتماعية بين عامي 2017 و2020 إلى 13.86% من الناتج المحلي الإجمالي و30% من النفقات العامة عند توسيع نطاق التحليل.

*يشمل الإنفاق جميع النفقات الحكومية المصروفة لغرض تقديم المساعدات الاجتماعية، الحماية الاجتماعية، القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات الاجتماعية، الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل والرعاية الاجتماعية، كما أتت في استراتيجية الحماية الاجتماعية للبنان التي يجري تطويرها. هذه النسب غير قابلة للمقارنة دولياً، والتي عادةً ما تلتزم بالتصنيف الوظيفي المعروض في القسم السابق.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تتضاعف نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي عندما نتوسع بالتحليل، لتصل إلى 13.86% من الناتج المحلي الإجمالي في 2019 مقارنة بـ 6.45%

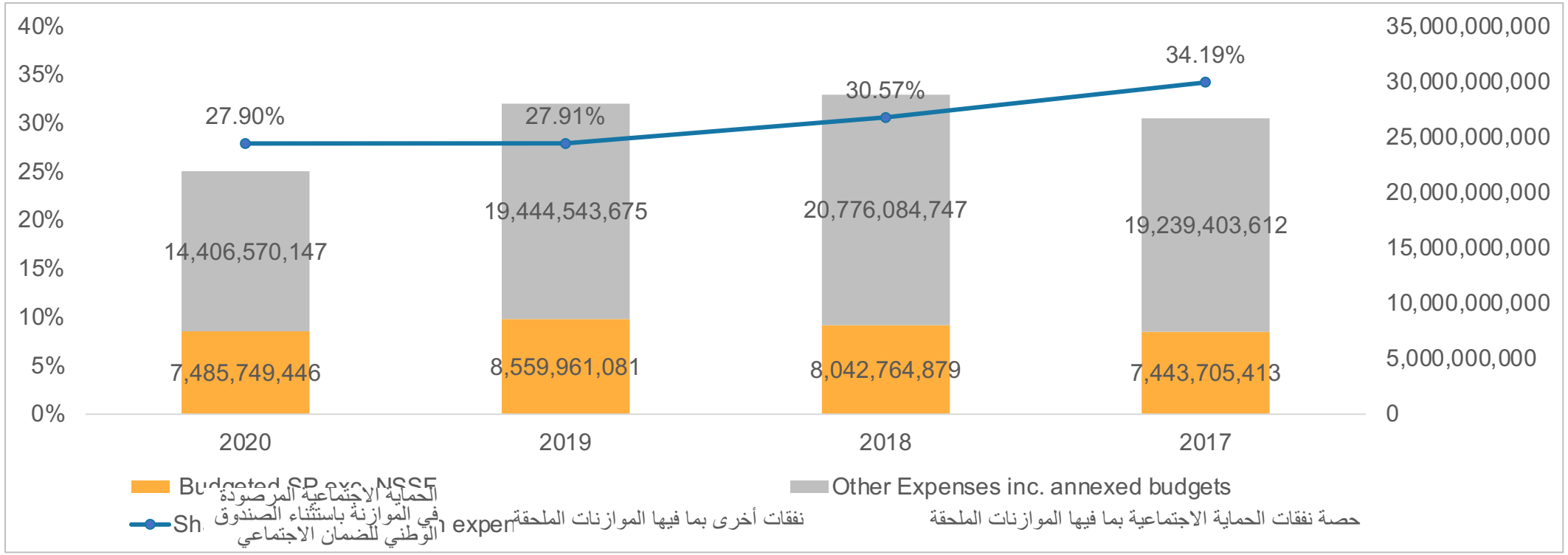
الرسم 16: نسبة الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي القائم



© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

اذا اعتمدنا التعريف الأوسع، يبلغ معدل الإنفاق على الحماية الاجتماعية 30% من النفقات مقابل 22% بحسب التصنيف الوظيفي، خلال الفترة الزمنية نفسها

الرسم 17: تطور نسبة نفقات الحماية الاجتماعية المرصودة في الموازنة من إجمالي النفقات المرصودة في الموازنة، بما فيها الموازنات الملحقة* (بآلاف الليرات اللبنانية)



* صُممت الموازنات الملحقة لتأخذ في الاعتبار الظروف الخاصة المطبقة على بعض المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري، والتي تتمتع بالاستقلال المالي ولكنها لم تُمنح صفة المؤسسة المستقلة. تم عرضها بشكل منفصل في اقتراحات وقوانين الموازنة. نظرًا لأنه تم دمجها في الموازنة اعتبارًا من عام 2021، فقد تم إدخالها إلى مجموعة البيانات والتحليلات الخاصة بنا للسماح بإجراء مقارنات ودراسة توجهات مستقبلية.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الحالات الطارئة

أبرز النقاط :

يؤكد التحليل بحسب الحالات الطارئة على أن الحصة الأكبر من الإنفاق على الحماية الاجتماعية تذهب إلى فئة الشيخوخة الناجين، ولا سيما في القطاع العام، وأن الفئات الفقيرة والضعيفة هي الأقل استفادة من نُظُم الحماية الاجتماعية.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تماشياً مع النتائج الأولية، يؤكد تحليل المخاطر بحسب الحالات الطارئة على أن الحصة الأكبر من الإنفاق تذهب إلى فئة الشيخوخة الناجين

عندما يتم تحليل نفقات الحماية الاجتماعية عبر دورة الحياة، فإن الحصة الأكبر من الإنفاق تذهب إلى فئة الشيخوخة الناجين، يليها الرفاه* والرعاية الطبية، مع وجود تباينات قليلة جداً بين المبالغ المرصودة في الموازنة والمبالغ المخطط لها. تنال الأمومة والبطالة والعجز الحصة الصغرى من الإنفاق.

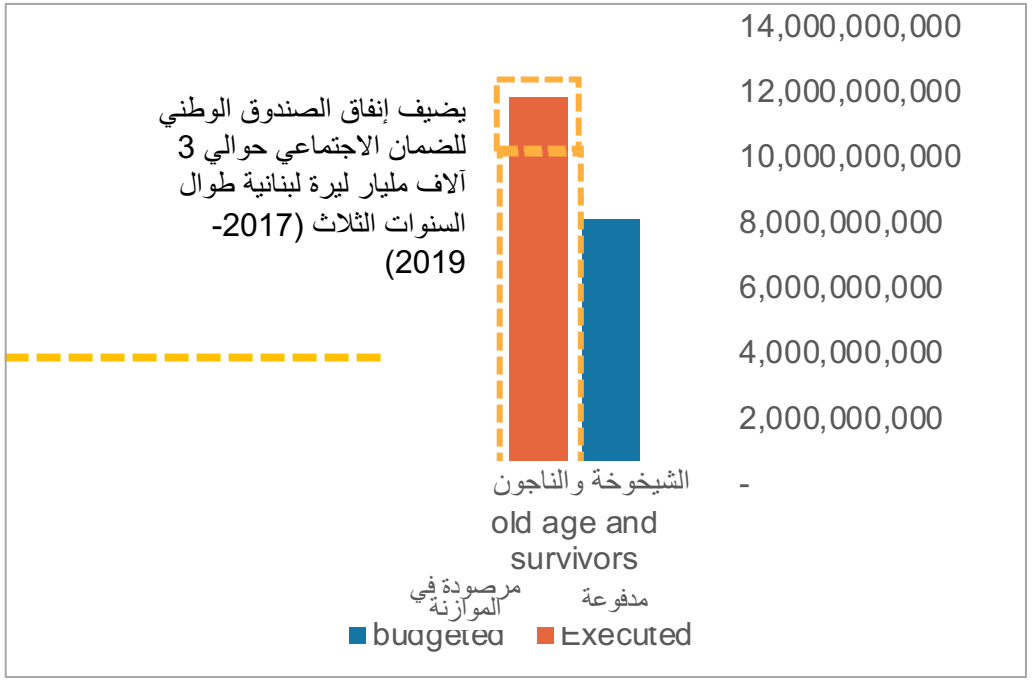
الرسم 18: الإنفاق التراكمي على الحماية الاجتماعية بحسب المخاطر الاجتماعية بين 2017 و2019 (بآلاف الليرات اللبنانية) - باستثناء موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

*يتضمّن الرفاه الإنفاق على تحسين مستوى الحياة وضمان الوصول إلى السلع والخدمات الأساسية، مثل الدعم والتحويلات المالية ونُظُم الرعاية.

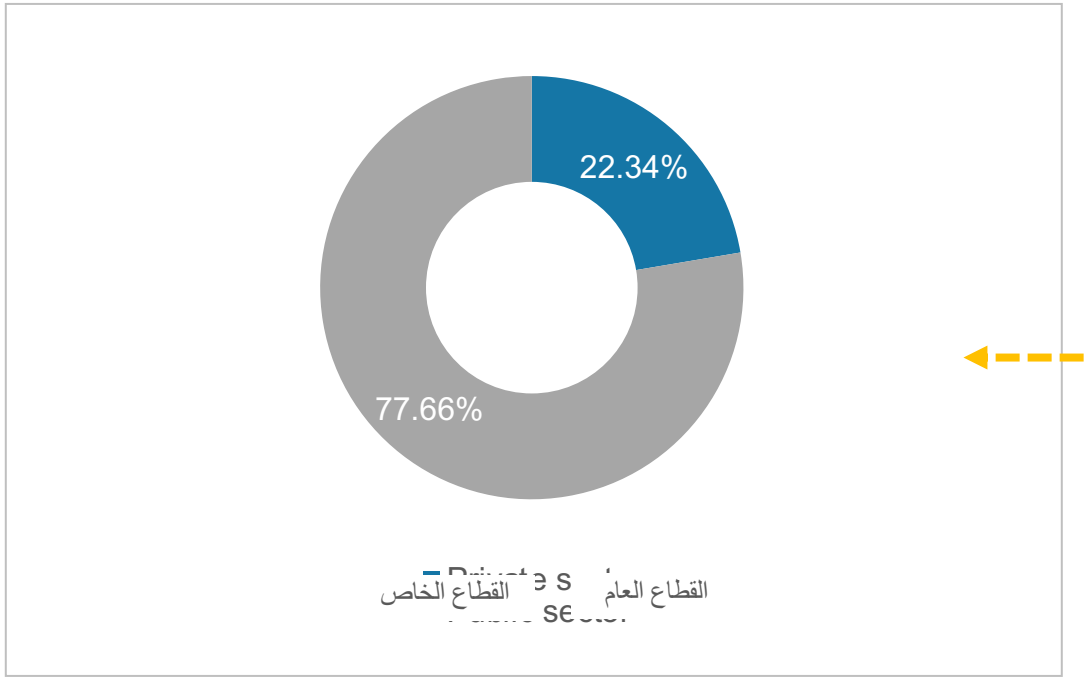
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

يستفيد القطاع العام من ثلثي الإنفاق على الشيخوخة والناجون

الرسم 19: الإنفاق على الشيخوخة (بآلاف الليرات اللبنانية) بما في ذلك موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي



الرسم 20: الإنفاق على الشيخوخة بحسب القطاعات المستفيدة

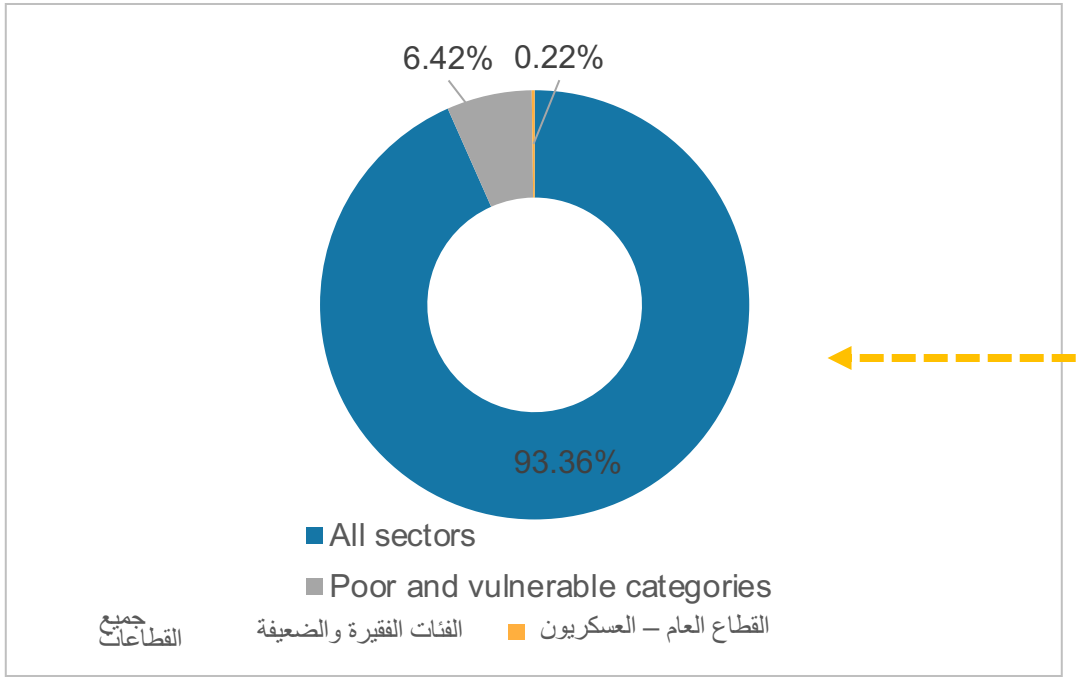


© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

يعود سبب تضخم الإنفاق على الرفاه إلى دعم الوقود الذي تستفيد منه نسبة كبيرة من السكان ولكنه تراجعي (و يفيد الأغنياء أكثر من الفقراء بشكل مفرط

الرسم 21: الإنفاق على الرفاه (بآلاف الليرات اللبنانية)

الرسم 22: الإنفاق على الرفاه بحسب القطاعات المستفيدة

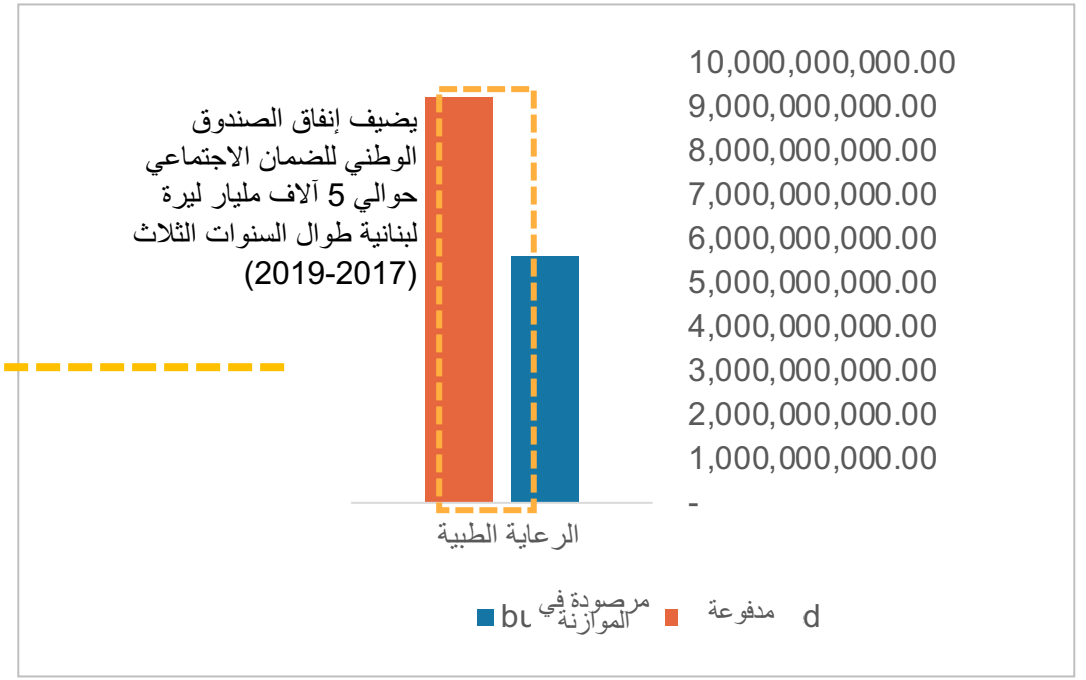


© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

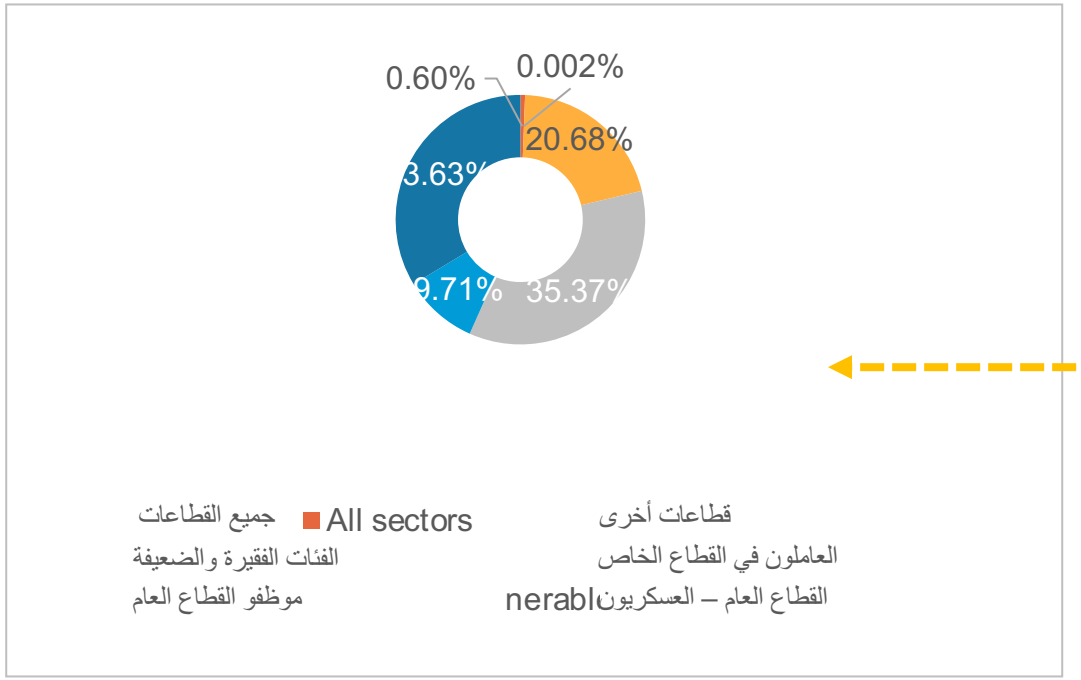
يتم توجيه الإنفاق على الرعاية الطبية في الغالب إلى العاملين في القطاع الخاص (35.3%) والعسكريين (33.6%)

ومع ذلك، من حيث الأرقام، الإنفاق على الرعاية الطبية للفرد أعلى لدى العسكريين لأن عدد العاملين في القطاع الخاص يفوق عدد العسكريين.

الرسم 23: الإنفاق على الرعاية الطبية (بآلاف الليرات اللبنانية)



الرسم 24: الإنفاق على الرعاية الطبية بحسب الفئات المستفيدة



© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة

أبرز النقاط :

يميل الإنفاق على الحماية الاجتماعية نحو المستفيدين من القطاع العام، الذين يستفيدون من أكثر من 45% من التقديمات بينما يعاني الفقراء والفئات الضعيفة من نقص متكرر بالإنفاق.

داخل القطاع العام، يميل الإنفاق الاجتماعي نحو الإنفاق على العسكريين (32،9% من إجمالي الإنفاق على القطاع العام) مقابل الموظفين المدنيين (12،8%).

تستفيد الفئات الفقيرة والضعيفة في الغالب من الإنفاق على الحماية الاجتماعية من قبل وزارة الصحة العامة.

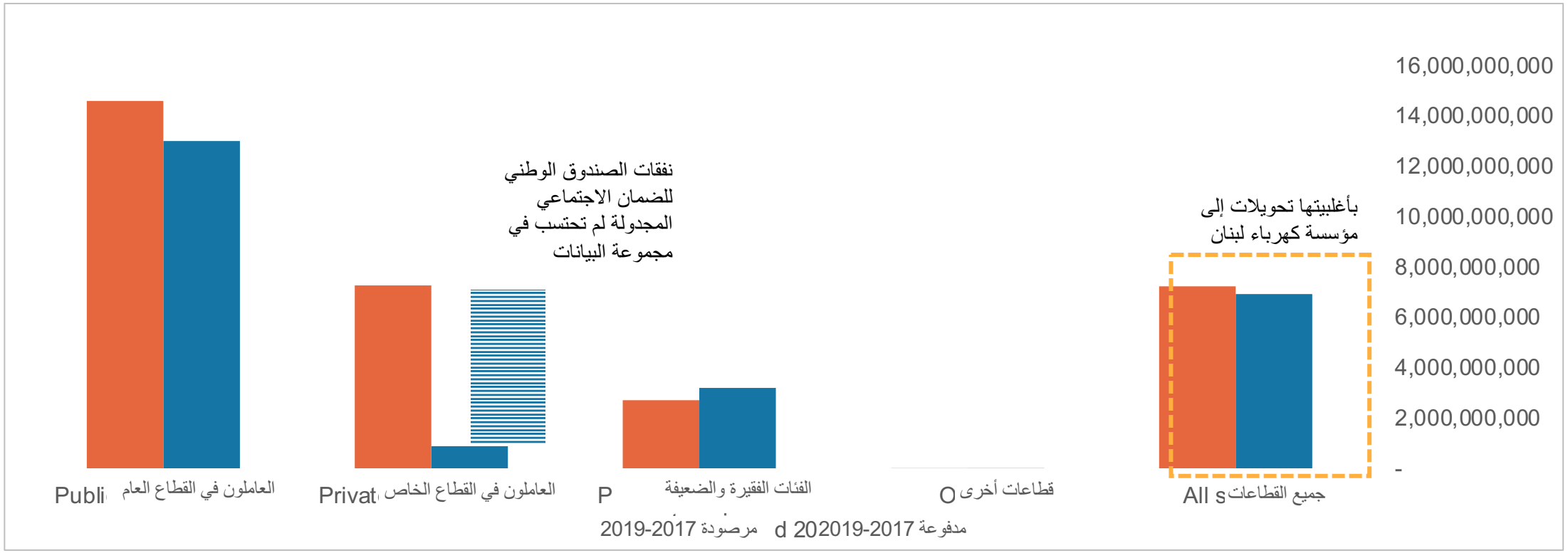
يأتي الدعم المباشر للعاملين في القطاع الخاص على شكل مساهمات في النقابات والجمعيات المهنية لتمويل خطط التقاعد والرواتب جزئيًا. اتخذت هذه الجمعيات المهنية شكل منظمات غير حكومية ولا تغطي جميع القطاعات.

دعم الوقود يفيد الجميع ولكنه تراجعي (ويفيد الأغنياء أكثر من الفقراء) بشكل مفرط.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

يؤكد تحليل فئات المستفيدين الرئيسيين أن الإنفاق على الحماية الاجتماعية يفيد بشكل كبير موظفي القطاع العام (45،9%)، بما يفوق بكثير موظفي القطاع الخاص (22،8%)

الرسم 25: فجوة الإنفاق بحسب الفئات المستفيدة (بآلاف الليرات اللبنانية) - 2017-2019



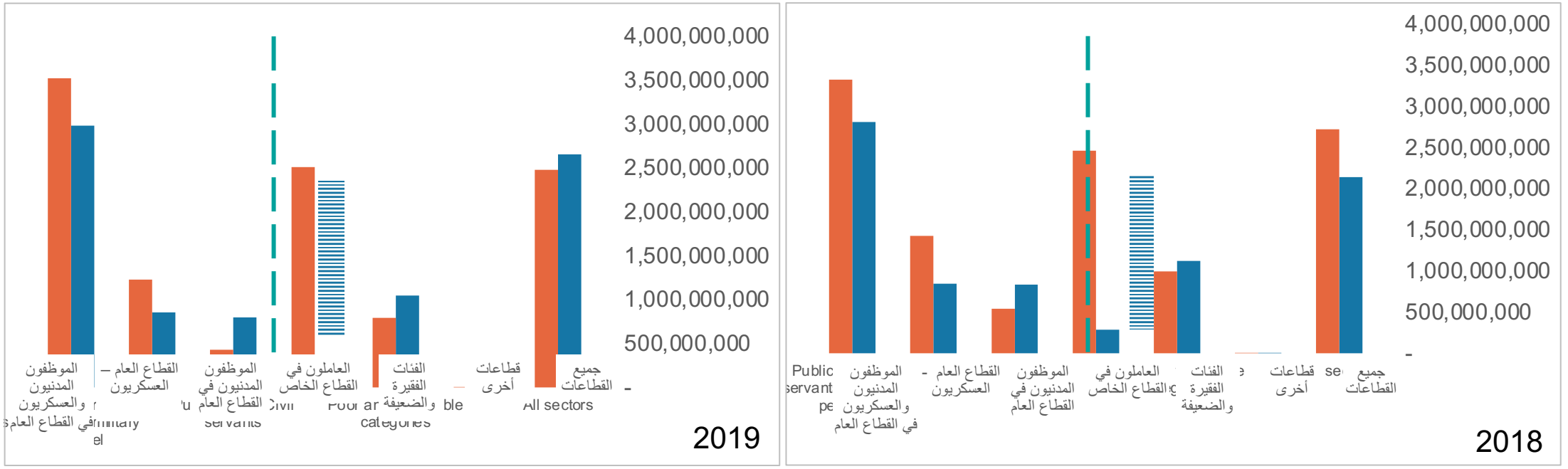
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تظهر ممارسات سيئة في تخطيط الموازنة، تتميز بالإنفاق المفرط على القطاع العام وقلة الإنفاق على الحماية الاجتماعية المخصصة للفقراء والفئات الهشة

يشير الإنفاق بحسب الفئات المستفيدة إلى ضعف ممارسات تخطيط الموازنة الناتج عن نقص في الدقة في التخطيط والقدرة المحدودة على الإنجاز.

والجدير بالذكر أيضاً أن الإنفاق المفرط على العاملين في القطاع الخاص قد لا يكون بالأهمية الكبيرة، ويعود جزئياً إلى غياب البيانات ذات الصلة بالإنفاق المجدول للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

الرسم 26: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة (بآلاف الليرات اللبنانية)



*يشير العمود الأخير إلى رواتب التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة التي ينالها موظفو القطاع العام المدنيون والعسكريون معاً، والتي تُدرج معاً في بند واحد في الموازنة.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

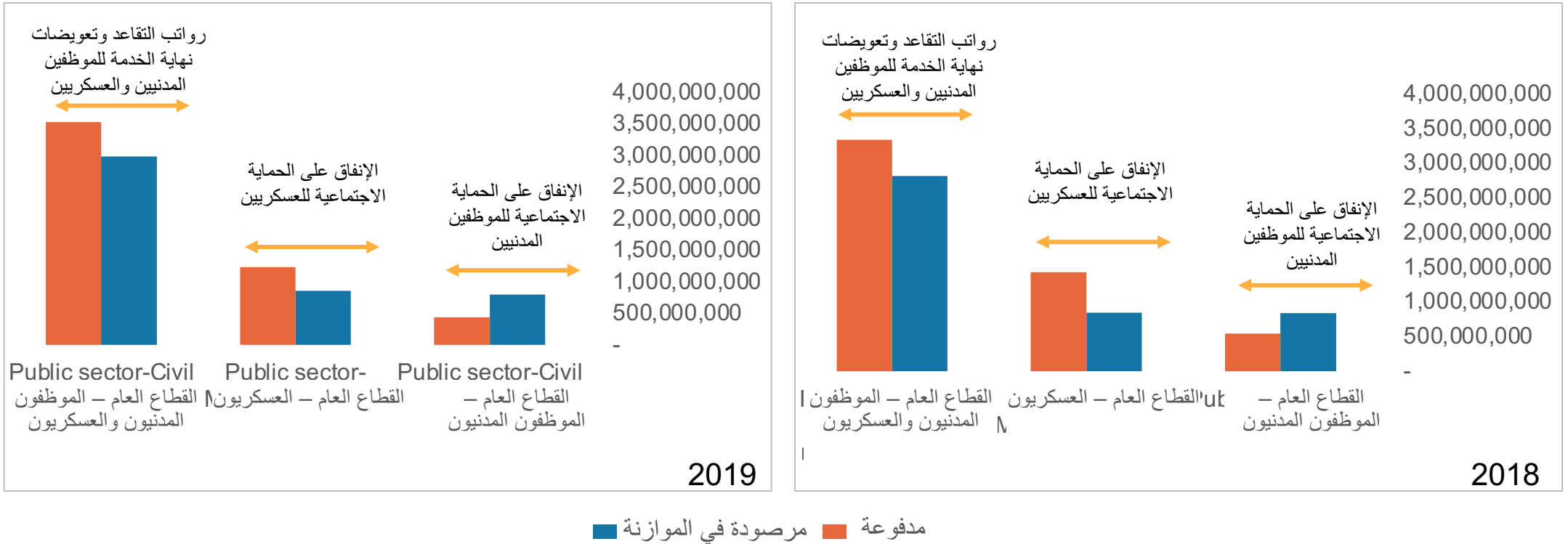
القطاع العام

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

يميل الإنفاق الاجتماعي ضمن القطاع العام نحو الإنفاق على العسكريين أكثر مما هو على المدنيين

نحتاج إلى مزيد من التدقيق لفهم ما إذا كان الإنفاق الأعلى على العسكريين ناتجاً عن عدد أكبر من الموظفين أو عن تقديمات أوسع يستفيد منها السلك العسكري.

الرسم 27: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - كل فئات القطاع العام (بآلاف الليرات اللبنانية)



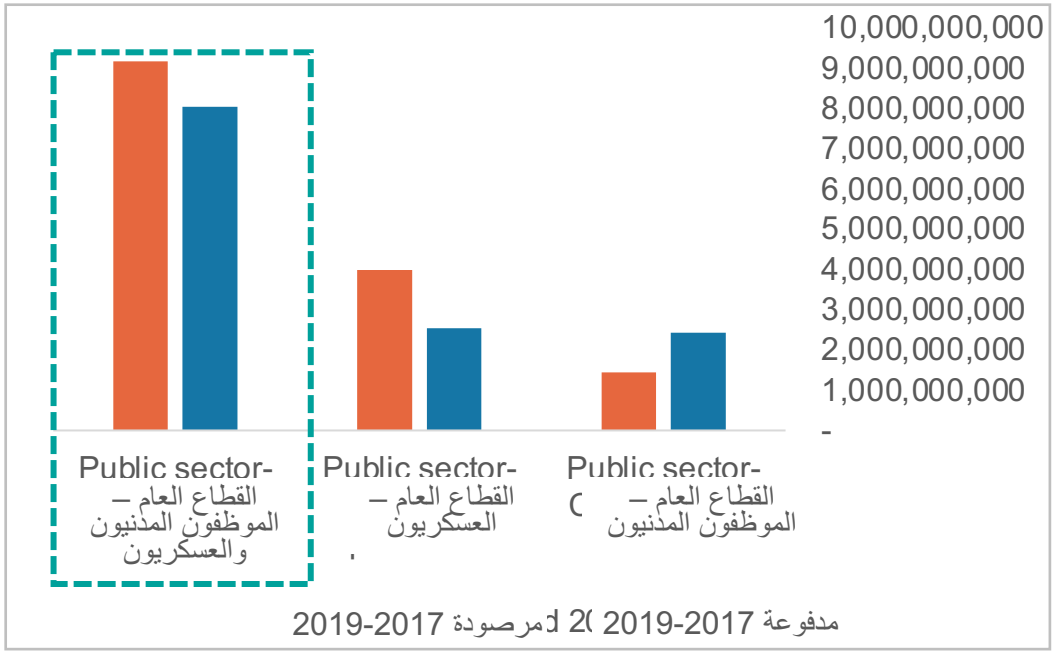
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

على الرغم من الإنفاق الكبير على معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة، لا تزال نسبة كبيرة من الموظفين الحكوميين خارج نظام الحماية الرسمي

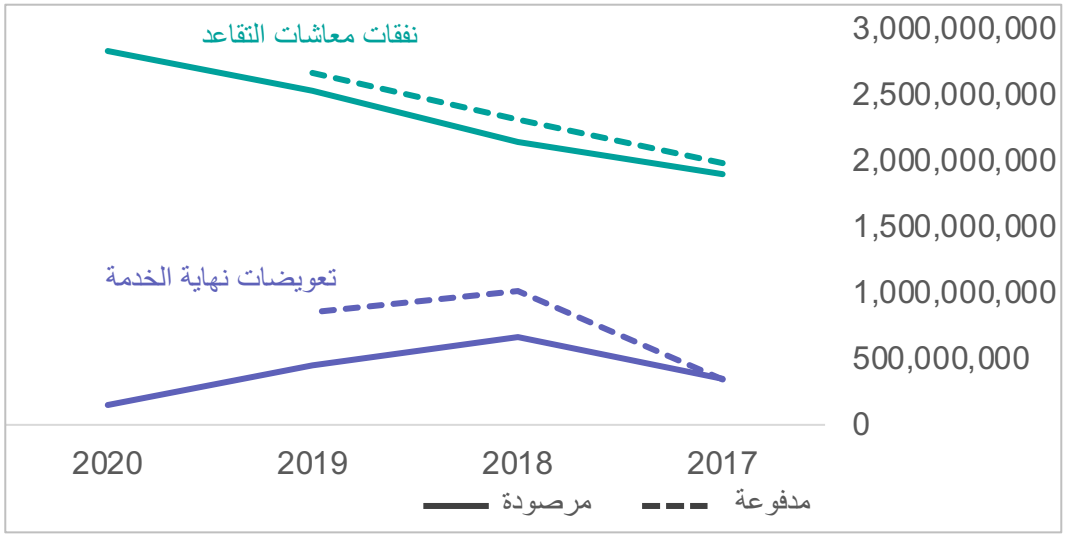
ولا يستفيد من الحماية الاجتماعية المقدمة من الدولة للمسنين إلا موظفو الإدارات العامة المتقاعدين ضمن عقود التوظيف الدائمة. هذا لا يشمل الفئات الأخرى من الموظفين المسجلين في الحكومة مثل العمال المياومين ومقدمي الخدمات.

بالإضافة إلى ذلك، يتجاوز الإنفاق الفعلي على معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة المبالغ الأولية المرصودة في الموازنة على أساس متكرر. في عام 2019، شكّلت النفقات ذات الصلة 36،1% من إجمالي كلفة الموظفين أو 4،7% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة مرتفعة بشكل كبير وفقاً للمعايير الدولية، مما يجعلها غير مستدامة مالياً.

الرسم 28: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - الموظفون المدنيون والعسكريون في القطاع العام (بآلاف الليرات اللبنانية)



الرسم 29: تطور الإنفاق على معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة (بآلاف الليرات اللبنانية)



الاعتمادات المجمعة (2017-2019)	مرصودة	مدفوعة
تعويضات نهاية الخدمة	1,465,400,000	2,211,385,336
رواتب تقاعدية	6,574,643,966	6,964,482,516

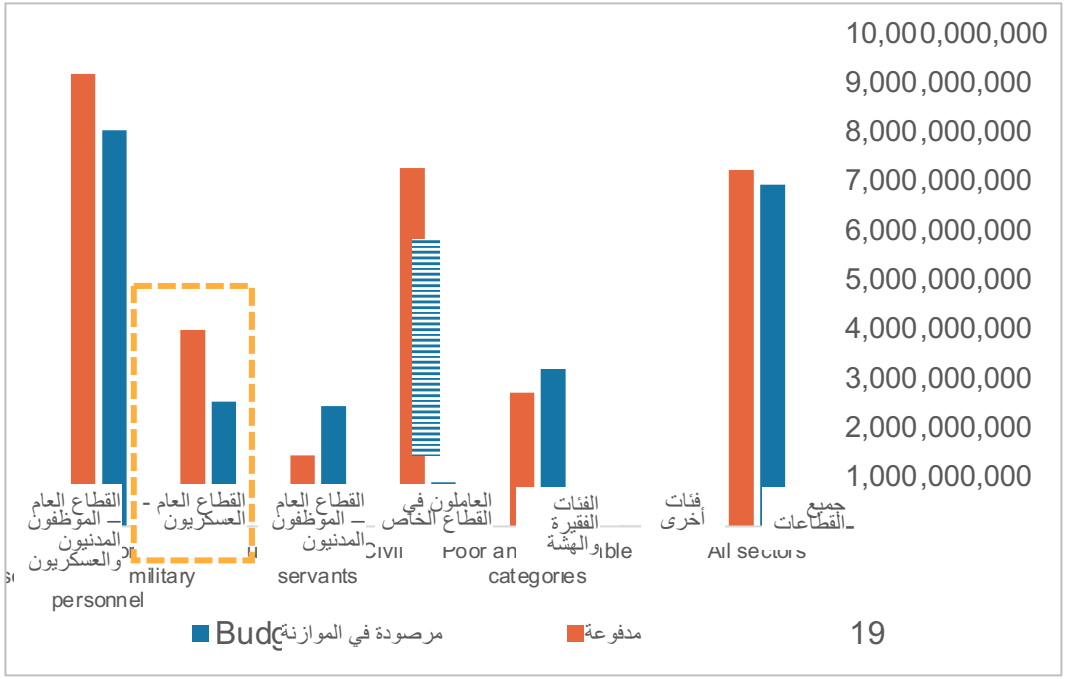
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

32،9% من الإنفاق على الحماية الاجتماعية يستفيد منه العسكريون. وتموّل النسبة الأكبر منها رواتبهم التقاعدية، تليها نفقات المعالجة في المستشفيات، والاستشفاء، والتقديمات المدرسية

بلغت النسبة الحصرية للأفراد العسكريين من إجمالي الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية خلال الفترة 2017-2019 ما يساوي 12،51% (باستثناء تعويضات التقاعد ونهاية الخدمة).

بإضافة نسبته من رواتب التقاعد وتعويضات نهاية العام (71% وفقًا للبنك الدولي، 2018)، يصل الإنفاق على الحماية الاجتماعية للعسكريين إلى 32،9% من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية.

الرسم 30: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - العسكريون (بآلاف الليرات اللبنانية)



الجدول 3: توزع الفئات المستفيدة بحسب البرامج – مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية)

القطاع العام - العسكريون	مرصودة في الموازنة	مدفوعة
نفقات مستشفيات لقوى الأمن	15,140,000	1,263,462,335
نفقات استشفاء لقوى الأمن	1,002,940,000	1,239,166,381
التقديمات المدرسية لقوى الأمن	761,679,148	769,243,190
تقديمات المرض والأمومة لقوى الأمن	244,160,000	223,324,065
أدوية للجيش	194,850,000	192,011,305
تقديمات أخرى	136,993,083	132,793,557
أدوية لقوى الأمن الداخلي	113,850,000	99,931,878
نفقات طبية أخرى لقوى الأمن	66,022,000	64,403,649
المجموع	**2,535,634,231**	**3,984,336,360**

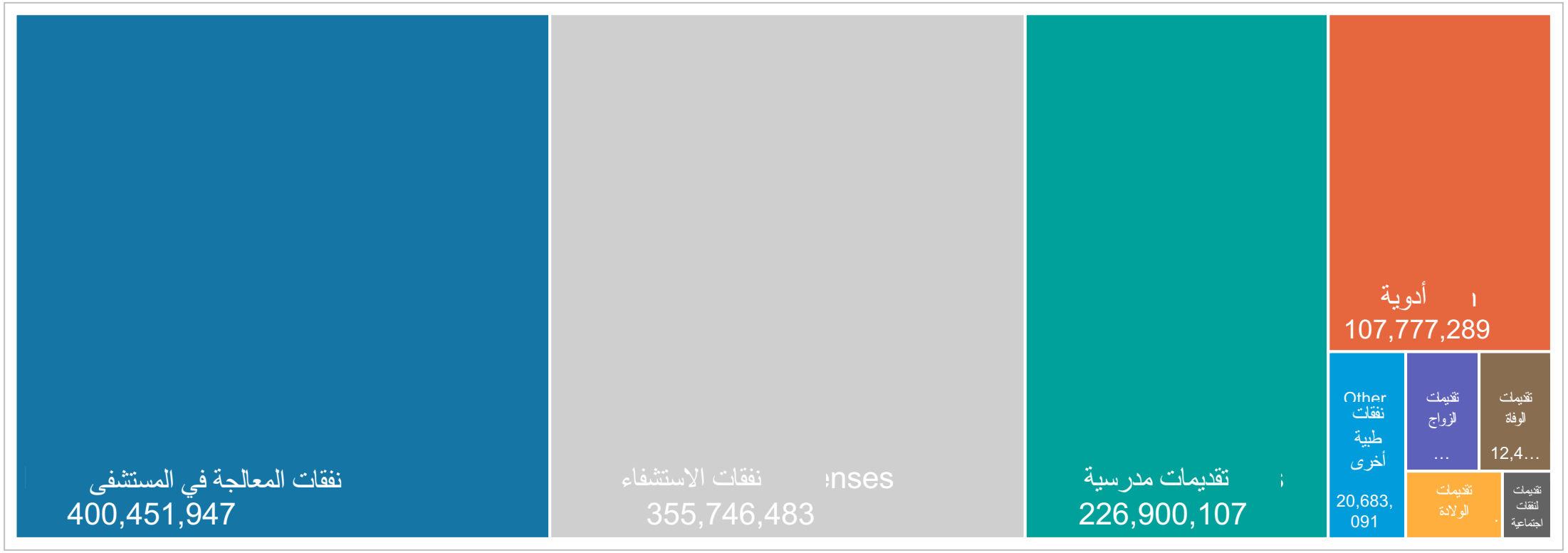
النفقات المرصودة للاستشفاء في الموازنة أقل بكثير من تلك المدفوعة فعليا للسنة نفسها، ما خلق فجوة كبيرة في التخطيط بالنسبة لهذه الفئة المستفيدة.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تدقيق في التقديمات الاجتماعية للعسكريين

يقدّم الرسم أدناه نظرة عامة على نفقات التأمين الاجتماعي المدفوعة للأفراد العسكريين، باستثناء تعويضات التقاعد ونهاية الخدمة والمرض والأمومة لعام 2019.

الرسم 31: تقديمات اجتماعية أخرى لقوى الأمن (بآلاف الليرات اللبنانية)



© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

كذلك تستفيد الأسلاك العسكرية من نسبة كبيرة (36%) من الإنفاق العام على شراء الأدوية

فيما تنفق وزارة الصحة العامة جزءاً كبيراً من موازنتها على أدوية الأمراض المزمنة والسرطان، مؤمّنةً الدواء للفئات الأضعف، تعود نسبة كبيرة من الإنفاق على الأدوية للقوى المسلحة.

الجدول 4: الإنفاق على الأدوية بحسب الجهات الحكومية

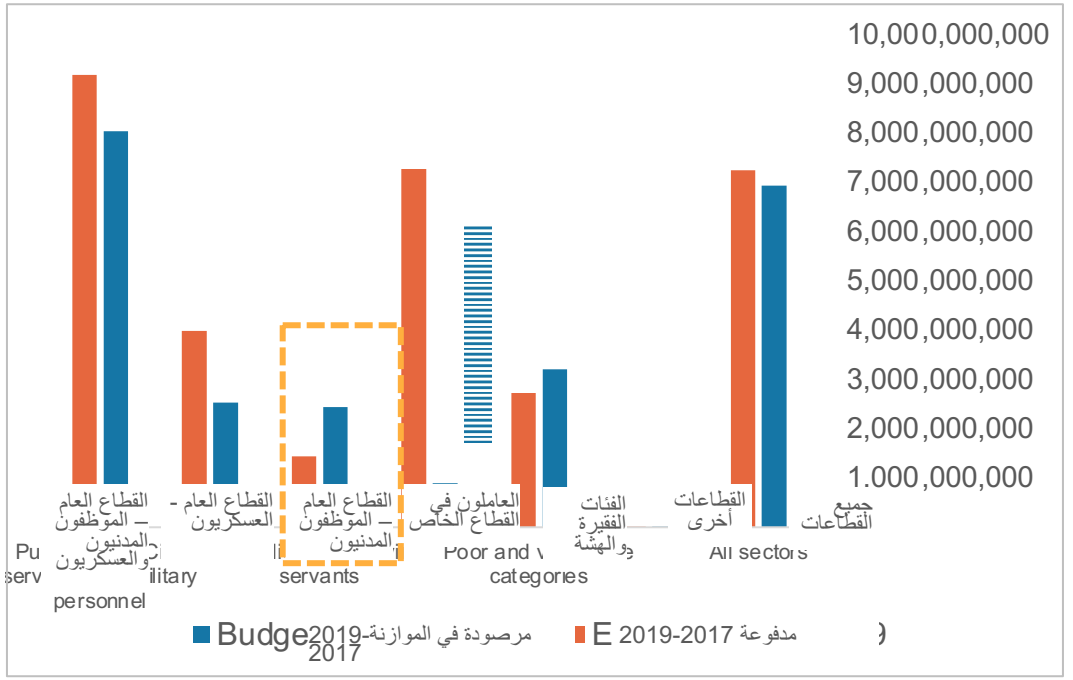
الموازنة الفعلية – بآلاف الليرات اللبنانية	2017	2018	2019
وزارة الزراعة	**1,794,000,000**	**838,092,000**	-
الخدمات الإدارية والتقنية	1,794,000,000	838,092,000	-
وزارة المالية	**1,459,688,000**	**1,999,742,000**	**2,499,302,000**
إدارة الجمارك	1,459,688,000	1,999,742,000	2,499,302,000
وزارة الداخلية والبلديات	**30,044,352,000**	**40,424,465,000**	**40,029,502,000**
المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي والسجون	26,423,075,000	35,257,256,000	38,251,547,000
المديرية العامة للأمن العام	3,621,277,000	5,167,209,000	1,777,955,000
المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي والسجون			
وزارة الدفاع الوطني	**55,676,134,000**	**73,332,721,000**	**63,002,450,000**
الجيش	55,676,134,000	73,332,721,000	63,002,450,000
وزارة الصحة العامة	**195,584,569,000**	**232,809,061,000**	**184,231,244,000**
المديرية العامة للصحة العامة	195,584,569,000	232,809,061,000	184,231,244,000
وزارة الشؤون الاجتماعية	**-**	**-**	**-**
المديرية العامة للشؤون الاجتماعية	-	-	-
رئاسة مجلس الوزراء	**1,980,135,000**	**2,423,756,000**	**2,246,035,000**
المديرية العامة لأمن الدولة	1,980,135,000	2,423,756,000	2,246,035,000

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

يستفيد الموظفون المدنيون، بمن فيهم الجسم التعليمي، من 12،8% من تقديمات الحماية الاجتماعية

بلغت نسبة الموظفين المدنيين الحصرية من إجمالي الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية خلال الفترة 2017-2019 4،52%. وهي تمول في الغالب فرع المرض والأمومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة، وتغطي نظام معاشات التقاعد، والاستشفاء، والتقديمات المدرسية.
بعد إضافة نسبة الرواتب وتعويضات نهاية العام (29% وفقًا للبنك الدولي، 2018)، يصل الإنفاق على الحماية الاجتماعية للموظفين المدنيين إلى 12،8% من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية.

الرسم 32: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - موظفو القطاع العام (بآلاف الليرات اللبنانية)



الجدول 5: توزع الفئات المستفيدة بحسب البرامج باستثناء معاشات التقاعد – مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات) - القطاع العام

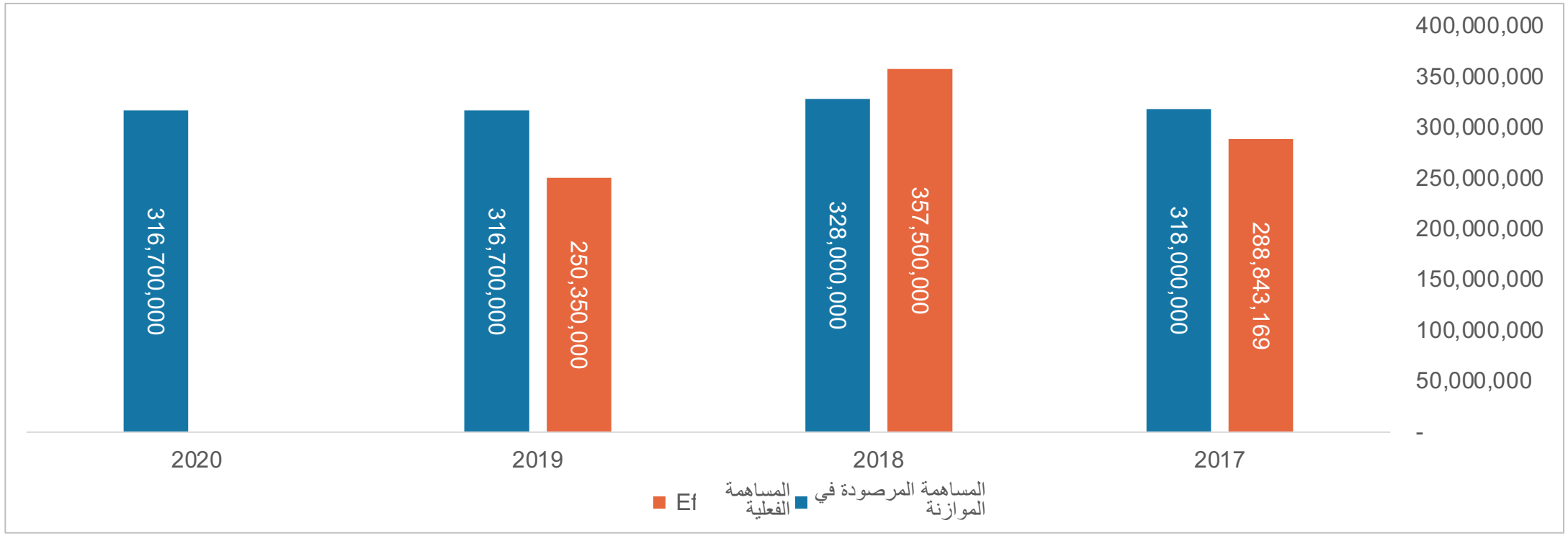
القطاع العام – الموظفون المدنيون	مرصودة في الموازنة	مدفوعة
مساهمات الحكومة في تعاونية موظفي الدولة	962,700,000	896,693,169
المساهمات الحكومية/ ضمان المرض والأمومة	792,171,431	-
التعويضات العائلية	371,038,958	329,437,065
مساهمات الحكومة في صندوق تعاضد أساتذة الجامعة اللبنانية	102,950,000	98,866,280
مساهمات أخرى	79,320,144	62,510,399
مساهمات الحكومة/ التعويضات العائلية	44,378,035	10,464,811
مساهمات الحكومة/ تعويضات نهاية الخدمة	42,350,695	-
مساهمات الحكومة في صندوق تعاضد النواب	41,950,000	41,950,000
المجموع		**1,439,921,724**

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

نظرة عامة على مساهمات الحكومة في تعاونية موظفي الدولة

تعاونية موظفي الدولة هي صندوق صحي للتأمين ضد حوادث العمل والمرض، بالإضافة إلى توفير تقديمات الزواج والولادة والتعليم، بالإضافة إلى مجموعة واسعة من الخدمات الاجتماعية للموظفين المدنيين في القطاع العام (وهي تستثني الموظفين المتعاقدين والأجراء في القطاع العام، وموظفي المؤسسات العامة المستقلة، والمعلمين في المدارس الرسمية) وأسرهم والأشخاص الذين يعيلونهم. يتم تمويلها من موازنة الحكومة، من خلال خصم 6% من رواتب موظفي الدولة.

الرسم 33: مساهمة الحكومة في تعاونية موظفي الدولة (بآلاف الليرات اللبنانية)

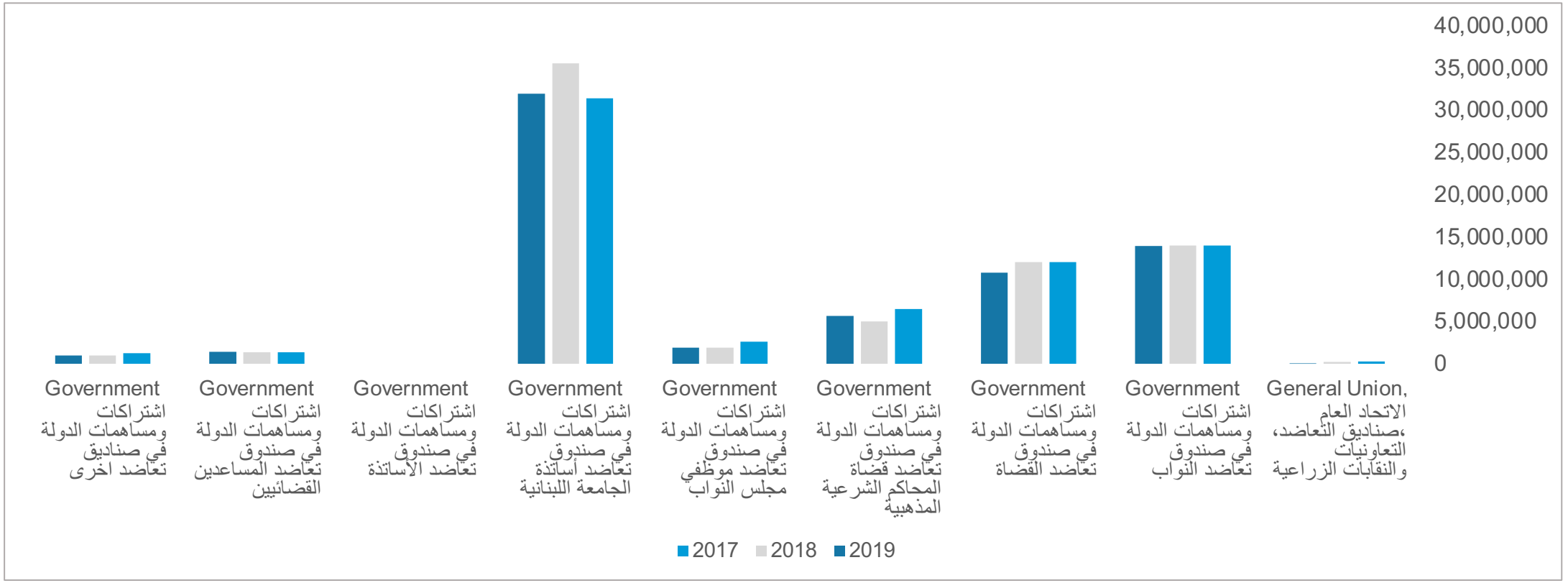


© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

بالإضافة إلى ذلك، فإن القضاة ومعلّمي المدارس الرسمية وموظّفي مجلس النواب هم الفئات الأكثر استفادة من تحويلات الحكومة إلى صناديقهم التعاضدية لتمويل التقديمات الاجتماعية.

ينال صندوق تعاضد الأساتذة في الجامعة اللبنانية حصة الأسد من مساهمات الحكومة، وهو يوفّر تقديمات اجتماعية لأكثر من 2000 أستاذ متفرّغ.

الرسم 34: مساهمة الحكومة في الصناديق التعاضدية الأخرى (الإنفاق الفعلي - بآلاف الليرات اللبنانية)



© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

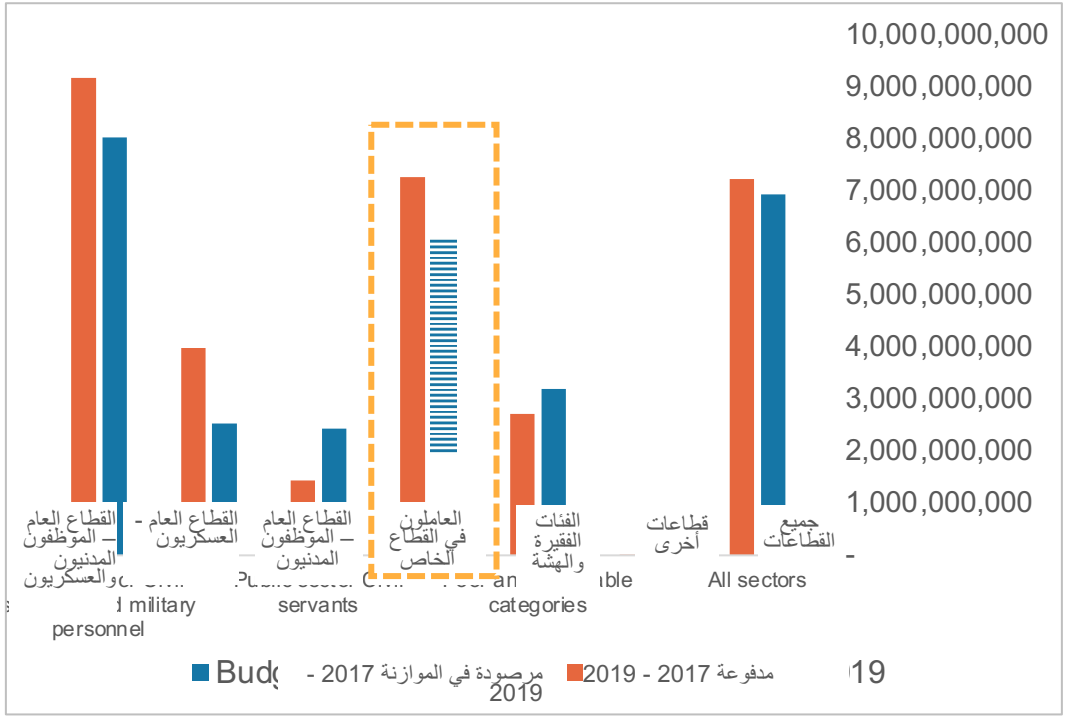
القطاع الخاص

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

يأتي دعم العاملين في القطاع الخاص على شكل مساهمات للنقابات والجمعيات المهنية

تمول هذه التقديمات برامج ضمان المرض ونهاية الخدمة والتقاعد.
وتأتي أنواع الدعم الأخرى على شكل دعم، لا سيما لقروض الاستثمار ولدعم القمح والشعير.

الرسم 35: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - العاملون في القطاع الخاص (بآلاف الليرات اللبنانية)



الجدول 6: توزّع الفئات المستفيدة بحسب البرامج - مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية) - القطاع الخاص

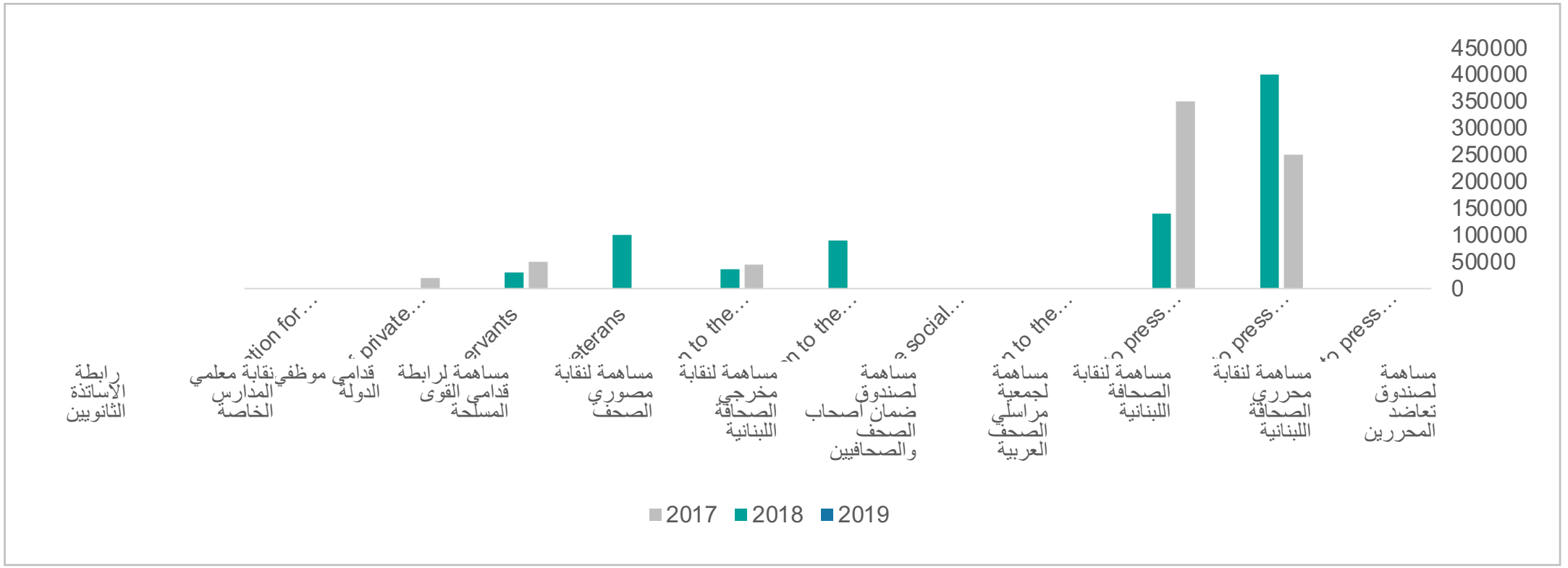
العاملون في القطاع الخاص	مرصودة في الموازنة	مدفوعة
التقديمات الفعلية المدفوعة - المرض والأمومة	غير متوفرة	3,266,183,000
التقديمات الفعلية المدفوعة - تعويضات نهاية الخدمة	غير متوفرة	2,639,778,000
التقديمات الفعلية المدفوعة - المساعدات العائلية	غير متوفرة	960,749,000
دعم قروض الاستثمار (الزراعة، الصناعة، السياحة، التكنولوجيا)	510,000,000	393,027,064
المؤسسة الوطنية للاستخدام	10,913,086	7,438,456
المركز الوطني للتدريب المهني	1,886,000	1,400,000
آخرون	65,233,540	785,500
المساهمة في نقابة محرري الصحافة	1,224,000	650,000
المساهمة في نقابة الصحافة	506,800	490,000
المساهمة في صندوق التعاضد المشترك	481,250	431,250
دعم مزارعي الأعلاف	24,670,000	39,527
مساهمة الحكومة / ضمان المرض - سائقو السيارات العمومية	109,957,500	-
المستحقات للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	45,000,000	-
تحويلات لتغطية عجز البرنامج التطوعي	25,000,000	-
شراء القمح والشعير	94,980,000	-
المجموع	**889,852,176**	**7,270,971,797**

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تأخذ مساهمة الحكومة في هذه الصناديق التعاضدية شكل اعتمادات سنوية للجمعيات المهنية المسجلة كمنظمات غير حكومية، وبشكل خاص للصحافة

ترد هذه الاعتمادات تحت عنوان التصنيف الاقتصادي 14.2.1 الذي يتوافق مع التحويلات إلى المنظمات غير الحكومية.

الرسم 36: مساهمات الحكومة لتمويل الجهات الأخرى - الإنفاق الفعلي (بآلاف الليرات اللبنانية)



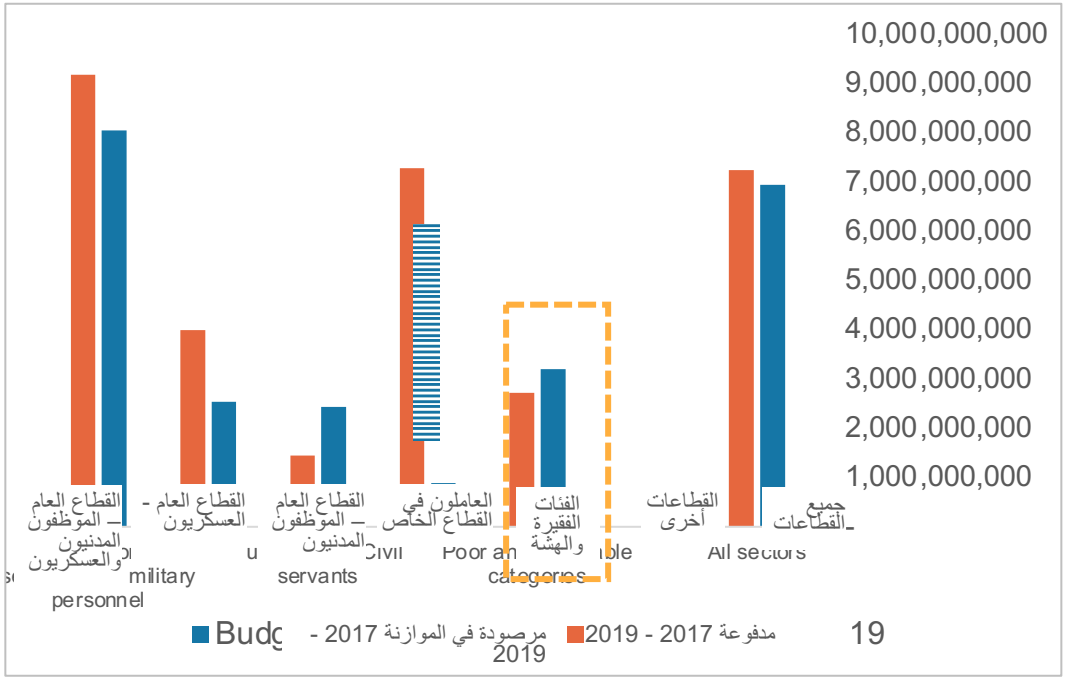
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الفئات الفقيرة والضعيفة

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تؤمّن وزارة الصحة العامة أكثر من 68% من إنفاق الحماية الاجتماعية المخصّص للفئات الفقيرة والضعيفة، فيما لا تؤمّن وزارة الشؤون الاجتماعية سوى 20% من هذا الإنفاق

الرسم 35: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - العاملون في القطاع الخاص (بآلاف الليرات اللبنانية)



الجدول 7: توزّع الفئات المستفيدة بحسب البرامج - مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية) - الفئات الفقيرة والضعيفة

العاملون في القطاع الخاص	مرصودة في الموازنة	مدفوعة
نفقات استشفاء	1,405,000,000	1,248,997,372
ادوية	470,050,000	612,624,874
برامج الرعاية الاجتماعية	450,000,000	377,068,050
مساهمات في المدارس الخاصة - المجانية / التعليم الابتدائي	305,000,000	179,876,253
صندوق الدعم - قانون الإيجار المعدل	160,132,000	-
الإعفاء من رسوم التسجيل	105,000,000	
مراكز التنمية الاجتماعية	81,500,000	65,657,324
مساهمات أخرى	73,321,900	113,167,405
المساهمات في المستشفيات الحكومية	39,700,000	43,300,000
البرامج الاجتماعية والصحية بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية	26,000,000	
مخصصات مشروع تأمين حقوق المعوقين	23,900,000	24,005,981
برنامج الوجبات المدرسية	22,000,095	8,339,306
جمعية الشبان المسيحيين، أدوية الأمراض المزمنة	20,300,000	-
البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا	18,000,000	20,490,000
البرامج الاجتماعية والصحية بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية + برامج التنمية		26,652,852
المجموع	**3,199,903,995**	**2,720,179,417**

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

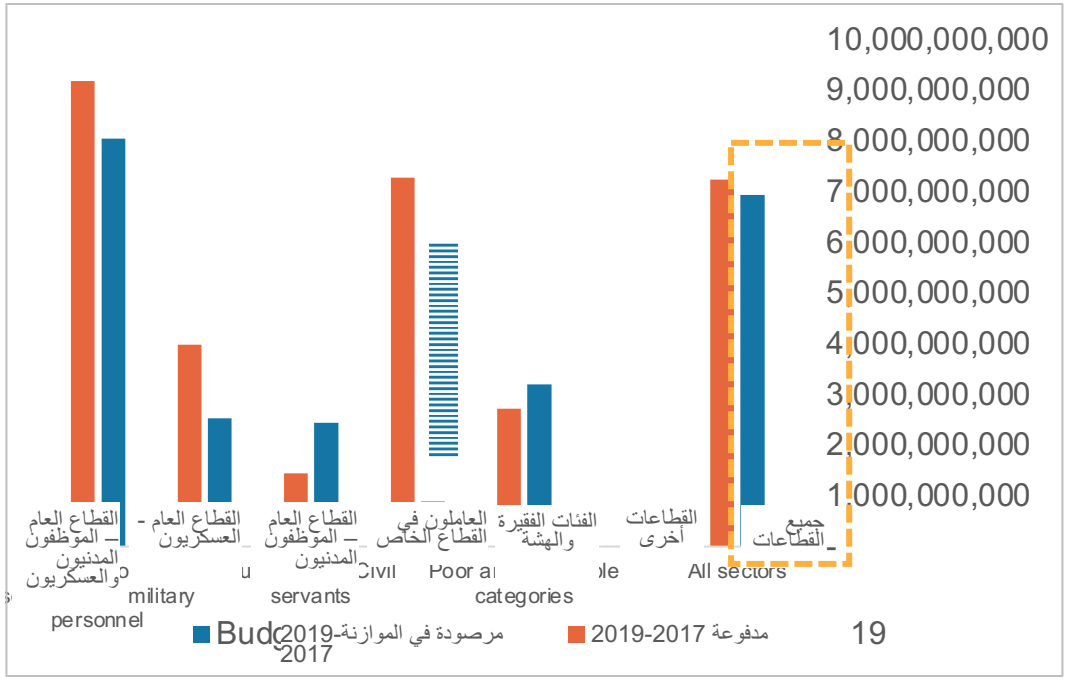
جميع القطاعات

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تعود التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان (أي دعم الفيول) بالفائدة على جميع السكان ولكنها تنازلية (وتفيد الأغنياء أكثر من الفقراء) بشكل مفرط، وغير مستدامة مالياً

من المرجح أن أصحاب الدخل المرتفع يستهلكون كميات أكبر من الوقود، وبالتالي هم يستفيدون أكثر من الدعم. في العام 2015، قُدر أن نسبة الـ 20% الأفقر من السكان بحسب دخلهم يتلقون 6% فقط من الدعم، بينما تتلقى نسبة ال 20% الأغنى 55% (وزارة البيئة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2015).
بالإضافة إلى ذلك، لا يزال لبنان من أكثر الدول إنفاقاً على دعم الطاقة بين مستوردي النفط في المنطقة، وأحد البلدان القليلة التي لم تشرع بإصلاح الدعم حتى الآن.

الرسم 38: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة - جميع القطاعات (بآلاف الليرات اللبنانية)



الجدول 8: توزّع الانفاق على الفئات المستفيدة بحسب البرامج - مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية) – جميع القطاعات

جميع القطاعات	مرصودة في الموازنة	مدفوعة
التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان	6,700,000,000	6,983,384,945
دعم قروض الإسكان	100,000,000	200,000,000
المساهمة في تمويل عجز المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري	40,781,091	-
بنك الدم التابع للصليب الأحمر اللبناني	39,827,845	24,231,136
قطاعات أخرى	37,847,350	12,281,707
برامج مشتركة مع اليونيسف للأدوية الأساسية واللقاحات	15,197,500	19,597,500
المجموع	**6,933,653,786**	**7,239,495,288**

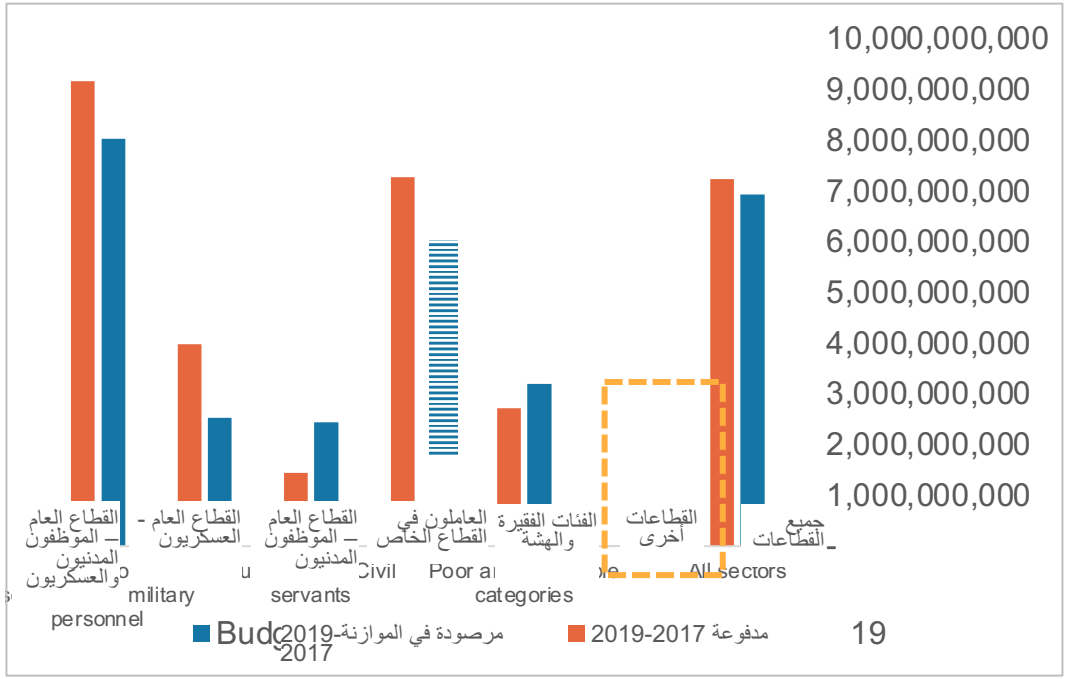
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الجهات الأخرى

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

إن الإنفاق الاجتماعي للجهات الأخرى يموّل بشكل رئيسي الصناديق التعاضدية بالإضافة إلى نشاطات اللجان والمجالس الوطنية التي تخدم أهدافاً «اجتماعية» لا سيما الهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية والمجلس الأعلى للطفولة

الرسم 39: الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الفئات المستفيدة – فئات أخرى (بآلاف الليرات اللبنانية)



الجدول 9: توزّع الفئات المستفيدة بحسب البرامج - مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية) – فئات أخرى

القطاعات أخرى	مرصودة في الموازنة	مدفوعة
مساهمات الحكومة في الصناديق التعاضدية الأخرى	4,150,000	3,250,000
الهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية	2,215,256	2,400,880
المجلس الأعلى للطفولة	2,030,000	2,096,276
المساهمة في الجهات الخاصة	1,120,000	-
لجنة الأدوية	540,000	171,568
المجلس النسائي اللبناني	252,000	140,000
كشافة التربية الوطنية	75,600	30,000
منسقو الكشافة الوطنيين	75,600	30,000
نقابة الأطباء البيطريين في لبنان	25,500	10,000
المجموع	**10,483,956**	**8,128,724**

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الركائز

أبرز النقاط :

من بين الركائز الخمس التي تم تحليلها، ينال التأمين الاجتماعي الحصة الأكبر من الإنفاق، وتتراوح بين 53% و63%.

تحت عنوان المساعدات الاجتماعية، يمتص الدعم أكثر من 90% من الإنفاق، ويترك مجالاً ضيقاً جداً أو لا يترك أي مجال لبرامج المساعدات الفعلية الأخرى مثل توسيع شبكات الأمان الاجتماعي.

إن القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات تعطي الأفضلية للقطاع الصحي على حساب القطاع التعليمي.

تشهد الرعاية الاجتماعية تناقصاً مطّرداً في الإنفاق، لا سيما في البرامج الحكومية والتحويلات إلى مراكز التنمية الاجتماعية.

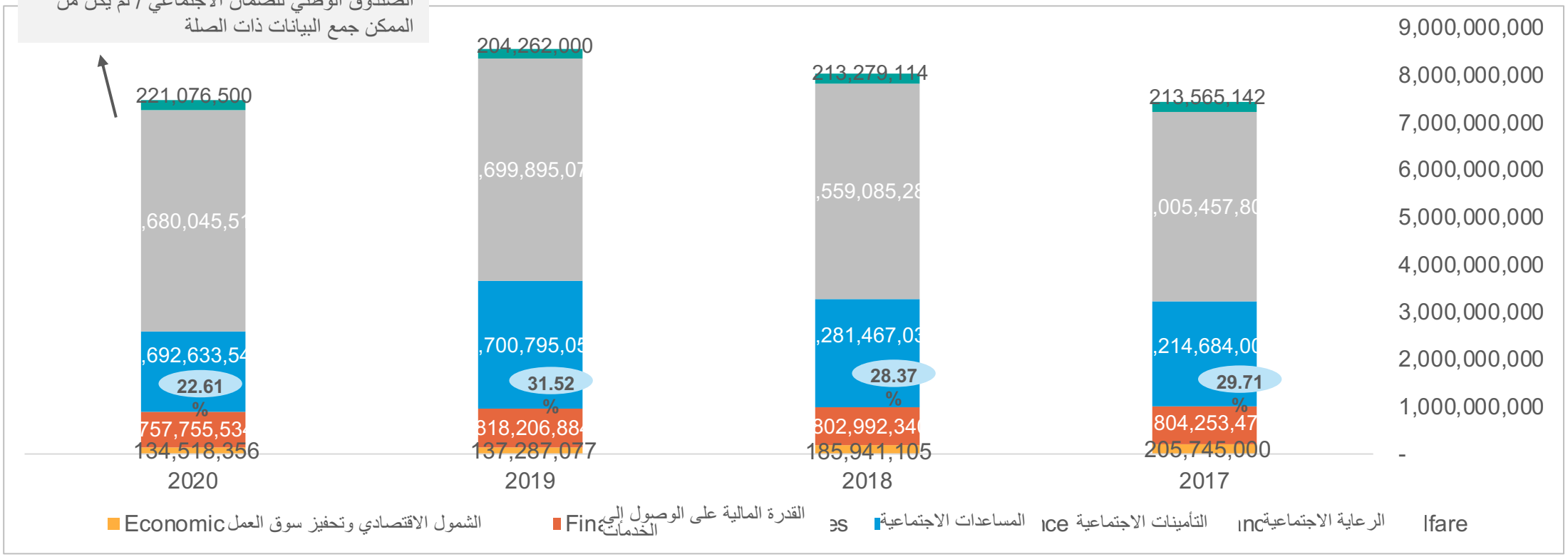
الإنفاق على سياسات سوق العمل يمول التكاليف التشغيلية للمؤسسة بدلاً من البرامج الفعلية لخلق الوظائف وتحفيز سوق العمل.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

إن نظرة عن كثب إلى الركائز الخمس تبين أن الحصة الأكبر من الإنفاق الاجتماعي تذهب إلى التأمينات الاجتماعية (تتراوح بين 53% إلى 63%)

وتجدر الإشارة إلى: (1) - أن بيانات الانفاق على التأمينات الاجتماعية متجزأة حيث لم تتوفر سوى بيانات الانفاق الفعلي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فقط ؛ (2) - تضخم حصة المساعدات الاجتماعية بسبب حجم دعم الوقود منها؛ (3) – تخفيض المساعدات الاجتماعية والمتوقع بمقدار 8 نقاط في العام 2020 والذي يتوافق مع خفض الدعم الممنوح لمؤسسة كهرباء لبنان بمقدار ألف مليار ليرة لبنانية.

الرسم 40: تطور الركائز الأساسية بحسب الاعتمادات المرصودة في الموازنة (بآلاف الليرات اللبنانية)

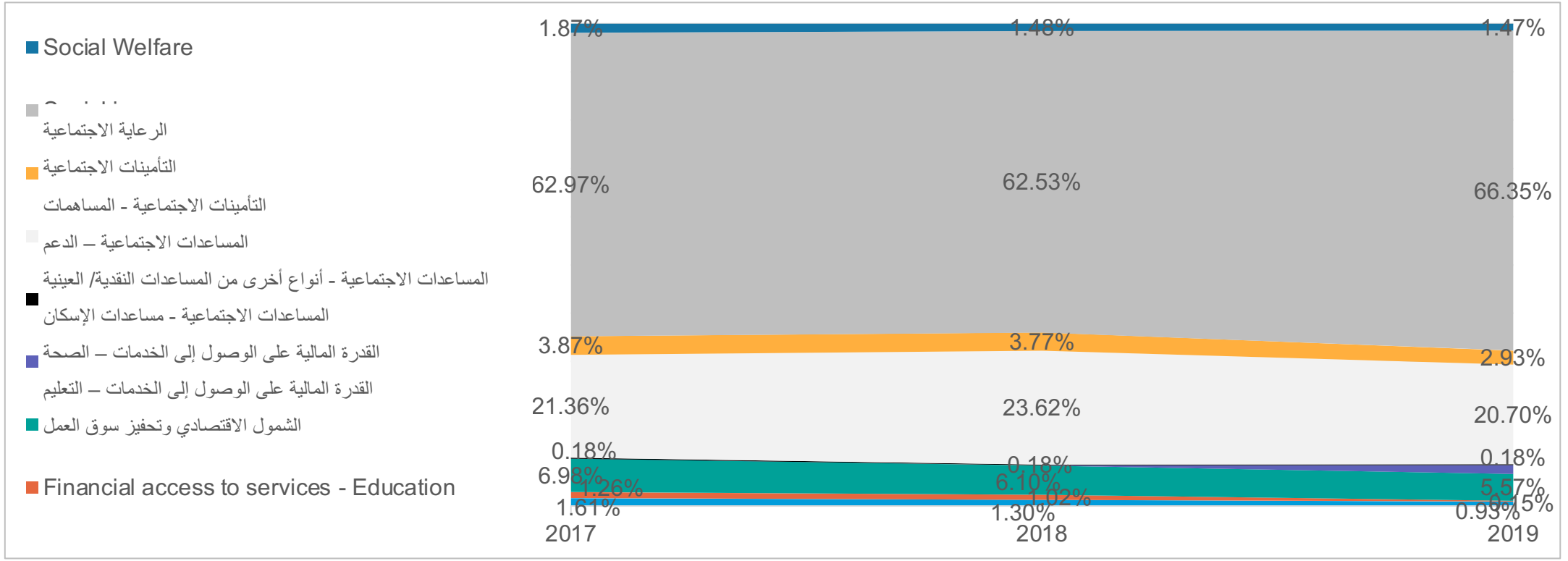


© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

بسبب المبالغ المخصصة لدعم الوقود، يشكل الدعم الحصة الأكبر من الإنفاق على المساعدة الاجتماعية (تتراوح بين 16% إلى 24% من الإنفاق)

يشير تحليل الركائز الفرعية الأخرى إلى زيادة الإنفاق على الصحة مقارنة بالتعليم في إطار القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات. كما يكشف عن أن نُظُم الرعاية الاجتماعية والشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل تنال الحد الأدنى من الاعتمادات، ولا تتجاوز حصتها الإجمالية 8% من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية.

الرسم 41: تطور الركائز المقسّمة بحسب الاعتمادات الفعلية (بآلاف الليرات اللبنانية)



© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الركيزة الأولى - الحماية الاجتماعية المتعلقة بالتوظيف، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية

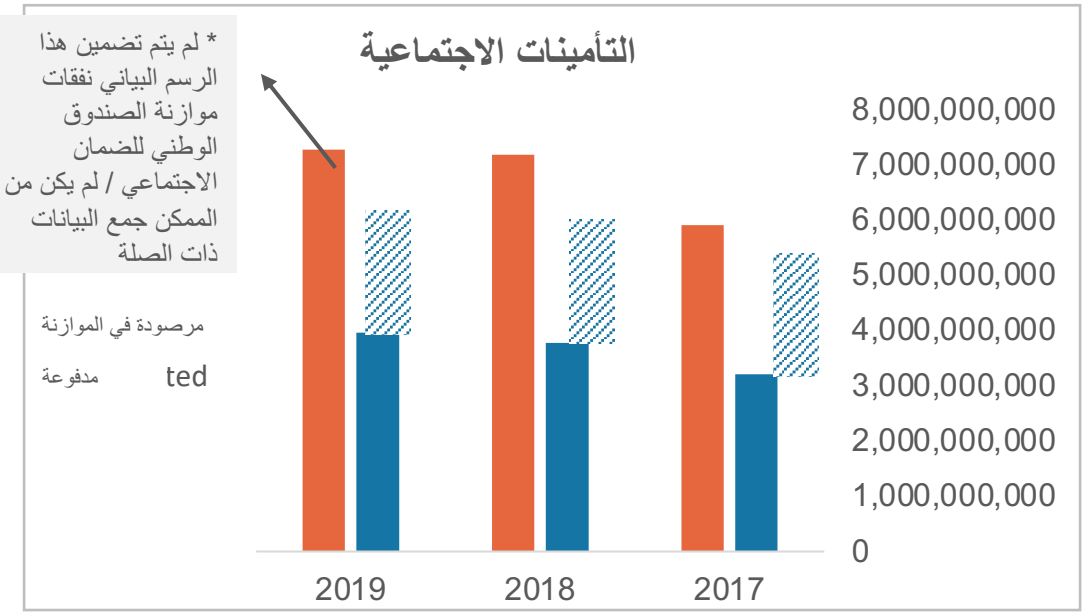
ترتبط الحماية الاجتماعية المتعلقة بالعمل، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية، بالحماية الاجتماعية القائمة على المساهمات التي يمولها المستفيدون أو المكلفون (أو مَن ينوب عنهم). كما هو الحال مع آليات التأمين الأخرى، فإن الغرض من التأمين الاجتماعي هو التخفيف من تأثير المخاطر المرتبطة بالبطالة والعجز والمرض والشيخوخة.

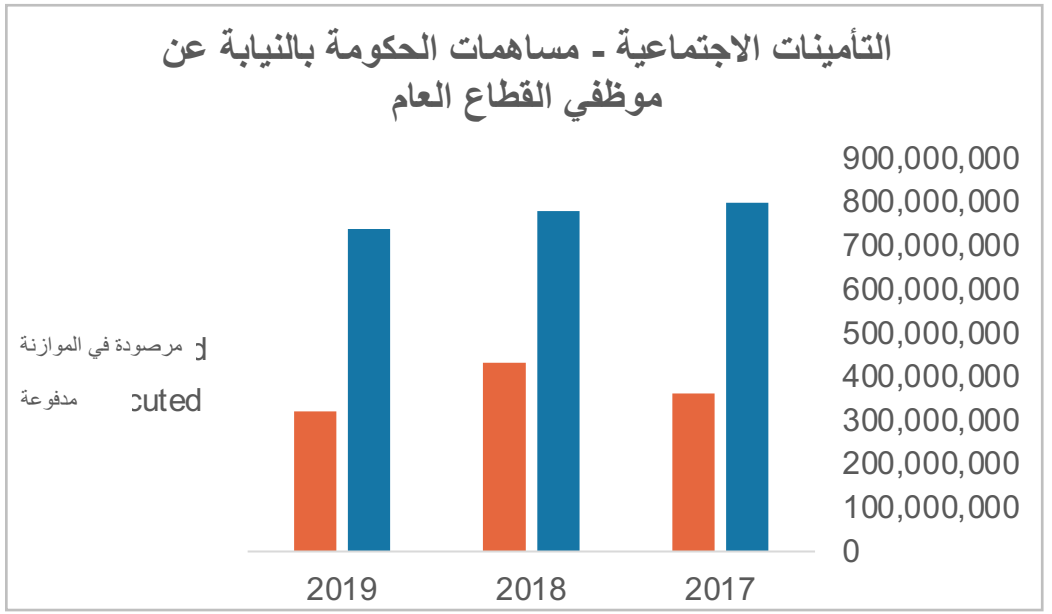
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

ثمة فجوة مالية كبيرة بين الإنفاق المرصود في الموازنة والإنفاق الفعلي على التأمينات الاجتماعية مما يزيد من هشاشة الوضع المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الهش أصلاً

يؤدي الامتناع المتكرر للمؤسسات العامة* في تسوية المستحقات المترتبة عليها بصفتها «صاحب العمل» إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (ضمن فروعه الثلاثة) - كما هو موضح في الرسم الخاص بالمساهمات أدناه - إلى خلق فجوة مالية كبيرة بين الإنفاق المرصود في الموازنة والإنفاق الفعلي على التأمين الاجتماعي. ومع ذلك، فإن هذه النتائج تحتاج إلى مزيد من التحقيق مع تحليل أكثر شمولاً لموازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

الرسم 42: فجوة الإنفاق بحسب الركائز المقسّمة - التأمينات الاجتماعية (بآلاف الليرات اللبنانية)





*يتم تسجيل موظفي القطاع العام العاملين في معظم المؤسسات العامة في برامج الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وليس في تعاونية موظفي الدولة.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الركيزة الثانية - المساعدات الاجتماعية

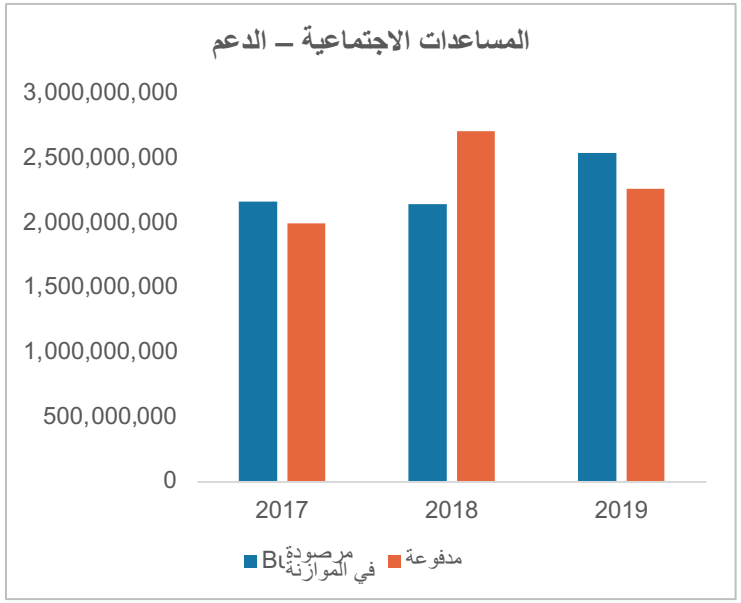
يتم تعريف المساعدات الاجتماعية على أنها حماية اجتماعية غير قائمة على الاشتراكات تتكون من التحويلات النقدية والعينية والدعم.

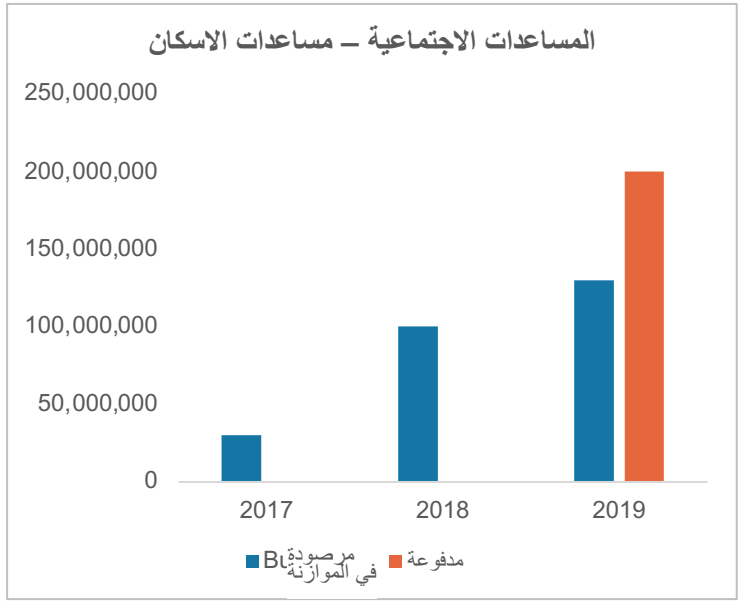
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

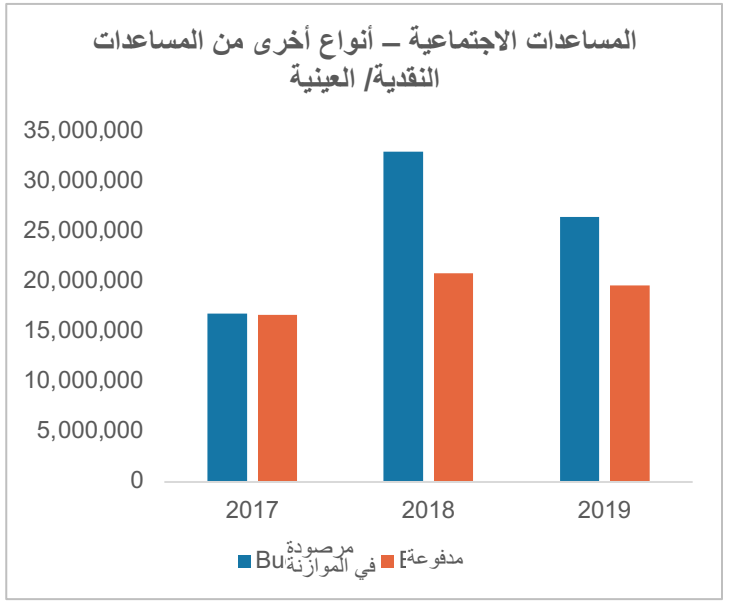
يستهلك الدعم أكثر من 90% من موازنة المساعدات الاجتماعية، ولا يترك مجالًا لبرامج المساعدة الفعلية الأخرى كتوسيع شبكات الأمان الاجتماعي

بعدما كان يُعتبر الدعم في الأصل أداة للحد من الفقر أو التخفيف من حدته، من خلال تحسين الوصول إلى السلع الأساسية وتثبيت الأسعار، بات إصلاح هذا الدعم، ومنذ وقت طويل، ضرورة ملحة. هناك أنواع مختلفة من الدعم يستفيد منها اللبنانيون، ولكن قسماً كبيراً منها يتم تمويله من خلال السياسة النقدية (من قبل مصرف لبنان) وتقع خارج نطاق مراجعة الموازنة هذه. كذلك تم رصد برامج مساعدات اجتماعية أخرى في الموازنة ولكن لم يتم صرفها فعليّاً، مثل مساعدات الإسكان. هذه المساعدات التي اعتُبرت في البداية بمثابة دعم لقانون الإيجارات المعدل (2017)، لم يتم تفعيلها إلا في العام 2019 لتغطية برنامج قروض الإسكان الذي أعيد إطلاقه بصفته دعمًا ماليًا، بعد عقود من الدعم النقدي للإسكان.

الرسم 43: فجوة الإنفاق بحسب الركائز المقسّمة - المساعدات الاجتماعية (بآلاف الليرات اللبنانية)







© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الركيزة الثالثة – القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات

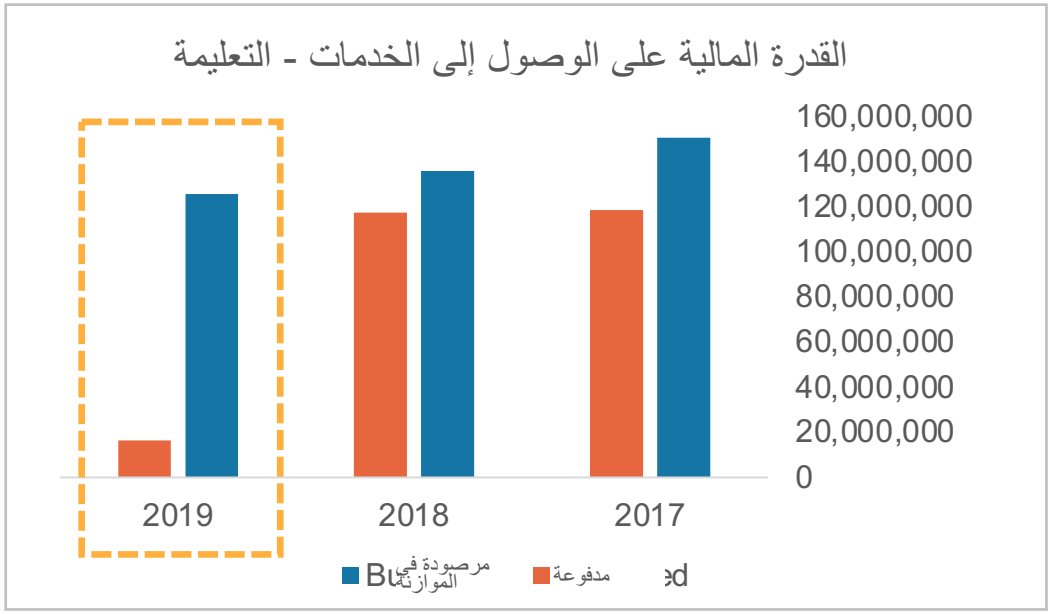
ترتبط القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات الاجتماعية بمعالجة الحواجز التي تضعها التكلفة أمام تلقي الرعاية، بما في ذلك رسوم الاستخدام، والنفقات التي يتحملها المستفيد شخصياً، أو التكاليف الأخرى المرتبطة به (مثلًا: القدرة المالية على الوصول إلى الرعاية الصحية والإعفاءات من الرسوم، والتأمين الصحي، والقدرة المالية على الوصول إلى التعليم، إلخ).

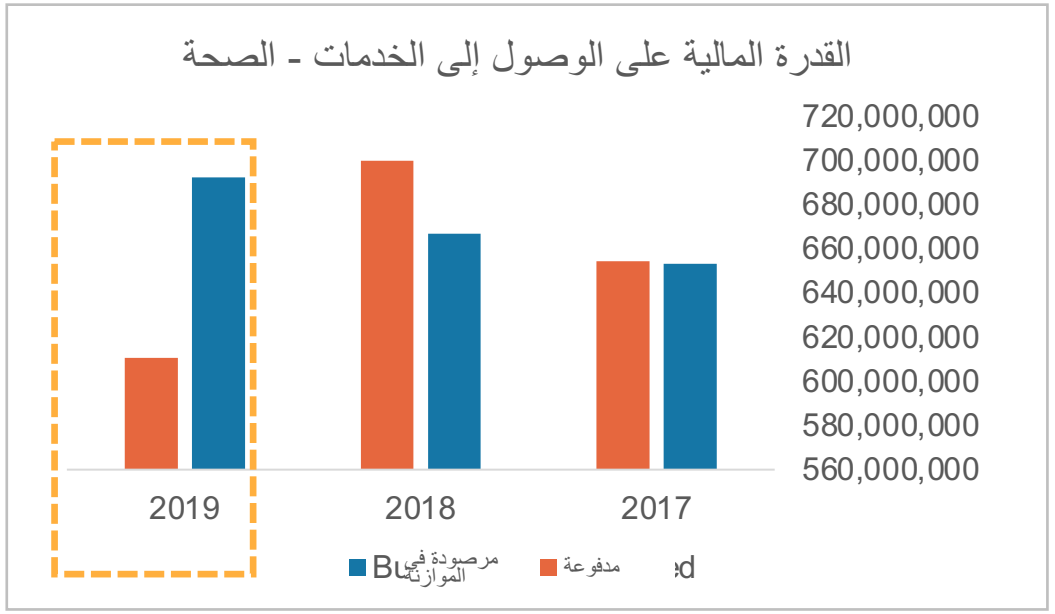
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

أنفق لبنان على القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات الصحية ما متوسطه أربعة إلى خمسة أضعاف على القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات التعليمية

الانخفاض الحاد في الإنفاق الفعلي في 2019 هو نتيجة الضغط المتزايد على الموارد المالية للدولة المتأتي من الأزمة الاقتصادية والمالية التي تلوح في الأفق: في قطاع الصحة، تم تخفيض نفقات الاستشفاء بنحو 80 مليار ليرة لبنانية، أما في قطاع التعليم، فقد أوقفت الحكومة مساهمتها في المدارس الخاصة / التعليم الابتدائي المجاني. يأتي هذا ليضاف إلى الحصة الكبيرة من الإنفاق على الرعاية الصحية التي تغطيها التأمينات الاجتماعية.

الرسم 44: فجوة الإنفاق بحسب الركائز المقسّمة – القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات (بآلاف الليرات اللبنانية)





© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الركيزة الرابعة - الرعاية الاجتماعية

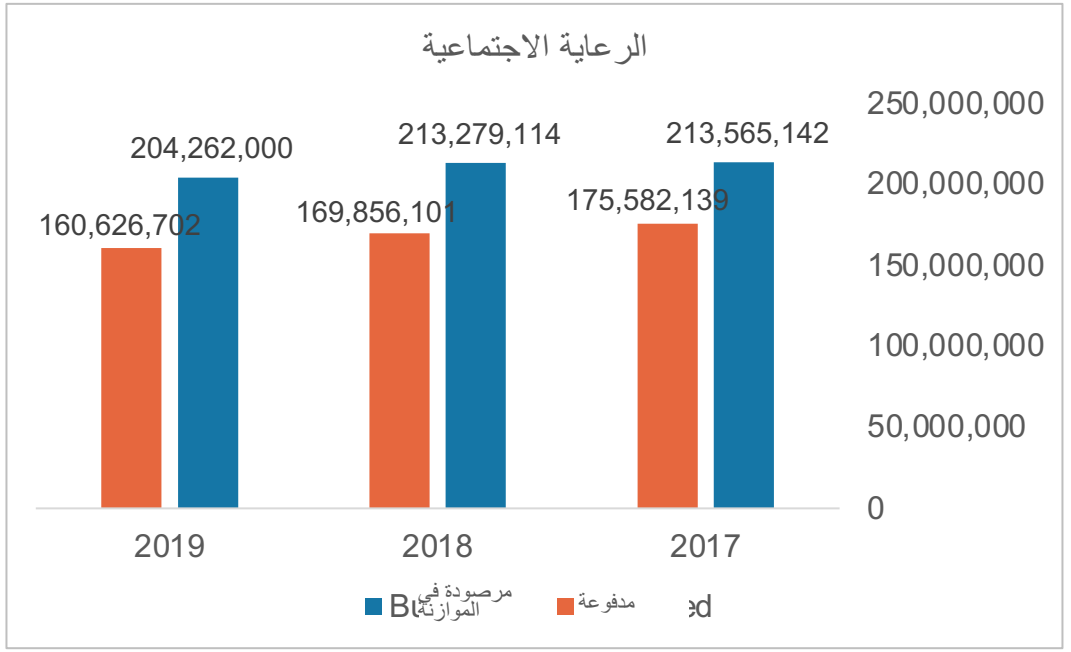
الرعاية الاجتماعية هي تعريف الحماية الاجتماعية غير القائمة على المساهمات والتي تشمل التدخلات في مجال الخدمات بالإضافة إلى الخدمات الصحية لغير المنتسبين إلى جهات ضامنة وإدارة الحالات وخدمات الإحالة التي يمكن أن تدعم الاحتياجات المعقدة للأسر. كما تشمل تطوير ودعم القوى العاملة في الحقل الاجتماعي.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تشهد الرعاية الاجتماعية تناقصاً مطّرداً في الإنفاق مقارنةً بالإنفاق المجدول، لا سيما في البرامج الحكومية والتحويلات إلى مراكز التنمية الاجتماعية

على الرغم من الانتشار الجغرافي الواسع لوزارة الشؤون الاجتماعية من خلال مراكز التنمية الاجتماعية، تشهد الرعاية الاجتماعية نقصاً مطّرداً في الإنفاق يبدو أنه ناتج عن أوجه القصور المؤسسية والتشغيلية وثغرات القدرات.

الرسم 45: فجوة الإنفاق بحسب الركائز المقسّمة - الرعاية الاجتماعية (بآلاف الليرات اللبنانية)



الجدول 10: فجوة الإنفاق على الرعاية الاجتماعية بحسب الجهات المنفذة - 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية)

الجهة المنفذة	مرصودة في الموازنة	المدفوع
المنظمات غير الحكومية	169,774,000.00	147,482,546.00
البرامج الحكومية	33,171,000.00 بما في ذلك 31,500,000 من التحويلات إلى مراكز التنمية الاجتماعية	12,369,156.00 بما في ذلك 11,401,114 من التحويلات إلى مراكز التنمية الاجتماعية
الجهات الخاصة	1,317,000.00	775,000.00
المجموع	**204,262,000.00**	**160,626,702.00**

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الركيزة الخامسة - الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل

تتضمن الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل، وقوانين وأنظمة العمل التي تهدف إلى حماية حقوق الموظفين في الحصول على عمل لائق، وسياسات تحفيز سوق العمل التي تهدف إلى تعزيز فرص دخول سوق العمل والوصول إلى عمل بشروط أفضل، والمساعدة في إعادة التوظيف من خلال تحسين الاستعداد الوظيفي، وتحسين المطابقة بين العرض والطلب.

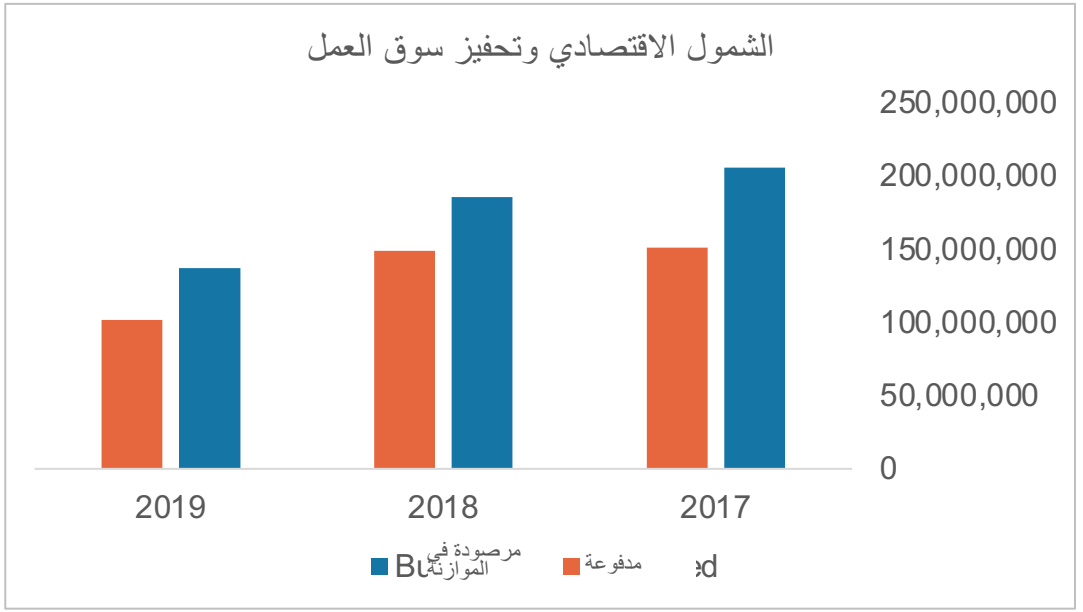
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

لا يوجد برنامج حماية ضد البطالة

لا يوجد في لبنان برنامج نموذجي للحماية من البطالة. إن الإنفاق الحالي على الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل يذهب بمعظمه لتمويل عمليات المؤسسة الوطنية للاستخدام، بالإضافة إلى برامج التدريب المتفرقة والصغيرة الخاصة بسوق العمل.

فيما يتعلق ببرامج تحفيز سوق العمل، سجّلت برامج دعم قروض الاستثمار في الزراعة والصناعة والسياحة والتكنولوجيا نكسة كبيرة بنحو 30 مليار ليرة لبنانية كان من الممكن استخدامها لدعم القطاعات الاقتصادية الرئيسية خلال الأزمة.

الرسم 46: فجوة الإنفاق بحسب الركائز المقسّمة (بآلاف الليرات اللبنانية)



الجدول 11: توزّع الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل بحسب البرامج (بآلاف الليرات اللبنانية)

	مرصودة في الموازنة 2019	مدفوعة 2019
مساعدات للعمال	15,000.00	-
مساهمة لجمعية مراسلي الصحف العربية	1,296.00	
مساهمة لدعم البرنامج الوطني للتمريض في لبنان	-	-
نفقات المشاريع الانمائية	1,800,000.00	
المركز الوطني للتدريب المهني	486,000.00	600,000.00
كشاف التربية الوطنية	21,600.00	-
المؤسسة الوطنية للإستخدام	4,941,581.00	1,000,000.00
البرنامج الوطني للتنمية الاجتماعية الاقتصادية المحلية		
مرشدات التربية الوطنية	21,600.00	-
دعم فوائد القروض الاستثمارية زراعية - صناعية - سياحية وتكنولوجية	130,000,000.00	100,031,490.00

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب الجهات المنفذة

أبرز النقاط :

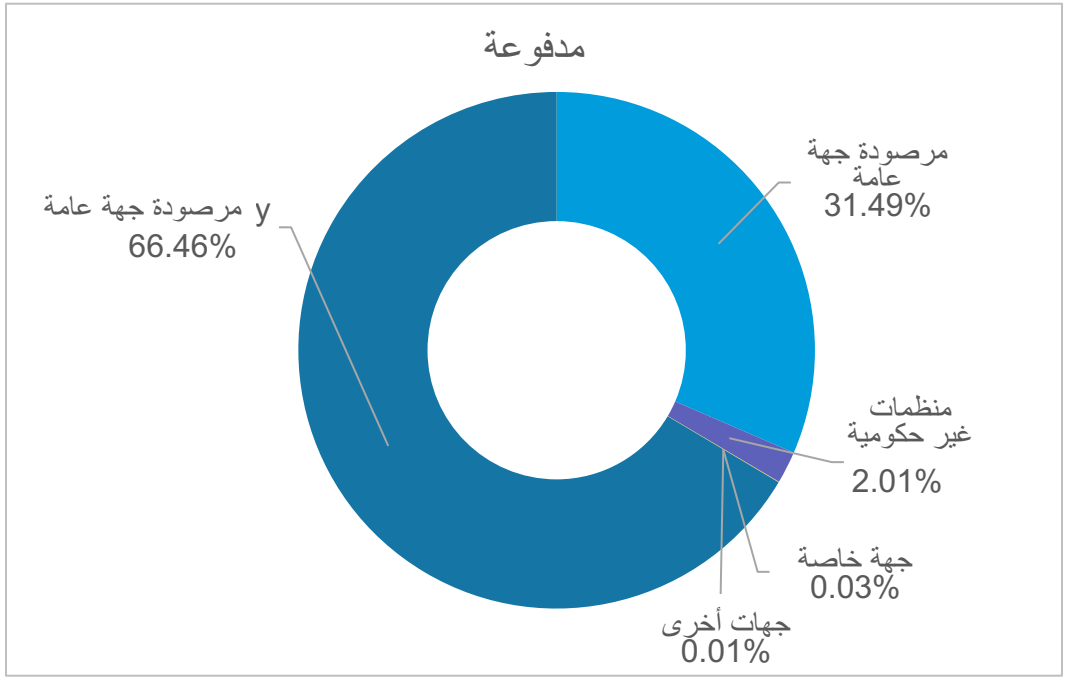
وزارة الصحة العامة هي المسؤولة عن الإنفاق الاجتماعي الأعلى بنسبة 6.29% مقابل نسبة أدنى وزارة الشؤون الاجتماعية البالغة 2.24%.

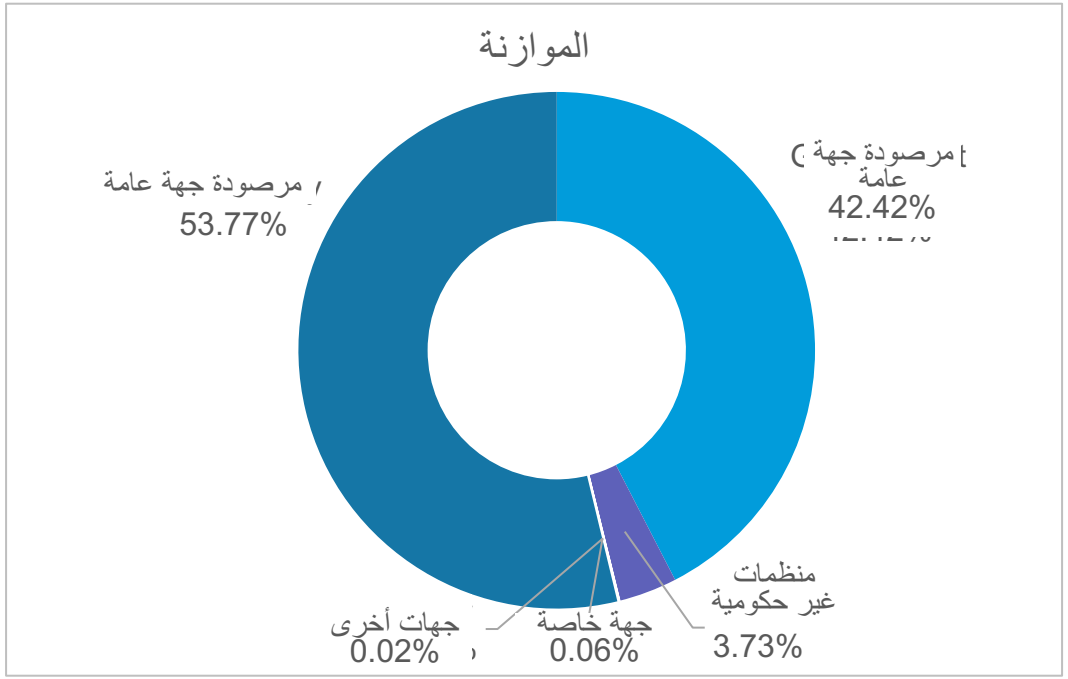
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

من يقدم خدمات الحماية الاجتماعية في لبنان؟

إنّ ثلثَي الإنفاق على الحماية الاجتماعية تتولاه مباشرة مؤسسات عامة (ممولة من الإيرادات العامة) فيما يتم إنفاق 32% من خلال برامج حكومية يتم تنفيذها بالشراكة مع جهة مانحة أو منظمة دولية. يتم صرف نسبة ضئيلة جدًّا وتبلغ 2% من خلال المنظمات غير الحكومية مباشرة بتمويل من الحكومة.

الرسم 47: توزّع خدمات الحماية الاجتماعية بحسب الجهات المنفذة - متوسط النسبة للأعوام 2017-2018-2019

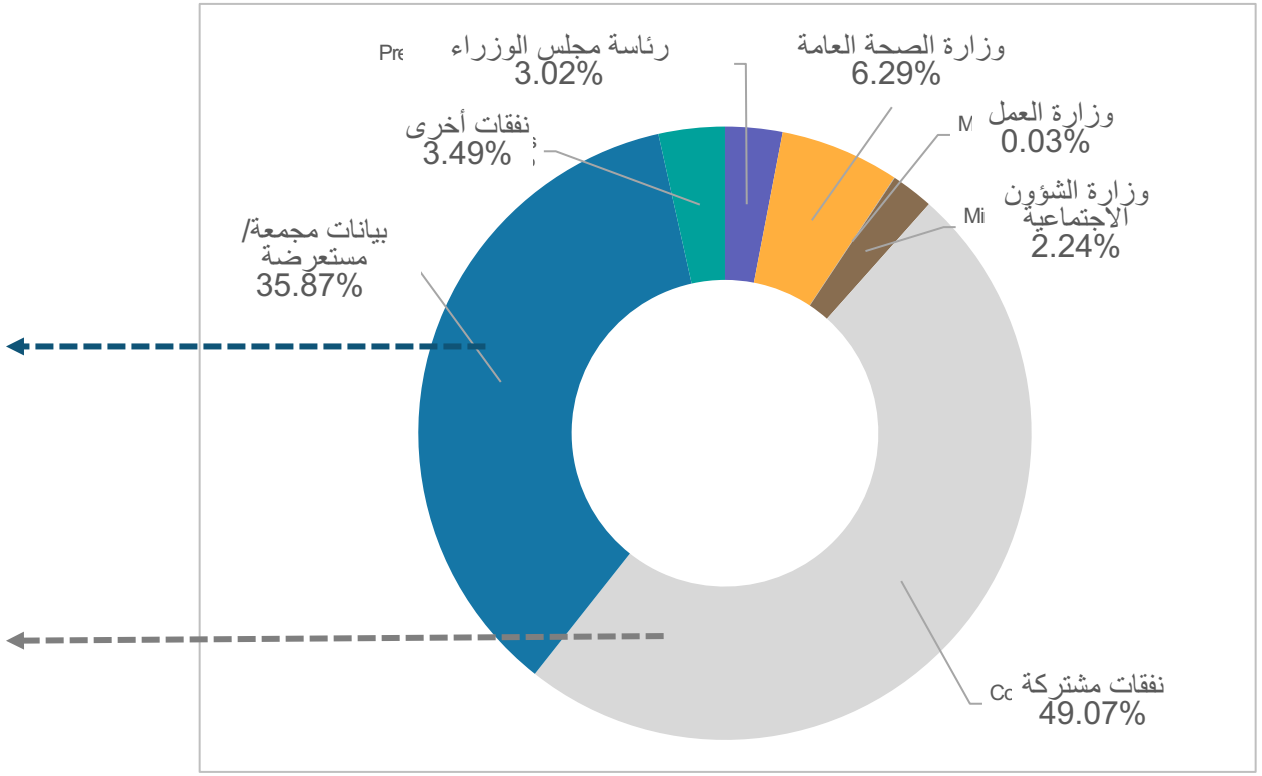




© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

وزارة الصحة العامة هي المسؤولة عن الحصة الأكبر من الإنفاق الاجتماعي (خارج الإنفاق الشامل مثل التأمينات الاجتماعية ودعم الوقود)، وليست وزارة الشؤون الاجتماعية

الرسم 48: نسبة الاعتمادات بحسب الوزارات - متوسط نسبة الإنفاق الفعلي على مدى 4 سنوات



تتكون هذه النسبة من نفقات التأمينات الاجتماعية (ولا سيما المساهمات الحكومية والمنافع الاجتماعية). تتكبد هذه النفقات جميع الوزارات. لغرض هذه الدراسة تم تجميعها في فئة واحدة بحيث لا يؤثر حجمها على نسبة الوزارات من الإنفاق على الحماية الاجتماعية.

تتكون هذه النسبة بشكل أساسي من:
* معاشات تقاعدية وتحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان.
* التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان المرصودة تحت بند في الموازنة قبل 2018. لسهولة التحكم بالبيانات، تم استخدام التصنيف الإداري عينه للأعوام 2018-2019 و2020.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية بحسب مصادر التمويل

أبرز النقاط :

يتم تمويل أكثر من نصف (± 57%) الإنفاق الاجتماعي من الموازنة العادية بينما يتم تمويل حوالي 25% على شكل سلف خزينة وحوالي 20% من المساهمات الاجتماعية.

تمويل الجهات المانحة يكاد يغيب تماماً عن الموازنة العامة وهو يتركز بصورة رئيسية على القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات الصحية وبرامج التحويلات النقدية.

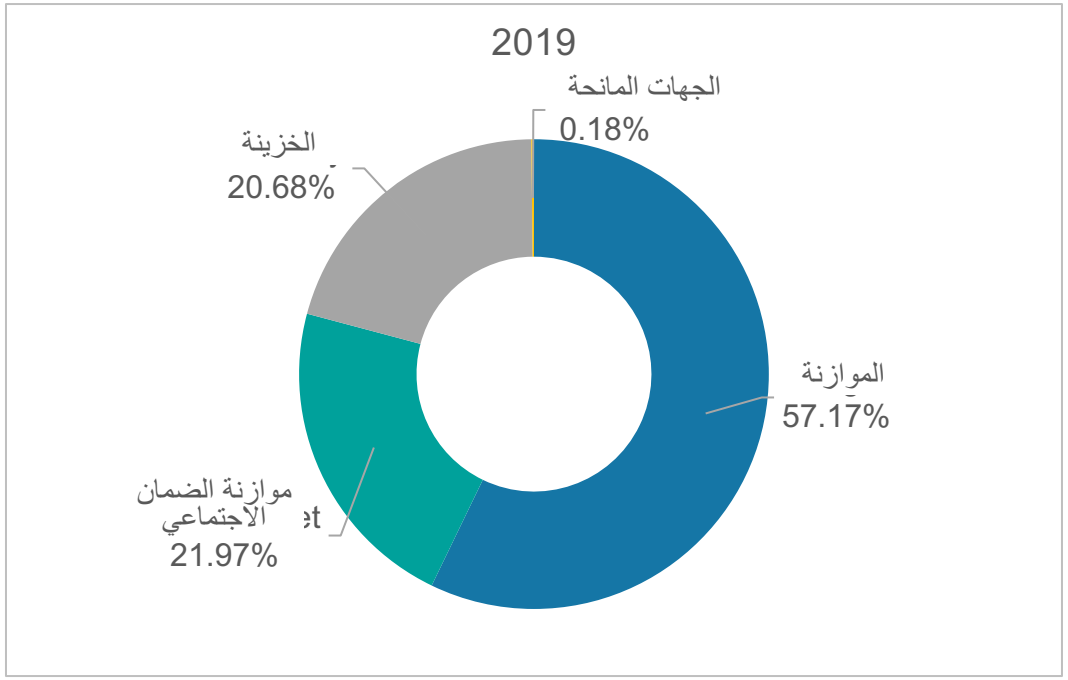
ثغرات التمويل متكررة وتشير إلى ضعف في قدرات التخطيط.

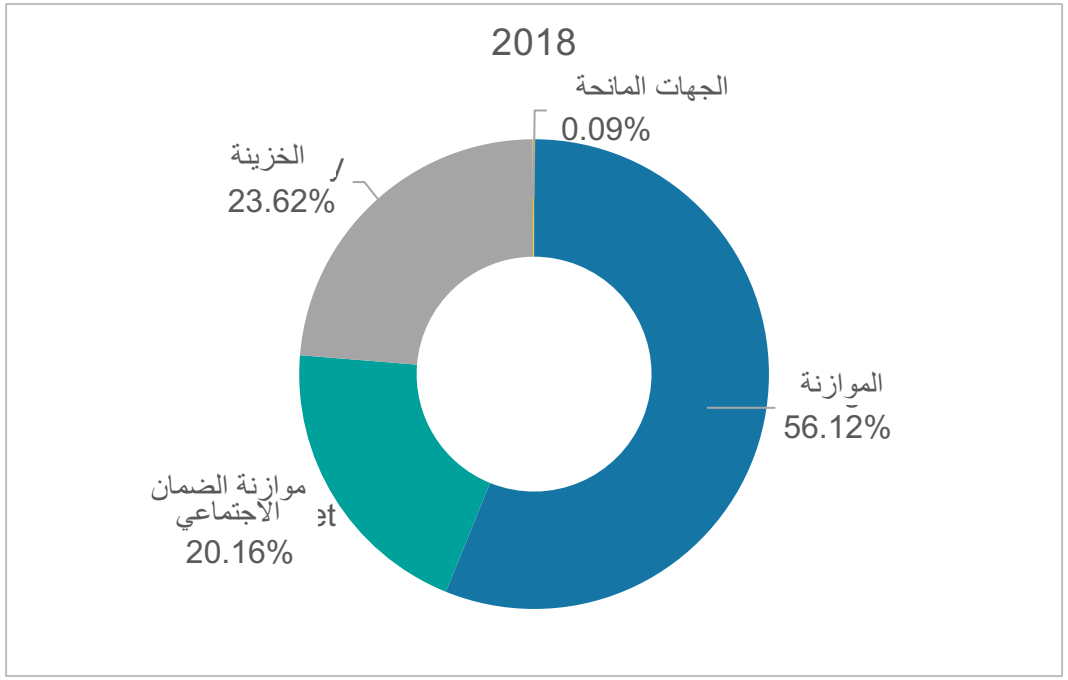
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

يتم تمويل معظم نفقات الحماية الاجتماعية من خلال الإيرادات الحكومية

يتم تمويل أكثر من نصف (± 57%) الإنفاق الاجتماعي من الموازنة العادية بينما يتم تمويل نسبة الربع على شكل سلف خزينة - لم تسدّدها المؤسسات المستفيدة قط.
يتم تمويل معظم هذا الإنفاق من الإيرادات التي يتم تحصيلها من خلال ضرائب الاستهلاك، مثل الضريبة على القيمة المضافة (18% في عام 2019)، إيرادات الاتصالات (12%)، والرسوم الجمركية، ورسوم الوقود، وما إلى ذلك. وهذا يعني أن المجتمع بكامله يمول الحماية الاجتماعية – مع مساهمة من جانب الفقراء أكبر نسبياً من الطبقات الأخرى، أي أنّ إعادة التوزيع لا تزال منخفضة.

الرسم 49: الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية بحسب مصادر التمويل (%)





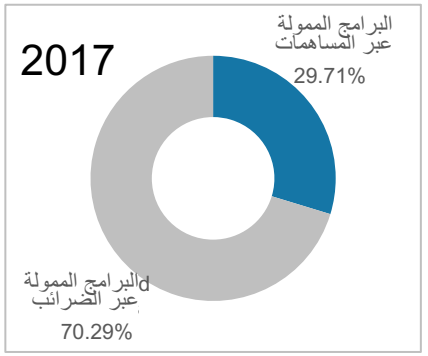
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

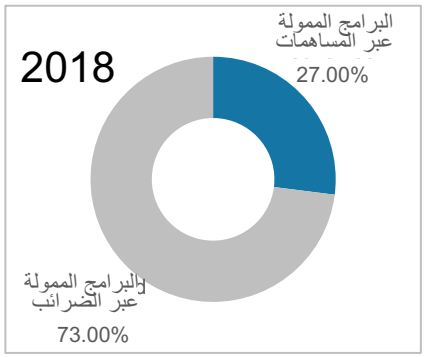
نظرة عن كثب إلى البرامج التي تمولها المساهمات الحكومية مقابل البرامج التي تمولها الضرائب

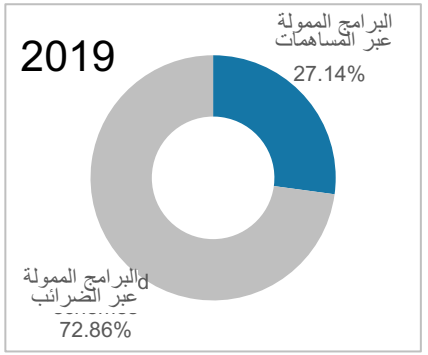
يتم تمويل حوالي 27 إلى 29% من الحماية الاجتماعية من خلال المساهمات التي تتكون من تسديد الحكومة للمستحقات المترتبة عليها بصفتها «صاحب عمل» إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي* وتعاونية موظفي الدولة، بالإضافة إلى مساهمتها في مختلف الصناديق التعاضدية. يمكن تشبيه هذه المساهمات ببرامج دعم التأمينات الاجتماعية الخاصة بالعاملين في القطاع العام.

الجدول 12: توزّع المساهمات - (بآلاف الليرات اللبنانية)

الإنفاق الفعلي	2017	2018	2019
برامج المساهمة	**2,788,226,618**	**3,100,385,000**	**2,978,045,000**
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	2,141,414,000	2,314,625,000	2,410,671,000
مساهمات الحكومة في تعاونية موظفي الدولة	288,843,169	357,500,000	250,350,000
مساهمات الحكومة في الصناديق التعاضدية الأخرى	1,250,000	1,000,000	1,000,000
مساهمات الحكومة في تعاونية موظفي الدولة	288,843,169	357,500,000	250,350,000
مساهمات الحكومة في صندوق تعاضد القضاة	12,000,000	12,000,000	10,800,000
مساهمات الحكومة في صندوق تعاضد أساتذة الجامعة اللبنانية	31,416,280	35,500,000	31,950,000
مساهمات الحكومة في صندوق تعاضد المساعدين القضائيين	1,360,000	1,360,000	1,440,000
مساهمات الحكومة في صندوق تعاضد النواب	14,000,000	14,000,000	13,950,000
مساهمات الحكومة في صندوق تعاضد موظفي مجلس النواب	2,600,000	1,900,000	1,900,000
مساهمات الحكومة في صندوق تعاضد قضاة المحاكم الشرعية	6,500,000	5,000,000	
البرامج الممولة بواسطة الضرائب	**6,595,740,602**	**8,381,262,805**	**7,995,241,136**
المجموع	**9,383,967,220**	**11,481,647,805**	**10,973,286,136**







*لا تتضمن هذه الأرقام مساهمات القطاع الخاص في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصناديق التعاضدية.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

حول التمويل من الجهات المانحة

على الأرجح أن حصة الجهات المانحة في تمويل الإنفاق الاجتماعي تفوق 0.18%. ومع ذلك، يتم إنفاقها مباشرة من خارج الموازنة أو دمجها في الموازنة دون احتسابها ضمن التمويل الخارجي. تشمل البرامج الرئيسية المحددة في الموازنة والممولة من قبل الجهات المانحة التحويلات النقدية والقدرة المالية على الوصول إلى الخدمات الصحية.

الجدول 13: توزّع الفئات المستفيدة بحسب البرامج - مجموع الأعوام 2017، 2018، 2019 (بآلاف الليرات اللبنانية)

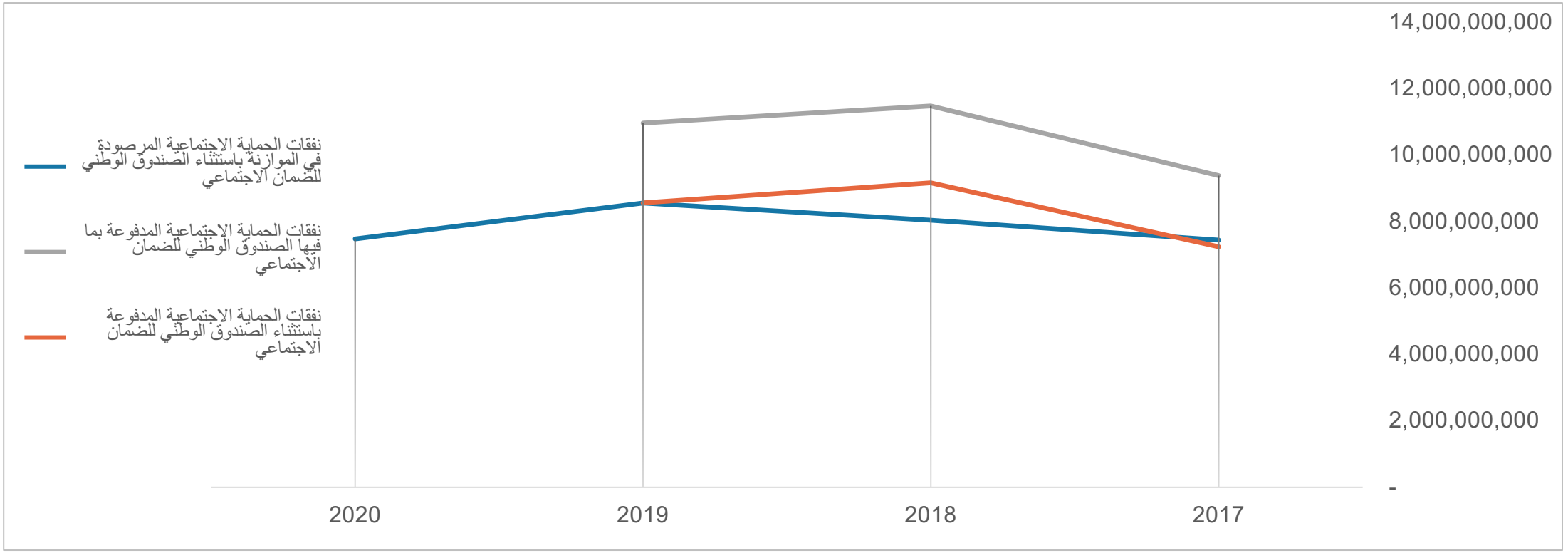
	البرامج الممولة من الجهات المانحة (بآلاف الليرات)	2017	2018	2019
القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات – الصحة	برامج مشتركة مع اليونيسف للأدوية الأساسية واللقاحات	9,798,750.00	-	9,798,750.00
	برامج مشتركة مع منظمة الصحة العالمية للرعاية الصحية الأولية	3,350,050.00	7,346.00	500,000.00
المساعدات الاجتماعية - أنواع أخرى من المساعدات النقدية / العينية	البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا	8,490,000.00	6,000,000.00	6,000,000.00
	برنامج الوجبات المدرسية		4,842,940.50	3,496,365.00
	المبلغ الإجمالي	**21,638,800.00**	**10,850,286.50**	**19,795,115.00**

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

فجوات التمويل متكررة وتشير إلى نقص في القدرة على حسن التخطيط

ترسل فجوات التمويل إشارات حول الإدارة المالية السيئة للقطاع العام إلى الجهات المانحة والدائنة وأصحاب المصلحة الرئيسيين. أخطاء التوقع أمر لا مفر منه، ولكن العجز المتكرر والتخطيط غير الموثوق به يثيران تساؤلات حول ما إذا كانت الأخطاء في عملية إعداد الموازنة تنشأ عن أحداث غير متوقعة أو تشير إلى عيوب في نموذج التوقع المستخدم من قبل صانعي السياسات.

الرسم 50: تطور إجمالي نفقات الحماية الاجتماعية بآلاف الليرات اللبنانية

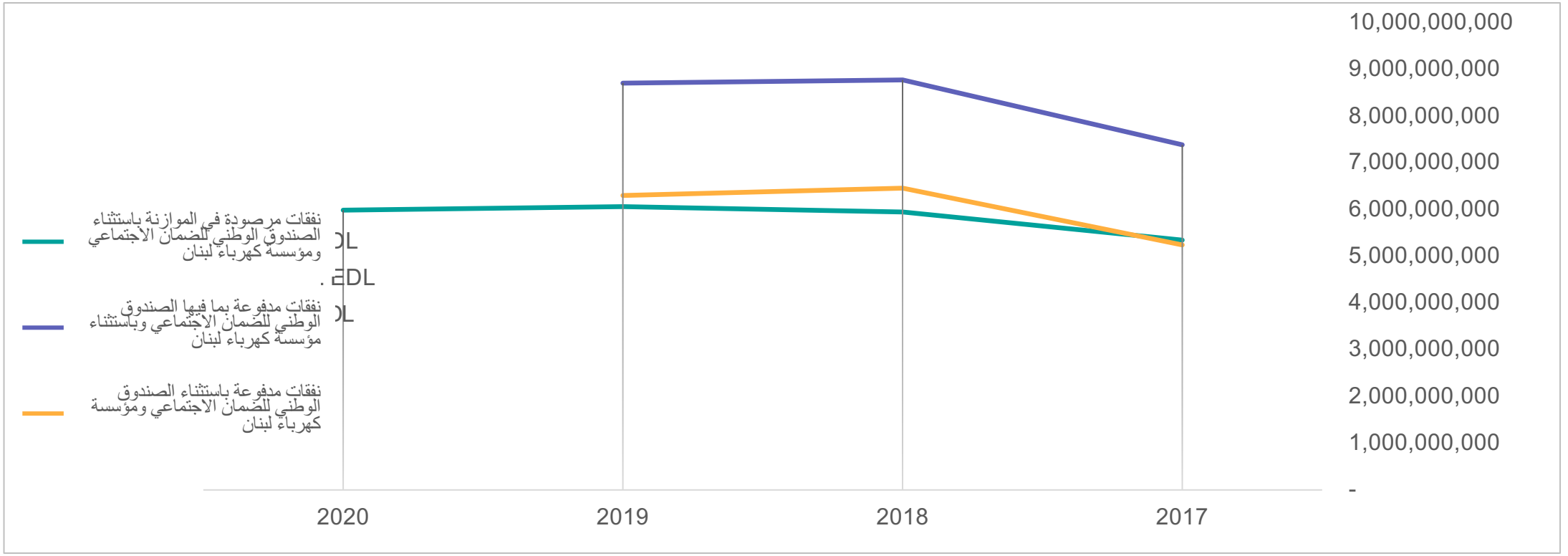


© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

فجوات التمويل متكررة وتشير إلى نقص في القدرات على حسن التخطيط

حتى لو استثنينا التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان، تظل فجوة التمويل كبيرة.

الرسم 51: تطور إجمالي نفقات الحماية الاجتماعية باستثناء التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان (بآلاف الليرات اللبنانية)



© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

3

ملخص النتائج

النتائج الرئيسية

بالأرقام:

- ينفق لبنان حوالي 13.8% من ناتجه المحلي الإجمالي و30% من نفقاته العامة على الحماية الاجتماعية.
- إن إنفاق لبنان على الحماية الاجتماعية أعلى من الدول العربية المجاورة ولكنه أقل من البلدان ذات الدخل المتوسط المماثلة. ومع ذلك، فإن التغطية هي من بين التغطيات الأدنى والأقل إنصافاً.
- يتشتت الإنفاق الاجتماعي على عدة وظائف: 55-65% مصنفة تحت عنوان وظيفة الحماية الاجتماعية (الوظيفة 10)، بينما يمكن العثور على 27% تحت عنوان وظيفة الشؤون الاقتصادية (الوظيفة 4) وحوالي 8% تحت عنوان وظيفة الصحة (الوظيفة 7).
- يذهب النصيب الأكبر من الإنفاق الاجتماعي إلى التأمينات الاجتماعية (53-63% من النفقات الاجتماعية) ولا سيما على الإنفاق على الشيخوخة. نعتقد أن هذه الحصة لم يتم تقييمها بشكل كافٍ لأن موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لم تُتح لهذه الدراسة إلا جزئياً فقط.
- وزارة الصحة العامة هي المسؤولة عن الإنفاق الاجتماعي الأعلى بنسبة 6.29% مقابل نسبة وزارة الشؤون الاجتماعية البالغة 2.24%. أكثر من 68% من الإنفاق على الحماية الاجتماعية الذي يستهدف الفئات الفقيرة والضعيفة توفره وزارة الصحة العامة بينما لا توفر وزارة الشؤون الاجتماعية إلا 20% فقط.
- في الوقت الحالي، يميل الإنفاق على الشيخوخة إلى حد كبير نحو القطاع العام (بإجمالي 77.66% من الإنفاق على الحماية الاجتماعية مقابل 22.3% للقطاع الخاص)، ولا سيما على العسكريين.
- يستفيد العسكريون من حوالي 32.9% من الإنفاق على الحماية الاجتماعية، على شكل معاشات تقاعدية وتعويضات نهاية العام، واستشفاء وتقديمات مدرسية. يذهب حوالي 12.8% إلى الموظفين المدنيين في القطاع العام ومعلمي المدارس الرسمية.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

النتائج الرئيسية

حول فعالية البرامج:

- التباينات في الإنفاق وغياب استراتيجية للحماية الاجتماعية، هي من الأسباب الرئيسية لضعف فعالية الحماية الاجتماعية في معالجة والحد من الفقر وعدم المساواة في لبنان.
- يستنزف دعم الوقود موازنة الحكومة ويزاحم الإنفاق الاجتماعي. في 2019، أنفق لبنان على دعم الوقود ما يقرب من 4 أضعاف الإنفاق الاجتماعي على الصحة و138 ضعفاً للإنفاق الاجتماعي على التعليم. يستوعب الدعم أكثر من 90% من موازنة المساعدات الاجتماعية، ولا تترك مجالاً لبرامج المساعدة الفعلية الأخرى مثل توسيع شبكات الأمان الاجتماعي.
- إن تداخل الدعم المالي بالدعم النقدي يجعل من إصلاحهما أمراً أكثر تعقيداً برغم أنه أصبح محتوماً.
- يشهد الإنفاق على الرعاية الاجتماعية تناقصاً مطّرداً يبدو أنه ناتج عن عدم الفعالية المؤسسية والتشغيلية وثغرات القدرات في وزارة الشؤون الاجتماعية.
- لا يتم تخصيص الموازنة الصغيرة المخصصة للشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل لاستخدامها بطرق يمكن أن تحسن بشكل فعال الوصول إلى الوظائف والاستعداد الوظيفي بينما البطالة تسلك خطاً تصاعديّاً.
- يأتي الدعم المباشر للعاملين في القطاع الخاص على شكل مساهمات للنقابات والجمعيات المهنية لتمويل برامج التعويضات والمعاشات التقاعدية جزئياً. ومع ذلك، فقد اتخذت هذه الجمعيات المهنية شكل المنظمات غير الحكومية لتكون قادرة على الاستفادة من الدعم الحكومي وهي لا تغطي جميع القطاعات.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

النتائج الرئيسية

حول التمويل:

- إنّ ثلثَي الإنفاق على الحماية الاجتماعية تتولاه مباشرة مؤسسات عامة (ممولة من الإيرادات العامة) في حين ينفذ 32% من هذا الإنفاق من خلال برامج حكومية يتم تنفيذها بالشراكة مع جهة مانحة أو منظمة دولية. يتم صرف نسبة ضئيلة جداً وتبلغ 2% إلى المنظمات غير الحكومية مباشرة بتمويل من الحكومة.
- فقط أقل من ربع الإنفاق يتم تمويله عبر المساهمات الاجتماعية، بينما يأتي الجزء الأكبر من التمويل من خلال الإيرادات الضريبية العامة (التنازلية).
- حصة تمويل الجهات المانحة الواردة في الموازنة ضئيلة (أقل من 1% من الإنفاق الاجتماعي). نعتقد أن هذه الحصة أعلى. في هيكل الموازنة الحالي، يتم تجميع كل المساعدات في بند واحد من بنود الإيرادات في الموازنة (295) ولا يتم نشر المزيد من التفاصيل. وتشير الحصة الواردة بشكل أساسي إلى التحويلات النقدية والقدرة المالية على الوصول إلى الخدمات الصحية.
- فجوات التمويل متكررة وتشير إلى نقص في القدرات على حسن التخطيط. على سبيل المثال:
  - ✓ بلغ الإنفاق الزائد في الحماية الاجتماعية على السلك العسكري 57%.
  - ✓ بلغ الإنفاق الزائد في الحماية الاجتماعية على برامج المعاشات التقاعدية 14%.
  - ✓ يتراوح التناقص المطرد في الإنفاق على الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل بين 20 و25%.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

4

الاستنتاجات والتوصيات

التوصيات

فيما المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية تتدهور بشكل خطير في لبنان، والليرة اللبنانية تعاني انخفاضاً حادّاً في قيمتها، يبقى من الضروري حماية الإنفاق الاجتماعي الموجود ومحاولة زيادة أثره إلى أبعد حدّ ممكن.

يزيد من سوء الوضع في البلاد تفشي جائحة كورونا وما تلاها من تدابير الحجر والإقفال العام والتي تشكل تهديداً خطيراً للحماية الاجتماعية في لبنان، وللوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية، وللاقتصاد، مما يؤثر بشكل خاص على الفئات الفقيرة والضعيفة.

تتناول التوصيات التالية كلاً من المستويين السياساتي والتشغيلي ضمن إطار العمل المالي. وهي تعتمد على نتائج مراجعة الموازنة هذه وتدفعها المخاوف المتعلقة بالملاءمة والتماسك والفعالية والقيمة الفضلى من إنفاق المال العام والاستدامة. كما أنها لا تسعى لمعالجة قطاع الحماية الاجتماعية بأكمله، لأنّ ثمة استراتيجية جديدة يتم إعدادها، بل تسعى إلى توفير معطيات تبنى عليها الجوانب المالية للاستراتيجية. وهي مقسمة إلى إجراءات قصيرة المدى ومتوسطة المدى.

تهدف هذه التوصيات إلى تدعيم الإنفاق الاجتماعي من أجل تعزيز خطط الحماية الحالية وربما توسيعها. قد تكون هناك حاجة إلى مزيد من التحقيق حول جدواها وإمكانية تطبيقها، وإلى التشاور على نطاق واسع حول تأثيرها المحتمل على المدى الطويل.

وسيتم تحليلها بالتكامل مع التوصيات الأخرى التي تهدف إلى إصلاح برامج الحماية الاجتماعية.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

التوصيات على المدى القصير

على مستوى السياسات:

- خلق حيز مالي من خلال مراجعة شاملة للإنفاق الحكومي من شأنها أن تسمح بتحديد المجالات الممكنة لتحقيق الوفورات وإعادة تخصيص الإنفاق.
- بما أن الإنفاق الاجتماعي يتم تمويله بشكل كبير من الحكومة، وبما أن توقعات الإيرادات شديدة التقلب، فمن المستحسن البحث عن خلق مزيج كبير في هيكل تمويل الحماية الاجتماعية، ولا سيما الإنفاق على الحماية الاجتماعية في حالات الطوارئ نظراً إلى أن الظروف الاقتصادية والاجتماعية تتدهور بسرعة.

على مستوى البرامج:

- لقد أصبح إصلاح دعم الوقود أمراً لا مفر منه، ومن المحتمل أن يخلق ضائقة اجتماعية وحيزاً مالياً يجب إعادة تخصيصه بأكثر الطرق الممكنة فعالية.
- من شأن إعداد ونشر التقارير عن نتائج الإنفاق الاجتماعي أن يشكل أداة مفيدة للغاية لتخطيط البرامج ومراقبتها وتقييمها.

على المستوى التشغيلي:

- تعزيز الانضباط المالي وإعداد الموازنة من خلال:

1. تطوير ممارسات التخطيط للموازنة لتقليل الفجوة بين النفقات المرصودة والنفقات الفعلية.
2. الحد من التجزؤ وتعزيز شمولية الموازنة من خلال عرض المساهمات والاعتمادات التفصيلية المقررة في موازنة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في مشروع قانون الموازنة العامة كما في قانون الموازنة العامة، ومن خلال توحيد الإجراءات الخاصة بالصناديق المختلفة التي تطبق حاليًا قواعد منفصلة على النحو المنصوص عليه في القوانين التي تحكم عمل كل منها

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

توصيات على المدى المتوسط (1)

على مستوى السياسات:

- يمكن موازنة النفقات الإجمالية على الحماية الاجتماعية بشكل أفضل لدى جميع الفئات المستفيدة، وتعزيز الاستثمار للفئات الفقيرة والهشة في جميع حالات الطوارئ ومراحل دورة الحياة.
- يمكن تعزيز الاستدامة المالية لنظام الحماية الاجتماعية الخاص بموظفي القطاع العام المدنيين والعسكريين والحد من أوجه عدم المساواة من خلال تحقيق توازن أفضل في توزيع التمويل الحكومي بين الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع العام من جهة والاستثمار المطلوب لتعزيز معايير الحماية الاجتماعية للفئات والشرائح الضعيفة في المجتمع.
- إن تعزيز الضريبة التصاعدية على الدخل الفردي يمكن أن يعوض عن زيادة عدم المساواة في النظام الضريبي. بفعل الارتباط الوثيق بين الضريبة على القيمة المضافة والارتفاع الحالي للأسعار، فمن المتوقع أن تزداد نسبة الضرائب غير المباشرة ازدياداً كبيراً (بالقيمتين المطلقة والنسبية) على المديين القصير والمتوسط. ونظرًا إلى جميع القيود المالية (بما فيها القيود المتعلقة بأدوات التمويل الكلاسيكية كالاستدانة)، قد يكون البديل الأكثر وضوحاً للحكومة هو الاعتماد على زيادة الضرائب ذات الطبيعة التنازلية لتمويل الاحتياجات الاجتماعية المتزايدة. تمثلت الخطوة الأولى في هذا الاتجاه بإصدار وزارة المالية التعميم رقم S1 /114 بتاريخ 15 كانون الثاني 2021 والذي يتطلب من جميع المؤسسات إصدار فواتيرها بالليرة اللبنانية.
- إذا كان من المقرر إصلاح المعاشات التقاعدية، فستحتاج حماية المسنين إلى تشجيع مزيج من المشاركة القائمة على المساهمات (بما في مساهمات الدعم) والمساعدات الاجتماعية (أي المعاش التقاعدي الاجتماعي).
- إن تحديد وأداء أفضل للإنفاق الاجتماعي يمر حكما بتحديث الموازنة، وعندما تبدأ الوزارات في إعداد موازناتها على أساس البرنامج.
- إن تضمين عملية إعداد الموازنة لمراجعات الإنفاق وانعكاس نتائجها واستنتاجاتها في إعداد الموازنة من شأنه أن يساعد على زيادة المساءلة وضمان المزيد من الشفافية والشمولية في إعداد الموازنة. على المدى الطويل، يمكن أن تصبح مراجعات الإنفاق سمة دائمة من سمات تخطيط الموازنة وتنفيذها.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

توصيات على المدى المتوسط (2)

على مستوى البرامج:

- تحتاج إعادة تخصيص الأموال ضمن برامج تحفيز سوقي الوظائف والعمل إلى زيادة تشجيع الطلب على العمل، وتحسين الإنتاجية، وتحسين مهارات العمال، ودعم مطابقة الأفراد بشكل أفضل للوظائف المناسبة، وسط ارتفاع معدلات البطالة.

على المستوى التشغيلي:

- يعدّ إنشاء وتشغيل نظام متكامل لإدارة المعلومات المالية في وزارة الشؤون الاجتماعية وجهات الحماية الاجتماعية الأخرى أمراً بالغ الأهمية لتتبع الإنفاق الاجتماعي، والحد من سوء التخصيص وسوء الاستخدام، والسماح باتخاذ القرارات القائمة على البيانات على مستوى الحكومة والجهات المانحة.
- وضع «محفظة» من التدخلات للحماية الاجتماعية وإيلاؤها الأولوية في عملية تخصيص الموازنة. وسيتطلب ذلك: (1) وضع إجراءات تنسيقية، وتحديد الأولويات، وتوحيد المعلومات وتقديمها إلى وزارة المالية؛ (2) بناء القدرات داخل وزارة المالية وتدريب الموظفين على مواضيع الحماية الاجتماعية؛ (3) توعية الوزارات للإبلاغ عن الإنفاق الفعلي في العام عينه؛ و (4) بناء القدرات في مجال تسجيل البيانات وإعداد التقارير على مختلف المستويات لضمان معرفة المؤسسات كيفية الحصول على معلومات الحماية الاجتماعية وإعداد التقارير بشأنها لإدراجها في الموازنة العامة.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

5

الملاحق

الملحق الأول - البيانات المستخدمة في إطار هذه الدراسة

تم تجميع مجموعة بيانات شاملة عن نفقات الحماية الاجتماعية الممولة من الموازنة العامة للفترة الممتدة من 2017 حتى 2020 من أجل إعداد هذا التقرير وهي متاحة على الموقع الالكتروني.

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الملحق 2: البرامج المدرجة في إطار كل ركيزة

الركيزة	الركيزة الفرعية	البرنامج
الركيزة الأولى: الحماية الاجتماعية المتعلقة بالتوظيف، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية	التأمينات الاجتماعية	تقديمات لنفقات اجتماعية للقوى المسلّحة تقديمات ولادة للقوى المسلّحة تقديمات وفاة للقوى المسلّحة التقديمات المدفوعة - فرع المرض والأمومة التقديمات المدفوعة - فرع التعويضات العائلية التقديمات المقدمة من صندوق نهاية الخدمة تعويضات نهاية الخدمة تعويضات عائلية نفقات استشفاء للقوى المسلّحة نفقات معالجة في المستشفيات للقوى المسلّحة تقديمات زواج للقوى المسلّحة أدوية للجيش أدوية للجمارك أدوية للأمن العام أدوية للأمن الداخلي أدوية لأمن الدولة نفقات المعالجة في المراكز الطبية المختلفة للقوى المسلّحة معاشات التقاعد قدامى موظفي الدولة تقديمات مدرسية للقوى المسلّحة مرض وأمومة تقديمات مرض وأمومة للقوى المسلّحة

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الملحق 2: البرامج المدرجة في إطار كل ركيزة

الركيزة	الركيزة الفرعية	البرنامج
الركيزة الأولى: الحماية الاجتماعية المتعلقة بالتوظيف، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية	المساهمات	مساهمة لصندوق تعاضد المحررين مساهمة لنقابة محرري الصحافة اللبنانية مساهمة لنقابة الصحافة اللبنانية مساهمة في صندوق التعاضد الموحد مساهمة لصندوق ضمان أصحاب الصحف والصحافيين مساهمة لنقابة مخرجي الصحافة اللبنانية مساهمة لنقابة مصوري الصحف مساهمة لرابطة قدامى القوى المسلحة الاتحاد العام ،صناديق التعاضد، التعاونيات والنقابات الزراعية تعويضات نهاية الخدمة - إشتراكات الدولة عن اجرائها تسويات نهاية الخدمة - إشتراكات الدولة عن اجرائها تعويضات نهاية الخدمة (مساهمة الدولة عن موظفيها) تعويضات عائلية (مساهمة الدولة عن موظفيها) تعويضات عائلية السائقين المخاتير السائقين العموميين المرض مرض وأمومة (مساهمة الدولة عن موظفيها) المضمونين الاختياريين اشتراكات ومساهمات الدولة في صناديق تعاضد اخرى اشتراكات ومساهمات الدولة في تعاونية موظفي الدولة اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد القضاة اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد أساتذة الجامعة اللبنانية اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد المساعدين القضائيين اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد النواب اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد موظفي مجلس النواب اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد قضاة المحاكم الشرعية المذهبية اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد الأساتذة مستحقات متوجّبة لصندوق الوطني للضمان الاجتماعي نقابة معلمي المدارس الخاصة رابطة معلمي التعليم الأساسي رابطة الاساتذة الثانويين تغطية عجز الضمان الاختياري نقابة الاطباء البيطريين في لبنان

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الملحق 2: البرامج المدرجة في إطار كل ركيزة

الركيزة	الركيزة الفرعية	البرنامج
الركيزة الثانية: المساعدات الاجتماعية	مساعدات الإسكان	برنامج السكان والتنمية دعم الفوائد على القروض المموّلة بالتعاون مع المؤسسة العامة للاسكان والمصارف التجارية صندوق المساعدات - ٢٠١٧/ القانون النافذ حكما" رقم ٢ - تعديل قانون الإيجارات
	الدعم	دعم الخبز مساهمة للمديرية العامة للحبوب والشمندر السكري لتغطية العجز في موازنتها دعم المحروقات ثمن شراء القمح والشعير دعم مزارعي ألاعلاف تحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان
	أنواع أخرى من المساعدات النقدية / العينية	عطاءات الى جهات خاصة جمعية مدرار جمعية الحركة الاجتماعية مخصصات البرنامج الوطني لاستهداف الأسر الأكثر فقراً البرنامج الوطني للتنمية الاجتماعية الاقتصادية المحلية مشروع التغذية مخصصات مشروع تأمين حقوق المعوقين دعم مجانية الكتاب المدرسي برنامج الوجبات المدرسية مؤسسة الشهيد

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الملحق 2: البرامج المدرجة في إطار كل ركيزة

الركيزة	الركيزة الفرعية	البرنامج
الركيزة الثالثة: القدرة المالية على الوصول إلى الخدمات	الصحة	مركز نقي العظم التابع لمستشفى المقاصد مركز سرطان طب الاطفال في لبنان مساهمة لبنك العيون مساهمة للجنة الوطنية لوهب وزرع الأعضاء والأنسجة مساهمات إلى مستشفيات حكومية برنامج الترصد الوبائي نفقات استشفاء برامج مشتركة مع اليونسيف بما فيها شراء ادوية اساسية ولقاحات واللقاحات المستجدة ومستلزمات برامج مشتركة مع منظمة الصحة العالمية بما فيها الرعاية الصحية الاولية الصليب الاحمر اللبناني بما فيه بنك الدم ادوية أدوية لصالح وزارة الشؤون الاجتماعية لجنة الأدوية مركز التصلب اللويحي في الجامعة الاميركية في بيروت برنامج الرعاية الصحية الأولية آي. آي.آر جمعية Red in Circle Association مشروع الصحة الانجابية التليسميا برنامج التلقيح بما فيه لقاحات الكلب والحج والحمى الصفراء ولسعة الافاعي والعقارب وعدوى الكبد جمعية يدنا
	تعليم	المدارس المجانية بدل إعفاء التلامذة من رسوم الاهل بدل إعفاء التلامذة من رسوم الاهل + دعم مجانية الكتاب المدرسي منح للطلاب بدل نقل التلامذة

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الملحق 2: البرامج المدرجة في إطار كل ركيزة

الركيزة	الركيزة الفرعية	البرنامج
الركيزة الرابعة: الرعاية الاجتماعية	الرعاية الاجتماعية	مؤسسة المعوقين بيت شباب كاريتاس كاريتاس لبنان جمعية الارز الطبية مساهمة للمؤسسات التي تعنى بالقاصرين والقاصرات المنحرفين مساهمة لكاريتاس لبنان عطاءات الى جهات خاصة المؤسسة الصحية للطائفة الدرزية دار العجزة دار الصداقة زحلة المجلس الأعلى للطفولة مؤسسات الامام الصدر دار الايتام الاسلامية جمعية جاد جمعية الشبيبة ضد المخدرات جمعية عناية ورعاية شؤون الطفولة المجلس النسائي الجمعية اللبنانية لرعاية المعوقين مخصصات المركز النموذجي للمعوقين الهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية مخصصات البرنامج الوطني لتعليم الكبار المشروع الوطني لدعم مصابي الالغام المركز الوطني للتنمية والتأهيل ام النور مخصصات مشاريع الحماية من الانحراف والرعاية المتخصصة مخصصات مشاريع حماية الاحداث المعرضين للخطر مشاريع إجتماعية وصحية بالاشتراك مع الجمعيات الاهلية مشاريع إجتماعية وصحية بالاشتراك مع الجمعيات الاهلية + نفقات المشاريع الانمائية مخصصات مراكز الخدمات الانمائية رعاية اجتماعية مخصصات دعم الأسرة البرنامج الوطني لمكافحة التسوّل البرنامج الوطني للوقاية من الادمان جمعية الشبان المسيحية ، ادوية الامراض المزمنة
	مساعدات نقدية / عينية أخرى	المشروع الوطني لدعم مصابي الالغام

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

الملحق 2: البرامج المدرجة في إطار كل ركيزة

الركيزة	الركيزة الفرعية	البرنامج
الركيزة الخامسة: الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل	الشمول الاقتصادي وتحفيز سوق العمل	مساعدات للعمال مساهمة لجمعية مراسلي الصحف العربية مساهمة لدعم البرنامج الوطني للتمريض في لبنان نفقات المشاريع الانمائية المركز الوطني للتدريب المهني كشاف التربية الوطنية المؤسسة الوطنية للإستخدام مرشدات التربية الوطنية دعم فوائد القروض الاستثمارية زراعية - صناعية - سياحية وتكنولوجية

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

المراجع

1. Beyond Group (2020), “Social Protection in Lebanon Sector Analysis”, Draft version
2. Caroline Vandierendonck (2014), “Public Spending Reviews: design, conduct, implementation”, European Economy, Economic Papers 525, URL: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/ecp525_en.htm
3. CAS (2009), “Multiple Indicators Cluster Survey 2009” (Labour Force Module), URL: http://www.cas.gov.lb/index.php/all-publications-en#the-multiple-indicators-cluster-survey-round-3-2009-mics3
4. Davina Jacobs, Jean-Luc Hélis, and Dominique Bouley (2009), “Budget Classification”, IMF, URL:
5. https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0906.pdf
6. ESCWA (2020), “Poverty in Lebanon: Solidarity is vital to address the impact of multiple overlapping shocks”, Policy Brief.15, URL: https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/20-00268_pb15_beirut-explosion-rising-poverty-en.pdf
7. Government of Netherlands, IFC, ILO, UNHCR, UNICEF and the WB, “Lebanon Country Vision note”, URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_739037.pdf
8. ILO (2021), Vulnerability and Social Protection Gaps Assessment - A microdata analysis based on the Labour Force and Household Living Conditions Survey 2018/19
9. ILO (2017), ‘World Social Protection Report 2017 – 19”, URL: https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action;jsessionid=fyNNdzcMzbNsueF5JB1HUYdgsqXinZKUda8Aeqx8K1bjaqUp155m!539423187?id=594&lang=EN
10. ILO (2015), Towards Decent Work in Lebanon: Issues and Challenges in Light of the Syrian Refugee Crisis, URL:

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

المراجع

10. ILOSTAT Data explorer, URL : https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/
11. International Labor Organization World Social Protection Data Dashboards: https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=13
12. International Monetary Fund (2020), Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia, URL: https://www.imf.org/en/Publications/REO/MECA/Issues/2020/10/14/regional-economic-outlook-menap-cca
13. International Monetary Fund, Government Finance Statistics (GFS), URL: https://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sId=1437488721405
14. Ministry of Environment and UNDP (2015), "Fossil Fuel Subsidies in Lebanon: Fiscal, Equity, Economic and Environmental Impacts", URL: http://climatechange.moe.gov.lb/viewfile.aspx?id=218
15. Ministry of Finance of Lebanon, "Budget Law" 2017, 2018, 2019 and 2020, URL: http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/BI/ABDP/
16. OECD.Stats, Social Expenditure - Aggregated data, ULR: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG
17. UNICEF (2019), "Fiscal space for child-sensitive social protection in the MENA region", URL: https://www.unicef.org/mena/media/4991/file/RR36_Fiscal_space_for_child_sensitive_social_protection_in_the_MENA_region.pdf.pdf
18. United Nations Lebanon (2020), "Social Protection in Lebanon: Bridging the immediate response with long-term priorities", UNICEF and ILO under the UN Joint Program on Social Protection and Beyond Group, URL: https://www.unicef.org/lebanon/reports/social-protection-lebanon
19. Wim Van Lerberghe, Abdelhaye Mechbal, Nabil Kronfol (2018), "The Collaborative Governance of Lebanon's

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

المراجع

19. World Bank Group (2020), “Lebanon Reform, Recovery and Reconstruction Framework (3RF)”, URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/948021607068524180/pdf/Lebanon-Reform-Recovery-and-Reconstruction-Framework-3RF.pdf
20. World Bank Group, UNHCR and the Joint Data Center on Forced Displacement (2020), “Compounding Misfortunes: Changes in Poverty since the onset of Covid-19 on Syrian Refugees and Host Communities in Jordan, the Kurdistan Region of Iraq and Lebanon”, URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/878321608148278305/pdf/Compounding-Misfortunes-Changes-in-Poverty-Since-the-Onset-of-COVID-19.pdf
21. World Bank Group (2018), Public Pensions in Lebanon - Short-term Reform Measures Synchronized with Long-term Pension System Strategy

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021