معهد باسل فليحان
المالي والاقتصادي
Institut des Finances Basil Fuleihan
الجمهورية اللبنانية
وزارة المالية

إنفاق الحكومة على الحماية الاجتماعية في لبنان

2024-2017

بتمويل مشترك من
الاتحاد الأوروبي

منظمة
العمل
الدولية

يونيسف
لكل طفل

إنفاق الحكومة على الحماية الاجتماعية في لبنان

2024-2017

حقوق النشر محفوظة © لمنظمة العمل الدولية 2025
الطبعة الأولى 2025

هذا العمل مرخص بموجب ترخيص المشاع الإبداعي نسب المصنف 4.0 دولي. انظر الموقع التالي: creativecommons.org/licences/by/4.0. ويمكن للمستخدم إعادة استعمال أو مشاركة (نسخ وإعادة توزيع) وتكييف (إعادة مزج وتحويل والاستناد إلى العمل الأصلي) كما هو مفصل في الترخيص. ويجب على المستخدم أن يذكر منظمة العمل الدولية بوضوح باعتبارها مالكة العمل الأصلي وأن يشير إلى ما إذا تم إجراء تغييرات عليه. لا يُسمح باستخدام رمز واسم وشعار منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالترجمات أو التعديلات أو غيرها من الأعمال المشتقة.

الإسناد - يجب على المستخدم الإشارة إلى ما إذا كان قد تم إجراء تغييرات ويجب أن يستشهد بالعمل على النحو التالي: *إنفاق الحكومة على الحماية الاجتماعية في لبنان (2017-2024)*، جنيف: مكتب العمل الدولي، 2025. © منظمة العمل الدولية، اليونيسف ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.

الترجمات - في حالة ترجمة هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: *هذه ترجمة لحقوق الطبع والنشر الخاصة بمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذه الترجمة أو مراجعتها أو المصادقة عليها من جانب منظمة العمل الدولية أو اليونيسف او معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. ولا ينبغي اعتبارها ترجمة رسمية لمنظمة العمل الدولية أو اليونيسف أو معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. وتخلي منظمة العمل الدولية ة واليونيسف ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي مسؤوليتهم الكاملة عن محتواها ودقتها. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) الترجمة فقط.*

التعديلات - في حالة تعديل هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: *هذا تعديل لعمل محمي بحقوق الطبع والنشر لمنظمة العمل الدولية واليونيسف ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. ولم يتم إعداد هذا التعديل أو مراجعته أو المصادقة عليه من جانب منظمة العمل الدولية أو اليونيسف أو معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي ولا ينبغي اعتباره تعديلاً رسمياً لمنظمة العمل الدولية او اليونيسف او معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. وتخلي منظمة العمل الدولية واليونيسف ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي مسؤوليتهم الكاملة عن محتواه ودقته. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) التعديل فقط.*

مواد صادرة عن طرف ثالث - لا ينطبق ترخيص المشاع الإبداعي هذا على المواد المحمية بحقوق الطبع والنشر غير التابعة لمنظمة العمل الدولية أو اليونيسف أو معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي والواردة في هذا المنشور. إذا كانت المادة مسندة إلى طرف ثالث، فإنّ مستخدم هذه المواد هو المسؤول الوحيد عن الحصول على الأذونات اللازمة من صاحب الحقوق وسيكون وحده المسؤول عن أي انتهاك مزعوم.

أي نزاع ينشأ بموجب هذا الترخيص ولا يمكن تسويته ودياً يُحال إلى التحكيم وفقاً لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال). ويلتزم الطرفان بأي حكم يصدر نتيجة لهذا التحكيم باعتباره الحكم النهائي لمثل هذا النزاع.

لمزيد من التفاصيل بشأن الحقوق والتراخيص يرجى التواصل عبر البريد الإلكتروني: rights@ilo.org. وللحصول على مزيد من التفاصيل حول منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية، يرجى زيارة الموقع التالي: www.ilo.org/publns.

رقم ISBN 9789220427934 (print); 9789220427941 (PDF)

يتوفر كذلك بـ الإنكليزية: Review of the Government Spending on Social Protection in Lebanon (2017-2024)،
رقم ISBN 9789220427934 (print); 9789220427927 (web PDF)

إنّ التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية وقواعد بياناتها، التي تتفق مع ممارسات الأمم المتحدة، وعرض البيانات الوارد فيها، لا تنطوي على أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. انظر الموقع التالي: www.ilo.org/disclaimer.

الآراء ووجهات النظر المعرب عنها في هذا المنشور هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا تمثل بالضرورة آراء منظمة العمل الدولية أو وجهات نظرها أو السياسات التي تتبعها.

الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية عليها، كما أنّ إغفال ذكر شركات أو منتجات أو عمليات تجارية معينة ليس علامة على عدم إقرارها.

طُبع في لبنان

الشكر والتقدير

تمَّ إعداد هذا التقرير بفضل التعاون بين معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ومنظمة العمل الدولية (ILO)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، وبدعم سخي من الاتحاد الأوروبي*.

نتوجّه بجزيل الشكر إلى معالي وزير المالية ياسين جابر، ومعالي وزيرة الشؤون الاجتماعية حنين السيّد، على دعمهما القيّم في تعزيز النقاش الوطني حول الحماية الاجتماعية، وحرصهما على إبقاء حقوق المواطنين في صلب هذا المسار.

أُعِدَّ التقرير تحت إشراف السيدة لمياء المبيّض بساط، رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، وبتنسيق من السيدة سابين حاتم، كبيرة الاقتصاديين ومديرة التعاون والشراكات.

نتقدّم بخالص امتناننا لفريق منظمة العمل الدولية على توجيههم وخبراتهم التقنية ومراجعتهم الدقيقة، لا سيّما (حسب الترتيب الأبجدي): فيديريكو بارويتا، جوليو بوردون، ميرا بيرباوم، لوكا بيليرانو، وراجي جبور؛ وكذلك لمكتب اليونيسف في لبنان، لا سيما ياسمين إبراهيم وبيتر لويجي رانيو على مساهماتهم القيّمة.

أشرفت السيدة تونيا سلامة، خبيرة البيانات، على جمع البيانات وتحليلها والتحقّق منها، بالاعتماد على مصادر وطنية، نخصّ منها بالشكر:

- وزارة المالية - مديريات الموازنة، الصرفيات، والخزينة: شكر خاص إلى جورج المعرواي (المدير العام)، كارول أبي خليل (مديرة الموازنة ومراقبة النفقات)، رانية دياب (مديرة الصرفيات)، فادي رحال (مفوّض حكومي ورئيس دائرة المحاسبة والصناديق)، عبير شعبان (رئيسة الدائرة الإدارية في مديرية الصرفيات)، وحسين الحاج حسن (محاسب في دائرة الخزينة).
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: شكر خاص لشوقي بو ناصيف (المدير المالي).
- تعاونية موظفي الدولة: شكر خاص لغلاديس التوم (رئيسة الدائرة الإدارية).

نشكر أيضاً اليونيسف والبنك الدولي على تزويدنا بالبيانات الخاصة ببرامج التحويلات النقدية، بما فيها برنامج أمان والبرنامج النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة.

ونخصّ بالشكر إسكندر البستاني، خبير في الإدارة المالية العامة، لمساهمته في التحليل الاقتصادي والمالي الكلي، ورانية إغناطيوس على تقديم المشورة الفنية وفي إسهاماتها القيّمة في التحضير لحفل الإطلاق.

كما نتوجه بالشكر إلى جوزيان شبليي وأسعد سمّور على الترجمة إلى اللغة العربية والدعم التحريري ودوللي هارووني لتصميم هذا التقرير.

وأخيرًا، نعرب عن تقديرنا لجهود فرق التواصل في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة اليونيسف، وخاصةً: جيد بكداش (معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي)، ميرنا الخوري، سلوى كنعانا، ليال أبو أنطون (منظمة العمل الدولية)، وأميرة علم الدين (منظمة اليونيسف)، وذلك لدعمهم المتواصل وتعاونهم في إعداد، نشر، وتعميم هذا التقرير.

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

المحتوى

ملخص تنفيذي 6

قائمة الاختصارات 11

قائمة الأشكال 12

قائمة الجداول 13

السياق 14

النطاق والمنهجية 17

1 | تحليل اقتصادي كلّي للإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية خلال الأزمة 23

أ. نموّ مخصّصات الحماية الاجتماعية بالقيمة الاسمية دون تحسّن في القيمة الحقيقية 24

ب. القيود المالية تعيق إدخال تعديلات على الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الوقت المناسب 25

ج. تأثير تأخّر إقرار الموازنة على تنفيذ نفقات الحماية الاجتماعية في لبنان 27

د. تأثير ضعف الإنفاق على استدامة الحماية الصحية الاجتماعية 28

2 | الإنفاق على الحماية الاجتماعية تحت المجهر 31

أ. تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية حسب التصنيف الوظيفي للموازنة: ضرورة إعادة تصنيف بعض البنود لتعكس الحجم الحقيقي للإنفاق على الحماية الاجتماعية 32

ب. تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية حسب دورة الحياة: تركّز الإنفاق على الشيخوخة والناجون 34

ج. تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفق ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية: أولوية للتأمين الاجتماعي والوصول المالي إلى الرعاية الصحية 36

د. تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية تبعاً للفئات المستفيدة: أولوية للقطاع العام 39

3 | الهيكل التمويلي للحماية الاجتماعية 43

أ. العوامل المحدِّدة لاحتياجات تمويل الحماية الاجتماعية 44

ب. كيف تُموّل الدولة الحماية الاجتماعية في لبنان؟ 45

ج. استخدام سلف الخزينة لتمويل الحماية الاجتماعية خلال الأزمة 47

د. لمحة عن برامج المساعدات النقدية المموّلة من المساعدات الإنمائية الرسمية 56

هـ. تمويل إضافي: هل استُخدمت حقوق السحب الخاصة لتمويل برامج الحماية الاجتماعية؟ 58

الاستنتاجات والتوصيات 61

المراجع 67

الملاحق 69

الملحق 1: ملخّص مراجعتَيْ الإنفاق على الحماية الاجتماعية، والاختلافات المنهجية بينهما 70

الملحق 2: المتوسّط السنوي لسعر الصرف اليومي للدولار الأميركي مقابل الليرة اللبنانية 71

الملحق 3: قاموس مصطلحات الحماية الاجتماعية 72

ملخص تنفيذي

يواجه لبنان منذ عام 2019 أزمة مالية واقتصادية غير مسبوقة في حدّتها وتداعياتها، فقد تراجع حجم الاقتصاد بنحو 40% خلال خمس سنوات، بينما فقدت الليرة اللبنانية أكثر من 98% من قيمتها (صندوق النقد الدولي، 2023). أدّى هذا الانهيار السريع إلى تآكل المداخيل والمدّخرات ومعاشات التقاعد. تضاعفت معدّلات الفقر ثلاث مرّات، لتشمل شرائح واسعة من السكان وخاصة الأكثر هشاشة. ارتفعت معدلات البطالة واتسعت رقعة العمل غير النظامي، وتزايد الاعتماد على الاقتصاد النقدي. وتشير التقديرات إلى أنّ نحو نصف اليد العاملة في لبنان تعمل في وظائف غير مستقرة أو لساعات أقلّ ممّا تحتاج إليه لتأمين معيشة لائقة. وأدى انهيار العملة الوطنية وتفكّك نظم الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات إلى تهديد استدامة معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة.

بالإضافة إلى ذلك، أدّت المواجهات العسكرية التي بدأت في 8 تشرين الأول 2023، والتي تحوّلت إلى هجوم واسع النطاق بحلول أواخر أيلول 2024، إلى تفاقم الوضع الهش أساساً. قُدِّرت الكلفة الإجمالية للأضرار المادية والخسائر الاقتصادية الناتجة عن الحرب، بحسب تقييم الأضرار والاحتياجات السريع الصادر عن البنك الدولي في آذار 2025، بما لا يقل عن 14 مليار د.أ (البنك الدولي، 2025). فيما بلغ عدد النازحين داخلياً أكثر من 1.2 مليون شخص، من بينهم نساء وأطفال وكبار سنّ وأشخاص ذوو إعاقة ولاجئون تأثّروا على نحو خاص. كما أدّى النزاع إلى فقدان نحو 166 ألف وظيفة، ما يُعادل خسارة تُقدّر بـ 168 مليون دولار أميركي من الأجور.

فاقم ضعفُ الجهوزية وسوءُ الإدارة من أثر الأزمة المتعدّدة الأبعاد. وتشير التقديرات إلى أنَّ لبنان فقد خلال السنوات الأربع الماضية مكاسب تنموية تفوق عقداً من الزمن (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2024). ورغم صعوبة التحديات، سُجّل خلال عامَي 2023 و2024 أربع محطات إصلاحية أساسية في مسار تطوير نظام الحماية الاجتماعية تمثّلت بإطلاق "برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة"، إقرار قانون التقاعد الجديد، اعتماد الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، ودمج برنامجي "NPTP" و "ESSN" ضمن البرنامج الموحّد "أمان (AMAN)".

ورغم هذا التقدّم، ما تزال الثغرات البنيوية عميقة الجذور، إذ ما زال الإنفاق على الحماية الاجتماعية يميل بشكل أساسي نحو غير الفقراء، مع استفادة أكبر للعاملين في القطاع العام. ويعكس هذا الواقع محدودية كفاءة الإنفاق الاجتماعي وضعف أثره التوزيعي، ما يستدعي تحوّلاً استراتيجياً نحو إصلاحات قائمة على الأدلة والبيانات، مدعومة بأنظمة معلومات متكاملة، واستراتيجيات تمويل مستدامة، والتزام فعلي بتوسيع نطاق التغطية وتحسين كفاية المنافع.

في هذا السياق، تقدّم هذه المراجعة حول الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية تحليلاً تفصيلياً لأنماط الإنفاق العام في هذا المجال خلال الفترة الممتدة بين عامَي 2017 و2024، وتستعرض أبرز النتائج والتوصيات التي تهدف إلى ربط إصلاح السياسات الاجتماعية وإستجابة الدولة للأزمة بالأدلة والبيانات، وتوجيه قرارات التمويل وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية.

1 تحليل اقتصادي كلّي للإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية خلال الأزمة: تراجع حاد في القدرة على الإنفاق

يتناول القسم الأول الأنماط الرئيسية في الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية، سواء المقرّر في الموازنة أو المنفَّذ فعلياً. ويركّز بشكل خاص على التغيّرات البنيوية التي تسبّبت بها الأزمة، مستعرضاً انعكاساتها المحتملة على المالية العامة للدولة.

إلى جانب التمويل المقدّم من الجهات المانحة، تُموَّل الحماية الاجتماعية في لبنان أساساً من الموازنة العامة، والخزينة، ومساهمات كلّ من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (NSSF) وتعاونية موظفي الدولة (CSC).

منذ عام 2020، واجهت المخصّصات المالية الموجّهة للحماية الاجتماعية صعوبة في مواكبة تفاقم الأزمة الاقتصادية. فعلى الرغم من ارتفاع المخصّصات الاسمية للحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية) من 6,921 مليار ليرة لبنانية في عام 2017 إلى 50,149 مليار ليرة في عام 2024، فإنّ هذا الارتفاع كان شكلياً نتيجة انهيار سعر الصرف. **وبالقيمة الحقيقية، تراجعت المخصّصات من نحو 4.6 مليارات دولار عام 2017 إلى ما يقارب 0.6 مليار دولار فقط عام 2024. أما عند احتساب الحماية الصحية الاجتماعية، فقد انخفضت المخصّصات الإجمالية من 6.1 مليارات دولار إلى 1.3 مليار دولار خلال الفترة نفسها، ما يعكس تآكلاً حاداً في قدرة الدولة على الإنفاق.**

ويُظهر تحليل اتجاهات الإنفاق أنَّ الزيادة الاسمية في المخصّصات لم تكن نتيجة تخطيط استراتيجي، بل جاءت كردّ فعل ظرفيّ على الأزمات المتتالية مثل جائحة كوفيد-19 وانفجار مرفأ بيروت، ضمن إطار من القيود المالية الحادة وغياب الرؤية الطويلة الأجل.

من منظور تركيب الموازنة، عادت حصة الحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحية) إلى مستويات ما قبل الأزمة بحلول عام 2022. غير أنّه عند احتساب الحماية الصحية، ارتفعت حصة الموازنة المخصّصة للحماية الاجتماعية من متوسط 28% قبل الأزمة إلى 40% عام 2021 و38% عام 2022، نتيجة زيادة الإنفاق الطارئ وليس توسّع الحيّز المالي.

أمّا على صعيد التنفيذ، فقد أظهر الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية ضعفاً مستمراً مقارنةً بالمخصّصات المرصودة، لا سيما منذ عام 2020. إذ لم يتجاوز معدل التنفيذ 67% عام 2022 و74% عام 2023. ويعود هذا الأداء الضعيف إلى عدّة عوامل رئيسية، أبرزها:

- نقص حاد في السيولة نتيجة ضعف التحصيل؛
- صرف الالتزامات الطارئة وغير القابلة للتأجيل؛
- ضعف القدرات المؤسسية واستمرار الإنفاق وفق القاعدة الاثني عشرية المؤقّتة.

نتيجةً لذلك، تراجع الإنفاق على الحماية الاجتماعية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 11% عام 2017 إلى نحو 1.3% عام 2023.

2 الإنفاق على الحماية الاجتماعية تحت المجهر: استمرار فجوات دورة الحياة وبقاء التأمينات الاجتماعية والقطاع العام أكبر المستفيدين

يقدّم هذا القسم تحليلاً شاملاً للإنفاق على الحماية الاجتماعية مبوَّباً ضمن أربع مقاربات مختلفة تبعاً لـ: 1) التصنيف الوظيفي للموازنة؛ 2) مراحل دورة الحياة؛ 3) ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية؛ و4) نوع المستفيدين.

وفق التصنيف الوظيفي للموازنة: تصنّف وزارة المالية الحماية الاجتماعية ضمن فئة تسمّى "الوظيفة العاشرة" من الموازنة العامة للدولة وفقاً لمعيار التصنيف المالي للحكومات الصادر عن صندوق النقد الدولي (IMF-GSFM 2001). وخلال الأزمة، جرى تضخيم المبالغ المعلنة نتيجة إدراج مخصّصات اجتماعية لموظفي القطاع العام استُخدمت عملياً كزيادات في الرواتب، وقد أدّى هذا الإجراء إلى تشويه حجم الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية، مما يستدعي تفسيراً حذراً للبيانات. لكن المشكلة الأعمق تكمن في أنَّ **نحو 39% من الإنفاق على الحماية الاجتماعية موزّع ضمن وظائف موازنية أخرى تشمل الصحة والتعليم والشؤون الاقتصادية والأمن العام، في حين أن 14% من الاعتمادات المدرجة ضمن "الوظيفة العاشرة" لا تُعتبر في الواقع إنفاقاً اجتماعياً حقيقياً.** ويكشف هذا الواقع عن خلل بنيوي في تصنيف الموازنة، ما يستدعي إعادة تصنيف عدد من البنود مثل بدلات التعليم وتكاليف الرعاية الصحية للقوى الأمنية وبرامج التغذية، بهدف عكس الحجم الحقيقي وهيكل الإنفاق الاجتماعي وتحسين دقّة البيانات التي تُبنى عليها التحليلات والسياسات العامة.

وفق مراحل دورة الحياة: تُظهر البيانات أنّ **منافع التقاعد وتعويضات الورثة تستحوذ على الحصّة الأكبر من الإنفاق على الحماية الاجتماعية،** إذ بلغت 86.7% من إجمالي هذا البند خلال الفترة 2017–2023. ويليها الإنفاق الصحي، الذي يتركّز أساساً على الاستشفاء (43%) وتعويضات المرض والأمومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (33%)، بينما لا تتجاوز حصّة المستشفيات الحكومية التي تقدّم خدماتها للفئات الأكثر هشاشة 0.5% فقط من الإجمالي.

أما الإنفاق على الإعاقة والأمومة والسكن فيبقى محدوداً جداً، إذ لم تُرصد أي مخصّصات لمنافع الإعاقة قبل عام 2024. وفي قطاع التعليم، يوجَّه الجزء الأكبر من التمويل إلى بدلات التعليم للعسكريين وعناصر القوى الأمنية، فيما تصل نسبة محدودة فقط إلى الطلاب من ذوي الدخل المحدود عبر المنح والإعفاءات من الرسوم.

وفق ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية: تُظهر المعطيات أنّ **التأمينات الاجتماعية وضمان الوصول إلى الرعاية الصحية يستحوذان على النصيب الأكبر من الإنفاق الاجتماعي.** فمنذ عام 2022، ارتفع الإنفاق على الخدمات الصحية، بينما تراجع الإنفاق على المساعدات الاجتماعية من 23% عام 2017 إلى 1% فقط عام 2024، نتيجة رفع الدعم تدريجياً دون إعادة توجيه الموارد نحو برامج دعم الدخل المباشر. وفي عام 2024، تمّ تخصيص تمويل محلّي لبرامج التحويلات النقدية، أبرزها البدل النقدي للأشخاص ذوي للإعاقة بقيمة 150 مليار ليرة لبنانية، في خطوة تُعدّ أول تجربة ناجحة في التمويل المشترك لبرامج التحويل النقدي في لبنان.

وفق نوع المستفيدين: **يبقى القطاع العام المستفيد الأكبر من الإنفاق على الحماية الاجتماعية، رغم التفاوت في حجم المنافع بين الفئات.** إذ تحظى القوى العسكرية والأمنية بمزايا أكثر سخاءً مقارنةً بموظفي الإدارات المدنية، خصوصاً في مجالي الأمومة والتعليم الأساسي. أمّا العاملون في القطاع الخاص، فيستفيدون أساساً من النظام القائم على الاشتراكات الذي يديره الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والذي يشمل تعويضات نهاية الخدمة والتقديمات العائلية.

تاريخياً، ظلّ الإنفاق الموجّه إلى الفقراء والفئات الأكثر هشاشة محدوداً للغاية، وغالباً ما كانت مستويات التنفيذ أدنى من المقرّ في جميع الفئات. إلا أنّ هذا الواقع بدأ يتغيّر تدريجياً منذ عام 2023، مع توجيه اعتمادات أكبر نحو برامج التحويلات النقدية، في خطوة أولى نحو تعزيز العدالة الاجتماعية وتوسيع نطاق الحماية للفئات الأكثر هشاشة.

3 هيكل تمويل الحماية الاجتماعية: الحاجة إلى تعبئة موارد محلّية مستدامة

يسلّط هذا القسم الضوء على المصادر الرئيسة لتمويل الإنفاق الاجتماعي في لبنان، ولا سيما الموازنة العامة للدولة، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تعاونية موظفي الدولة، وسلفات الخزينة. في المقابل، بقي التمويل المقدّم من الجهات المانحة خارج الموازنة العامة، ما جعله خارج نطاق الرصد المالي الشامل وخارج نطاق هذا التقرير.

تُظهر نتائج التحليل أنّ **التمويل المحلي المخصّص للحماية الاجتماعية انخفض إلى نحو 9% فقط من مستواه قبل الأزمة، إذ تراجع من متوسط سنوي يقارب 6.6 مليارات دولار خلال الفترة 2017–2019 إلى نحو 0.6 مليار دولار فقط بين عامَي 2020 و2023.** وخلال فترة الأزمة، تولّت الجهات المانحة الدولية تمويل برامج طارئة مثل برنامج "أمان" وبرنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة (NDA) إلا أنّ المساعدات الإنمائية الرسمية بقيت غير كافية لتغطية الاحتياجات المتزايدة. كما يُتوقع أن يؤدّي تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية إلى زيادة متطلبات التمويل بشكل ملحوظ، رغم أنّ الكلفة الإجمالية لم تُحدَّد بعد. وعليه، من الضروري أن يتمّ التنفيذ بما يتوافق مع القدرة المالية للدولة ومعايير الاستدامة المالية والاجتماعية طويلة الأمد.

في مجال الحماية الصحية الاجتماعية، تشكّل الموازنة العامة والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي المصدرين الأساسيين للتمويل، غير أنّ دور الصندوق تراجع بشكل حادّ من 48% عام 2019 إلى 17% عام 2023. ويُعزى ذلك إلى

تعريفات مالية غير محدّثة، وضعف التصريح عن الأجور، وتخلّف الدولة عن تسديد مساهماتها بصفتها صاحب عمل، ما زاد من الضغوط على الوضع المالي للصندوق وأضعف دوره في تمويل منظومة الحماية الاجتماعية. وتبرز في هذا الإطار الحاجة إلى إصلاحات بنيوية في حَوكمة الصندوق وإدارته المالية، بما يعزّز كفاءته التشغيلية ويوسّع نطاق تغطيته ويضمن تحقيق القيمة الفضلى من الإنفاق على خدمات الحماية الاجتماعية.

ملامح التمويل خلال الأزمة: سلفات خزينة وتمويل خارجي:

- **الاعتماد المتزايد على سلفات الخزينة لتمويل الإنفاق الاجتماعي،** ولا سيما زيادات الأجور ومعاشات التقاعد. ففي عام 2023، بلغت قيمة هذه السلفات 57,518 مليار ليرة لبنانية، خُصّص منها نحو 18,273مليار ليرة (ما يعادل 10% من مشروع الموازنة) للحماية الاجتماعية. إلا أنَّ حوالي 32% فقط من هذه السلفات استُخدم فعلياً في تمويل برامج الحماية الاجتماعية، فيما صُرف الباقي على دعم الأجور، ما **أدى إلى تشوّهات في توزيع الإنفاق، وتجزئة في المالية العامة، وضعف في إصدار التقارير والرقابة المالية.**
- **الاعتماد على التمويل الخارجي في برامج الإغاثة،** حيث تمّ تمويل معظم برامج المساعدات النقدية مثل البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً (NPTP) وبرنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة (ESSN) وبرنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة (NDA) من الجهات المانحة الدولية وأديرت من خارج الموازنة، في حين استُخدمت حقوق السحب الخاصة (SDRs) لتمويل دعم السلع الأساسية كالمحروقات والقمح والأدوية. وقد **أدى هذا النمط إلى تجزئة الجهود الإغاثية وضعف ادماجها في تخطيط الموازنة العامة، ما جعل المساعدات مؤقتة وغير مستدامة.**

وعليه، يمكن القول إنَّ هيكل تمويل الحماية الاجتماعية في لبنان لا يزال هشاً وعرضة للصدمات الخارجية، والتجزئة خارج نطاق الموازنة ومعتمداً بدرجة كبيرة على مصادر خارجية متقلّبة وغير مضمونة.

الخاتمة والتوصيات

مع تفاقم مظاهر عدم المساواة وازدياد الهشاشة الاجتماعية في ظلّ ما يشهده لبنان من عدم استقرار سياسي واقتصادي وارتفاع في معدلات البطالة والفقر، تبرز الحاجة الملحّة إلى المضي قدماً في التنفيذ التدريجي للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (NSPS) كأولوية وطنية لا تحتمل التأجيل. وينبغي أن يقوم هذا التنفيذ على **إطار واضح لتحديد الأولويات، يستند إلى تحليلٍ دقيقٍ للتكاليف وتقييم منهجيٍ لمستويات الهشاشة والفئات المستهدفة، بما يضمن أن تكون الحماية الاجتماعية شاملة للجميع، مرنة في مواجهة الصدمات، ومستدامة ماليّاً.**

كما يشكّل تعزيز العمالة النظامية ركيزةً أساسيةً للحدّ من توسّع الاقتصاد غير المنظّم، وتوسيع نطاق التغطية التأمينية القائمة على الاشتراكات، إلى جانب تحسين الحَوكمة وصنع القرار على المستويين السياسي والتشغيلي في ما يتعلّق بتخصيص الموارد وتمويل الحماية الاجتماعية.

أما التوصيات المستخلصة من مراجعة هذا التقرير، فقد استندت إلى مجموعة من المبادئ الأساسية التي تشكّل إطاراً موجّهاً لعملية الإصلاح، وتشمل: **الملاءمة في تحديد الأولويات، الانسجام بين السياسات والبرامج، الكفاءة في استخدام الموارد، تحقيق القيمة الفضلى لإنفاق المال العام، وضمان الاستدامة المالية على المدى المتوسط والبعيد**. كما أكّدت المراجعة على أهمية **إعادة هيكلة الإنفاق** على الحماية الاجتماعية بما يضمن **توزيعاً أكثر عدالة وفعالية،** إلى جانب **تعزيز توافر البيانات والإحصاءات الموثوقة** التي تُعدّ أساساً لتوجيه **التخطيط المالي المستقبلي** واتخاذ القرارات المبنية على الأدلة.

وعلى الرغم من أنَّ هذه التوصيات لا تتناول النظام بأكمله، فإنها تسعى إلى وضع الأسس لحوار بنّاء بين أصحاب المصلحة، وقد تتطلّب تقييمات إضافية لقياس قابليتها للتطبيق وأثرها على المدى الطويل.

وقد تمّ تصنيف التوصيات في خمس مجموعات رئيسية:

1. **توسيع وتحسين قاعدة البيانات الخاصة بالحماية الاجتماعية،** من خلال تطوير تصنيف بنود الإنفاق الاجتماعي في الموازنة العامة، والنشر المنتظم للبيانات الوطنية ذات الصلة (بيانات المالية العامة، بيانات الأسر، بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بيانات الصناديق الضامنة، وبيانات المساعدات الإنمائية الرسمية الموجّهة للحماية الاجتماعية).
2. **تعزيز القدرات المؤسسية للجهات الرئيسية المزوّدة والمموّلة للحماية الاجتماعية،** من خلال تطوير كفاءاتها في مجالات تخطيط الموازنات وتقدير الكلفة، وتحسين أنظمة تسجيل البيانات وإصدار التقارير الخاصة بها، واعتماد مناهج عمل منتظمة لإجراء مراجعات دورية للموازنات تضمن استدامة الأداء وشفافية التخطيط المالي.
3. **توسيع الحيّز المالي المتاح للحماية الاجتماعية،** عبر تخصيص جزء من الموارد المحليّة الناتجة عن استراتيجية تحصيل الإيرادات لتمويل برامج الحماية الاجتماعية.
4. **تسريع تنفيذ الإصلاحات الهيكلية التي تتيح خلق ترابط فعّال بين مختلف مكوّنات النظام، بما يدعم استدامة الجهود على المدى الطويل،** وذلك من خلال دخول قانون التقاعد حيّز التنفيذ، وإصلاح أنظمة التقاعد في القطاع العام، وتقدير كلفة البرامج والمبادرات المنبثقة عن الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، ووضع استراتيجية تمويل متوسطة وطويلة الأجل تستند إلى الوظائف والمستويات التدريجية للمنافع، إضافة إلى المضيّ في إصلاح شامل للموازنة العامة.
5. **إدارة مقاومة التغيير** من خلال إطلاق حملة عامة ومنسّقة لتوعية المواطنين على مضامين استراتيجية الحماية الاجتماعية، مع الانخراط المبكر مع وزارة المالية بهدف تقييم القدرة على تحمّل الكلفة وتحليل الأثر المحتمل لزيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بما يضمن توافق الإصلاحات مع الإمكانات المالية المتاحة واستدامتها.

قائمة الاختصارات

CSC	Civil Servants Cooperative تعاونية موظفي الدولة
ESSN	Emergency Social Safety Net برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة
ILO	International Labour Organization منظمة العمل الدولية
IMF	International Monetary Fund صندوق النقد الدولي
NDA	National Disability Allowance برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة
NPTP	National Poverty Targeting Program البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً
NSPS	National Social Protection Strategy الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية
NSSF	National Social Security Fund الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
SDR	Special Drawing Rights حقوق السحب الخاصة

قائمة الأشكال

الشكل 1 مخصّصات الحماية الاجتماعية بين 2017 و2024 (مليارات الدولارات الأمريكية ومليارات الليرة اللبنانية)

الشكل 2 حجم مخصّصات الحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية) كجزء من الموازنة بين 2017 و2024

الشكل 3 حجم مخصّصات الحماية الاجتماعية (بما في ذلك الحماية الصحية الاجتماعية) كجزء من الموازنة العامة بين 2017 و2024

الشكل 4 نتيجة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بين 2017 و2023

الشكل 5 الإنفاق المرصود والمنفّذ على الحماية الاجتماعية (بما في ذلك وباستثناء الحماية الصحية الاجتماعية) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بين 2017 و2023

الشكل 6 نتيجة الإنفاق على الحماية الصحية الاجتماعية بين 2017 و2023

الشكل 7 حصة برامج الحماية الصحية الاجتماعية من إجمالي الحماية الاجتماعية بين 2017 و2024

الشكل 8 نفقات الحماية الاجتماعية المصنّفة ضمن الوظيفة العاشرة كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية بين 2017 و2024

الشكل 9 التصنيف الوظيفي ضمن الوظيفة العاشرة وخارجها، بين 2017 و2024

الشكل 10 توزيع الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفق فروع منظمة العمل الدولية التسعة بين 2017 و2023

الشكل 11 الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفق ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بين 2017 و2024 (مليارات الليرة اللبنانية)

الشكل 12 الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفق ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بين 2017 و2024 (كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية)

الشكل 13 توزيع برامج المساعدات الاجتماعية حسب نوع الخدمة بين 2017 و2024

الشكل 14 توزيع الإنفاق على الحماية الاجتماعية حسب الفئات المستفيدة بين 2017 و2023 (مليارات الليرة اللبنانية)

الشكل 15 توزيع الإنفاق السنوي على الحماية الاجتماعية حسب الفئات المستفيدة بين 2017 و2023 (مليارات الليرة اللبنانية)

الشكل 16 تقدير فجوة التمويل الناتجة عن الأزمة

الشكل 17 مصادر التمويل المحلي لبرامج الحماية الاجتماعية

الشكل 18 مساهمات موازنة الدولة كصاحب عمل في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية الموظفين (مليارات الليرة اللبنانية)

قائمة الجداول

الجدول 1 نظام التقاعد العام يحتاج إلى إصلاح

الجدول 2 توزيع مخصّصات الحماية الاجتماعية عبر مراحل دورة الحياة حسب الفئات المستفيدة (كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق)

الجدول 3 سلف الخزينة وفقاً لقانون المحاسبة العمومية

الجدول 4 الإنفاق المموّل من سلف الخزينة في 2023 (مليارات الليرة اللبنانية)

الجدول 5 لمحة عن الزيادات المؤقّتة على رواتب موظفي القطاع العام

الجدول 6 برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة

الجدول 7 لمحة عن تمويل وتغطية برامج المساعدات النقدية

الجدول 8 تفاصيل الإنفاق المموَّل من حقوق السحب الخاصة

السياق

ازدادت مواطن الضعف اعتباراً من 2020

تركت الأزمة المالية والنقدية التي بدأت تتكشّف في عام 2019 أثراً مدمّراً على الاقتصاد والمجتمع في لبنان، إذ انكمش الناتج المحلي الإجمالي بنحو 40%، وفقدت العملة الوطنية حوالي 98% من قيمتها (صندوق النقد الدولي، 2023). وأدى الانهيار النقدي إلى تآكل سريع في المداخيل والمدخرات ومعاشات التقاعد، ممّا أفقد شرائح واسعة من اللبنانيين القدرة على تلبية الحد الأدنى من احتياجاتهم الأساسية. ووفقاً لمسح الأسر الصادر عن إدارة الإحصاء المركزي، تراجع الدخل والقدرة الشرائية بمعدل عشرة أضعاف، ليبلغا في عام 2022 أدنى مستوى لهما في التاريخ الحديث، بمتوسط دخل شهري يبلغ 92 دولاراً أميركياً للأسرة (إدارة الإحصاء المركزي، 2022). ورغم بدء تصحيح تدريجي للأجور في عام 2023، استفاد منه بشكل رئيسي العاملون في القطاع الخاص[1]، لم يحصل موظفو القطاع العام سوى على تعويضات مؤقتة، ما ساهم في اتساع فجوة الدخل داخل المجتمع. تشير التقديرات إلى أنّ نسبة الفقر تضاعفت أكثر من ثلاث مرات خلال عقد واحد، فارتفعت من 11% إلى 33% بين عامي 2012 و2022[2]. ولم يقتصر الأمر على ارتفاع عدد الفقراء، بل تفاقمت حدة الفقر وعمقه أيضاً، في دلالة على تدهور غير مسبوق في مستوى الرفاه الاجتماعي، لا سيما لدى الفئات الأكثر هشاشة (البنك الدولي، 2024).

شهدت معدلات البطالة والفقر ارتفاعاً حاداً، في حين توسّع الاقتصاد النقدي والعمل غير النظامي بشكل ملحوظ. بحسب إدارة الإحصاء المركزي، يعمل حوالي نصف القوة العاملة ساعات أقل مما يحتاجون أو يرغبون في حين وصلت نسبة البطالة والبطالة الجزئية المتعلّقة بعدد ساعات العمل إلى 43.2%؛ بلغت ذروتها بين الشباب لتصل إلى 57.6% (إدارة الإحصاء المركزي، 2022). ومن المتوقّع أن يترك هذا التراجع الكبير في عدد المساهمين النشطين، بالتوازي مع الانخفاض السريع في قيمة وفوائد أنظمة الاشتراكات، أثراً بالغاً على معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة في المستقبل، لا سيَّما في مجتمع يشهد ارتفاعاً في الشيخوخة. وهو يشكّل عاملاً بارزاً لا بد من أخذه بعين الاعتبار عند تصميم أيّ تدخّل أو برنامج جديد في مجال الحماية الاجتماعية.

فاقم ضعفُ الجهوزية وسوءُ الإدارة من أثر الأزمة المتعدّدة الأبعاد وسريعة التطوُّر. وتشير التقديرات إلى أنَّ لبنان فقد خلال السنوات الأربع الماضية مكاسب تنموية تفوق عقداً من الزمن (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2024).

بالإضافة إلى ذلك، أدّت المواجهات العسكرية التي بدأت في 8 تشرين الأول 2023، والتي تركّزت في البداية في جنوب البلاد قبل أن تتصاعد بشكلٍ كبير بحلول أواخر أيلول 2024 لتتحوّل إلى هجومٍ واسع النطاق، إلى تفاقم الوضع الهش أساساً وزيادة مواطن الضعف في مختلف أنحاء البلاد. قُدّرت الكلفة الإجمالية للأضرار المادية والخسائر الاقتصادية الناتجة عن الحرب، بحسب تقييم الأضرار والاحتياجات السريع الصادر عن البنك الدولي في آذار 2025، بما لا يقلّ عن 14 مليار د.أ (البنك الدولي، 2025). ومن المُتوقّع أن ينكمش النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي في 2024، بنسبة إضافية تبلغ 7.1%. وتفيد الحكومة اللبنانية بأنَّ أكثر من 1.2 مليون شخص هُجِّروا داخلياً، علماً أنَّ النساء والأطفال[3] وكبار السن وذوو الإعاقة واللاجئون كانوا أكثر عرضة للتأثر غير المتكافئ بتداعيات الحرب. كما يقدّر أنَّ 166 ألف شخص تقريباً فقدوا وظائفهم، ما يعادل خسائر في الأجور تصل إلى 168 مليون د.أ، كما بلغت أضرار قطاع الإسكان وحده نحو 4.6 مليار د.أ، أي ما يعادل 67% من إجمالي الخسائر.

[1] حُدِّد الحد الأدنى الرسمي للأجور في القطاع الخاص بمبلغ 9 ملايين ل.ل (100 د.أ تقريباً) في نيسان 2023، ورُفع إلى 18 مليون ل.ل (200 د.أ) في نيسان 2024. في 2019، قبل الأزمة، كان الحد الأدنى للأجور 675 ألف ل.ل، أي ما يعادل 450 د.أ بحسب السعر الرسمي آنذاك (1,507.5 ليرة للدولار الواحد).

[2] شمل المسح الذي أجراه البنك الدولي خلال 2023-2024 خمس محافظات من أصل ثماني محافظات لبنانية، وهي عكار والبقاع وبيروت وجبل لبنان وشمال لبنان. استُثنيت محافظات بعلبك الهرمل والنبطية وجنوب لبنان لعدم توفّر البيانات الخاصّة بها.

[3] تقدّر اليونيسف عدد الأطفال الذين اضطروا إلى مغادرة منازلهم بنحو 400 ألف طفل (https://www.unicef.org/stories/loss-and-uncertain-ty-lebanons-children).

ازداد الفقر والهشاشة بسبب الأزمة والحرب، إلا أنَّ نظام الحماية الاجتماعية بقي نظاماً رجعياً ذا أثر محدود على الحد من الفقر.

وبناءً عليه، لا يزال الخطر قائماً بفقدان أيّ أمل بالتعافي والتنمية، بينما تهدِّد مخاطرُ متعدّدة مستقبل البلاد على المديَيْن القريب والمتوسط، لا سيَّما في ظلّ الجمود السياسي الذي جعل الاقتصاد شديد التأثّر بتقلّبات السوق والصدمات الخارجية. بعد انتخاب رئيس للجمهورية وتعيين رئيس للحكومة، دخلت البلاد في مرحلة من الهدوء النسبي والتفاؤل الحذر، إلا أنَّ لبنان لا يزال عند مفترق طرق خطِر، في ظل مشهد سياسي غير مستقر ومعقّد.

تراجعت قدرة القطاع العام على الاستمرار في توفير الخدمات الأساسية بشكل ملحوظ، نتيجة تزايد اعتماد الفئات الأكثر هشاشة على الدولة وسواها من الجهات، في ظل شح حاد في الموارد المالية، وهجرة الكفاءات من الإدارة العامة، وفشل القيادة السياسية في إقرار خطة إنقاذ. مع العلم أنَّ هذه الخطة، المشروطة بتنفيذ إصلاحات اقتصادية ومالية ونقدية أساسية، ضرورة ملحّة للتخفيف من حدة الضغوط الاجتماعية وفتح المجال أمام إصلاح اجتماعي شامل.

مع ذلك، تحققّت، في 2023 و2024، أربعة إنجازات أساسية على طريق توسيع نظام الحماية الاجتماعية في لبنان نحو نموذج أكثر عدالة وقائم على الحقوق:

- في نيسان 2023، أطلقت وزارة الشؤون الاجتماعية وبدعم تقني من اليونيسف ومنظمة العمل الدولية وبتمويل من الاتحاد الأوروبي، برنامج "البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة"، الذي يُشكّل خطوة محورية في مسار تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي، من خلال تقديم دعم مالي مباشر شهري للأشخاص ذوي الإعاقة المقيمين في لبنان. ويستهدف حالياً الفئة العمرية بين 15 و30 عاماً (25 ألف مستفيد تقريباً). ساهمت الحكومة اللبنانية جزئياً في تمويل البرنامج من خلال تخصيص ميزانية لوزارة الشؤون الاجتماعية.
- في كانون الأول 2023، أقرّ مجلس النواب قانوناً جديداً لمعاشات التقاعد، ما مهّد الطريق لإنشاء نظام شامل للمعاشات خاص بالعاملين في القطاع الخاص (منظمة العمل الدولية، 2023).
- في تشرين الثاني 2023، أقرّت الحكومة اللبنانية رسمياً "الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية" والتي أُطلقت لاحقاً في شباط 2024. ترسم هذه الاستراتيجية رؤية لبناء نظام حماية اجتماعية قائم على الحقوق، يهدف إلى تحسين التغطية وتعزيز الحَوكمة، ومعالجة أوجه القصور القائمة تدريجياً، وصولاً إلى نظام شامل، مرن، ومستدام مالياً.
- تمّ توسيع البرامج الاجتماعية القائمة وتسريع وتيرة إدارتها وتوحيدها، لا سيما "البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً"، وبرنامج "شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة". وفي تشرين الثاني 2024، تمَّ دمج هذين البرنامجين في إطار برنامج موحّد لمكافحة الفقر، يُعرف باسم "أمان".

مُوِّلت هذه المبادرات، التي شكّلت خطوات إيجابية على مسار تعزيز الحماية الاجتماعية، بشكل أساسي من خلال المساعدات الإنمائية الرسمية المُقدّمة من المجتمع الدولي. غير أنَّ استمرار غياب الإصلاحات البنيوية والتقدّم الفعلي في تنفيذ السياسات، إلى جانب تصاعد الضغوط على الجهات المانحة نتيجة النزاعات الإقليمية، بدأ يُثقل كاهل المانحين ويحدّ من قدرتهم على الاستجابة المستدامة. رغم ذلك، أظهر المجتمع الدولي التزاماً قوياً تجاه لبنان، من خلال استجابته السريعة للنداء العاجل الذي أطلقته الحكومة اللبنانية في تشرين الأول 2024 عقب اندلاع الحرب، حيث تعهّد في مؤتمر باريس بتقديم دعم مالي بلغ 800 مليون دولار أميركي. إلا أنَّ القسم الأكبر من هذا التمويل وُجِّه نحو دعم المجتمعات المتأثرة مباشرة بالنزاع، وتركّز على تقديم مساعدات منقذة للحياة وخدمات الحماية الأساسية، لا سيّما في مجالات الأمن الغذائي، والمأوى، والصحة، فيما حظيت قطاعات كالتعليم والتغذية بأولوية أقل نسبياً (الحكومة اللبنانية؛ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، 2024). في المقابل، لا تزال شرائح واسعة من السكان، ممن دفعوا ثمناً باهظاً للأزمة الاقتصادية المستمرة، تُعاني في الظلّ، حيث غطّت معاناة الفئات الأشد ضعفاً المتأثرة بالنزاع على معاناتهم. وهم لا يزالون في انتظار دور فعّال للدولة في تأمين الحماية الاجتماعية المنشودة، والحدّ من آثار الأزمات المتلاحقة التي ترهق سُبل عيشهم وكرامتهم.

ويضاف إلى ذلك أوجه القصور البنيوية التي كانت قائمة قبل الأزمة، إذ كان الإنفاق على الحماية الاجتماعية يميل بشكل أساسي نحو غير الفقراء، ويركّز على التأمينات الاجتماعية، مقابل مخصّصات أقل بكثير للمساعدات الاجتماعية، مع استفادة أكبر للعاملين في القطاع العام.

وفي حال قرّرت الحكومة توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية، أو تحسين كفاية المستحقات المقدَّمة في إطار النظام الحالي، أو إصلاح النظام لضمان استدامة طويلة الأمد وتحقيق العدالة بين الأجيال، فمن الضروري أن تستند هذه الخطوة إلى أدلّة ومعطيات، خصوصاً فيما يتعلّق بمصادر التمويل الحالية، والآليات المعتمدة، وأي فجوات تمويل قائمة.

النطاق والمنهجية

تقدّم هذه المراجعة للإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية تحليلاً معمّقاً للإنفاق العام في هذا القطاع خلال الفترة الممتدّة من عام 2017 إلى عام 2024، وتهدف إلى استخلاص نتائج أساسية من شأنها أن ترفد مسار إصلاح السياسات الاجتماعية، وتدعم استجابة الدولة المستمّرة للأزمة المركّبة والنزاع القائم. كما تسعى إلى توجيه القرارات المتعلّقة بتمويل وتطبيق الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية. يأتي هذا التقرير بمثابة تحديث ومتابعة للمراجعة السابقة للإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية التي أجراها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في 2021، بطلب من اليونيسف ومنظمة العمل الدولية[4].

تهدف المراجعة إلى:

- تسليط الضوء على أبرز التغيُّرات في تمويل برامج الحماية الاجتماعية خلال السنوات السبع الأخيرة؛
- رصد اتجاهات الإنفاق على الحماية الاجتماعية وتوفير أدلة تُسهم في إعداد توصيات على مستويات السياسات والبرامج والعمليات؛
- وضع قاعدة لتحليل الحيّز المالي وتقييم الموارد المُتاحة من خلال الموازنة العامة لتمويل برامج الحماية الاجتماعية وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية؛
- دعم البحث وصناعة السياسات في مجال الحماية الاجتماعية في لبنان.

ما هي مراجعة الإنفاق؟

تُعدّ مراجعة إنفاق الموازنة أداة تحليلية منهجية تُستخدَم لتقييم الإنفاق الأساسي ضمن وظيفة أو قطاع أو مؤسسة حكومية محدّدة. وتساعد على:

1. فهم كيفية إنفاق الموازنة وأوجه إنفاقها؛
2. الكشف عن فرص تعزيز الكفاءة وترشيد الإنفاق لتحقيق وفورات المالية، بغية خفض النفقات غير الفعالة وتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام؛
3. إعادة توجيه الإنفاق العام بما يتماشى مع الأولويات السياسية أو من أجل خلق حيّز مالي جديد.

تُستخدم هذه الأداة أيضاً لتعزيز الإنفاق البنيوي والانتقائي، ولا تهدف إلى تقييم نظام الحماية الاجتماعية بكامله. تسمح إعادةُ تخصيص الإنفاق العام باستبدال الاستثمارات مرتفعة الكلفة ومنخفضة الأثر بأخرى قد تُحقّق أثراً اقتصادياً واجتماعياً أكبر، وبالتخلّص من أوجه الهدر في الإنفاق. على سبيل المثال، قامت كلٌّ من غانا وأندونيسيا بتقليص أو إلغاء دعم الوقود لتوسيع برامج الحماية الاجتماعية، بينما أعادت تايلاند تخصيص النفقات العسكرية لتمويل التغطية الصحية الشاملة (Durán Valverde, Pacheco-Jiménez, Muzaffar, & Elizondo-Barboza, 2019).

تشمل هذه المراجعة

- الحماية الاجتماعية تبعاً للمخصّصات المرصودة في الموازنة، وبيانات الإنفاق بين 2017 و2024[5]؛
- جميع المخصّصات التي أُدرجت ضمن الموازنة العامة للدولة لتمويل الخدمات والبرامج الواردة في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، بما في ذلك الإنفاق عبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة؛
- التمويل المباشر من المنظمات الدولية لدعم برامج التحويلات النقدية الوطنية، مثل البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً وبرنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة، وبرنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة، مع استثناء التمويل الذي تقدّمه المنظمات غير الحكومية والجهات الخارجية الأخرى.

[4] بسبب إعادة التصنيف ومحدودية البيانات، فإن الأرقام والتقديرات غير قابلة للمقارنة الدقيقة بين المراجعتين للإنفاق على الحماية الاجتماعية.
[5] لا توجد بيانات حول الإنفاق الفعلي لعام 2024.

المنهجية المتَّبعة

حدّدت مراجعة موازنة الحماية الاجتماعية وأعادت تصنيف النفقات المرتبطة بالحماية الاجتماعية ضمن الموازنة العامة اللبنانية، بهدف تقديم صورة واضحة حول كيفية تنظيم الدولة وتمويلها لبرامج الحماية الاجتماعية.

تعرض المنهجيّة المفضَّلة أدناه الخطوات المعتمدة لتحديد مصادر البيانات ومعاييرها، وجمعها وإعادة تصنيفها استناداً إلى معايير محدّدة مسبقاً، وتطبيق الفرضيات، والتعامل مع التحديات المرتبطة بتوافر البيانات، من أجل الوصول إلى تحليل دقيق وشفاف.

المرحلة الأولى | مصادر البيانات وتجميعها

جُمّعت البيانات من مصادر متعدّدة، ما أتاح الاطلاع على مروحة واسعة من النفقات المرتبطة بالحماية الاجتماعية:

- تمّ تجميع بيانات الاعتمادات المرصودة للحماية الاجتماعية، والحماية الصحية الاجتماعية، والتعليم في قوانين الموازنة العامة للأعوام 2017، 2018، 2019، 2020، 2022 و2024، إضافةً إلى مشروعي موازنة عامَي 2021 و2023 اللذين لم يتم إقرارهما رسمياً.
- تمّ الحصول على بيانات الإنفاق الفعلي للفترة من 2017 حتى 2023 من بيانات الإنفاق غير المدقَّقة المتوفرة لدى مديرية النفقات في وزارة المالية. أتاحت هذه البيانات البديلة تعويض النقص في البيانات المنشورة، التي لا تزال في انتظار التدقيق ومصادقة ديوان المحاسبة ومجلس النواب.
- قدّمت وزارة المالية بيانات سلف الخزينة التي أُقرّت وصُرفت فعلياً لعامي 2022 و2023.
- قدّم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بيانات الإنفاق الفعلي للفترة 2017–2023، باستثناء التكاليف الإدارية.
- قدّمت تعاونية موظفي الدولة بيانات الإنفاق الفعلي والمرصود للفترة بين 2020 و2023، باستثناء الكلفة الإدارية. أما بيانات الفترة من 2017 إلى 2019 فاستخلصناها من بيانات تاريخية وأرقام تجميعية واردة في قوانين الموازنة ذات الصلة.
- وفّرت وزارة الشؤون الاجتماعية بيانات عن برامج الحماية الاجتماعية المخصّصة للرفاه، وذوي الإعاقة، وحماية الشباب للفترة من 2017 إلى 2023.
- قدّمت اليونيسف – مكتب لبنان البيانات المتعلّقة ببرنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة.
- وفّر البنك الدولي البيانات الخاصة بالمساعدات النقدية في إطار برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة.
- تمّ الحصول على بيانات البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً من التقارير السنوية لبرنامج الأغذية العالمي والمصادر المنشورة على موقعه الإلكتروني.
- جُمّعت بيانات حقوق السحب الخاصة بلبنان من المعلومات المنشورة على الموقع الإلكتروني لرئاسة مجلس الوزراء وفي الصحف اللبنانية. قد لا تكون هذه البيانات شاملة بالكامل.
- تمّ استخراج البيانات الاقتصادية (مثل الناتج المحلي الإجمالي) من قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي - إصدار تشرين الأول 2024.

نُظّمت البيانات التي جُمعت وعولجت ضمن قواعد بيانات منسّقة ومتكاملة.

المرحلة الثانية | التعريفات ومعايير التصنيف

تعتمد الموازنة العامة في لبنان نظام الموازنة المفصّلة بحسب البنود، وترتكز على ثلاثة تصنيفات رئيسية استناداً إلى دليل صندوق النقد الدولي لإحصاءات مالية الحكومة لعام 2001 (International Monetary Fund, 2001): التصنيف الإداري، التصنيف الوظيفي، والتصنيف الاقتصادي.

ويُعدّ التصنيف الوظيفي الأكثر ملاءمة لمراجعة الإنفاق الحالية. إلا أنّه لم يقدّم نظرة شاملة ودقيقة لحجم الحماية الاجتماعية المموّلة من الموازنة. فأعدنا تصنيف البيانات المجموعة استناداً إلى خمس مقاربات تحليلية، لمعالجة هذا القصور وتوحيد التحليل:

1| **التصنيف الوظيفي:** تصنّف وزارة المالية الإنفاق على الحماية الاجتماعية ضمن "الوظيفة العاشرة - الحماية الاجتماعية"[6]. غير أنَّ التحليل المعمّق للبيانات، استناداً إلى معايير منظمة العمل الدولية، وركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى دليل تصنيف وظائف الحكومات (وزارة المالية، 1996 و2012)، سمح بتحديد عدد كبير من النفقات المخصّصة للحماية الاجتماعية رغم تصنيفها خارج الوظيفة العاشرة. في المقابل، تمَّ استبعاد نفقات مصنّفة تقليدياً ضمن الوظيفة العاشرة، لكنّها لا تتعلّق بالحماية الاجتماعية. بناءً على ذلك، تمَّ إعادة تصنيف البيانات ضمن أربع فئات: 1) بيانات مُصنّفة حالياً ضمن الوظيفة العاشرة، كحماية اجتماعية؛ 2) بيانات مصنّفة ضمن الوظيفة العاشرة يجب وضعها ضمن وظائف أخرى؛ 3) بيانات مصنّفة خارج الوظيفة العاشرة، يجب إدراجها ضمنها؛ 4) بيانات مصنّفة خارج الوظيفة العاشرة (مُدرَجة ضمن وظائفها الملائمة)، لكنّنا ندرجها لأغراض هذا التقييم فقط (مثل نفقات استشفاء القوى الأمنية) لاحتساب الإنفاق على الحماية الصحية الاجتماعية. سمحت إعادة التصنيف الوظيفي بنظرة أكثر شمولية واحتساب حجم الإنفاق الحقيقي من الموازنة على الحماية الاجتماعية بدقة أكثر.

2| **التصنيف وفق الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية:** صُنّفت المخصّصات تبعاً لركائز الاستراتيجية، وهي: 1) المساعدات الاجتماعية؛ 2) التأمين الاجتماعي؛ 3أ) الوصول المالي إلى الرعاية الصحية؛ و3ب) الوصول المالي إلى التعليم؛ 4) الإدماج الاقتصادي وتنشيط سوق العمل؛ و5) الرعاية الاجتماعية.

3| **تصنيف يعكس الإنفاق على الحماية الاجتماعية باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية:** تماشياً مع معايير وتوصيات منظمة العمل الدولية، تمَّ التمييز بين الحماية الاجتماعية العامة والحماية الصحية، أي المخصّصات التي تهدف إلى تأمين خدمات الرعاية الصحية الأساسية. وقد جرى تعديل التصنيفات القائمة من خلال مراجعة تفصيلية للنفقات ضمن الوظيفة العاشرة (الحماية الاجتماعية) وإعادة تصنيف النفقات الصحية ذات الصلة ضمن الوظيفة السابعة (الرعاية الصحية). فعلى سبيل المثال، كانت نفقات الرعاية الطبية مصنّفة ضمن الوظيفة العاشرة، فأعيد تصنيفها ضمن الوظيفة السابعة لأغراض التحليل، بينما أبقيت المنافع المرتبطة بالمرض ضمن الوظيفة العاشرة، كونها تُقدم كمساعدات نقدية إضافية ضمن برامج الحماية الاجتماعية.

4| **التصنيف بحسب الحالات الطارئة:** لتسهيل تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية من منظور دورة الحياة، تمَّ تصنيف البنود ضمن تسع فئات مستندة إلى تقرير الحماية الاجتماعية في العالم[7] لمنظمة العمل الدولية، لتتماشى مع السياق الوطني. وهي: 1) الشيخوخة والناجون؛ 2) الأمومة؛ 3) الأسرة والأطفال؛ 4) البطالة؛ 5) إصابات العمل؛ 6) مساعدات العجز والإعاقة 7) أشكال أخرى من المساعدات ودعم الدخل؛ 8) الإسكان؛ و9) التعليم الأساسي.

5| **تصنيف حسب الفئة المستفيدة:** تمَّ تصنيف المستفيدين من النفقات ضمن ستّ فئات: 1)) الفقراء و/أو الأشخاص الأكثر هشاشة؛ 2) القطاع العام – موظفون مدنيون، وقوى أمنية وعسكرية؛ 3) موظفو القطاع العام المدنيون؛ 4) القوى الأمنية والعسكرية؛ 5) العاملون في القطاع الخاص؛ و6) منافع عامة.

- تشمل فئة "الفقراء و/أو الأشخاص الأكثر هشاشة" المستفيدين الذين يفتقرون إلى الموارد الكافية أو الحماية أو الدعم اللازم لتلبية احتياجاتهم الأساسية، والمستفيدين من برامج تستهدف الفقر، والأشخاص الأكثر عرضة للخطر بسبب الإعاقة أو المشاكل الصحية أو الإقصاء الاجتماعي.

[6] تعتمد وزارة المالية في لبنان دليل إحصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي لعام 2001 (GFSM 2001)، الذي يوفّر إطاراً معيارياً لتصنيف الموازنة، ويُستخدم في معظم الدول. يسمح التصنيف الوظيفي بترتيب نشاطات الحكومة تبعاً لأهدافها العامة (مثل التعليم، الضمان الاجتماعي، الإسكان). يحدّد عشر وظائف رئيسية للإنفاق الحكومي، من بينها الحماية الاجتماعية (المشار إليها بالوظيفة العاشرة).

[7] اعتمدنا تصنيف **تقرير الحماية الاجتماعية في العالم** مع بعض التعديلات لتناسب السياق اللبناني. يحدّد التقرير تسع فئات: الحماية الصحية، ومعاشات التقاعد، والأمومة، والإعانات المرضية، وإصابات العمل، وإعانات البطالة، وإعانات الأسرة والأطفال، والمساعدات الاجتماعية، وإعانات الإعاقة.

- تمّ تصنيف المستفيدين من القطاع العام إلى ثلاث مجموعات: "موظفو القطاع العام المدنيون"، تشمل الإنفاق على الحماية الاجتماعية التي يستفيد منها فقط الموظفون المدنيون في القطاع العام، مثل موظفي الوزارات وأساتذة المدارس الرسمية والقضاة؛ "القوى الأمنية والعسكرية"، تشمل الإنفاق المخصّص للعاملين في الجيش اللبناني والأمن العام وقوى الأمن الداخلي وأمن الدولة والجمارك؛"موظفو القطاع العام المدنيون والقوى الأمنية والعسكرية"، تشمل الإنفاق على المعاشات وتعويضات نهاية الخدمة والمخصّصات الاجتماعية التي تستفيد منها المجموعتان السابقتان معاً، والتي تعذّر توزيعها بين تصنيف مدني أو عسكري أو أمني.
- تشير المنافع العامة إلى النفقات التي يستفيد منها جميع المقيمين على الأراضي اللبنانية.

تجدر الإشارة إلى عدم إمكانية مقارنة التقديرات الحالية بشكل دقيق مع مراجعة الإنفاق على الحماية الاجتماعية السابقة، الصادرة في 2021 تحت عنوان "الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان: تدقيق في نُظم الحماية الاجتماعية المموّلة من الدولة"، بسبب إعادة تصنيف البيانات، والتحسينات على المنهجية، و[عدم] توافر البيانات. (تجدون خلاصة الاختلافات في المنهجية في الملحق رقم 1).

كما تجدر الإشارة إلى أنّ التقديرات الإجمالية للإنفاق على الحماية الاجتماعية قد تختلف قليلاً بحسب المنهجية المعتمدة للتصنيف (دليل تصنيف وظائف الحكومات، الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، دورة الحياة، المستفيدون).

المرحلة الثالثة | الفرضيات

تمّ وضع مجموعة من الفرضيات لتسهيل عملية المراجعة والتحليل:

- **الفرضية الأولى:** شهدت الفترة المشمولة في المراجعة تدهوراً كبيراً في قيمة العملة الوطنية وتقلّبات حادة في سعر الصرف. للتعامل مع هذا الواقع، تمّ تحويل جميع المبالغ المقدّرة بالليرة اللبنانية إلى الدولار الأمريكي استناداً إلى المتوسط السنوي لسعر الصرف اليومي في السوق الفعليّة (تجدون جدول المتوسطات السنوية لسعر الصرف في الملحق رقم 2).
- **الفرضية الثانية:** بما أنّ بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي المتاحة اقتصرت على النفقات المدفوعة، افترضنا أنّ إيرادات الصندوق تساوي نفقاته، مما أتاح إدراج هذه المخصّصات كجزء من الموارد المرصودة في الموازنة.
- **الفرضية الثالثة:** أصدرت الحكومة اللبنانية منذ أيلول 2022 مراسيم عدّة، منحت بموجبها تعويضات مؤقّتة لموظفي القطاع العام. وشملت موظفي القطاع العام المدنيين والعسكريين والمتقاعدين، بهدف تعويض فقدان القيمة الشرائية لرواتبهم نتيجة انخفاض سعر الليرة. اعتبرت الحكومة هذه المنح شكل من أشكال "الحماية الاجتماعية"، وموّلتها من سلف الخزينة، كونها لم تُدرج مسبقاً في الموازنات السنوية. **لأغراض هذه المراجعة، صُنّفت هذه الزيادات ضمن الأجور وليس ضمن المساعدات الاجتماعية، واستُبعدت من التحليل، بينما أُدرج الجزء من سلف الخزينة المخصّص لتغطية معاشات التقاعد لعامي 2022 و2023 ضمن الإنفاق على الحماية الاجتماعية.**
- **الفرضية الرابعة:** اعتبرت مساهمات الدولة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة "مساهمات من الدولة بصفتها صاحبة عمل"، أي مصدر تمويل وليس مصدر إنفاق على الحماية الاجتماعية. واستُبعدت من التحليل لتجنُّب احتسابها مرّتين.
- **الفرضية الخامسة:** ضُمّت جميع الصناديق التعاضدية الأخرى، المُدرّجة في الموازنة العامة، ضمن إنفاق الحماية الاجتماعية. تمّ احتساب التحويلات الحكومية إليها فقط، لعدم توفّر تفاصيل موازناتها الداخلية، مما يعني أن الإنفاق الفعلي قد يكون أعلى من ذلك.
- **الفرضية السادسة:** شمل التحليل الدعم المالي فقط، في حين استُبعد الدعم النقدي الذي يديره مصرف لبنان والمموّل من الاحتياطيات الأجنبية.
- **الفرضية السابعة:** عند إعادة تصنيف بعض البنود (مثل نقل نفقات الحماية الصحية الاجتماعية من الوظيفة العاشرة إلى الوظيفة السابعة)، طُبّقت التعديلات على السنوات السابقة المشمولة في المراجعة. ومع ذلك، تبقى التقديرات الإجمالية غير قابلة للمقارنة للأسباب المذكورة أعلاه.

المرحلة الرابعة | محدودية البيانات والثغرات

واجهنا خلال عملية تجميع البيانات التحدّيات التالية:

- تعتمد الموازنة العامة في لبنان على نظام البنود ولا تتضمّن معلومات حول الإنفاق تبعاً للبرامج أو القطاعات، كما لا تحدّد أهدافاً واضحة، سواء كانت سنوية أو متعدّدة السنوات.
- الموازنة ليست شاملة ولا توفّر إمكانيّة الوصول إلى كامل بيانات الإنفاق على الحماية الاجتماعية. فبيانات إنفاق بعض المؤسسات الرسمية، مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة، لا تتبع عملية الموازنة المعتادة، بل يُحتسب صافي حساباتها فقط في الموازنة العامة. ساهمت البيانات الإضافية من الضمان والتعاونية في الحد من هذا القصور.
- التصنيف في الموازنة غير منهجي، إذ تُدرج العديد من النفقات تحت بنود عامة أو هجينة مثل "تحويلات"، مما يصعّب تتبّعها بدقة.
- بعض البيانات التفصيلية الخاصة ببرامج الحماية الاجتماعية غير مصنّفة ضمن التصنيف الوظيفي أو الاقتصادي التقليدي المعتمد من الوزارات، مما يحدّ من إمكانية تحليلها بشكل كامل.
- لم تُدرس الموازنات الداخلية لجهات معيّنة تقوم بالإنفاق مثل الصناديق التعاضدية والقوى الأمنية.

1 تحليل اقتصادي كلّي للإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية خلال الأزمة

الصورة: UNISEF

يتناول القسم الأول الأنماط الرئيسية في الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية، سواء المقرّر في الموازنة أو المنفّذ فعلياً، منذ عام 2017. ويركّز بشكل خاص على التغيّرات البنيوية التي تسبّبت بها الأزمة، مستعرضاً انعكاساتها المحتملة على المالية العامة للدولة، وعلى قدرتها على الاستمرار في تقديم خدمات الحماية الاجتماعية في المستقبل.

ويخلص التحليل إلى أنّ الزيادات الملحوظة في مخصّصات الحماية الاجتماعية، بالقيمة الاسمية، نتجت بالدرجة الأولى عن تدهور سعر الصرف، ولم تؤدِّ إلى زيادات فعلية بالقيمة الحقيقية[8]، في حين أنّ الاضطرابات في عملية إعداد الموازنة والقيود المالية حالت دون إدخال التعديلات اللازمة، ما انعكس سلباً على الإنفاق في مجالَيْ الحماية الاجتماعية والحماية الصحية الاجتماعية على حدّ سواء.

أ نموّ مخصّصات الحماية الاجتماعية بالقيمة الاسمية دون تحسّن في القيمة الحقيقية

تكشف التحليلات المالية الكلية الأولية عن نمطين رئيسيين (الشكل 1):

- **التأخّر في تعديل الموازنة لمواجهة تداعيات الأزمة:** لم تبدأ الحكومة اللبنانية في زيادة حجم موازنتها بشكل ملحوظ، بالقيمة الاسمية، بما في ذلك المخصّصات للحماية الاجتماعية، قبل عام 2023، أي في السنة الرابعة من عمر الأزمة. ما يشير إلى تأخّر كبير في انعكاس آثار الأزمة وتدهور العملة في الموازنة العامة. في هذه الأثناء، كانت المخصّصات الاسمية للحماية الاجتماعية قد انخفضت قليلاً بين عامَيْ 2019 (10,633 مليار ل.ل) و2021 (9,501 مليار ل.ل)[9]، قبل أن ترتفع بشكلٍ حاد، لتبلغ خمسة أضعاف تقريباً في 2023، وأحد عشر ضعفاً في 2024 مقارنة بمستويات ما قبل الأزمة.
- **عدم توازن في التعديلات:** رغم ارتفاع القيمة الاسمية بالليرة اللبنانية اعتباراً من 2023، فإنّ تحويل هذه المخصّصات إلى الدولار الأمريكي واحتسابها بسعر السوق الحقيقي يُظهر أنّ الزيادة في الإنفاق على الحماية الاجتماعية (بما في ذلك نفقات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة) كانت محدودة من حيث القيمة الحقيقية. فقد بلغت هذه المخصّصات ما يعادل 0.6 مليار د.أ في 2023، و1.3 مليار د.أ في 2024. ورغم أنّها تمثّل زيادة طفيفة في القيمة الحقيقية مقارنة بعام 2022 (0.5 مليار د.أ)، فإنّها لا تزال منخفضة جداً مقارنة مع ما قبل الأزمة، إذ تعادل فقط 7.6% من مستواها في 2019 (6.5 مليار د.أ).

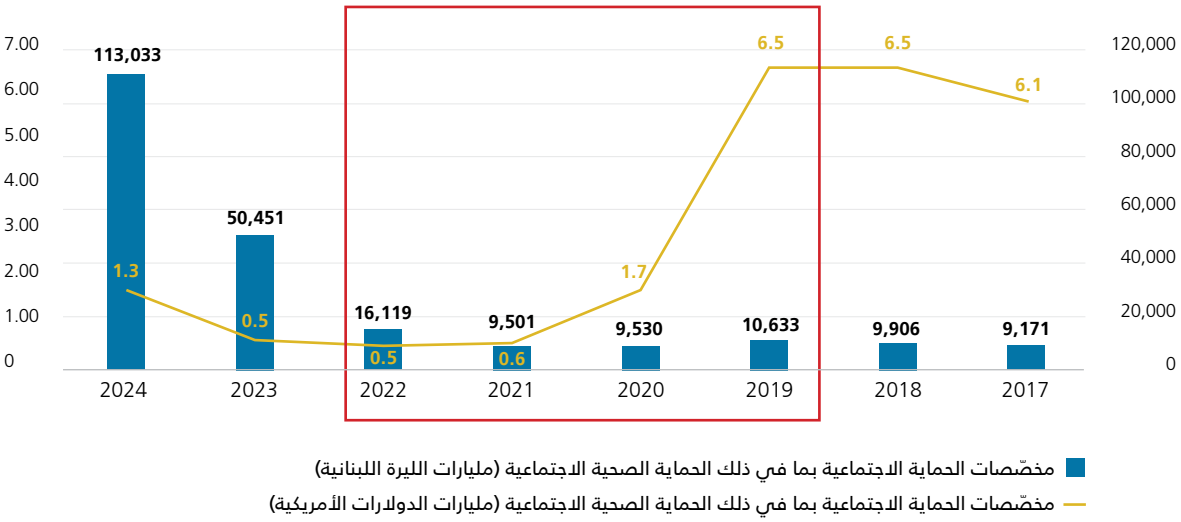
تجدر الإشارة إلى أنّ مصرف لبنان اعتمد في 2023 سياسة نقدية أكثر تشدُّداً، إذ توقّف عن تمويل الحكومة واحتفظ بجزء كبير من سيولة الدولة في حساب الخزينة، في محاولة لضبط سعر الصرف في السوق. وقد حدّ هذا الإجراء من قدرة الحكومة على تعديل المخصّصات وزيادة الإنفاق، بما في ذلك تمويل خدمات الحماية الاجتماعية.

[8] يُقصد بـ "القيمة الحقيقية" تحويل الإنفاق من الليرة اللبنانية إلى الدولار الأمريكي لمقارنة الإنفاق قبل وبعد الأزمة، بسبب التدهور الحاد في سعر صرف العملة الوطنية.

[9] تشمل هذه الأرقام كل النفقات المصنّفة ضمن الحماية الاجتماعية في إطار هذه المراجعة، ولا تتطابق بالضرورة مع المبالغ المصنّفة من قبل وزارة المالية ضمن "الوظيفة العاشرة - الحماية الاجتماعية" في مشروع موازنة 2023 أو قانون موازنة 2024.

الشكل 1

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



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

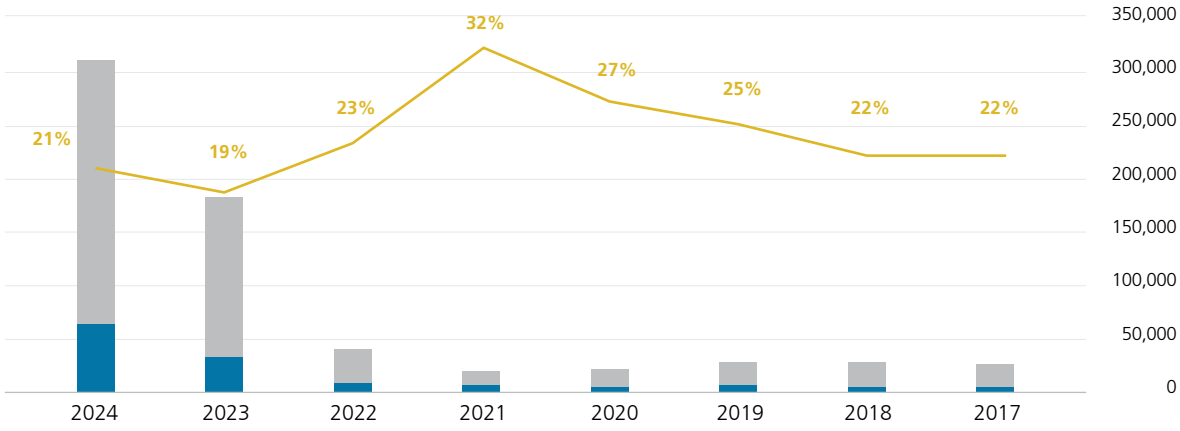
ب | القيود المالية تعيق إدخال تعديلات على الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الوقت المناسب

لم يكن التأخّر في تعديل الموازنة نتيجة عملية واضحة لتحديد الأولويات. ورغم ذلك، يبدو أنّ الإنفاق على الحماية الاجتماعية، باستثناء الرواتب والأجور، شهد نموّاً أسرع مقارنةً ببقية فئات الإنفاق ضمن الموازنة، (مثل النفقات التشغيلية أو الإنفاق الاستثماري). تُظهر النسب المقارَنة أنّ نفقات الحماية الاجتماعية المرصودة في الموازنة العامة (باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية) عادت، في 2022 و2024، إلى مستويات ما قبل الأزمة (الشكل 2). أمّا عند احتساب نفقات الحماية الصحية الاجتماعية، يرتفع متوسط هذه النفقات من 28% في سنوات ما قبل الأزمة إلى 34% في عام 2020، و40% في 2021، و38% في 2022 (الشكل 3). يمكن تفسير هذا الارتفاع بعاملين رئيسيين:

- محدودية قدرة الحكومة على حشد الموارد داخلياً: بسبب التأخّر في تعديل السياسات الضريبية وتقييم الإيرادات، تجمّدت بنود إنفاق أساسية. وبالتالي، يعود الارتفاع النسبي في نسبة مخصّصات الحماية الاجتماعية من إجمالي الموازنة في 2021 بشكل رئيسي إلى انخفاض بنود أخرى (مثل فوائد الدين) وزيادة صرف تعويضات نهاية الخدمة، وليس إلى زيادة فعلية في المخصّصات العائدة للحماية الاجتماعية.
- اشتداد التوتّرات الاجتماعية والصدمات الخارجية مثل جائحة كورونا وانفجار مرفأ بيروت، ما أجبر الحكومة إلى اتخاذ إجراءات طارئة لإعادة توجيه الموارد نحو الحماية الصحية الاجتماعية.

الشكل 2

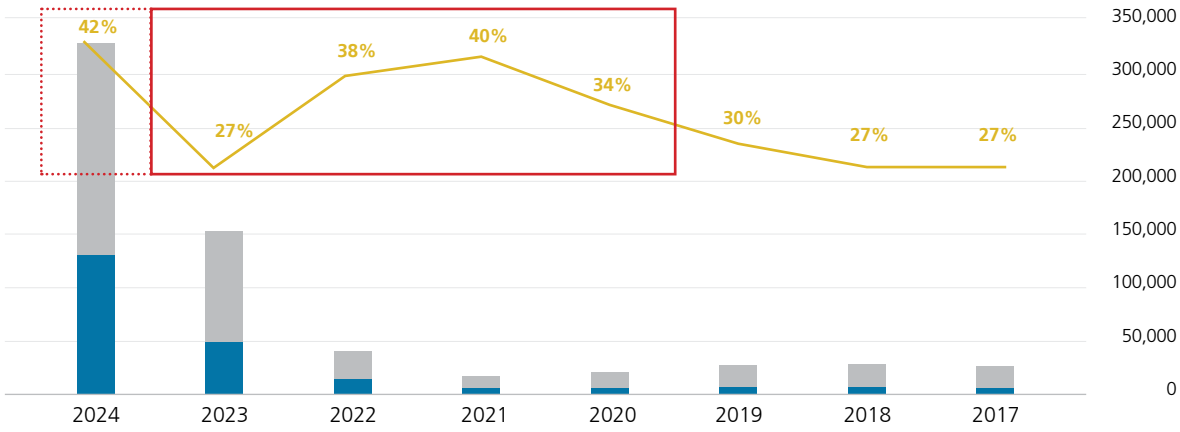
حجم مخصّصات الحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية) كجزء من الموازنة بين 2017 و2024



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

الشكل 3

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



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

ج | تأثير تأخّر إقرار الموازنة على تنفيذ نفقات الحماية الاجتماعية في لبنان

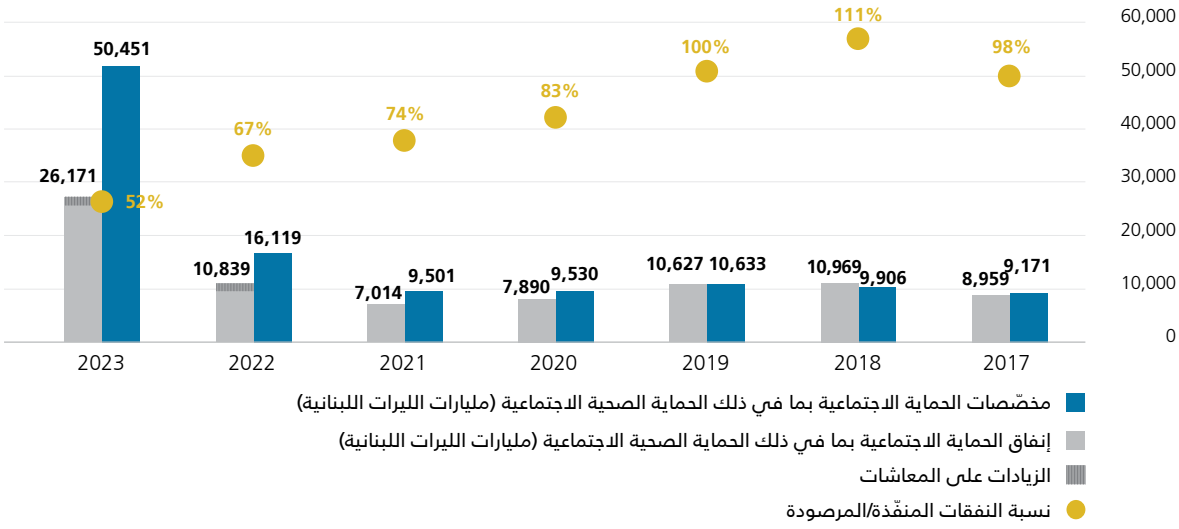
فعلياً، لم تُدفَع جميع النفقات المرصودة للحماية الاجتماعية في الموازنة. ويُظهر الشكل 4 فجوة كبيرة بالقيمة الاسمية بين النفقات المرصودة وتلك المنفّذة خلال سنة معيّنة، لا سيّما في 2022 و2023.

في عامَي 2018 و2019، كان التفاوت بين النفقات المرصودة والنفقات المنفّذة محدوداً نسبياً، ولم يتجاوز 11% (الشكل 4). ويعود الإنفاق الزائد في 2018 إلى صرف تعويضات نهاية الخدمة لموظفي القطاع العام بما يفوق المبالغ المرصودة في الموازنة، نتيجة دخول سلسلة الرتب والرواتب الجديدة حيّز التنفيذ. إلا أنّ هذا الإنفاق المرتفع لم يكن بالضرورة نتيجة ممارسات تخطيط فعّالة أو دقيقة، بل نتيجة التأخّر في إقرار الموازنة، ما قلّص هامش الخطأ في التقديرات.

في 2020، أخذت الفجوة تتسع. فعلياً، لم يُنفَّذ سوى 83% من النفقات المرصودة، بسبب تعليق التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان (رغم رصد مبلغ قدره 150 مليار ل.ل)، وغياب الإنفاق على عدد من البنود المرصودة ضمن موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية، مثل اعتمادات الدواء، والمركز النموذجي لذوي الإعاقة، وبرنامج الوقاية من الانحراف والرعاية الخاصة. وسجّل عام 2021 أيضاً نتائج سلبية بسبب عدم إقرار الموازنة، فاضطرت الوزارات إلى الإنفاق وفق القاعدة الاثني عشرية المؤقّتة[10]. فتمّ تنفيذ 74% فقط من المبالغ المرصودة. أمّا في 2022، فازدادت الفجوة، ولم تتجاوز نسبة التنفيذ 67%. يُعزى هذا القصور في الإنفاق إلى ثلاثة عوامل رئيسية: (i) نقص حاد في السيولة نتيجة تأخّر إعادة تقييم الضرائب وضعف التحصيل؛ (ii) إعطاء الأولوية، بإدارة الخزينة، لصرف الالتزامات الطارئة وغير القابلة للتأجيل؛ (iii) عدم الإنفاق على دعم المحروقات، رغم رصده أساساً ضمن الموازنة.

الشكل 4

نتيجة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بين 2017 و2023



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

[10] تنصّ القاعدة الاثنا عشرية المؤقّتة (المادة 12 من قانون المحاسبة العمومية) على أنّه في حال عدم إقرار الموازنة العامة، يُسمح للحكومة اللبنانية بالإنفاق استناداً إلى نسبة من موازنة السنة السابقة لكل وزارة أو مؤسسة عامة. يُطبَّق هذا النظام في حالات التأخّر بإقرار موازنة عامة لضمان استمرار عمل الدولة والخدمات الأساسية بانتظار إقرار الموازنة الجديدة.

في 2023، برز تحدٍّ إضافي تمثّل في عدم إقرار الموازنة[11] فاضطرت الحكومة إلى الالتزام بسقوف الإنفاق المفروضة بموجب القاعدة الاثني عشرية، استناداً إلى أرقام موازنة عام 2022. وقد حدّ ذلك من قدرة الحكومة على توسيع النفقات على برامج الحماية الاجتماعية، ما أدّى إلى فجوة إنفاقيه كبيرة ونسبة تنفيذ منخفضة بلغت 52%. إلا أنّ القيمة الاسمية تُظهر أنّ الإنفاق في 2023 تجاوز ضعفَيْ إنفاق 2022. ويُعزى هذا التحسُّن الظاهري، رغم القيود التي تفرضها القاعدة الاثنا عشرية، إلى زيادات في أكثر من مجال مقارنة بعام 2022، أبرزها: نفقات الاستشفاء التي غطّتها وزارة الصحة العامة، بالإضافة إلى القوى الأمنية والعسكرية؛ مخصّصات المدارس، والتعويضات المتعلّقة بالمرض والأمومة المقدّمة لعناصر الأمن؛ تسوية تعويضات نهاية الخدمة لموظفي القطاع العام (من قبل وزارة المالية)؛ مساهمات الحكومة في الصناديق التعاضدية، لا سيّما صندوق أساتذة الجامعة اللبنانية؛ واستئناف التحويلات إلى مراكز الخدمات الإنمائية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية.

فعلى سبيل المثال، رغم رصد مشروع موازنة 2023 مبالغ أكبر للإنفاق الاجتماعي اضطرت الوزارات والمؤسسات العامة إلى الحد من إنفاقها الفعلي بما يتوافق مع سقوف الإنفاق المحدّدة في موازنة 2022، بما في ذلك نفقات المدارس، والتعويضات الصحية، ونفقات الاستشفاء، وأدوية قوى الأمن الداخلي والأمن العام.

د | تأثير ضعف الإنفاق على استدامة الحماية الصحية الاجتماعية

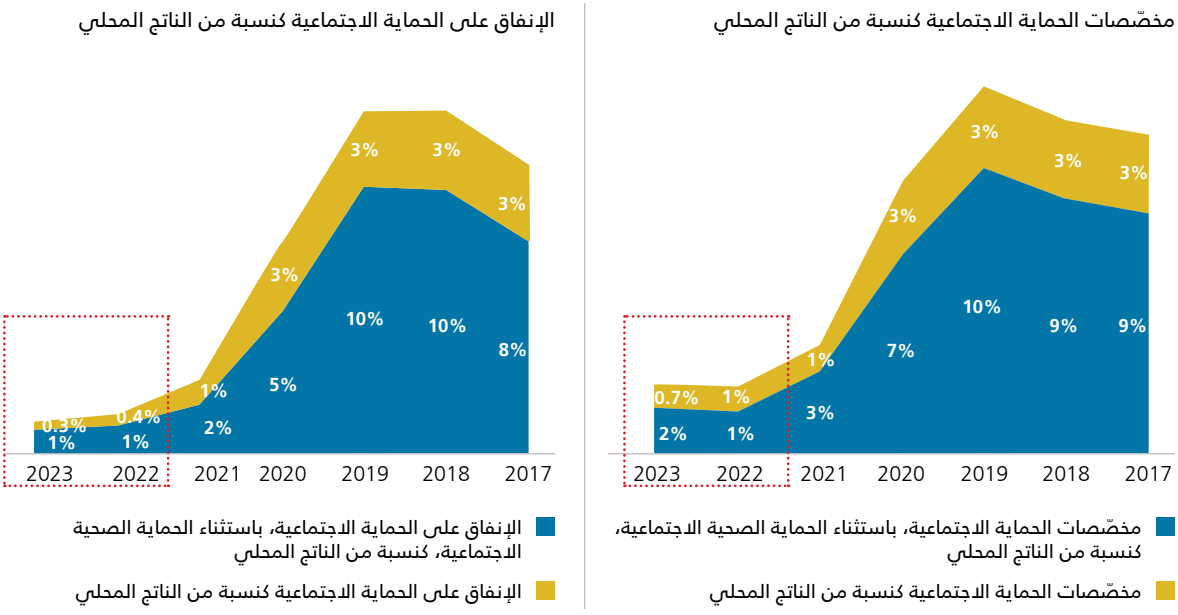
تُحدّد منظمة العمل الدولية بُعدَين وظيفيّين رئيسيّين لنظام الحماية الاجتماعية، "ضمان الدخل" و"توافر الرعاية الطبية" (منظمة العمل الدولية، 2010). وفي إطار هذا التحليل، تمَّ استثناء نفقات الرعاية الصحية بهدف التركيز على المنافع الأساسية مثل معاشات التقاعد ودعم الدخل، ما يتيح فصل الإنفاق على الحماية الاجتماعية عن الإنفاق الصحي.

يعرض الشكل 5 مستويات الإنفاق على الحماية الاجتماعية بما فيها وباستثناء الحماية الصحية الاجتماعية. وتُظهر البيانات أنّ الزيادة في النفقات، من 1% إلى 2% من الناتج المحلي الإجمالي، بين 2022 و2023 (الجهة اليسرى) تركّزت بشكل أساسي على البرامج الأساسية للحماية الاجتماعية، التي كانت قد شهدت تراجعاً حاداً في 2021 قبل أن تبدأ بالتعافي التدريجي. في المقابل، تراجعت نفقات الحماية الصحية الاجتماعية من 1% إلى 0.7% من الناتج المحلي الإجمالي. أمّا من ناحية التنفيذ (الجهة اليمنى)، فالصورة أقل إيجابية: إذ ظلّ الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية ثابتاً عند 1% من الناتج المحلي الإجمالي في عامَي 2022 و2023، بينما انخفض إنفاق الحماية الصحية الاجتماعية بمقدار 0.1 نقطة مئوية. ويشير الشكل 6 إلى وجود فجوات في الإنفاق الصحي، إذ لم تتجاوز نسب التنفيذ 38% في 2022 و39% في 2023.

[11] اعتُمد مشروع موازنة 2023 مرجعاً للإنفاق المرصود، بسبب عدم إقرار موازنة.

الشكل 5

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

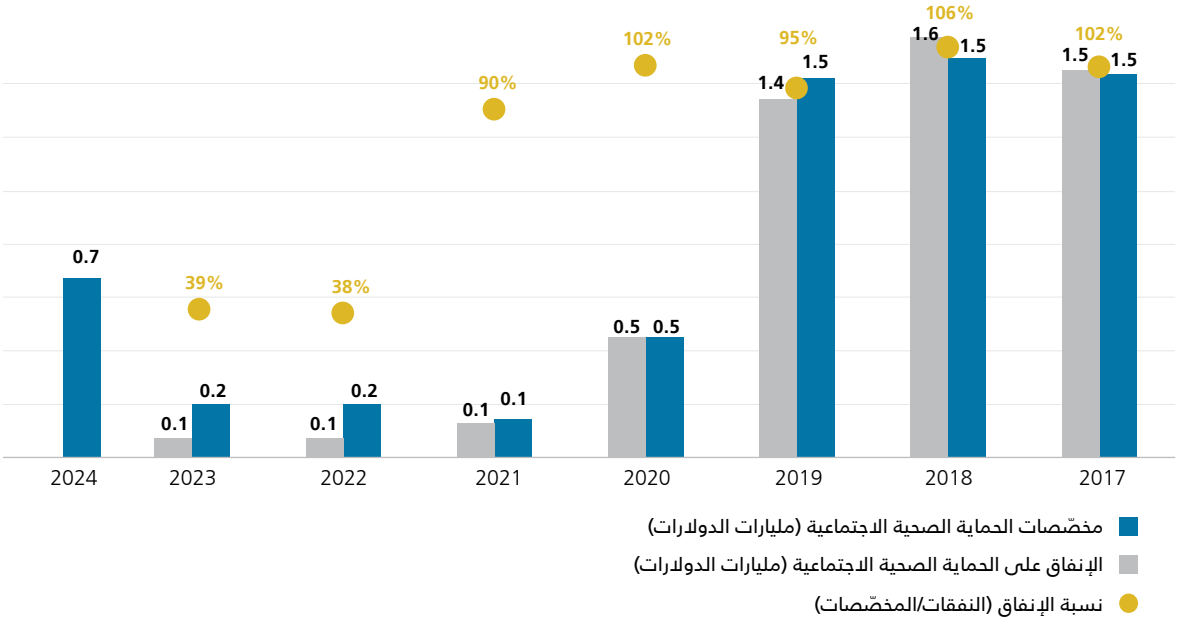


ملاحظات:
- يشمل مجموع مخصّصات ونفقات الحماية الاجتماعية الممثَّل في هذا الرسم البياني مخصّصات ونفقات الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة.
- احتُسب الإنفاق على الحماية الاجتماعية بالدولار الأمريكي حسب المتوسط السنوي لسعر الصرف اليومي في السوق الحقيقية.

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

الشكل 6

نتيجة الإنفاق على الحماية الصحية الاجتماعية بين 2017 و2023



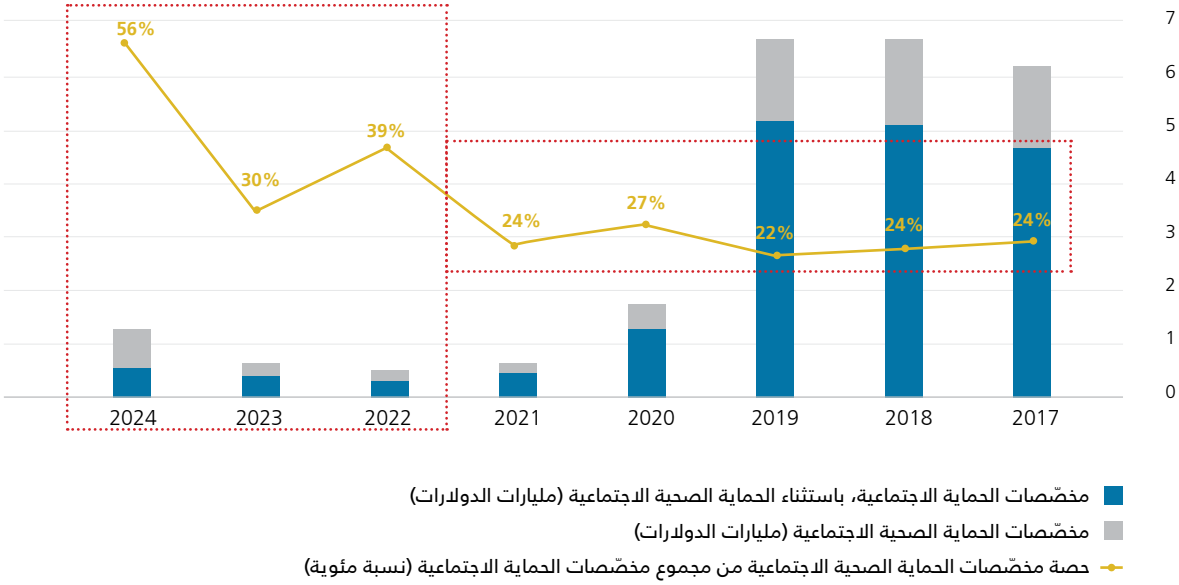
ملاحظات:
- يشمل مجموع مخصّصات ونفقات الحماية الاجتماعية الممثَّل في هذا الرسم البياني مخصّصات ونفقات الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة، باستثناء نفقات ومخصّصات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة لعام 2024 لعدم توفّرها.
- احتُسبت المبالغ بالدولار الأمريكي حسب المتوسط السنوي لسعر الصرف اليومي في السوق الحقيقية.

مصدر إضافي: موقع "Lira Rate".

ويُظهر الشكل 7 تقلّبات ملحوظة في نسبة الموازنة المرصودة للحماية الصحية الاجتماعية من إجمالي نفقات الحماية الاجتماعية، إذ تراوحت هذه النسبة بين 24% و56% خلال فترة 2021-2024. يمكن تفسير هذه التقلّبات بعدم إقرار الموازنة في 2023، ما دفع الوزارات والمؤسسات العامة إلى الإنفاق وفق القاعدة الاثني عشرية ، إضافةً إلى زيادة الاعتماد على تمويل المانحين الخارجيين لقطاع الصحة خارج إطار الموازنة الرسمية. أما بين 2017 و2020، فقد تراوحت نسبة الإنفاق على الحماية الصحية الاجتماعية من إجمالي نفقات الحماية الاجتماعية بين 24% و27% ويعود ذلك على الأرجح إلى ازدياد الحاجة إلى الرعاية الصحية بسبب جائحة كورونا وانفجار مرفأ بيروت. أمّا الارتفاع الملحوظ في نفقات الصحة المرصودة في موازنة 2024، فيشير إلى الأولوية التي منحتها الحكومة لوزارة الصحة، حيث رصدت لها نسبة 13.12% من إجمالي الموازنة مقارنة بنسبة 7.1% فقط في عام 2022[12].

الشكل 7

حصة برامج الحماية الصحية الاجتماعية من إجمالي الحماية الاجتماعية بين 2017 و2024



ملاحظة: يشمل مجموع مخصّصات الحماية الاجتماعية الممثَّل في هذا الرسم البياني المخصّصات المرصودة في الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة، باستثناء مخصّصات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة لعام 2024 لعدم توفّر البيانات.

مصدر إضافي: موقع "Lira Rate".

[12] بيانات مستخرجة من المنصة التفاعلية لموازنة المواطن: https://www.institutdesfinances.gov.lb/

2 الإنفاق على الحماية الاجتماعية تحت المجهر

الصورة: عماد العصيري - unsplash

يقدّم القسم الثاني تحليلاً شاملاً للإنفاق على الحماية الاجتماعية، مبوّباً ضمن أربع مقاربات مختلفة تبعاً لـ:

أ) التصنيف الوظيفي للموازنة؛

ب) مراحل دورة الحياة؛

ج) ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية؛

ود) الفئة المستهدفة.

أ. تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية حسب التصنيف الوظيفي للموازنة: ضرورة إعادة تصنيف بعض البنود لتعكس الحجم الحقيقي للإنفاق على الحماية الاجتماعية

تصنّف وزارة المالية الإنفاق الخاص بالحماية الاجتماعية ضمن فئة تسمّى "الوظيفة العاشرة - الحماية الاجتماعية"[13]، وفق المعايير الدولية. قبل عام 2019، كان من السهل استخدام هذه الأرقام كمؤشر لحجم الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية. لكن مع تفاقم الأزمة، لا سيّما مع إدراج المخصّصات المتعلقة بالتعويضات[14] الاجتماعية لموظفي القطاع العام (التي صنّفتها الدولة كـ "حماية اجتماعية" ضمن الوظيفة العاشرة)، ارتفع الإنفاق المسجّل بشكل كبير، لكنه لم يعكس بدقة حجم الإنفاق الفعلي.

وفق بيانات وزارة المالية، فقد ارتفع الإنفاق المرصود للحماية الاجتماعية بالقيمة الاسمية من 4,297 مليار ل.ل في 2017 (ما يعادل 2.8 مليار د.أ) إلى 82,623 مليار ل.ل في 2024 (ما يعادل 0.9 مليار د.أ)، أي بانخفاض فعلي نسبته 67% بالقيمة الحقيقية، وذلك، رغم إدراج تعويضات إضافية لموظفي القطاع العام صُنِّفت ضمن فئة الحماية الاجتماعية.

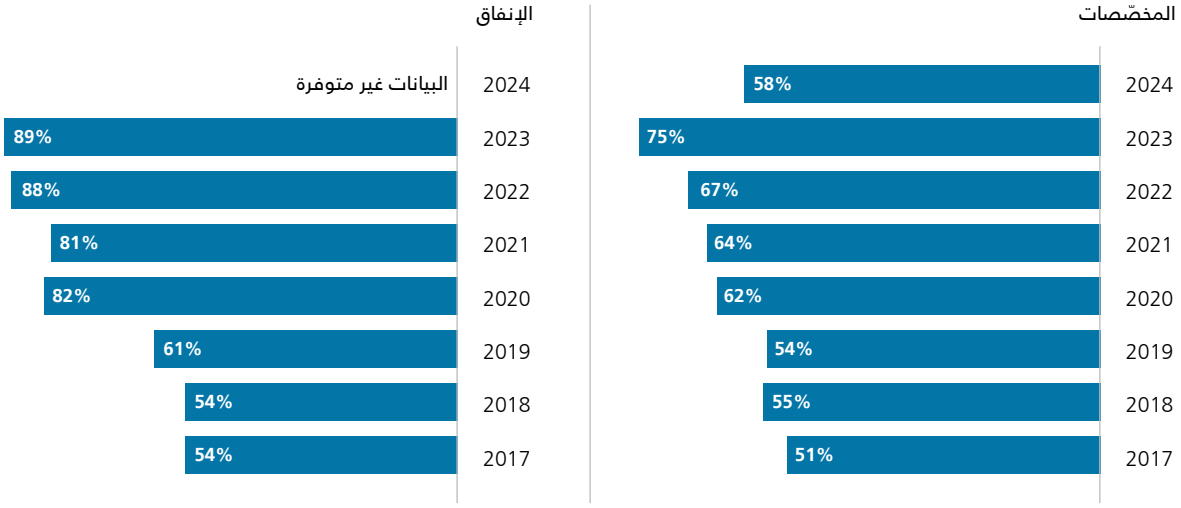
أمّا من حيث الإنفاق الفعلي، فإن الزيادة التي بدأت في عام 2020 (الشكل 8) تعود في الغالب إلى الإنفاق الزائد على بنود الموازنة التالية: مخصّصات النفقات الاجتماعية (2022)؛ مساهمات الدولة في صندوق تعاضد القضاة (2021 و2022)؛ مساهمات الدولة في الصندوق التعاضدي للنواب (2023)؛ مساهمات الدولة في الصندوق التعاضدي لموظفي البرلمان (2022 و2023)؛ المعاشات التقاعدية (2023)؛ تحويلات إلى مراكز الخدمات الإنمائية (2023)؛ والبرنامج الوطني لمكافحة التسوّل (2023).

[13] تعتمد وزارة المالية اللبنانية دليل إحصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي (GFSM 2001)، الذي يقدم إطاراً، مُعتمد في معظم البلدان، لتصنيف الموازنة وفقاً لأهدافها العامة مثل التعليم والحماية الاجتماعية والسكن. ويحدّد عشر وظائف لإنفاق الحكومة من ضمنها الحماية الاجتماعية (الوظيفة العاشرة).

[14] تصنّف وزارة المالية بدلات الدعم الاجتماعي التي تُمنح كزيادات على رواتب موظفي القطاع العام ضمن إنفاق الحماية الاجتماعية، لكنّنا أعدنا تصنيفها ضمن الرواتب والأجور في هذه المراجعة (الفرضية الثالثة في "المنهجية").

الشكل 8

نفقات الحماية الاجتماعية المصنّفة ضمن الوظيفة العاشرة كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية بين 2017 و2024



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

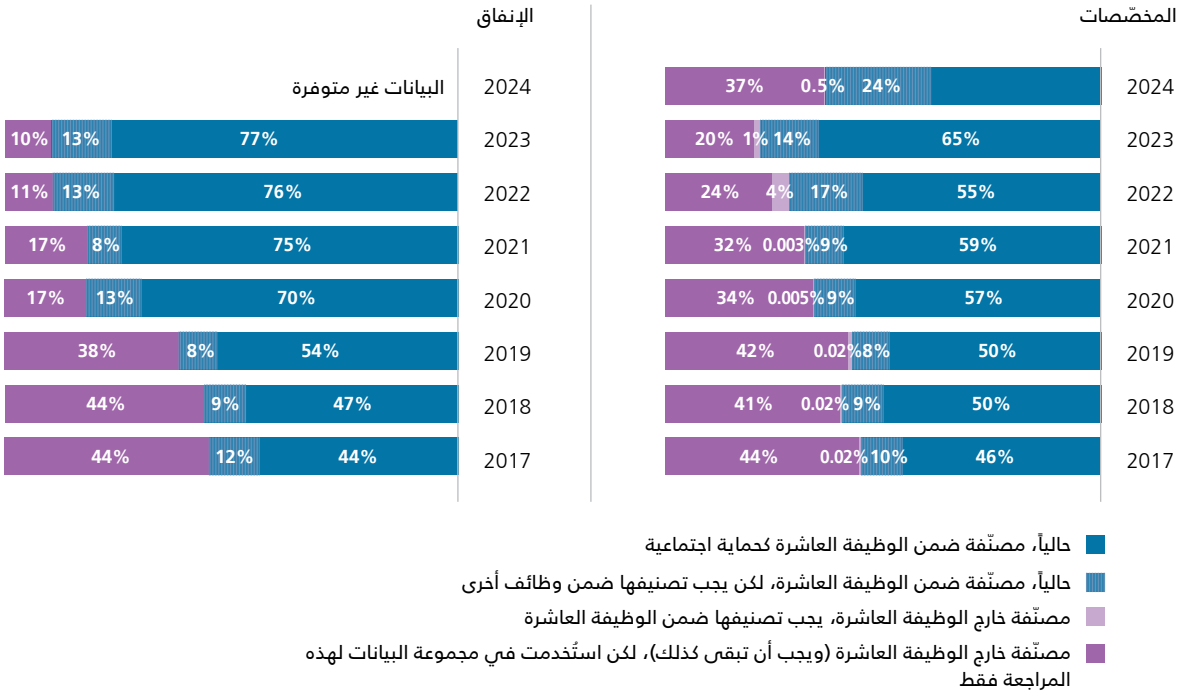
أظهر تحليل أكثر تفصيلاً للبيانات، استناداً إلى معايير منظمة العمل الدولية، وركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في لبنان، ومراجعة معمّقة للتصنيف الوظيفي للحكومات (وزارة المالية، 1996) (وزارة المالية، 2012)، وجود نفقات إضافية للحماية الاجتماعية مصنّفة ضمن وظائف غير الوظيفة العاشرة. وتمثّل هذه النفقات نحو 39% من إجمالي نفقات الحماية الاجتماعية، بحسب السنوات. عادةً ما نجد هذه النفقات ضمن وظائف مثل الصحة (الوظيفة السابعة)، والشؤون الاقتصادية (الوظيفة الرابعة)، والتعليم (الوظيفة التاسعة)، والترفيه والثقافة والدين (الوظيفة الثامنة)، والنظام العام والسلامة العامة (الوظيفة الثالثة).

في المقابل، هناك بنود حالياً مصنّفة ضمن الوظيفة العاشرة لكنها لا تمثّل حماية اجتماعية فعليّة، وتشكّل نحو 14% من إجمالي الإنفاق المخصّص للحماية الاجتماعية.

لإعطاء صورة دقيقة وشاملة لحجم الإنفاق الفعلي، يجب استبعاد هذه البنود وإعادة تصنيفها ضمن وظائف أكثر ملاءمة، مثل الصحة والتعليم (الشكل 9). ويشمل ذلك، على سبيل المثال، نفقات الاستشفاء والخدمات الطبية، وتعويضات المرض والأمومة، ومخصّصات المدارس الخاصة بالقوى الأمنية، والأدوية التي تغطيها وزارة الشؤون الاجتماعية، أو مشاريع التغذية، بما يعكس صورة حقيقية وواضحة للإنفاق على الحماية الاجتماعية. كما يُعاد تصنيف بعض المخصّصات المصنّفة خارج الوظيفة العاشرة رغم ارتباطها بالحماية الاجتماعية ضمن الوظيفة العاشرة، مثل الإعانات والتحويلات إلى منظمات غير حكومية أو صناديق تعاضدية قطاعية محدّدة.

الشكل 9

التصنيف الوظيفي ضمن الوظيفة العاشرة وخارجها بين 2017 و2025[15]



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

ب | تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية حسب دورة الحياة: تركّز الإنفاق على الشيخوخة والناجون

تُحدّد منظمة العمل الدولية في تقريرها العالمي حول الحماية الاجتماعية تسعة فروع رئيسية تُغطّي مختلف مراحل دورة الحياة، 1) الشيخوخة والناجون؛ 2) الأمومة؛ 3) الأسرة والأطفال؛ 4) البطالة؛ 5) إصابات العمل؛ 6) إعانات الإعاقة والعجز؛ 7) دعم الدخل والمساعدات الأخرى؛ 8) الإسكان؛ 9) التعليم الأساسي. وقد تمّت إضافة فئة الصحة في هذا التحليل لتسليط الضوء على الإنفاق المرتبط بالرعاية الصحية الأساسية.

وفق هذا التصنيف، استحوذت فئة الشيخوخة والناجون على الحصة الأكبر من الإنفاق العام المخصّص للحماية الاجتماعية، تليها الصحة، ثم دعم الدخل والمساعدات الأخرى، التي تشكّل مجتمِعةً نحو 90% من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية. لم تُرصد أيّ مخصّصات لإعانات الإعاقة والعجز قبل 2024[16]، في حين كان الإنفاق على الأمومة والإسكان محدوداً جداً.

وقد أدّى التركيز الكبير على الإنفاق على الشيخوخة والناجون إلى تراجع مخصّصات دعم الدخل ومساعدات أخرى، التي انخفضت إلى 2% في عامَي 2020 و2021، بالإضافة إلى تقليص الإنفاق على التعليم الأساسي (الشكل 10).

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

[16] أُقِرّ في 2023 البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة، بتمويل من المساعدات الإنمائية. في موازنة 2024، خصّصت وزارة الشؤون الاجتماعية بنداً بقيمة 150 مليار ل.ل للمساهمة في تمويل البرنامج.

يخُصِّص الجزء الأكبر من الإنفاق على **فئة الشيخوخة والناجون** لتغطية المعاشات التقاعدية في القطاع العام، وقد شكّلت نحو 86.7% من إجمالي الموازنة المخصّصة لهذه الفئة بين عامَي 2017 و2023. أمّا تعويضات نهاية الخدمة للعاملين في القطاع الخاص، فقد شكّلت النسبة المتبقية، بمعدل 13.3%، خلال الفترة ذاتها. ورغم إدراج مبالغ محدودة كمساهمات حكومية لرؤساء البلديات ضمن الموازنات السنوية، إلا أنّه لم يُسجَّل أيّ إنفاق فعلي على هذا البند.

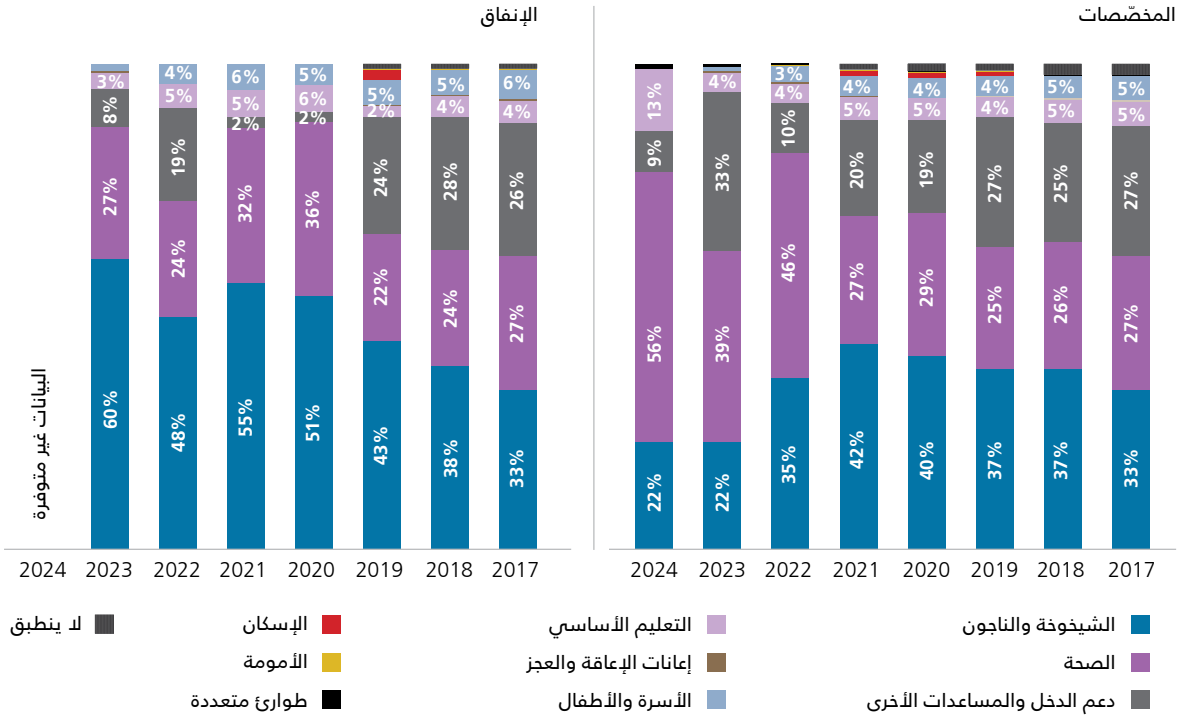
في **فئة الصحة**، تبيّن أنَّ نفقات الاستشفاء استحوذت على الحصّة الأكبر من الإنفاق، بواقع 43% من الإجمالي. وجاءت نفقات المرض والأمومة التي يتكفّل بها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص في المرتبة الثانية بنسبة 33%. كما بلغت نفقات الأدوية حوالي 12%، ونفقات المرض 8.4%. أما المساهمات الحكومية للمستشفيات العامة، التي تُعدّ شريان حياة للفئات الأكثر فقراً وهشاشة، فقد تقلّصت بشكل ملحوظ إلى ما دون 0.5%.

في **فئة دعم الدخل والمساعدات الأخرى**، استحوذت التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان على الحصّة الأكبر من الإنفاق، حيث شكّلت نحو 56% من إجمالي النفقات. وجاءت في المرتبة الثانية الزيادات على معاشات التقاعد، التي بلغت 22.7% من الإنفاق خلال عامَي 2022 و2023 فقط. أما مساهمات الدولة في صناديق التعاضد ومنها صندوق القضاة، وصندوق أساتذة الجامعة اللبنانية، وصندوق النواب، وغيرها، فقد مثّلت نحو 6% من إجمالي هذه الفئة. في المقابل، لم تتجاوز نفقات برامج الرفاه الاجتماعي نسبة 4%.

أخيراً، في **فئة التعليم**، خُصِّص نحو 60% من الموازنة لتغطية نفقات التعليم في المدارس الخاصة التابعة للقوى الأمنية. وتكفّلت تعاونية موظفي الدولة بـ 23% من النفقات التعليمية للموظفين المدنيين، في حين أنفقت وزارة التربية والتعليم العالي نحو 9% كمساهمات للمدارس الخاصة المجانية ولبرامج التعليم الأساسي. أمّا الإعفاء من رسوم التسجيل ودعم الكتب المدرسية، فلم يحصل إلا على 7% من الإنفاق التعليمي.

الشكل 10

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



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

ج تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفق ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية: أولوية للتأمين الاجتماعي والوصول المالي إلى الرعاية الصحية

في شباط 2024، أطلقت الحكومة اللبنانية الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، التي تمثّل مقاربة شاملة ومتكاملة للإصلاحات الاجتماعية في البلاد. وتهدف إلى توسيع نطاق التغطية بما يضمن شمولية أكبر، إلى جانب تعزيز الأطر المؤسساتية والحَوكمة، وضمان الاستدامة المالية على المدى الطويل.

تقوم الاستراتيجية على خمس ركائز أساسية:
1) المساعدات الاجتماعية؛
2) التأمين الاجتماعي؛
3أ) الوصول المالي إلى الرعاية الصحية؛
3ب) الوصول المالي إلى التعليم؛
4) الإدماج الاقتصادي وتنشيط سوق العمل؛
و5) الرعاية الاجتماعية

ويُظهر تحليل الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية، وفق هذه الركائز، أنَّ الحصّة الأكبر من التمويل تركّزت على التأمين الاجتماعي والوصول المالي إلى الرعاية الصحية، لا سيّما قبل تفاقم الأزمة الاقتصادية (الشكل 11).

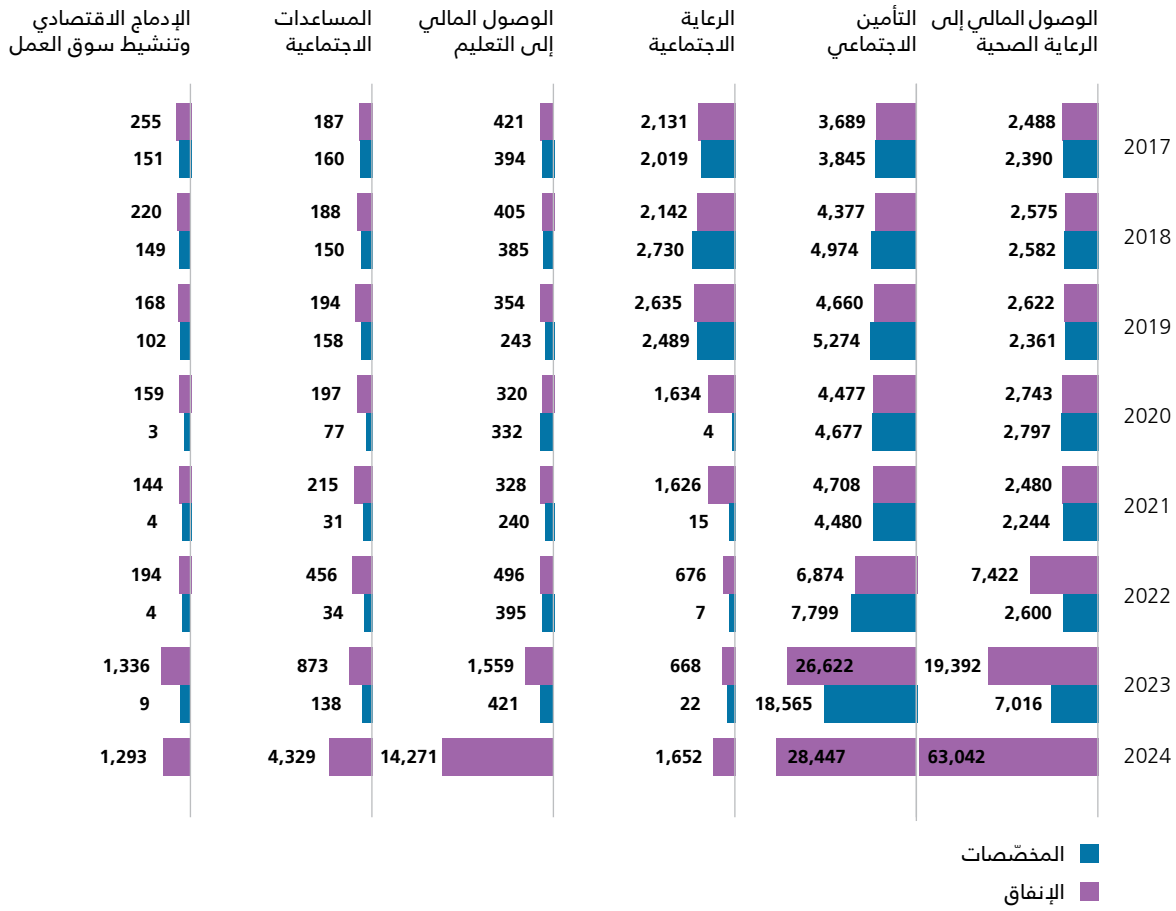
في المساعدات الاجتماعية: استحوذت تحويلات مؤسسة كهرباء لبنان على الحصة الأكبر من الإنفاق على المساعدات الاجتماعية، بما يفوق 95% من إجمالي المخصّصات. وخصّص 2.75% لدعم الإسكان، في حين لم تتجاوز النفقات التشغيلية للبرامج الاجتماعية المباشرة - مثل البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً، وبرنامج الحقوق والوصول، وبرنامج الوجبات المدرسية - نسبة 1.65% من الإجمالي.

في التأمين الاجتماعي: شكّلت معاشات التقاعد لموظفي القطاع العام البند الرئيسي في التأمين الاجتماعي، إذ استحوذت على نحو 76.8% من إجمالي الإنفاق. بينما بلغت حصة تعويضات نهاية الخدمة التي يدفعها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص 10.9%. أما المساعدات الاجتماعية الأخرى، مثل إعانات العائلة والزواج والوفاة والتعليم، فقد بلغت نسبتها 9.7%.

في الوصول المالي إلى الرعاية الصحية: بلغت نفقات الاستشفاء 43.8% من الموازنة المُنفَّذة، توزّعت بين 20.8% للقوى الأمنية، و18.3% لوزارة الصحة العامة، و4.7% لتعاونية موظفي الدولة. كما خُصّص نحو 42.1% لتغطية نفقات المرض والأمومة، منها 4.45% للقوى الأمنية. وبلغت نفقات الأدوية 7.1%، معظمها موجّه للقوى الأمنية والعسكرية.

الشكل 11

الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفق ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بين 2017 و2024 (مليارات الليرة اللبنانية)



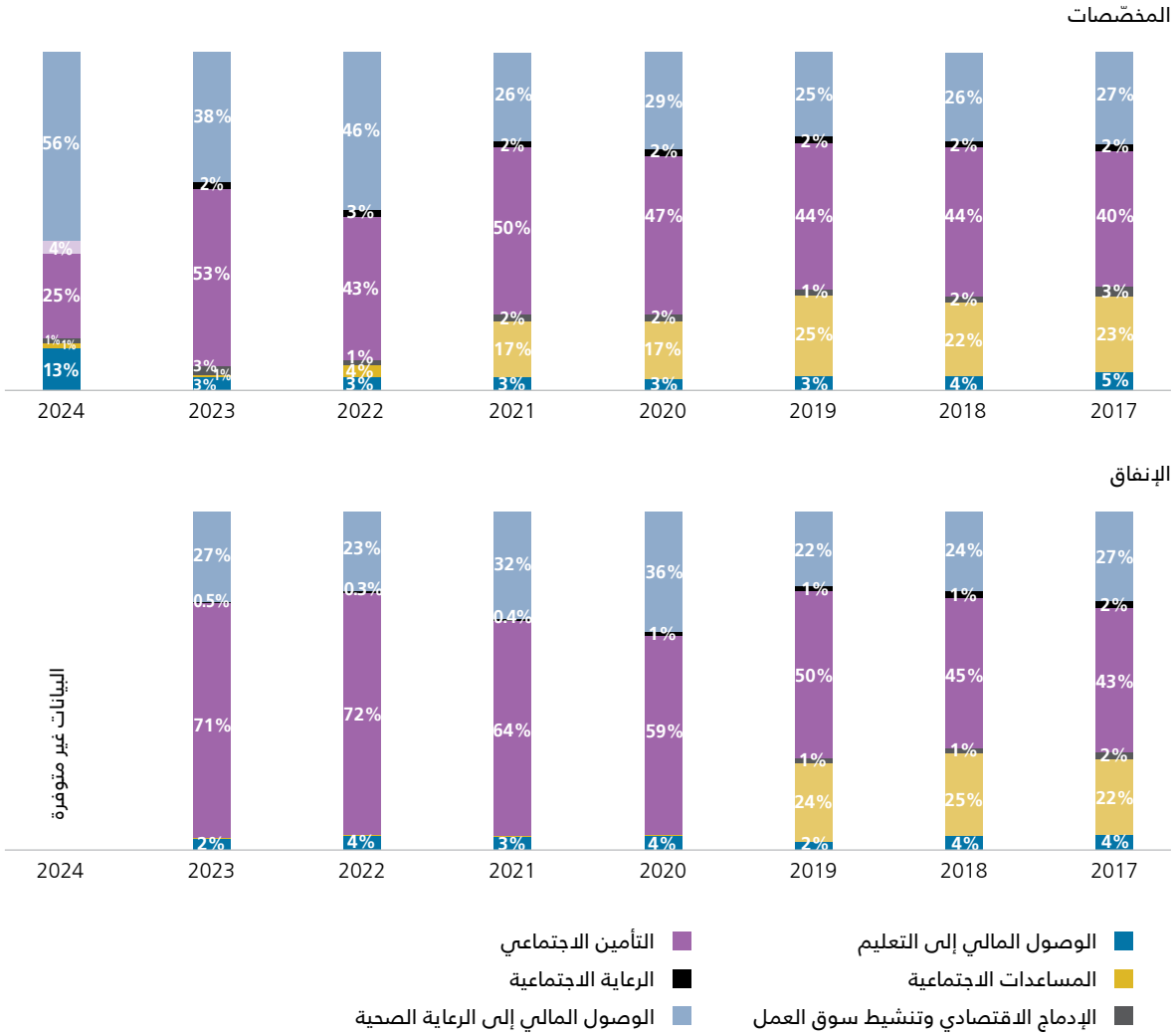
ملاحظة: يشمل مجموع نفقات الحماية الاجتماعية الممثَّل في هذا الرسم البياني نفقات الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة، باستثناء بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة لعام 2024 لعدم توفّرها.

عند مراجعة الإنفاق الفعلي خلال الفترة المعنية، يتبيّن أنَّ التأمين الاجتماعي والوصول المالي إلى الرعاية الصحية استحوذا معاً على نحو 95% من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية. في المقابل، لم يتجاوز الإنفاق على المساعدات الاجتماعية اعتباراً من عام 2020 نسبة 1% من الإجمالي (الشكلين 11 و12). ويعود هذا التراجع إلى إلغاء سياسة الدعم وتعليق التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان، فضلاً عن توقّف المساهمات الموجّهة إلى الكيانات الخاصة (النازحين) وإلى دعم قروض الإسكان.

مع تراجع سياسة الدعم، أصبحت الخدمات العينيّة والتحويلات النقدية أداتَيْ التدخُّل الأساسيَّتَيْن (الشكل 13).

الشكل 12

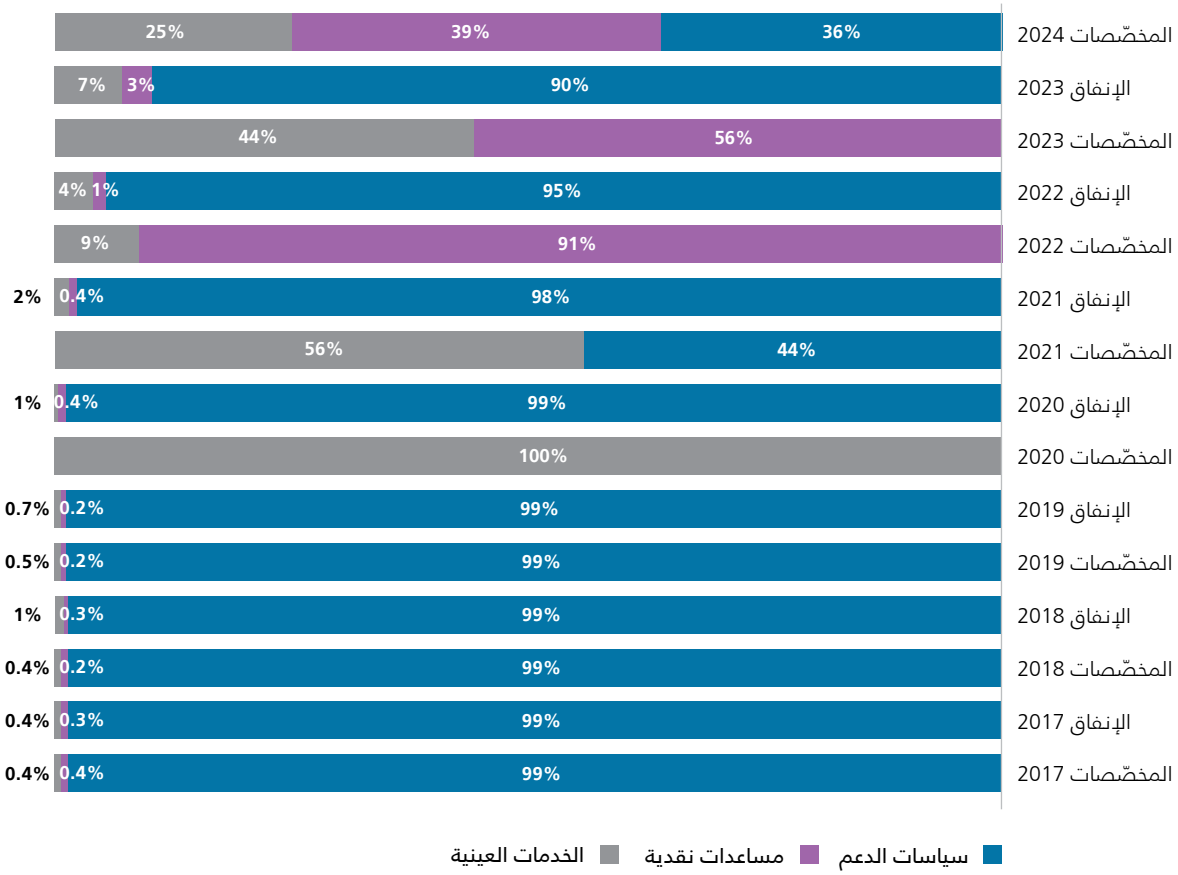
الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفق ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بين 2017 و2024 (كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية)



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

الشكل 13

توزيع برامج المساعدات الاجتماعية بحسب نوع الخدمة بين 2017 و2024



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

٦ تحليل الإنفاق على الحماية الاجتماعية تبعاً للفئات المستفيدة: أولوية للقطاع العام رغم تنوُّع التقديمات

تمّ تصنيف المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية في لبنان إلى ست فئات رئيسية:

1) الفقراء و/أو الأشخاص الأكثر هشاشة؛

2) القطاع العام - موظفون مدنيون، والقوى الأمنية والعسكرية؛

3) موظفو القطاع العام المدنيون؛

4) القوى الأمنية والعسكرية؛

5) العاملون في القطاع الخاص؛

و6) منافع عامة.

تُظهر البيانات أنَّ القطاع العام لطالما كان المستفيد الأكبر من الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان، مع حصول القوى الأمنية والعسكرية على نفقات أكثر من تلك المخصّصة للمدنيين، سواء من حيث الإنفاق المرصود أو المنفّذ.

الجدول 1

نظام التقاعد العام يحتاج إلى إصلاح

يُعَدّ نظام التقاعد العام في لبنان سخيّاً من حيث التصميم، غير أنَّ الأزمة الاقتصادية والمالية الأخيرة فرضت عليه تحدّيات كبيرة على مستوى الفعالية. تراجعت القيمة الفعلية للمعاشات التقاعدية بشكل حاد، ورغم إدخال تعديلات تدريجية واستثنائية (لا تزال تُحتسب خارج الأجر التقاعدي الأساسي)، أصبحت نفقات التقاعد في 2024 تشكّل أقل من 25% من قيمتها الحقيقية قبل الأزمة.

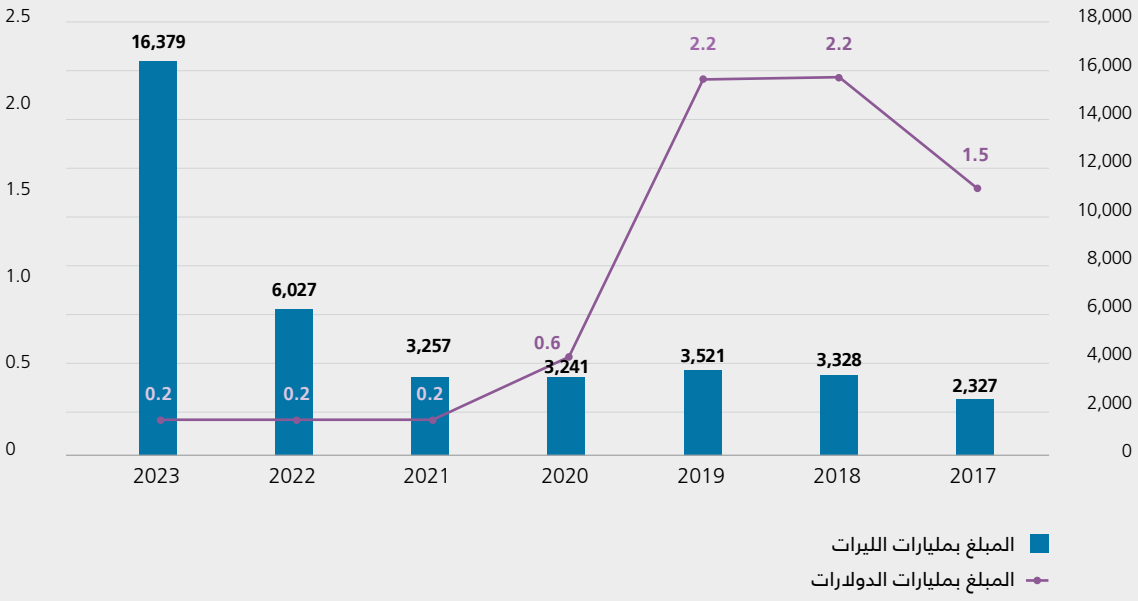
يشكّل هذا النظام، المُموَّل بكامله من الموازنة العامة، عبئاً مالياً ثقيلاً على الإنفاق العام. كما أنه لا يشمل سوى الموظفين الدائمين في القطاع العام، من ضمنهم الإداريون، والأساتذة، والقضاة، والجيش والقوى الأمنية. أمّا باقي موظفي القطاع العام كمظفي المؤسسات العامة وموظفي المؤسسات المملوكة للدولة، فيخضعون للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (الذي يقدّم تعويضات نهاية الخدمة فقط، لحين إقرار القانون الجديد رقم 319)، فيما يُستثنى المتعاقدون والموظفون المؤقتون أو الأجراء المياومون كلياً. ويُقدَّر عدد المستفيدين بنحو 131,000 فرد - أي 2% تقريباً من إجمالي السكان.

رغم محدودية تغطيته، يُعدّ هذا النظام مكلفاً وغير مستدام مالياً إذ تمثّل معاشات تقاعد موظفي الدولة ثاني أكبر بند في الإنفاق بعد الرواتب والأجور. وفي 2024، استحوذ على 13% تقريباً من الموازنة العامة. أخيراً، إنّه نظام غير عادل، إذ تُسجَّل تفاوتات كبيرة في المنافع بين الفئات المستفيدة، لا سيّما بين الموظفين المدنيين والعسكريين.

يجب معالجة هذه الاختلالات عبر إصلاحات بنيوية وفق مبادئ الكفاية، والاستدامة، والعدالة، وقابلية التوقّع، والشفافية بهدف استعادة القيمة الحقيقية للمنافع تدريجياً ضمن القيود المالية الحالية، وضمان الاستدامة المالية للنظام على المدى الطويل.

المصدر: تقارير وعروض البنك الدولي

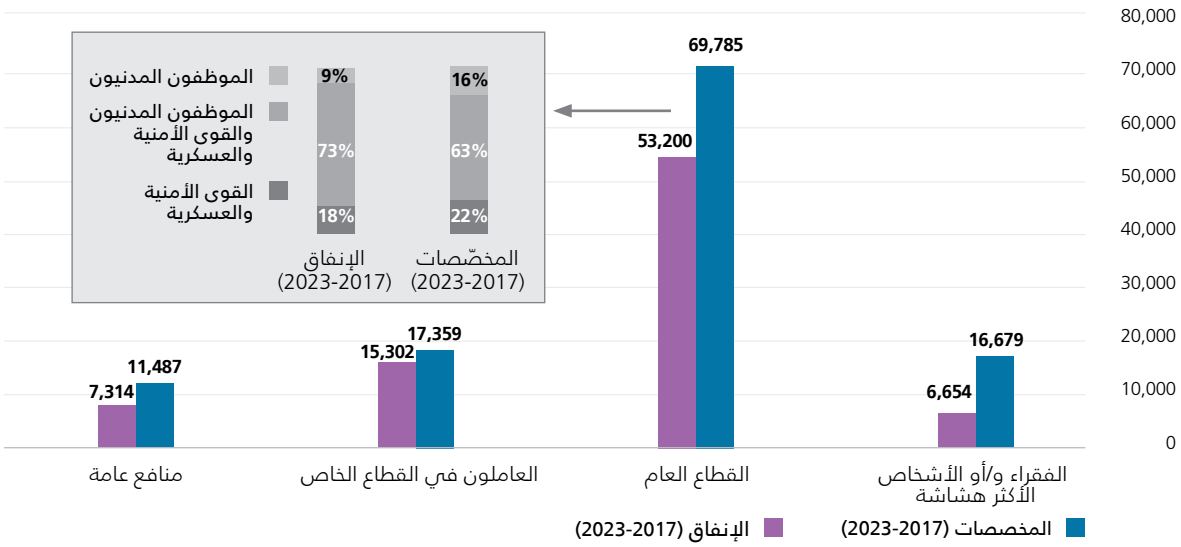
الإنفاق على معاشات التقاعد بين 2017 و2023 بالليرة اللبنانية والدولار الأمريكي



شهد الإنفاق على الحماية الاجتماعية عبر السنوات الماضية ضعفاً في تمويل مختلف الفئات، ولا سيّما الفقراء و/أو الفئات الأكثر هشاشة (الشكل 14)، إلا أنّ عام 2024 مثّل نقطة تحوّل في هذا الاتجاه. إذ خُصّص جزء أكبر من الموازنة لهذه الفئات، في خطوة تعكس اعترافاً متزايداً بأهمية تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي. ويبرز في هذا السياق التزام الحكومة اللبنانية بالمساهمة في تمويل برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة من الموارد المحلية، من خلال رصد 150 مليار ليرة لبنانية ضمن موازنة 2024. يمثّل هذا التطوّر تحوّلاً إيجابياً نحو توجيه الموارد إلى الفئات الأكثر حاجة، رغم أنّ الحصة الأكبر من المخصّصات والإنفاق الفعلي ما زالت تتركّز في القطاع العام (الشكل 15).

الشكل 14

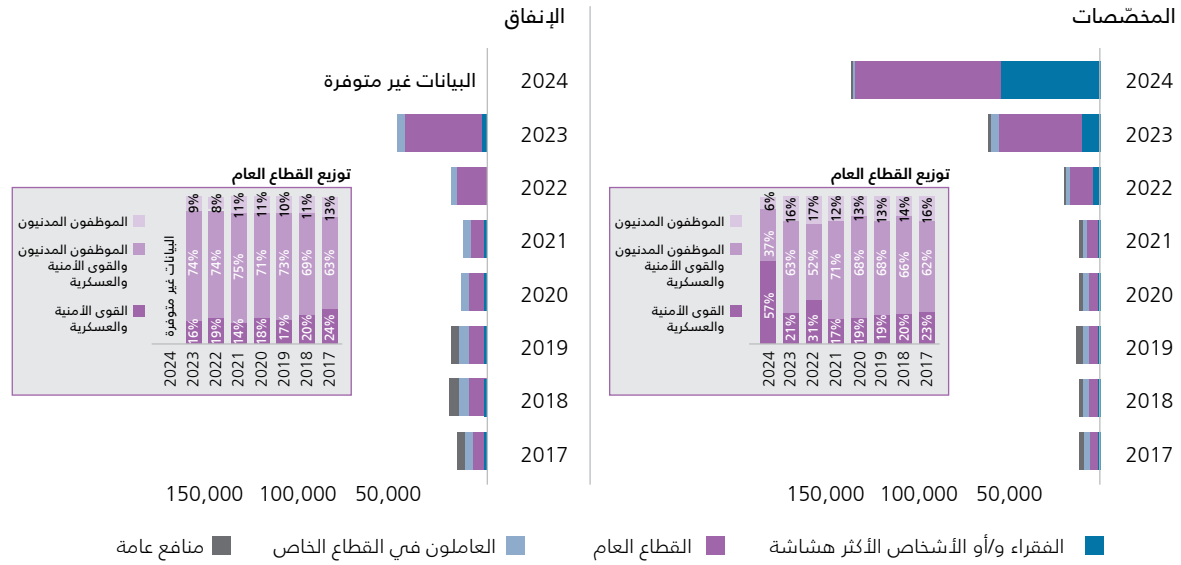
توزيع الإنفاق على الحماية الاجتماعية حسب الفئات المستفيدة بين 2017 و2023 (مليارات الليرة اللبنانية)



ملاحظة: يشمل مجموع مخصّصات ونفقات الحماية الاجتماعية الممثّل في هذا الرسم البياني مخصّصات ونفقات الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة.

الشكل 15

توزيع الإنفاق السنوي على الحماية الاجتماعية حسب الفئات المستفيدة بين 2017 و2023 (مليارات الليرة اللبنانية)



ملاحظة: يشمل مجموع مخصّصات ونفقات الحماية الاجتماعية الممثّل في هذا الرسم البياني مخصّصات ونفقات الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة.

باستثناء خدمات الرعاية الصحية، تلقّت مختلف الفئات المستفيدة دعماً للدخل[17]. غير أنّ حجم الاستفادة تفاوت بشكل واضح بين المجموعات. فقد حظيت القوى الأمنية والعسكرية بالنصيب الأكبر من نفقات الأمومة والدعم الموجَّه للوصول إلى التعليم الأساسي، في حين اقتصر دعم العاملين في القطاع الخاص على نظام المساهمات عبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي يوفّر تعويضات نهاية الخدمة وبعض التقديمات المرتبطة بالأسرة والأطفال. أمّا الأشخاص ذوو الإعاقة، فرغم أنّ جميعهم يُعتبرون مؤهَّلين نظرياً للحصول على بدل الإعاقة، فإن المستفيدين الفعليين انحصروا في الغالب ضمن الفقراء و/أو الأشخاص الأكثر هشاشة. يعكس هذا التفاوت فجوة ملحوظة بين القاعدة التشريعية للاستحقاق وبين واقع التوزيع الفعلي للمنافع، حيث يظلّ الدعم أكثر تركّزاً لصالح فئات محدّدة على حساب الأكثر احتياجاً (الجدول 2).

الجدول 2

توزيع مخصّصات الحماية الاجتماعية عبر مراحل دورة الحياة حسب الفئات المستفيدة (كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق)

	الفقراء و/أو الأشخاص الأكثر هشاشة	موظفو القطاع العام المدنيون	القوى الأمنية والعسكرية	القطاع العام- موظفون مدنيون وقوى أمنية وعسكرية	العاملون في القطاع الخاص	منافع عامة
التعليم الأساسي	6%	5%	89%			
بدل الإعاقة	100%					
الأسرة والأطفال		34%	3%		63%	
الرعاية الصحية	51%	7%	34%		7%	0.3%
الإسكان						100%
الأمومة		9%	91%			
طوارئ متعدّدة		100%				
الشيخوخة والعجز والناجون				91%	9%	
دعم الدخل ومساعدات أخرى	19%	9%	0.3%	35%	7%	29%

[17] يشير دعم الدخل عادة إلى المساعدات المالية المقدّمة للأفراد أو الأسر لضمان تلبية احتياجاتهم الأساسية، خاصة في حال ضعف أو انقطاع الدخل. قد يكون على شكل تحويلات نقدية.

3 الهيكل التمويلي للحماية الاجتماعية

الصورة: بوريالو بيدروفيجادو عمير - unsplash

يسلّط هذا القسم الضوء على أبرز مصادر التمويل التي ارتكزت إليها برامج الحماية الاجتماعية في السنوات الأخيرة، بما في ذلك الموازنة العامة، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تعاونية موظفي الدولة، سلف الخزينة، إضافةً إلى التمويل الموفَّر من الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية.

أ العوامل المحدِّدة لاحتياجات تمويل الحماية الاجتماعية

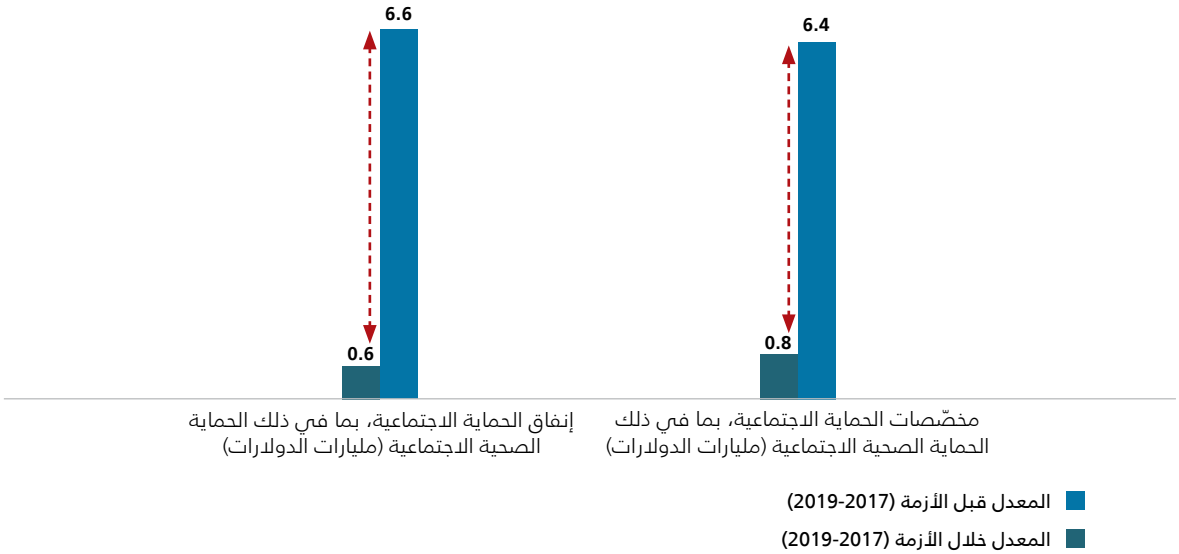
يتأثر حجم احتياجات تمويل الحماية الاجتماعية بثلاثة عوامل رئيسية:

- **مستويات الإنفاق قبل الأزمة[18]:** يشكّل حجم الإنفاق الحكومي على برامج الحماية الاجتماعية قبل الأزمة، إلى جانب التمويل المقدّم من المانحين، قاعدة مرجعية لتقدير الموارد المحلية المتاحة (الشكل 16). ودون الخوض في تقييم فعالية أو كفاءة هذا الإنفاق، يُشير التحليل إلى أنَّ متوسط الإنفاق السنوي في الفترة 2017-2019 بلغ نحو 6.6 مليار دولار أمريكي، شاملة الحماية الصحية الاجتماعية، فيما تراجع هذا المتوسط إلى حوالي 0.6 مليار دولار سنوياً بين 2020 و2023.

تستدعي الحاجة إلى إعادة مستويات الإنفاق على الأقل إلى ما كانت عليه قبل الأزمة، تأمين موارد إضافية تتجاوز ما هو متاح حالياً ضمن الموازنة العامة، بهدف معالجة التآكل الحاصل في التغطية وكفاية المنافع، وتحسين توزيع الإنفاق بين البرامج المختلفة. كما يجب تعزيز مساهمة الحكومة في تمويل البرامج غير القائمة على المساهمات، مع توجيه الموارد بشكل مباشر نحو الفقراء والأشخاص الأكثر هشاشة. ويعتمد تحقيق نظام حماية اجتماعية أكثر عدالة وفاعلية على قدرة الحكومة في تعبئة الموارد المحلية وتحسين التحصيل الضريبي، فضلاً عن قوّة وسرعة التعافي الاقتصادي.

الشكل 16

تقدير فجوة التمويل الناتجة عن الأزمة



ملاحظة: يشمل مجموع مخصّصات ونفقات الحماية الاجتماعية الممثَّل في هذا الرسم البياني مخصّصات وإنفاق الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة.

مصدر إضافي: موقع "Lira Rate".

[18] كان إنفاق الحماية الاجتماعية قبل الأزمة موجَّهاً بالأساس نحو نظام الاشتراكات، في حين كانت الجهات المانحة تموّل جزءاً كبيراً من المساعدات الاجتماعية (أي من خارج الموازنة).

- **زيادة الحاجات الاجتماعية نتيجة الأزمة الاقتصادية والحرب:** كما أشرنا سابقاً، شهدت الاحتياجات الاجتماعية ارتفاعاً كبيراً نتيجة الأزمة الاقتصادية متعدّدة الأبعاد وما أعقبها من حرب. ورغم تنفيذ تدخّلات طارئة، مثل برنامج "أمان" وتوسيع نطاق برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة، والممولّة أساساً من الجهات المانحة، إلا أنّ المساعدات الإنمائية الرسمية وحدها لا تكفي لمواجهة التدهور الحاد في الأوضاع الاجتماعية والمعيشية، خاصة في ظلّ الانكماش غير المسبوق في الاقتصاد، وارتفاع معدّلات البطالة، وتفاقم الهشاشة، وانخفاض القيمة الفعلية للمدخرات والأصول المالية. على سبيل المثال، دعت الأمم المتحدة في خطة استجابتها للبنان لعام 2024 إلى تأمين 2.72 مليار دولار أمريكي لتلبية آثار الأزمات، بهدف تقديم دعم عاجل ومتوسط الأجل لنحو 3,500,000 شخص من الفئات السكانية الهشةّ، بما في ذلك اللبنانيون واللاجئون والمهاجرون (الأمم المتحدة، 2024).
- **وتيرة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية:** تُشكّل الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، الهادفة إلى "توسيع نطاق التغطية والمنافع تدريجياً للبنانيين، وصولاً إلى تحقيق تغطية شاملة وكافية للجميع" (الحكومة اللبنانية، 2023)، عاملاً أساسياً في تحديد حجم الاحتياجات التمويلية السنوية. ورغم عدم صدور تقدير رسمي للتكلفة حتى الآن، فإن أي خطة تنفيذية يجب أن تراعي القدرة المالية للحكومة ومتطلبات ضمان الاستدامة المالية على المدى الطويل.

تأثّر لبنان بشكل كبير بإعلان العديد من الدول تخفيض مساعداتها الخارجية بالإضافة إلى إصدار الإدارة الأميركية أمراً تنفيذياً يقضي بتجميد كافة أشكال المساعدات الخارجية. في هذا السياق المعقّد والمتقلّب، يجب أن تبقى **"القدرة على التمويل والاستدامة"** الركيزتَيْن الأساسيَّتَيْن لأيّ سياسة تهدف إلى تأمين تمويل برامج الحماية الاجتماعية، ما يجعل الحاجة مُلِحّة إلى تعزيز التزام الحكومة اللبنانية بردم فجوة التمويل وإعادة ترتيب أولويات الموارد المحلية بما يضمن دعم واستمرارية الحماية الاجتماعية. إذ لا يمكن تحقيق استجابة مستدامة ومرنة دون وجود التزام وطني واضح ومسؤول تجاه تمويل برامج الحماية الاجتماعية، خاصة في ظل تراجع الدعم الخارجي.

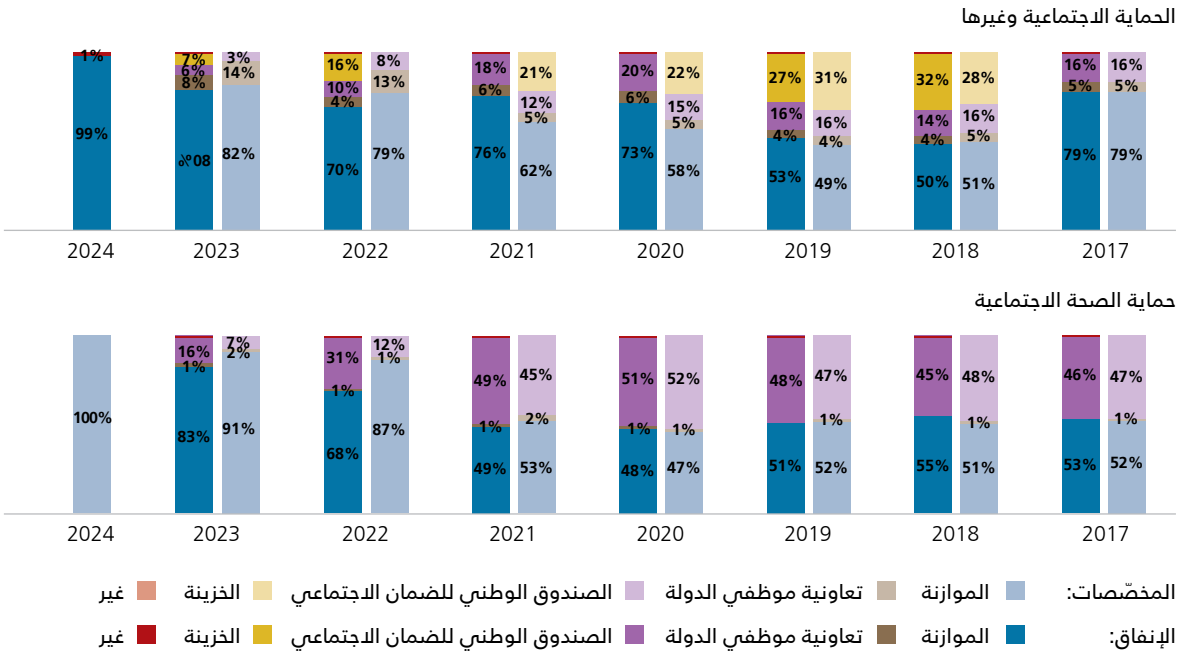
ب | كيف تُموِّل الدولة الحماية الاجتماعية في لبنان؟

يعتمد تمويل برامج الحماية الاجتماعية بشكل رئيسي على الموازنة العامة، وسلف الخزينة، إضافةً إلى المساهمات التي يجمعها كلّ من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة. ولا يشمل هذا التحليل التمويل المقدّم من الجهات المانحة، إذ إنَّ جزءاً كبيراً من التمويل الإنمائي الرسمي المخصّص للحماية الاجتماعية لا يمرّ عبر الموازنة العامة، ما يشير إلى أنَّ الاحتياجات التمويلية الفعلية أكبر بكثير من المبالغ المدرجة في الموازنة.

يتبيّن من تحليل تمويل الحماية الصحية الاجتماعية أنَّ خدمات الرعاية الصحية تموّل بشكل رئيسي من الموازنة العامة ومن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مع ملاحظة تراجع حصة الأخير من إجمالي الإنفاق من 48% في عام 2019 إلى 17% في عام 2023 (الشكل 17). ويعود هذا التراجع إلى عاملَيْن أساسيَّيْن: عدم تعديل تعريفات التغطية الصحية، والتصريح الناقص عن الأجور من قبل أصحاب العمل. ويُعدّ دور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي محورياً في توفير الحماية الاجتماعية، ما يستوجب إجراء إصلاحات جذرية في إدارته وحَوكمته المالية، إلى جانب تحسين البيئة الخارجية، وخاصةً في إطار الشراكة مع القطاع الخاص. فمن دون هذه الإصلاحات، لن يكون ممكناً توسيع نطاق التغطية، أو تحسين الكفاءة، أو ضمان تحقيق القيمة الفضلى من الإنفاق على خدمات الحماية الاجتماعية.

الشكل 17

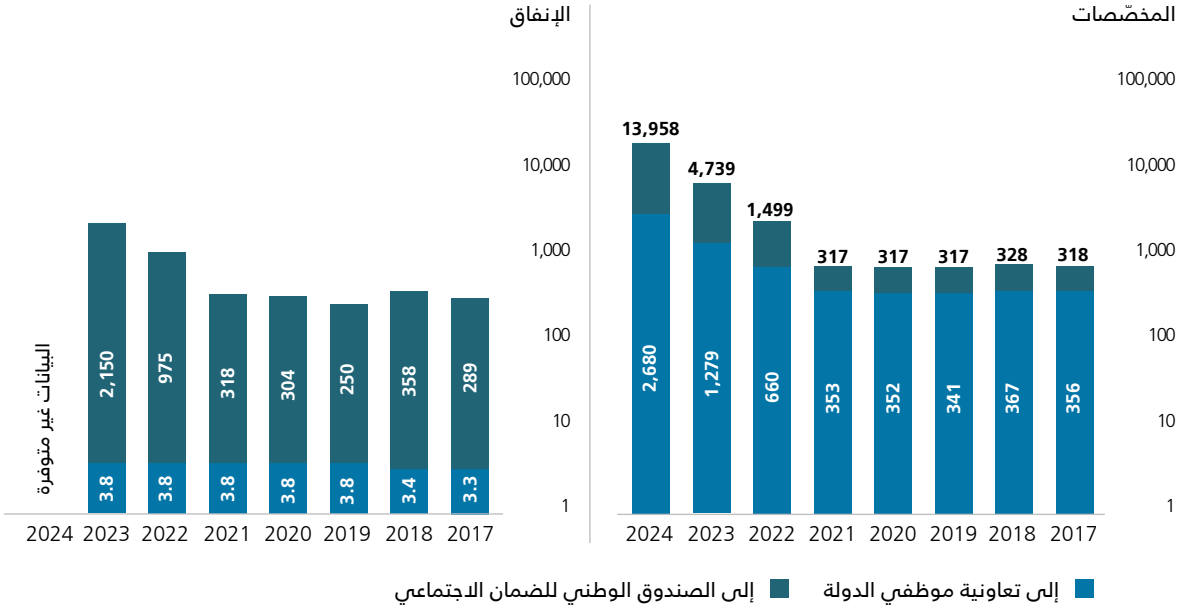
مصادر التمويل المحلي لبرامج الحماية الاجتماعية



عاملٌ آخر يعيق تمويل الحماية الاجتماعية من خلال صناديق التأمين الاجتماعي، يتمثّل بإخفاق الدولة في تسديد مساهماتها كصاحب عمل إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وعدم دفع مستحقات فرع المرض والأمومة كما تنصّ المادة 73 من قانون الضمان الاجتماعي. ونرى في الشكل 18 أنّ الدولة لم تكن تسدّد مساهماتها في الوقت المناسب حتى قبل الأزمة، ما زاد من هشاشة الوضع المالي للصندوق. في المقابل، يُسدَّد جزء من المستحقات لتعاونية موظفي الدولة، ما يزيد من حجم فجوة التمويل بين المؤسستَيْن.

الشكل 18

مساهمات موازنة الدولة كصاحب عمل في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية الموظفين (مليارات الليرة اللبنانية)



ج | استخدام سلف الخزينة لتمويل الحماية الاجتماعية خلال الأزمة

تجاوزت تداعيات الأزمة المالية قدرة الدولة على تمويل برامج الحماية الاجتماعية. وقد أدّت التأخيرات في التعديلات المالية، لا سيّما المتعلّقة بإعادة تحديد الأولويات وإعادة توزيع النفقات، إلى نشوء مسارَيْن تمويليَّيْن محليَّيْن متوازيَيْن:

1. **الأوّل من خلال الموازنة:** مُوّل جزءٌ من الإنفاق على الحماية الاجتماعية من خلال الموازنة العامة، الذي كان يعتمد بدرجة كبيرة على توافر السيولة في وزارة المالية.
2. **الثاني من خارج الموازنة:** لجأت الدولة إلى تمويل جزء من نفقات الحماية الاجتماعية، تحديداً زيادات المعاشات التقاعدية، التي نحلّلها في هذه الدراسة، من خلال سلف الخزينة (الجدول 3). في أكثر الأحيان ما كانت الحكومة تقرّ هذه التدابير بعد إقرار الموازنة، لذا كانت تُموَّل بسلف الخزينة عند توافرها.

أدى اللجوء إلى سلف الخزينة الى خلق فجوة بين السلف المُقرَّة وتلك المُنفَّذة فعلياً. أسهمت هذه الممارسة في زيادة تشرذم مالية الدولة، وتعقيد الجهود الرامية إلى تقييم الحاجات التمويلية الفعلية للحماية الاجتماعية بدقة.

علاوة على ذلك، أدّى اعتماد مسارات تمويل موازية إلى خلل مالي كبير في إعداد الموازنة. كما قوّض دقة التقارير المالية، وأضعف فاعلية الرقابة المالية، وصعّب كثيراً تحليل أو تقييم الإنفاق على مستوى المؤسسات أو القطاعات.

وفي إطار هذه المراجعة، تمّ طلب بيانات من وزارة المالية حول سلف الخزينة المخصّصة للحماية الاجتماعية لعامَيْ 2022 و2023. إلا أنّ هذه البيانات لم تُدرج في قاعدة البيانات المركزية لسببَيْن: (1) تجنّب احتسابها مرَّتين، نظراً إلى أنّ بعض المخصّصات في الموازنة قد تكون مرصودة لسداد سلف خزينة أُقرَّت وصُرِفت مسبقاً؛ (2) تفادي التداخل بين السنوات المالية، حيث قد تُنسب المخصّصات إلى تغطية سلف خزينة صُرفت في سنة سابقة أو ستُصرف في السنة نفسها.

الجدول 3

سلف الخزينة وفقاً لقانون المحاسبة العمومية

وفقاً لقانون المحاسبة العمومية اللبناني، تُعدّ سلف الخزينة مخصّصات مالية مؤقّتة تمنحها الخزينة (الحكومة) إلى الوزارات والمؤسسات العامة لتغطية نفقات عاجلة أو لتلبية حاجات تشغيلية قبل إدراجها رسمياً في الموازنة العامة.

وتنقسم هذه السلف إلى نوعَين رئيسيّين:

- **سلف دائمة:** تُمنح للإدارات العامة لضمان استمرارية عملها خلال السنة المالية، وتُستخدَم عادةً لتغطية النفقات التشغيلية.
- **سلف طارئة:** تُمنح في حالات استثنائية لتلبية حاجات طارئة وغير متوقّعة، وتُستخدَم لنفقات لمرّة واحدة ولا يُتوقَّع تكرارها.

تصدر سلف الخزينة على أساس استثنائي طوال العام لتأمين موارد إضافية لتغطية النفقات غير المتوقّعة. وفي حين لا يُوصى بهذه الممارسة، فقد استخدمتها الحكومة بشكل واسع بين 2006 و2016، لإدارة النفقات الإضافية وحاجات الإدارات العامة في ظلّ عدم إقرار موازنة. تراجع استخدام سلف الخزينة بعد إقرار موازنة 2017، لكنّه عاد إلى الارتفاع منذ بدء الأزمة المالية، بسبب الأوضاع المتغيّرة بسرعة، وتأخُّر إعداد وإقرار الموازنات، والانهيار السريع في سعر صرف الليرة اللبنانية. عليه، قد تكون بعض مخصّصات الموازنة في السنوات الأخيرة، لا سيّما اعتباراً من 2022، أقل من الحاجات الفعلية، خاصةً بعد لجوء الدولة إلى تأمين تعويضات مؤقّتة لموظفي القطاع العام خارج الإطار المعتاد لإعداد الموازنة.

يقدّم الجدول 4 لمحة عن سلف الخزينة التي أقرّتها الحكومة اللبنانية في 2023، والتي بلغت قيمتها 57,518 مليار ل.ل، خُصّص منها 18,273 مليار ل.ل لتمويل الإنفاق على الحماية الاجتماعية (وفقاً للفرضيات المعتمدة في هذه المراجعة)، أي ما يعادل 10% من إجمالي مشروع الموازنة لذلك العام. وقد خُصّص نحو 36,048 مليار ل.ل (أي 62.6% من إجمالي سلف الخزينة الموافَق عليها) لزيادة الرواتب والأجور في القطاع العام (بما في ذلك معاشات التقاعد)، وصُنِّفت من قبل الدولة كمساعدات نقدية، في ظل غياب تصحيح رسمي لسُلَّم الرواتب[19].

من منظور المحاسبة الدولية، يجب تصنيف هذه الزيادات (باستثناء الحصص المخصّصة لتمويل معاشات المتقاعدين) على أنها رواتب وأجور، رغم عدم احتسابها ضمن الراتب الأساسي (الجدولان 4 و5). بالتالي، استُثنِيَت من مجموع سلف الخزينة المصنّفة ضمن الحماية الاجتماعية، ممّا خفّض نسبة سلف الخزينة لعام 2023 المصنّفة كتمويل للحماية الاجتماعية (التي تشمل الحماية الصحية والتعليم) إلى 32% فقط من إجمالي السلف الموافَق عليها.

رغم هذا التعديل، بقي حجم الإنفاق على الحماية الاجتماعية المُموَّل عبر سلف الخزينة كبيراً ويجب أخذه في الاعتبار للحصول على صورة دقيقة عن حجم الإنفاق الفعلي للدولة اللبنانية على الحماية الاجتماعية، والتزاماتها المالية أو عند التفكير في إعادة تخصيص النفقات.

إذا ما تعمّقنا في دراسة أنماط نتائج سلف الخزينة (الجدول 4) فسنجد أنَّ تقدير قدرة الحكومة على الاستفادة الفعلية من الأموال المخصّصة لم يكن دقيقاً. إذ يُقدَّر معدّل نِسَب النقص في الإنفاق، المتعلّقة بجميع سلف الخزينة المخصّصة للحماية الاجتماعية بـ 51%، ما يسلّط الضوء على الفجوة المتكرّرة بين الالتزامات في خطط الحكومة وقدرتها الفعلية على الصرف. لم نتحقّق من أسباب هذه الفجوة في الإنفاق في هذا التقرير.

[19] في سياق هذه المراجعة، لم نصنّف الزيادات على الرواتب ضمن الإنفاق على الحماية الاجتماعية.

الجدول 4

الإنفاق المموَّل من سلف الخزينة في 2023 (مليارات الليرات اللبنانية)

هدف السلفة	الإدارات العامة		المؤسسات العامة		الهيئات المستقلة		المجموع	
	قيمة السلفة	الإنفاق الفعلي	قيمة السلفة	الإنفاق الفعلي	قيمة السلفة	الإنفاق الفعلي	قيمة السلفة	الإنفاق الفعلي
الرواتب والأجور والتقديمات المرتبطة بها	10,483	4,545	3,468	3,468	16	16	**13,967**	**8,029**
المساعدات الاجتماعية المؤقتة لموظفي القطاع العام	25,200	1,198	48	48	-	-	**25,248**	**1,246**
تسوية الالتزامات المالية	27	27	-	-	-	-	**27**	**27**
تغطية نفقات صحية واجتماعية	2,650	2,650	3,750	3,750	-	-	**6,400**	**6,400**
تغطية نفقات مدرسية	22	22	-	-	-	-	**22**	**22**
دعم الأساتذة والمدرّسين والمتعاقدين في وزارة التربية	1,050	1,050	-	-	-	-	**1,050**	**1,050**
زيادات مؤقّتة على معاشات التقاعد مموّلة من سلف الخزينة	10,800	1,433					**10,800**	**1,433**
إجمالي سلف الخزينة	**50,232**	**10,928**	**7,267**	**7,267**	**16**	**16**	**57,518**	**18,212**
إجمالي سلف الخزينة لتمويل الإنفاق على الحماية الاجتماعية	**14,523**	**5,156**	**3,750**	**3,750**	**-**	**-**	**18,273**	**8,906**
نسبة تمويل الحماية الاجتماعية من إجمالي سلف الخزينة	**29%**	**47%**	**52%**	**52%**	**-**	**-**	**32%**	**49%**

ملاحظة: البيانات باللون الأزرق مصنّفة ضمن الإنفاق على الحماية الاجتماعية وفقاً للفرضيات المعتمدة في هذه المراجعة.

المصدر: بيانات سلف الخزينة لعام 2023، وزارة المالية، مديرية الخزينة.

الجدول 5

لمحة عن الزيادات المؤقّتة على رواتب موظفي القطاع العام

مع استمرار الأزمة المالية، انخفضت قيمة رواتب موظفي القطاع العام إلى ما دون 5% من قيمتها قبل الأزمة. لتعويض هذا الانخفاض، بدأت الحكومة منذ عام 2021 باتخاذ سلسلة من التدابير الاستثنائية من خلال مراسيم وقرارات هدفت إلى رفع مداخيل الموظفين في القطاع العام.

لكنّ هذه المراسيم والقرارات المتتالية، صدرت في غياب أيّ استراتيجية شاملة لتعديل الرواتب، تعالج ولو تدريجياً، التدهور الحاصل في الرواتب والأجور. كما أتت بأثر رجعي في بعض الأحيان، مما صعّب احتساب قيمتها وتدقيقها لاحقاً.

تجدر الإشارة إلى أن هذه الإجراءات لم تترافق مع رصد اعتمادات في بنود الموازنة الخاصة بالرواتب والأجور، ما أدّى إلى تحويلات غير مخطّطة وغير مدرجة ضمن الموازنة من احتياطي الموازنة إلى الإدارات العامة، ومن الدولة إلى المؤسسات العامة، الأمر الذي نتج عنه طلبات متكرّرة لسلف خزينة تعجز معظم المؤسسات عن تسديدها في المدى المنظور.

فيما يلي قائمة المراسيم والقرارات التي تناولت زيادات الرواتب والتعويضات لموظفي القطاع العام، بمن فيهم المتقاعدون:

- **المرسوم رقم 8737 صادر في 2022/01/28** منح مساعدة اجتماعية شهرية توازي نصف الراتب أو المعاش التقاعدي، بحد أدنى 1,500,000 ل.ل وحد أقصى 3,000,000 ل.ل شهرياً.
- **المرسوم رقم 8838 صادر في 2022/02/22،** يمدّد الترتيبات المؤقّتة السابقة في انتظار إقرار موازنة 2022.
- **المرسوم رقم 9718 صادر في 2022/07/20،** يرفع قيمة المساعدات الاجتماعية المقدّمة.
- **المرسوم رقم 9754 صادر في 2022/07/28،** يقدّم بدل إنتاجية لموظفي القطاع العام حسب الفئة الوظيفية، بشرط الحضور إلى المركز ثلاثة أيام أسبوعياً على الأقل.
- **المرسوم رقم 11225 صادر في 2023/04/18،** يعدّل بدل النقل اليومي وتعويضات الرواتب لموظفي القطاع العام، وتعديل تعويض بدل النقل الشهري المقطوع للمفتّشين العامين والمفتّشين المساعدين في هيئة التفتيش المركزي.
- **المرسوم رقم 11227 صادر في 2023/04/18،** يمنح تعويضاً مؤقّتاً لجميع العاملين والمتقاعدين في القطاع العام المستفيدين من معاشات تقاعدية.
- **المرسوم رقم 12030 صادر في 2023/11/09،** يثبّت الحد الأدنى للمعاش التقاعدي عند 7 ملايين ل.ل، ومضاعفة المعاشات التقاعدية ثلاث مرات.
- **المرسوم رقم 13020 صادر في 2024/02/28،** يمنح تعويضاً مؤقّتاً لجميع العاملين والمتقاعدين في القطاع العام.
- **المرسوم رقم 13125 صادر في 2024/03/20،** يعدّل المرسوم 13020 لتضمينه دفعة واحدة شهرية لا تقل عن 800 ألف ل.ل للمتقاعدين (باستثناء العسكريين)، تعادل ثلاثة أشهر من المعاش.
- **قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2024/6 م صادر في 2024/03/21،** يحدّد شروط وقواعد منح تعويض المثابرة في جميع الإدارات العامة.
- **المرسوم رقم 13225 صادر في 2025/04/05،** يمنح مساهمات تعليمية مؤقّتة للموظفين والعاملين الخاضعين لقانون العمل.
- **قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2024/13 صادر في 2024/04/23،** يحدّد شروط ومعايير منح تعويض المثابرة للمؤسسات العامة.
- **المرسوم رقم 14033 صادر في 2024/09/30،** يمنح تعويضاً مؤقّتاً ومساعدة مالية لجميع العاملين والمتقاعدين في القطاع العام المستفيدين من معاشات التقاعد.

يُحتسب الراتب الشهري تبعاً لجميع المراسيم والقرارات أعلاه، التي تختلف مخصّصاتها بحسب الفئة الوظيفية، مع احتساب بدل النقل بناءً على عدد ليترات البنزين المحدّدة لكل فئة، بالإضافة إلى بدل الإنتاجية الشهري الثابت تبعاً للفئة.

يلخّص الجدول أدناه التدابير المؤقّتة التي أدخلتها هذه المراسيم والقرارات تبعاً لدرجة الموظف وفئة الوظيفة:

المصدر القانوني	الشرح	موظفو القطاع العام	المفتشون العامون والمفتشون المساعدون لدى جهاز التفتيش المركزي	السلك العسكري	المتقاعدون من لقطاع العام	مقدّمو الخدمات الفنيّة	المتعاقدون في مؤسسات القطاع التعليمي	الإعفاءات	الشروط
المرسوم رقم 8737 تاريخ 2022/01/28	إعطاء مساعدة اجتماعية شهرية توازي نصف الراتب أو المعاش التقاعدي	نصف راتب عن شهري تشرين الثاني وكانون الأول 2021، بحدّ أدنى قدره 1,500,000 ل.ل. وبحدّ أقصى قدره 3,000,000 ل.ل. شهرياً							يطّبق على جميع الإدارات العامة
المرسوم رقم 8838 تاريخ 2022/02/22	إعطاء مساعدة اجتماعية موقتة على سبيل التسوية لجميع العاملين في القطاع العام مهما كانت مسمياتهم الوظيفية والمتقاعدين الذين يستفيدون من معاش تقاعدي	ما يعادل نصف راتب، يُحتسب على أساس الراتب أو الأجر أو المعاش التقاعدي الأساسي فقط. يتراوح مبلغ الدفع بين 1,500,000 و3,000,000 ليرة لبنانية لكل دفعة		موظفو السلك الدبلوماسي المعيّنون في البعثات اللبنانية في الخارج، كل من يتقاضى تعويضات بغير الليرة اللبنانية بحكم وظيفته				يُحدَّد مقدار المساعدة للأجراء والعاملين المتعاقدين، ومقدّمي الخدمات الفنية من قبل وزير المالية	

المصدر القانوني	الشرح	موظفو القطاع العام	المفتشون العامون والمفتشون المساعدون لدى جهاز التفتيش المركزي	السلك العسكري	المتقاعدون من لقطاع العام	مقدّمو الخدمات الفنيّة	المتعاقدون في مؤسسات القطاع التعليمي	الإعفاءات	الشروط
المرسوم رقم 9718 تاريخ 2022/07/20	زيادة مبالغ المساعدات الاجتماعية المقدّمة	يعادل 100% من الراتب أو الأجر أو المعاش التقاعدي الأساسي (باستثناء أي مكافآت أو بدلات). الحد الأدنى للمساعدة الشهرية: 2,000,000 ل.ل. للموظفين في الخدمة الفعلية 1,700,000 ل.ل. للمتقاعدين الحد الأقصى للمساعدة الشهرية: 6,000,000 ل.ل. للموظفين في الخدمة الفعلية 5,100,000 ل.ل. للمتقاعدين						- موظفو السلك الدبلوماسي المعيّنون في البعثات اللبنانية في الخارج - كل من يتقاضى تعويضات بغير الليرة اللبنانية بحكم وظيفته	يطّبق على جميع الإدارات العامة
المرسوم رقم 9754 تاريخ 2022/07/28	إعطاء تعويض إنتاجية لموظفي الإدارات العامة	- 150,000 ل.ل لموظفي الفئة الخامسة ومقدمي الخدمات الفنية - 200،000 ل.ل لموظفي الفئة الرابعة - 250،000 ل.ل لموظفي الفئة الثالثة - 300،000 ل.ل لموظفي الفئة الثانية - 350،000 ل.ل لموظفي الفئة الأولى يستحق التعويض المذكور في المادة الأولى أعلاه عن شهري آب وأيلول من العام 2022							يشترط للإستفادة من أحكام هذا المرسوم الحضور 3 أيام أسبوعياً على الأقل وذلك من نهار الإثنين حتى نهار الخميس من كل أسبوع وفي حال حضور الموظف إضافة إلى الأيام الأربعة المذكورة أعلاه يوم الجمعة عندها يحتسب تعويض الانتاجية لهذا اليوم على أساس اليوم الخامس في الأسبوع
المادة 111 من قانون موازنة 2022، تاريخ 2022/11/15	إعطاء تعويض شهري مؤقت لجميع العاملين في القطاع العام والمتقاعدين الذين يتقاضون معاشاً تقاعدياً	الراتب الأساسي لعام 2019 × 2						- موظفو السلك الدبلوماسي المعيّنون في البعثات اللبنانية في الخارج - كل من يتقاضى تعويضات بغير الليرة اللبنانية بحكم وظيفته	التعويض، بما في ذلك الراتب الأساسي، يجب أن لا يقل عن 5,000,000 ل.ل. ولا يزيد عن 12,000,000 ل.ل.، بغضّ النظر عن قيمة الراتب الأساسي
المرسوم رقم 11225 تاريخ 2023/04/18	إعطاء تعويض شهري مؤقت عن التنقل اليومي لجميع العاملين في القطاع العام والمتقاعدين الذين يتقاضون معاشاً تقاعدياً	بدل تنقل يومي بمبلغ إجمالي قدره 450,000 ل.ل.	تعديل التعويض الشهري الإجمالي عن التنقل ليصبح 3,000,000 ل.ل.						
المرسوم رقم 11227 تاريخ 2023/04/18	إعطاء تعويض شهري مؤقت لجميع العاملين في القطاع العام والمتقاعدين الذين يتقاضون معاشاً تقاعدياً	الراتب الأساسي عن سنة 2020 × 4، مع حد أدنى للتعويض قدره 8,000,000 ل.ل.	الراتب الأساسي عن سنة 2020 × 3، مع حد أدنى للتعويض قدره 7,000,000 ل.ل	الراتب الأساسي عن سنة 2020 × 3	معدل الساعة × 2 أو الراتب الشهري الإجمالي × 2	زيادة بنسبة 50% من معدل الساعة		- موظفو السلك الدبلوماسي المعيّنون في البعثات اللبنانية في الخارج - كل من يتقاضى تعويضات بغير الليرة اللبنانية بحكم وظيفته	الحد الأقصى للتعويض الإجمالي: 50,000,000 ل.ل. لا يشمل تعويضات نهاية الخدمة أو المعاشات التقاعدية أو أي بدلات أخرى مشروط بالحضور الفعلي لمدة 14 يوم عمل
المرسوم رقم 12030 تاريخ 2023/11/9	تثبيت الحد الأدنى للمعاش التقاعدي عند 7 ملايين ل.ل، ومضاعفة المعاشات التقاعدية ثلاث مرات	تعديل الفقرة 3 من المادة الأولى للمرسوم رقم 11227: المبلغ: 3 أضعاف المعاش التقاعدي الشهري **للمتقاعدين العسكريين:** يُحتسب على أساس المعاش التقاعدي بالإضافة إلى جميع البدلات المطبقة القيمة الدنيا: 7,000,000 ل.ل. شهرياً	يُحتسب على أساس المعاش التقاعدي بالإضافة إلى كامل المتمّمات						
المرسوم رقم 13020 تاريخ 2024/02/28	إعطاء تعويض شهري مؤقت لجميع العاملين في القطاع العام والمتقاعدين الذين يتقاضون معاشاً تقاعدياً	الراتب الأساسي عن سنة 2024 × 2						- موظفو السلك الدبلوماسي المعيّنون في البعثات اللبنانية في الخارج - كل من يتقاضى تعويضات بغير الليرة اللبنانية بحكم وظيفته	الحد الأقصى للتعويض الإجمالي: 30,000,000 ل.ل.

المصدر القانوني	الشرح	موظفو القطاع العام	المفتشون العامون والمفتشون المساعدون لدى جهاز التفتيش المركزي	السلك العسكري	المتقاعدون من لقطاع العام	مقدّمو الخدمات الفنيّة	المتعاقدون في مؤسسات القطاع التعليمي	الإعفاءات	الشروط
المرسوم رقم 13020 تاريخ 2024/02/28	إعطاء تعويض شهري مؤقّت عن التنقّل لجميع العاملين في القطاع العام والمتقاعدين الذين يستفيدون من المعاش التقاعدي	- بدل 8 صفائح محروقات لموظفي الفئة الخامسة والأجراء ومقدمي الخدمات الفنيّة - بدل 10 صفائح محروقات لموظفي الفئة الرابعة - بدل 12 صفائح محروقات لموظفي الفئة الثالثة - بدل 14 صفائح محروقات لموظفي الفئة الثانية - بدل 16 صفائح محروقات لموظفي الفئة الأولى							ما يعادل 20 لترًا لكل صفيحة على أن يكون سعر الوحدة 1,500,000 ل.ل./الصفيحة
المرسوم رقم 13125 تاريخ 2024/03/20	تصحيح الفقرتين "3" و"4" من القسم الأول من المادة السادسة للمرسوم رقم 13020 بتاريخ 28 شباط 2024 (إعطاء بدل مؤقّت لجميع العاملين في القطاع العام والمتقاعدين الذين يتقاضون معاشاً تقاعدياً)	تعويض لمرة واحدة للمتقاعدين (باستثناء العسكريين وقطاعاتهم): **للمتقاعدين المدنيين:** دفعة لمرة واحدة تغطي 3 أشهر المبلغ: 3× المعاش الشهري لكل شهر الحد الأدنى الإجمالي: 8,000,000 ل.ل. **للمتقاعدين العسكريين:** دفعة لمرة واحدة تغطي 3 أشهر المبلغ: 3× الراتب الأساسي + البدلات (لكل شهر)، وفقاً لقرار وزارة المالية رقم 1/4 - 2023/01/10 الحد الأدنى الإجمالي: 8,000,000 ل.ل.							
قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2024/6 تاريخ 2024/03/21	إعطاء تعويض المثابرة الشهري	-15 مليون ل.ل. لموظفي الفئة الخامسة والأجراء ومقدمي الخدمات الفنيّة - 17 مليون ل.ل. لموظفي الفئة الرابعة - 19 مليون ل.ل. لموظفي الفئة الثالثة - 22 مليون ل.ل. لموظفي الفئة الثانية - 25 مليون ل.ل. لموظفي الفئة الأولى							يطّبق على جميع الإدارات العامة
المرسوم رقم 13225 تاريخ 2024/04/18	إعطاء منح تعليمية مؤقتة للموظفين والعاملين الخاضعين لقانون العمل (العام الدراسي 2023-2024)	- 4 ملايين ل.ل. عن الطالب المنتسب الى المدارس الرسمية أو المجانية أو المؤسسات الخاصة بالمعوقين أو الجامعة اللبنانية، على ألا تتعدى قيمة المنحة التي يستفيد منها العامل عن 12 مليون ليرة لبنانية - 12 مليون ليرة لبنانية عن الطالب المنتسب الى المدارس أو الجامعات الخاصة على ألا تتجاوز قيمة المنحة 36 مليون ليرة لبنانية							- تنطبق معايير الأهلية. لا يشمل مكافآت نهاية الخدمة أو المعاشات التقاعدية - ومعفى من أي خصومات ضريبية
قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2024/13 تاريخ 2024/04/23	إعطاء تعويض المثابرة الشهري	- 15 مليون ل.ل. لموظفي الفئة الخامسة والأجراء ومقدّمي الخدمات الفنية - 17 مليون ل.ل. لموظفي الفئة الرابعة - 19 مليون ل.ل. لموظفي الفئة الثالثة - 22 مليون ل.ل. لموظفي الفئة الثانية - 25 مليون ل.ل. لموظفي الفئة الأولى							يطّبق على جميع المؤسسات العامة
المرسوم رقم 14033 تاريخ 2024/09/30	إعطاء تعويض مؤقّت ومساعدة مالية لجميع العاملين والمتقاعدين في القطاع العام المستفيدين من معاشات التقاعد	- تشرين الأول 2024: الراتب الأساسي عن سنة 2024 × 2 + مساعدة مالية قدرها 10,000,000 ل.ل. - تشرين الثاني 2024: الراتب الأساسي عن سنة 2024 × 3 - كانون الأول 2024: الراتب الأساسي عن سنة 2024 × 4 + مساعدة مالية قدرها 10,000,000 ل.ل.		- تشرين الأول 2024: الأجر بالساعة × 2 أو الدفعة الشهرية × 2 - تشرين الثاني 2024: الأجر بالساعة × 3 أو الدفعة الشهرية × 3 - كانون الأول 2024: الأجر بالساعة × 4 أو الدفعة الشهرية × 4	- تشرين الأول 2024: الأجر بالساعة × 2 أو الدفعة الشهرية × 2 - تشرين الثاني 2024: الأجر بالساعة × 3 أو الدفعة الشهرية × 3 - كانون الأول 2024: الأجر بالساعة × 4 أو الدفعة الشهرية × 4		- تشرين الأول 2024: التعويض بحدّ أقصى 30,000,000 ل.ل - تشرين الثاني 2024: التعويض بحدّ أقصى 40,000,000 ل.ل - كانون الأول 2024: التعويض بحدّ أقصى 50,000,000 ل.ل

د | لمحة عن برامج المساعدات النقدية المموّلة من المساعدات الإنمائية الرسمية

تُعدّ البرامج الكبرى للمساعدات النقدية التي تموّلها وتدعمها الجهات المانحة جزءاً من الإطار المالي الشامل للحماية الاجتماعية، لذا ينبغي التدقيق فيها لا سيّما إذا ما توقّف الدعم الخارجي. يُدار هذا النوع من المساعدات من خارج الموازنة، سواء بتوزيع مباشر من قبل الجهات المانحة أو عبر طرف ثالث.

لكن هذه الممارسة، التي اعتُمدت لتفادي العقبات الإدارية والمالية الناجمة عن الأزمة، تُضعف التخطيط الاستراتيجي وتقوّض إدارة المالية العامة بشكل سليم ومتكامل، وتؤدي إلى تشرذم هندسة المساعدات وآليات تنفيذها، وتزيد من خطر التكرار، وتضع تحدّيات أمام الانتقال إلى مقاربات متكاملة للمانحين.

وفي هذا الإطار، تمّ تحديد ثلاثة برامج رئيسية تشارك فيها مؤسسات الدولة اللبنانية بشكل مباشر في التنفيذ:

- **البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً**، أُنشئ عام 2011 كأول شبكة أمان اجتماعي رسمية في لبنان، وجرى دمجه ضمن برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة اعتباراً من تشرين الثاني 2024.
- **برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة**، أُطلق بعد عشرة أعوام استجابةً للأزمة، بهدف توسيع نطاق التغطية من 1.5% إلى 20% من اللبنانيين (مجموعة البنك الدولي، 2021). بلغ عدد المستفيدين في 2024 نحو 375 ألف فرد (ما يعادل 93,676 أسرة).
- **برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة**، وهو منحة اجتماعية تُقدَّم كدخل مباشر للأشخاص ذوي الإعاقة المقيمين في لبنان. وقد خصّصت وزارة الشؤون الاجتماعية مبلغ 150 مليار ليرة لبنانية ضمن موازنة عام 2024 لتمويل جزء من هذا البرنامج (الجدول 6).

الجدول 6

برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة

أطلقت وزارة الشؤون الاجتماعية برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة في نيسان 2023، بالشراكة مع اليونيسف ومنظمة العمل الدولية، وبتمويل من الاتحاد الأوروبي. يمنح الشباب ذوي الإعاقة، الذين تتراوح أعمارهم بين 18 و28 عاماً، مبلغاً شهرياً بقيمة 40 د.أ، يكون دعماً مباشِراً لدخلهم (يُقدّر عددهم بنحو 12,500 لبناني)، وأُعطِيَت الأولوية لهم في المرحلة الأولى من البرنامج. في تشرين الأول 2023، تمَّ توسيع البرنامج ليشمل الفئة العمرية من 15 إلى 30 عاماً (ويُقدّر عددهم بـ 12,797 لبنانياً).

خصّصت الحكومة، في موازنة 2024، ثلاثة بنود لدعم منح اجتماعية بقيمة 150 مليار ل.ل لكل من برامج: البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة، والمنحة الوطنية للأطفال "حدّي"، والمعاش الاجتماعي. ليصل مجموع المخصَّصات إلى 450 مليار ل.ل (نحو 5 ملايين د.أ). ضاعفت الحكومة هذه المخصّصات في قانون موازنة 2025، لتبلغ 900 مليار ل.ل (نحو 10 ملايين د.أ).

استُخدمت هذه المخصّصات في كانون الأول 2024، لمنح مساعدة نقدية لمرة واحدة بقيمة 100 دولار لدعم 45 ألف عائلة تقريباً لديها فرد واحد على الأقل من ذوي الإعاقة، ضمن إطار المساعدات الطارئة لعائلات الأشخاص ذوي الإعاقة. هذه المبادرة التي موّلتها الحكومة اللبنانية بالكامل (بقيمة إجمالية بلغت 4.5 مليار ل.ل)، ونفّذتها بدعم من اليونيسف ومنظمة العمل الدولية، استخدمت مراكز برنامجَيْ "البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة" و"تأمين حقوق المعوّقين" لضمان الوصول الشامل إلى المستفيدين.

اعتباراً من كانون الثاني 2025، توسّع برنامج"البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة" ليشمل جميع الأطفال اللبنانيين من ذوي الإعاقة (الحاصلين على بطاقة إعاقة سارية المفعول). ويُتوقع أن يستفيد من هذه المرحلة نحو 5,500 طفل سيحصلون على المنحة الشهرية المعتادة بقيمة 40 د.أ خلال الأشهر الثمانية الأولى من 2025. وقد خصّصت الحكومة اللبنانية موارد من موازنة 2024 لتمويل هذه التوسعة عن شهرَيْ كانون الثاني وشباط 2025. رغم كون هذه التوسعة "مؤقّتة"، فإن اليونيسف ومنظمة العمل الدولية ووزارة الشؤون الاجتماعية تعمل على ضمان استمراريتها لما بعد الأشهر الثمانية الأولى.

مُوّلت برامج مساعدات أخرى، مثل برنامج دعم القمح، الممولّ جزئياً عبر قرض من البنك الدولي، الذي يُعدّ من أبرز التدخّلات الموجّهة لدعم الفئات الأكثر هشاشة. غير أنّ البرنامج توقّف في منتصف عام 2024 بسبب طبيعته غير العادلة التي جعلت الاستفادة منه تميل لصالح فئات غير مستحقّة. ونظراً إلى غياب البيانات الدقيقة، لم تُقدَّر كلفته ولم يُدرج ضمن نطاق هذا التقييم.

يلخّص الجدول 7 الالتزامات المالية السنوية، ومعايير الاستفادة، ونطاق تغطية المستفيدين في إطار برامج المساعدات النقدية الثلاثة. مُوّل كلٌّ من البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً وبرنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة من خلال هبات، أمّا برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة فمُوّل من خلال قروض من البنك الدولي. تمّت الموافقة على الحزمة الأولى من التمويل بقيمة 246 مليون د.أ في كانون الثاني 2021، ثمّ 4 ملايين د.أ في أيار 2022، و300 مليون د.أ في أيار 2023.

الجدول 7

لمحة عن تمويل وتغطية برامج المساعدات النقدية

البرنامج	المعايير	الأسرة / الفرد	الإطار الزمني	الجهات المنفّذة	مصادر التمويل	نوع التمويل	آلية التنفيذ	المبلغ المصروف (2021) (مليون د.أ)	المبلغ المصروف (2022) (مليون د.أ)	المبلغ المصروف (2023) (مليون د.أ)	المبلغ المصروف (2024) (مليون د.أ)
البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً	الفقر	أسرة مكوَّنة من خمسة أفراد	2011 – 2024	برنامج الأغذية العالمي	الاتحاد الأوروبي، ألمانيا، جهات مانحة أخرى	هبة		35.8	84.6	97.4	لا ينطبق
شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة	الفقر والهشاشة	أسرة مكوَّنة من أربعة أفراد من ذوي الإعاقة منذ الولادة حتى سنّ 30	من أيار 2021، إقرار قانون شبكة الأمان إلى كانون الأول 2026، إنهاء المشروع	برنامج الأغذية العالمي رئاسة، مجلس الوزراء، وزارة الشؤون الاجتماعية	البنك الدولي	قرض	- تمويل عبر الخزينة - تعاقُد الحكومة اللبنانية مع برنامج الأغذية العالمي - برنامج وطني للبنانيين فقط	0.615	146.62	78.75	- لغاية آب 2024: 14.24 - تمويل إضافي: 173 +0.75 (رسم دخول)

البرنامج	المعايير	الأسرة / الفرد	الإطار الزمني	الجهات المنفّذة	مصادر التمويل	نوع التمويل	آلية التنفيذ	المبلغ المصروف (2021) (مليون د.أ)	المبلغ المصروف (2022) (مليون د.أ)	المبلغ المصروف (2023) (مليون د.أ)	المبلغ المصروف (2024) (مليون د.أ)
البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة	الفئة الاجتماعية والفئة العمرية		نيسان 2023	اليونيسف، منظمة العمل الدولية، وزارة الشؤون الاجتماعية	اليونيسف	هبة وموارد محلية	- تمويل من جهات مانحة، بإدارة اليونيسف - برنامج يتضمن غير اللبنانيين - الأرقام المعروضة في هذا الجدول تخصّ اللبنانيين فقط	0	0	3.19	6.69 + 4.5 مليار ل.ل

تمويل إضافي: هل استُخدمت حقوق السحب الخاصة لتمويل برامج الحماية الاجتماعية؟

حصلت الحكومة اللبنانية في العام 2021 على 1.135 مليار د.أ تقريباً من حقوق السحب الخاصة التي أصدرها صندوق النقد الدولي بعد أن وافق مجلس محافظي الصندوق على توزيع عام شمل جميع الدول الأعضاء الـ 190 وفق حصصها النسبية. وكان الهدف من هذا التخصيص الأساسي دعم الاحتياطيات الأجنبية المستنزفة للبنان، والمساعدة في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية الكلية الضرورية، إلى جانب الاستجابة للاحتياجات الملحّة للسكان اللبنانيين.

إلا أنّ إدارة هذه الحقوق وآلية إنفاقها واجهتا انتقادات واسعة، إذ لم تحقّق النتائج المرجوّة. كان يُفترض أن يسهم ضخ النقد الأجنبي في تحقيق هدفين رئيسيين: الأول، التخفيف من تداعيات الأزمة على الفئات المتضرّرة؛ والثاني، دعم مسار الإصلاحات الاقتصادية والمالية، بما في ذلك رفع الدعم العشوائي والتراجعي (Life, 2021). لكن يبقى السؤال: كيف صُرفت هذه الحقوق فعلياً؟

نظراً لغياب التوثيق الرسمي، تمّ إجراء رصد سريع لاستخدام حقوق السحب الخاصة (SDR) استناداً إلى المصادر المتاحة على الإنترنت. يوضّح الجدول 8 المستفيدين الرئيسيين المفترضين من تمويل حقوق السحب الخاصة خلال الفترة بين أواخر 2021 وأوائل 2022. تُظهر التحليلات الأولية أنّ 15% تقريباً من قيمة حقوق السحب خُصّصت لنفقات تشغيلية، و18% لخدمة الدين وتسديد الفوائد، وما يقارب 60% لدعم سلع (الدواء، القمح، الوقود) عِوض استثمارها في برامج حماية اجتماعية أكثر عدالة وفعالية، أو في قطاعات إنتاجية ذات فوائد طويلة الأمد.

في وقت إعداد هذا التقرير، رُفع الدعم عن الوقود والقمح والدواء، الذي كان يُموَّل جزئياً أو كلياً من حقوق السحب الخاصة.

الجدول 8

تفاصيل الإنفاق المموَّل من حقوق السحب الخاصة

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

المصادر: رئاسة مجلس الوزراء، المعهد اللبناني لدراسات السوق.

الاستنتاجات والتوصيات

الصورة: هنت هان - unsplash

مع استمرار تدهور الأوضاع المعيشية، واتّساع فجوة عدم المساواة، وازدياد الهشاشة الناتجة عن عدم الاستقرار والصراعات وارتفاع معدلات البطالة، بات من الضروري المضيّ قدماً في التنفيذ التدريجي للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية. ينبغي أن يستند هذا المسار إلى إطار شامل لتحديد الأولويات قائم على الأدلة، يشمل تحليلاً للتكاليف وتقييماً لمستويات الهشاشة. على سبيل المثال، تشير نتائج المراجعة إلى أنّ المخصّصات الحالية للحماية الاجتماعية تميل بشكل كبير نحو التأمينات الاجتماعية (أي الأنظمة القائمة على المساهمات، التي قد يستفيد منها الأقل هشاشة)، على حساب برامج المساعدات الاجتماعية التي عادةً ما توفّر شبكة أمان للفئات الأكثر هشاشة ومن ثمّ، فإنّ التوسّع نحو أنظمة حماية اجتماعية شاملة، مستجيبة للصدمات، وبكلفة معقولة يُعدّ خطوة أساسية لتعزيز صمود الفئات الأكثر هشاشة وحمايتها من الأزمات. كما أنّ زيادة نسبة العمالة الرسمية تساهم في معالجة العمل غير النظامي وتوسيع قاعدة المستفيدين من برامج المساهمات.

في هذا السياق، تهدف التوصيات التالية إلى توجيه قرارات تمويل الحماية الاجتماعية على المستويين السياسي والعملي. المجموعة الأولى من التوصيات، المستنبطة من مراجعة الإنفاق الحالية، تستند إلى مبادئ: الصلة، والاتساق، والكفاءة، وتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال، والاستدامة. ورغم أنّها لا تهدف إلى معالجة النظام بأكمله، فإنّها تركّز على إعادة هيكلة الإنفاق على الحماية الاجتماعية، وضمان توزيعه بشكل أكثر عدالة وفعالية، وتوافر البيانات التي تسهم في اتّخاذ قرارات مبنية على الأدلة. كما تمثّل هذه التوصيات قاعدة أساسية للمشاورات مع الجهات المعنية، وقد تتطلّب تقييمات إضافية لدراسة جدواها وتأثيرها على المدى الطويل.

أ | تعزيز وتطوير قاعدة بيانات الحماية الاجتماعية من حيث الكميّة والجودة

تحتاج البيانات الحالية إلى تعزيز وتحسين سهولة الوصول إليها بما يمكّن صانعي السياسات من اتخاذ قرارات مستنيرة ومدعومة بالأدلة.

من التحسينات المقترحة:

- **مراجعة وتحسين تصنيف إنفاق الحماية الاجتماعية:** التعاون مع وزارة المالية لمراجعة التصنيف الوظيفي الحالي للإنفاق على الحماية الاجتماعية. ووضع توجيهات وتوصيات لمعالجة الفجوات المحدّدة في هذه المراجعة، بالإضافة إلى معالجة تشرذم البيانات ذات الصلة، لضمان تصنيف أكثر دقة. يمكن نشر هذه التوصيات على شكل مذكّرة تقنية، وعقب الموافقة، توزيعها على الوزارات والمؤسسات المعنية وشرح محتواها لتسهيل تنفيذها.
- **استئناف نشر تقرير "مرصد المالية العامة" المتوقّف اعتباراً من نهاية 2021:** تأمين الدعم للوزارة لاستئناف نشر التقرير بشكل منتظم، بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة وصناعة القرار القائمة على الأدلة. من شأن انتظام نشر التقارير أن يسمح للمعنيين بتتبُّع الاعتمادات والنفقات والفجوات، لضمان استخدام الموارد المرصودة للحماية الاجتماعية بفعالية بما يتماشى مع الأولويات السياسية. كما من شأن توفُّر بيانات مالية مفصَّلة المساعدة في نشر تقارير تخصّصية حول الحماية الاجتماعية.
- **ضمان النشر المنتظم لبيانات الأسر:** توفير نشر تقارير دورية وشاملة لتتبع التغيّرات في ظروف المعيشة وتحسين تدخُّلات الحماية الاجتماعية. يُذكر أن آخر مسح للقوى العاملة وظروف المعيشة للأسر أجرته دائرة الإحصاء المركزي كان بين 2018 و2019.
- **تعزيز شفافية بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي:** تحسين جودة بيانات الصندوق وإمكانية الوصول إليها[20]. استئناف نشر البيانات والمؤشرات الأساسية على الإنترنت، لتشجيع الشفافية ودعم العمل التحليلي الإضافي.
- **تطوير منهجية "للإشارة" إلى بنود الحماية الاجتماعية في الموازنة:** على الرغم من التعقيدات الهيكلية للموازنة العامة، يمكن الاستعانة بالدعم الفني (مثل صندوق النقد الدولي) لتطوير منهجية تسمح بالإشارة إلى بنود الحماية الاجتماعية، ما يسهّل تتبع الإنفاق وتحليله، وتحديد مكامن القصور والتكرار.

[20] نشرت منظمة العمل الدولية في تشرين الأول 2023 ملخّصاً تنفيذياً لتقرير التقييم المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في لبنان، يسلّط الضوء على الوضع المالي والتحديات، ويتضمّن توصيات لتحسين التقارير المالية للصندوق.

- **إنشاء نظام معلومات مالية متكامل يربط مقدّمي خدمات الحماية الاجتماعية بوزارة المالية،** سواء عبر إنشاء نظام مستقل، أو بصفته جزءاً من نظام المعلومات المالية الجديد الذي تطوره الوزارة. سيمكّن هذا النظام من تتبُّع الإنفاق الاجتماعي، وتقليل حالات سوء التخصيص، وتحديد مؤشرات لكل جهة لتقديم التقارير، ما يربط بين الإنفاق والنتائج ويدعم صنع القرار المبني على البيانات على مستوى الحكومة والوزارات والمانحين.
- **إجراء تحليل معمّق لميزانيات الصناديق التعاضدية:** تمّ استثناء عدد من الصناديق التعاضدية (مثل صناديق القضاة، أساتذة الجامعة اللبنانية، النوّاب، موظّفي المجلس النيابي، قضاة المحاكم الشرعية...) من هذه الدراسة، نظراً لغياب أو ندرة البيانات المتاحة للتحليل. ويُعدّ فهم دور هذه الصناديق، وآليات تمويلها، والخدمات التي تقدّمها في مجال الحماية الاجتماعية خطوة أساسية لتحسين كفاءة عملها وتوسيع نطاق التغطية. كما يستدعي الأمر دراسة إمكانية دمج بعض هذه الصناديق لتقليل تكاليف الإدارة وزيادة العدالة في توزيع المنافع.
- **مراجعة ميزانيات المؤسسات الرئيسية التي تقدّم خدمات الحماية الاجتماعية:** من خلال تحليل الميزانية والاعتمادات والنفقات لكلّ من الجهات المنفّذة (مثل وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الصحة العامة...) لتقييم الأداء وتحديد مجالات تركيز كل مؤسسة حسب فئات دورة الحياة. إلّا أنّ ذلك يتطلب الوصول المباشر إلى بيانات الجهة المعنية بالمراجعة.
- **دمج المساعدات الإنمائية الرسمية في الموازنة:** استئناف دمج المساعدات، أو وضع آلية لتسهيل جمع وتنسيق المساعدات المموّلة للبرامج الاجتماعية. لتجنّب خلق أنظمة موازية غير مستدامة، وتحسين التخطيط الاستراتيجي والموازنات، ورفع جودة التقارير، وتمكين المؤسسات الرقابية (مثل البرلمان وديوان المحاسبة...) من مراقبة كيفية استخدام هذه الموارد. كما أن إدراج هذه المساعدات ضمن الموازنة، أو تسجيلها في نظام موحّد، يساهم في الحدّ من التشرذم الحالي من خلال تعزيز التنسيق بين الجهات المانحة وإدارة الموارد بشكل أكثر كفاءة.
- **الدعوة إلى نشر حسابات القطع الجاري تدقيقها من قبل ديوان المحاسبة،** ما من شأنه أن يوفّر بيانات دقيقة ومدقّقة حول الإنفاق الفعلي، ويُسهم في تحسين شمولية ودقة التحليل المرتبط بالحماية الاجتماعية.

ب | تعزيز القدرات المؤسساتية لمقدّمي خدمات الحماية الاجتماعية والجهات التي تموّلها

- **تصميم مقاربة أو آلية منهجية لتكرار هذه المراجعة للإنفاق،** وتحديث البيانات والمعلومات الخاصة بتمويل الحكومة للحماية الاجتماعية بشكل دوري.
- **تطوير القدرات في تخطيط الموازنات وتقدير تكاليفها:** تعزيز مهارات الجهات المنفّذة في إعداد الموازنات وتقدير تكاليف البرامج والمشاريع الاجتماعية بطريقة أكثر واقعية وموضوعية، بما يسهم في تحسين دقة التخطيط المالي، وترشيد استخدام الموارد، ورفع كفاءة تنفيذ الموازنات. أظهرت مراجعة الإنفاق الحالية وجود ثغرات جوهرية في عملية التخطيط وسوء توجيه للموارد المالية المتاحة، ما يستدعي تطوير قدرات تقنية ومؤسساتية متخصّصة في هذا المجال.
- **بناء القدرات في مجالات تسجيل البيانات والتقارير،** لتعزيز قدرة الجهات المنفذة على إعداد تقارير حول الإنفاق خلال السنة المالية وتحسين آليات التوثيق والإبلاغ في الموازنة العامة.
- **تسوية مساهمات الدولة غير المسدّدة لصناديق الضمان الاجتماعي:** وضع آلية واضحة وشاملة لمعالجة المتأخرات المالية المترتبة على الدولة لصالح الصناديق الضمانة، ولا سيّما الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة. ويُقترح إعداد خطة زمنية لإعادة جدولة هذه الديون وتسديدها تدريجياً، بما يحدّ من تراكم الالتزامات ويعزّز الاستقرار المالي للصناديق. كما يمكن إطلاق حوار بنّاء مع المؤسسات العامة المعنية لتطوير حلول واقعية ومخصّصة تسهم في تحسين الملاءة المالية للصندوق وضمان استدامة تقديم خدماته الاجتماعية.
- **تعزيز وعي وزارة المالية وتدريب موظفيها في مجال الحماية الاجتماعية،** بما يتيح إشراكهم بشكل أعمق في الجهود المبذولة لتقوية آليات الحماية الاجتماعية وتطوير الإنفاق الاجتماعي، ويساعدهم على فهم التحديات الجوهرية المرتبطة بهذا القطاع ودورهم في معالجتها بفعالية.

ج | خلق حيّز مالي

قدّرت منظمة العمل الدولية مؤخرًا أنّ فجوة تمويل الحماية الاجتماعية في لبنان تبلغ نحو 9.4 نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، أي ما يعادل 30.5% من الإنفاق الحكومي، بما في ذلك الرعاية الصحية[21] (Cattaneo, Schwarzer, Razavi & Visentin, 2024). ما يعني أنّ لبنان بحاجة إلى رفع إنفاقه على الحماية الاجتماعية بنسبة مماثلة لتوفير تغطية لكل شخص في أحد من برامج الحماية الاجتماعية النقدية الخمسة على الأقل (الأطفال، الإعاقة، الأمومة، الشيخوخة، البطالة). ومن المرّجح أن تكون هذه الفجوة قد اتسعت خلال الحرب. في هذا السياق، يصبح خلق حيّز مالي للحماية الاجتماعية أمراً حاسماً. يمكن البدء بذلك من خلال تصميم وتنفيذ **استراتيجية شاملة وواقعية لتعبئة الموارد المحليّة.** وقد بلغت نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي في لبنان نحو 15.3% عام 2019 (البنك الدولي، 2023)، وهي نسبة منخفضة مقارنة بالدول الأخرى، مما يُشير إلى وجود إمكانية لتحسين التحصيل الضريبي. يمكن تخصيص جزء من هذه الموارد الإضافية لتمويل برامج لا تقوم على المساهمات، ما يساعد في سدّ الفجوة التمويلية وتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية. ومن الضروري السعي للتوصّل إلى اتفاق مع وزارة المالية بشأن نسبة الزيادة في الإيرادات التي يُمكن تخصيصها للإنفاق الاجتماعي.

قد تقوم استراتيجية تعبئة الموارد المحلية على:

- **فرض ضرائب مخصّصة،** مثل ضريبة على العقارات الشاغرة، أو ضرائب على الثروة أو الاستهلاك. على سبيل المثال، يُشير صندوق النقد الدولي إلى أن زيادة تدريجية في الضريبة على المازوت من 0.10 إلى 0.25 دولار/ليتر يمكن أن تؤمّن إيرادات تتراوح بين 1.5% إلى 3% من الناتج المحلي الإجمالي (البنك الدولي، 2023).
- **إقرار نظام الضريبة الأحادية:** وهو نظام مبَسّط لتحصيل الضرائب موجّه لصغار المكلّفين، يُتيح لهم الحصول على خدمات الضمان الاجتماعي كعاملين مقابل أجر. أثبت هذا النظام فعاليته كأداة لتنظيم المؤسسات الصغيرة والصغيرة جداً، وتوسعة نطاق الحماية الاجتماعية لتطال العاملين المستقلين والمهن الحرة وساعد في بلدان مثل الأوروغواي والأرجنتين والبرازيل والإكوادور على دمج الاقتصاد غير النظامي وتقليص الاستثناءات من الحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية، 2014).
- **إلغاء الإعفاءات الضريبية والمعاملات التفضيلية** - لا سيّما ضريبة الدخل المنحازة بشدّة إلى أرباح رؤوس الأموال - أو توحيد معاييرها بما يحقّق الحد الأدنى من العدالة والإنصاف الأفقي. العديد من المعاملات التفضيلية، مثل التخفيضات أو الإعفاءات الضريبية تقوّض النظام الضريبي اللبناني، ويستفيد منها أصحاب الثروات والعلاقات السياسية. على سبيل المثال، ثمة 135 نوعاً من الإعفاءات، أفراداً وصناعات، و27 نوعاً من التخفيضات الخاصة بالأفراد تطبّق على الفئات الضريبية الأساسية الأربعة: الدخل، والإرث، والأملاك المبنية، والضريبة على القيمة المضافة (Financially Wise, 2023). بالإضافة إلى زيادة الإيرادات الضريبية، فإن هذه الإجراءات تعكس إشارات إيجابية للسوق وتساهم في استعادة جزء من العدالة في النظام الضريبي.
- **تحسين تحصيل الضرائب،** عبر وضع نماذج ومعايير موحّدة، ورقمنة وأتمتة نماذج الإقرار الضريبي، وتعزيز قدرات الإدارة الضريبية، وإنفاذ القوانين الحالية، أو تصميم برامج تقسيط لتسديد المتأخّرات الضريبية.
- **الحد من التدفقات المالية غير المشروعة،** لا سيما التجارية منها الناتجة عن أنشطة قانونية، مثل إصدار فواتير تقلّ عن الأسعار الحقيقية. هذا الإجراء يزيد الإيرادات ويعزّز الامتثال الضريبي لدى القطاع الخاص النظامي.
- **مكافحة التهرّب الضريبي باستخدام الأدوات المتاحة،** مثل التطبيق الكامل لمعايير "التبادل التلقائي للمعلومات"، التي اعتمدها لبنان اعتباراً منذ عام 2016.
- **السعي إلى تحقيق مزيج تمويلي متوازن ومستدام،** من خلال توسيع نطاق الضمان الاجتماعي المموّل من المساهمات.

[21] تنخفض هذه النسبة إلى 3.25% عندما نستثني الحماية الصحية الاجتماعية.

يجب أن تُستكمَل هذه الاستراتيجية بما يلي:

- **إعادة تخصيص الإنفاق داخل الموازنة،** لتقليص النفقات غير الضرورية، والحدّ من التكرار والهدر في الإنفاق.
- **الحدّ من الاستخدام المتكرّر للسلف المالية لتغطية النفقات الطارئة،** إذ تؤدي هذه الممارسات إلى إضعاف الإدارة المالية العامة، وتُعيق دقة التقارير، وتُقلّص من كفاءة تخصيص الموارد المالية. وقد أعلن وزير المالية عن اعتماد هذا الإجراء ضمن تنفيذ موازنة عام 2025.

قُدّمت مجموعة إضافية من التوصيات، تُركّز على تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية وإصلاح إطار تمويلها من قِبَل الحكومة. تشمل هذه التوصيات:

د. تسريع تنفيذ الإصلاحات الهيكلية لضمان استدامة الحماية الاجتماعية على المدى الطويل

- **الإسراع في الأعمال التحضيرية لتفعيل قانون التقاعد رقم 319،** وبدء حوار مع القطاع الخاص لتوسيع قاعدة المستفيدين من أنظمة المساهمات. يشمل ذلك تقديم حوافز لتشجيع التصريح عن الأجور الحقيقية (والتوقّف عن التصريح قيمة أجور أقل من الفعلية المستمرّ منذ سنوات)، وتوسيع التغطية لتشمل أصحاب الأعمال والمهن الحرة والعاملين في الاقتصاد غير النظامي - غير المشمولين بأي حماية اليوم - بالإضافة إلى تصميم حزمة منافع جذّابة تُسهم في رفع نسب الاشتراك والإيرادات.
- **إصلاح نظام تقاعد موظفي القطاع العام،** بدءاً بإدخال تعديلات معيارية على المدى القصير، ثم المضي نحو إصلاح هيكلي على المدى الطويل، خاصةً أنّ النظام الحالي، الذي خسر قيمة منافعه، لا يغطي إلا جزءاً صغيراً من السكان (2% تقريباً)، مع ذلك يشكّل عبئاً متزايداً على الموارد العامة. قد تشمل التعديلات المعيارية ربط المعاشات بالتضخّم مع وضع ضوابط تلقائية في حالات الركود أو الانكماش الاقتصادي، وخفض معدّل الاستحقاق إلى مستويات مستدامة مع الحدّ من المنافع العامة، وتوسيع فترة احتساب متوسط الأجر المرجعي نحو اعتماد متوسط كامل المهنة المعاد تقييمه، وخفض معدّلات الاستحقاقات للناجين، وغيرها.
- **إجراء دراسة تكاليف لبرامج ومبادرات السياسة العامة في إطار الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية،** ووضع استراتيجية تمويل متوسطة وطويلة الأمد استناداً إلى نوع المنافع ومستوياتها التي ستؤمَّن تدريجياً.
- **إرساء إطار حوكمة فعّال وشفاف لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية،** بما يشمل تسريع عمل اللجنة الوزارية المشتركة واللجان الفرعية التي تم إنشاؤها حتى الآن.
- **النظر في تحديد أهداف خاصّة بالحماية الاجتماعية في إطار الموازنة الحالية،** مثل تقليص عدد الصناديق الضامنة الموازية بحلول سنة معيّنة، أو رقمنة نسبة محدّدة من تحويلات الحماية الاجتماعية وتتبُّعها بحلول سنة معيّنة، زيادة حصة الميزانية المخصّصة للحماية الاجتماعية للوصول إلى نسبة محدّدة مسبقاً من الناتج المحلي الإجمالي بحلول سنة معيَّنة، وغيرها.
- **الدعوة إلى إصلاح شامل للموازنة، بالتعاون مع وزارة المالية وربما مجلس النواب، واعتماد موازنة قائمة على البرامج،** بما يسمح بقياس نطاق برامج الحماية الاجتماعية وكلفتها وأثرها الحقيقيّين، وبمراقبة فعاليّة التكاليف.
- النظر في إمكانية اعتماد وزارة أو مؤسسة عامة في صلب مجال الحماية الاجتماعية وتطبيق موازنة ظل تجريبية قائمة على البرامج لمدة سنتين أو ثلاث، لعرض ما يمكن أن يتحقّق من تحليل فعالية التكاليف والأثر من خلال إصلاح هيكلي في آليات إعداد الموازنة.

إدارة مقاومة التغيير

- **إطلاق حملة إعلامية عامة ومنسّقة** لتوعية المواطنين على مضامين استراتيجية الحماية الاجتماعية والتشريعات والمراسيم المرتبطة بها، لضمان فهم مشترك حول أهدافها ومنافعها وتأثيراتها المباشرة على حياة الناس. ستسهم هذه الحملة في رفع الوعي وتعزيز الامتثال، عبر معالجة المخاوف أو المفاهيم الخاطئة، ومكافحة المعلومات المضلّلة، إضافةً إلى توضيح الأدوار والمسؤوليات، بما يعزّز الشرعية والثقة بالإجراءات الحكومية ويحفّز المشاركة الفاعلة في تنفيذها.
- إنّ نظام الحماية الاجتماعية الحالي يمنح امتيازات لمجموعات معيّنة، ومن أجل حشد الدعم لنظام حماية اجتماعية شامل ينبغي **تقديمه كمنفعة عامة،** تُسهم في خدمة جميع المواطنين وليس فئات معيّنة، وتسهم في تحقيق أهداف أكبر مثل الحدّ من عدم المساواة وتعزيز القدرة الوطنية على الصمود ودعم إعادة الهيكلة الاقتصادية وتعزيز التماسك الاجتماعي.
- **الانخراط مبكراً مع وزارة المالية وإظهار القدرة على تحمُّل التكاليف والنتائج المحتمَلة لزيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية.** ويشمل ذلك دعم خيارات السياسات بالبيانات وتقييمات الأثر، وإظهار كيفية تأثير الزيادات التدريجية على القطاعات الأخرى، لا سيّما في ظل تضارب الأولويات.

المراجع

Cattaneo, Schwarzer, Razavi, & Visentin. (2024) *Financing gap for universal social protection: Global, regional and national estimates and strategies for creating fiscal space, ILO Working Paper 113.* ILO. Retrieved from https://www.ilo.org/publications/financing-gap-universal-social-protection-global-regional-and-national

Central Administration of Statistics. (2022) *Lebanon follow-up Labor Force Survey.* Retrieved from http://www.cas.gov.lb/images/Publications/LFS_2022/Lebanon%20FLFS%20Jan%202022%20EN.pdf

Durán Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J., Muzaffar, T., & Elizondo-Barboza, H. (2019) *Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3. Global estimates and strategies for developing countries.* Retrieved from https://wspr.social-protection.org/gimi/ShowRessource.action;jsessionid=y-HsB4bMNSkelm7U-xVQtjUarDKjJC5Z0AGykiOS4xBNIsNp-Q0z1!1206897467?id=55711

ILO. (2010) *World Social Security Report 2010/2011.* Retrieved from https://www.ilo.org/publications/world-social-security-report-201011-providing-coverage-times-crisis-and

ILO. (2014) *Monotax: Promoting formalization and protection of independent workers.* Retrieved from https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action?id=14451#:~:text=People%20covered%20by%20the%20Monotax,to%20independent%20workers%2C%20especially%20women

IMF. (2023) *Lebanon Staff Report for the 2023 Article IV Consultation.* Retrieved from https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/06/28/Lebanon-2023-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-535372

IMF. (2023) *Lebanon: Technical Assistance Report on Putting Tax Policy Back on Track.* Retrieved from https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/13/Lebanon-Technical-Assistance-Report-on-Putting-Tax-Policy-Back-on-Track-528121

LCPS. (2020) *Public Resource Allocation in Lebanon: How Uncompetitive is CDR's Procurement Process?* Retrieved from https://www.lcps-lebanon.org/en/articles/details/2454/public-resource-allocation-in-lebanon-how-uncompetitive-is-cdr%E2%80%99s-procurement-process

Life. (2021) *Lebanon Special Drawing Rights Allocation: an Opportunity Not to Be Missed. London.* Retrieved from https://lifelebanon.com/storage/policy_papers/64b5d82ffc75cdefa33dbbe65fd39a44.pdf

UNDP. (2024, December 16) *Human Development Index.* Retrieved from Human Development Reports: https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data?_gl=1*k6lxj7*_gcl_au*MTY2MjQ3NDQ5Mi4xNzMxNjYxMjg5*_ga*MjA4NDAxMTEyMS4xNjI0ODY5NzUz*_ga_3W7LPK0WP1*MTczNDMzODk0Mi4xNy4xLjE3MzQzMzk2MDAuNDAuMC4w#/countries/LBN

United Nations. (2022) *Lebanon Crisis Response Plan 2022-2023.* Retrieved from https://lebanon.un.org/sites/default/files/2022-02/LCRP%202022_FINAL.pdf

World Bank. (2024) *Lebanon poverty and equity assessment 2024 - Weathering a protracted crisis.* Retrieved from https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052224104516741/pdf/P1766511325da10a71ab6b1ae97816dd20c.pdf

World Bank Group. (2021) *Lebanon Emergency Crisis and Covid-19 Response Social Safety Net Project (ESSN).* Retrieved from https://thedocs.worldbank.org/en/doc/517791610478201970-0280022021/original/MENALebanonESSNFactSheetEnglish.pdf

الحكومة اللبنانية (2023). *الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في لبنان - نحو نظامٍ مستدام قائم على الحقوق وقادر على الاستجابة للصدمات.* متاح على الرابط: http://www.pcm.gov.lb/Admin/DynamicFile.aspx?PHName=Document&PageID=23997&published=1

الحكومة اللبنانية ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (2024). *النداء العاجل للبنان.* متاح على الرابط: https://www.unocha.org/attachments/d54fb71a-db61-420f-9169-0a92de6e78ce/Flash_Appeal_LBN_AR.pdf (بالعربية).

صندوق النقد الدولي. (19 كانون الأول 2001). *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001.* واشنطن. متاح على الرابط: https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/ara/index.htm

منظمة العمل الدولية. (15 كانون الأول 2023). *لبنان يقرّ إصلاحات تاريخيّة في الضمان الاجتماعي ويؤسس لنظام التقاعد طال انتظاره للعاملين في القطاع الخاص.* بيروت، لبنان. متاح على الرابط: https://www.ilo.org/ar/resource/news/لبنان-يقرّ-إصلاحات-تاريخيّة-في-الضمان-الاجتماعي-ويؤسس-لنظام-التقاعد-طال

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

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

الملاحق

الصورة: UNISEF

الملحق 1

ملخّص مراجعتَيْ الإنفاق على الحماية الاجتماعية، والاختلافات المنهجية بينهما

	مراجعة 2021	مراجعة 2025
الهدف	شكّلت المراجعتان تمرينَيْن قائمَيْن على الأدلة بهدف توجيه السياسات العامة عبر توفير رؤى حول تمويل الإنفاق الاجتماعي من قبل الحكومة اللبنانية، وتقديم توصيات على مستويات السياسات والبرامج والتشغيل. تسلّط مراجعة 2025 الضوء على التغييرات الكبرى التي طرأت على تمويل برامج الحماية الاجتماعية خلال السنوات السبع الماضية.	
التعريفات ومعايير التصنيف	اعتمدت على أربعة أنواع من التصنيف: 1. التصنيف الوظيفي للموازنة؛ 2. وفقاً لركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية؛ 3. وفقاً لمراحل دورة الحياة؛ 4. وفقاً لفئات المستفيدين.	اعتمدت على خمسة أنواع من التصنيف: 1. التصنيف الوظيفي للموازنة؛ 2. وفقاً لركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية؛ 3. وفقاً لمراحل دورة الحياة؛ 4. وفقاً لفئات المستفيدين؛ 5. إنفاق الحماية الاجتماعية باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية.
مصادر البيانات		تمّ توسيع مصادر البيانات لتوفير تغطية أشمل لنفقات الحماية الاجتماعية.
الفرضيات		تمّت إضافة فرضيات مقارنة بالمراجعة السابقة بهدف عكس صورة أكثر دقّة ومعالجة بعض المفاهيم الخاطئة.
القيود	القيود كانت متشابهة من حيث الطبيعة، ولكن تم تطبيق تدابير إضافية للتخفيف منها في مراجعة 2025.	
الإطار الزمني	من 2017 إلى 2020.	من 2017 إلى 2024.
الأرقام	نظراً لإعادة التصنيف، والتحسينات المنهجية، وتوافر البيانات، فإن التقديرات والأرقام غير قابلة للمقارنة بدقة بين المراجعتين.	

الملحق 2

المتوسّط السنوي لسعر الصرف اليومي للدولار الأميركي مقابل الليرة اللبنانية

	1 دولار أميركي
2017	1,515 ليرة لبنانية
2018	1,515 ليرة لبنانية
2019	1,628 ليرة لبنانية
2020	5,591 ليرة لبنانية
2021	16,160 ليرة لبنانية
2022	31,099 ليرة لبنانية
2023	87,238 ليرة لبنانية
2024	89,700 ليرة لبنانية

الملحق 3

قاموس مصطلحات الحماية الاجتماعية[22]

الرعاية الصحية الأساسية
العلاج الروتيني المقدّم للمرضى في المراكز الصحية على المستوى الأول من هرم الرعاية الصحية، ويشمل الرعاية الوقائية والتثقيف الصحي والعلاج البسيط وإعادة التأهيل الغذائي.

التحويلات النقدية/ المنافع النقدية
برنامج غير قائم على المساهمات، يقدّم مساعدات نقدية للأفراد أو الأسر، ويموَّل عادة من الضرائب أو الإيرادات الحكومية أو المنح والقروض الخارجية. قد تكون مشروطة بسلوكيات معيّنة مثل إرسال الأطفال إلى المدارس أو تلقّي الرعاية الصحية الأساسية.

منافع قائمة على المساهمات
استحقاق مبني على مساهمات العامل المؤمَّن عليه و/أو صاحب العمل.

التغطية
التعويض المالي الذي يقدّمه برنامج التأمين الصحي المصغّر للمؤمَّن عليهم مقابل المخاطر أو الحالات الطارئة المحدّدة في عقد التأمين أو اللوائح الداخلية، وحتى حدّ أقصى محدّد سلفاً. ويُصرف التعويض من خلال سداد المستحقات للأعضاء أو من خلال آلية دفع خارجية.

الضرائب المخصّصة
ضرائب تُفرض لتمويل منافع محدّدة ضمن نظام الحماية الاجتماعية.

الإدماج الاقتصادي وتنشيط سوق العمل
تهدف ركيزة تنشيط سوق العمل في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية إلى معالجة اختلالات سوق العمل عبر سياسات قائمة على جانب العرض، تعمل على الحدّ من البطالة ونقص العمل بشكل مستدام، وضمان بقاء العمّال في السوق، لا سيّما الفئات الأكثر هشاشة. كما تهدف إلى زيادة فرص الحصول على عمل لائق، وحماية الأشخاص في سن العمل، وإدماج الفئات الأكثر هشاشة في سوق العمل.

شروط الأهليّة
الشروط القانونية التي تحدّد من يحق له الحصول على منفعة معيّنة ومتى.

الوصول المالي إلى التعليم
يهدف هذا المحور ضمن الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية إلى ضمان قدرة جميع الأسر على تأمين التعليم لأبنائها دون عوائق مالية. ويعني ذلك أن الدعم المقدّم للأسر عبر برامج المساعدات الاجتماعية أو التأمينات الاجتماعية يجب أن يتيح للأطفال الالتحاق بالمدارس والاستفادة من فرص التعلم الأخرى، دون أن تُلغى فائدته بسبب التكاليف الاقتصادية المرتفعة.

الوصول المالي إلى الرعاية الصحية
يهدف هذا المحور ضمن الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية إلى إنشاء نظام موحّد لتقديم الخدمات الصحية بتعريفات موحّدة، وتخفيف النفقات المباشرة عن الأفراد، وضمان التغطية الكاملة للسكان. مع الأخذ في الاعتبار المبدأ الأساسي للصحة كحق من حقوق الإنسان. تتمثّل الأهداف في تطبيق قانون للتغطية الصحية الشاملة يدمج خدمات الرعاية الصحية بتعريفات موحّدة، ويخفّض الإنفاق الشخصي، ويعزّز التضامن، ويسمح بالتخصيص الأمثل للموارد، ويعزّز التآزر بين تقديم الرعاية الصحية العامة والخاصة، ويدعم تنظيماً شفافاً لقطاع الرعاية الصحية.

الحيّز المالي
المساحة المتاحة ضمن الموازنة العامة التي تتيح للدولة تمويل سياسات أو برامج جديدة دون الإضرار بالاستدامة المالية.

---

[22] مقتبس من: (1) صفحة مصطلحات الحماية الاجتماعية على موقع منظمة العمل الدولية (بالإنكليزية على الموقع)؛ (2) تقرير الحماية الاجتماعية في العالم لفترة 2024-2026: الحماية الاجتماعية الشاملة من أجل العمل المناخي والانتقال العادل، منظمة العمل الدولية (بالعربية على الموقع)؛ و(3) الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في لبنان: نحو نظامٍ مُستدام قائم على الحقوق وقادر على الاستجابة للصدمات (بالعربية على الموقع).

القطاع النظامي القطاع الذي تُنظَّم فيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية من قبل مؤسسات الدولة، ويخضع للحماية القانونية. غالباً ما يرتبط القطاع النظامي ارتباطاً وثيقاً بالقطاع غير النظامي في عمله. الغالبية العظمى من سكان العالم مستثناة من القطاع النظامي.

مساهمة الحكومة العامة المساهمات التي تقدّمها الحكومة لتمويل خدمات أو سلع تُمنح للفئات المحميّة، تعتمد على اختبار الدخل. فضلاً عن المدفوعات لمؤسسات الضمان الاجتماعي لتغطية العجز ودعم النفقات المتعلّقة بضمان مستويات الحد الأدنى من الفوائد.

الحَوكمة مجموع العمليات الاستشارية والتنفيذية، والترتيبات المؤسّسية والإدارية المستخدمة لتصميم سياسات الحماية الاجتماعية الاتفاق عليها، تنفيذها والإشراف عليها. التعريف يشمل المخططات الأولية لنظام الحماية الاجتماعية في الحكومة أو المؤسسات الأخرى، وعملية التشاور الوطني، والتشريع القانوني، وأخيراً التنفيذ الإداري. فضلاً عن الإشراف الوطني على المستويات الأدنى على أداء خطط الحماية الاجتماعية الفردية.

الناتج المحلي الإجمالي مقياس إجمالي لإنتاج السلع والخدمات ضمن حدود دولة ما. يُستخدَم كمؤشّر على الدخل الإجمالي المتاح للتوزيع على عوامل الإنتاج (العمل ورأس المال)، الذي يشكّل بعد خصم الضرائب الأساس لتدخّلات الدولة التوزيعية.

فوائد الرعاية الصحية خدمة صحية تُقدّم من قبل طاقم منشأة صحية، وتشمل الرعاية الصحية الأساسية، والعلاج التخصصي، والرعاية المنزلية، والرعاية الخارجية، والرعاية الداخلية، وتوفير الأدوية، وغيرها.

القطاع غير النظامي قطاع اقتصادي لا تخضع فيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية للقواعد التنظيمية أو الحماية المؤسّسية الرسمية. هذا القطاع غالباً ما يكون مترابطاً مع القطاع النظامي، ويشكّل مصدر رزق لغالبية سكان العالم.

التأمين آلية تهدف إلى توفير تغطية ضد العواقب المالية للأحداث غير المؤكّدة، من خلال توزيع التكاليف المتوقّعة الناتجة عن وقوع تلك الأحداث - معروفة أيضاً باسم المخاطر - على أشخاص عدّة. يعتمد التأمين على (1) الدفع المسبَق للأقساط، أي قبل وقوع المخاطر؛ (2) تقاسم المخاطر؛ و(3) مفهوم الضمان. تُجمَع الأقساط التي يدفعها المؤمَّن عليهم معاً وتُستخدَم لتغطية نفقات الأشخاص المتأثرين حصراً بوقوع عدد معيّن من المخاطر المحدّدة بوضوح. في مقابل دفع الأقساط، يحصل المؤمَّن عليهم على ضمان من شركة التأمين لتقديم هذا التعويض المالي. يتنازلون عن ملكية الأقساط المدفوعة، وبالتالي، عن المطالبة بها.

العدالة بين الأجيال مبدأ يستند إلى توزيع "عادل" للأعباء بين الأجيال، كأن يُطلب من أفراد الأجيال المتعاقبة دفع النسبة نفسها من دخلهم، خلال نشاطهم المهني، للاستفادة من منافع متساوية (من حيث معدلات الاستبدال). ويُعتبر هذا عادةً عنصراً من عناصر العدالة في التصميم (القانوني) لأنظمة التقاعد وأنظمة الرعاية طويلة الأمد.

منافع غير قائمة على المساهمات الاستحقاق لمنفعة ما، لا يعتمد على دفع مساهمات سابقة، بل على معايير أخرى، وعادةً ما تُموَّل من الضرائب العامة.

المعاش التقاعدي منفعة دورية تُمنح بديلاً عن الدخل المكتسَب، وتُستخدَم للإشارة إلى المنافع طويلة الأمد.

نظام التقاعد العام نظام معاشات يُدار من قبل هيئة حكومية.

موظف في القطاع العام شخص يعمل لدى الحكومة المركزية أو المحلية أو في مؤسسة أو شركة مملوكة للدولة أو في مؤسسة نقدية حكومية.

سلَّم الرواتب جدول يُظهر تطوُّر الراتب حسب الفئة العمرية للفرد خلال مسيرته المهنية.

المساعدات الاجتماعية برامج تهدف إلى دعم الفئات الضعيفة، لاسيّما الأسر الفقيرة، عبر منح نقدية أو عينية. ضمن الاستراتيجية الوطنية، تسعى هذه البرامج إلى ضمان دخل أساسي للأسر، وتعزيز الإدماج الاجتماعي والكرامة البشرية، والحفاظ على رأس المال البشري. سيعتمد النظام على مزيج من فوائد دعم الدخل الأساسية لدورة الحياة لمعالجة مكامن الضعف/الطوارئ في مرحلة الطفولة وسنّ العمل والشيخوخة (أرضية الحماية الاجتماعية)، وبرنامج يوفّر فوائد نقدية للأسر التي تعيش حالة من الفقر المدقع (شبكات الأمان الاجتماعي).

الإنفاق الاجتماعي تحويلات نقدية أو عينية تمنحها الدولة أو مؤسسات عامة، أو يُتَّفق عليها من خلال مفاوضات جماعية، لأسباب اجتماعية، تشمل معاشات التقاعد، وتعويضات إصابات العمل، وإعانات نقدية قصيرة الأجل (إعانات المرض والأمومة، وإعانات البطالة)، وخدمات صحية، ومساعدات اجتماعية أساسية. عادةً ما تُعتبر الإعفاءات الضريبية لأسباب اجتماعية جزءاً من النفقات الاجتماعية؛ إنّما يصعب تقدير قيمة الضرائب المتنازَل.

التأمين الاجتماعي نظام حماية اجتماعية قائم على المساهمات، يضمن الحماية من خلال آلية تأمينية، ويستند إلى: (أ) دفع المساهمات قبل وقوع الحدث الطارئ المؤمَّن عليه؛ (ب) تقاسم المخاطر أو "تجميعها"؛ و(ج) مفهوم الضمان. تُجمع الاشتراكات التي يدفعها المؤمَّن عليهم معاً (أو تُدفع نيابة عنهم)، ويُستخدَم الصندوق الناتج لتغطية النفقات التي يتحمّلها حصراً الأفراد المتأثّرون بوقوع الحدث الطارئ أو الأحداث الطارئة ذات الصلة (والمحدّدة بوضوح). على عكس التأمين التجاري، يقوم تجميع المخاطر في التأمين الاجتماعي على مبدأ التضامن، حيث ترتبط المساهمات عادةً بقدرة الشخص على الدفع (على سبيل المثال، بما يتناسب مع الدخل) بدلاً من الأقساط التي تعكس المخاطر الفردية. يُوصَف العديد من أنظمة الضمان الاجتماعي القائمة على المساهمات بأنّها أنظمة "تأمين" (عادةً ما تُسمى "أنظمة التأمين الاجتماعي")، على الرغم من تنوُّع خصائصها، مع بعض العناصر غير القائمة على المساهمات من حيث استحقاق المنافع. يتيح هذا توزيعاً أكثر عدالةً للمنافع، لا سيّما لذوي الدخل المحدود وذوي المسيرة المهنية القصيرة أو المتقطّعة، من بين فئات أخرى. تتخذ هذه العناصر غير القائمة على المساهمات أشكالاً متنوّعة، وتُموَّل إمّا من قبل مساهمين آخرين (إعادة توزيع ضمن النظام) أو من قبل الدولة. ينبغي أن يشمل النظام المقترَح في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية: معاشاً تقاعدياً مُحسَّناً يقوم على المساهمات؛ واستحقاقات كافية للأطفال/الأسرة؛ وتوسيع نطاق الحصول على منافع التأمين الاجتماعي الأخرى، بما في ذلك المرض، والبطالة، وإصابات العمل، والأمومة، والعجز، والناجون.

الحماية الاجتماعية (أو التأمين الاجتماعي) حق أساسي من حقوق الإنسان الأساسية، يتألّف من مجموعة سياسات وبرامج تهدف للحد من الفقر والهشاشة والإقصاء الاجتماعي عبر مراحل دورة الحياة. تضم الحماية الاجتماعية تسعة مجالات أساسية: دعم الأطفال والأُسَر، وحماية الأمومة، ودعم البطالة، وتعويضات إصابات العمل، وإعانات المرض، والحماية الصحية (الرعاية الطبية)، ومعاشات الشيخوخة، وإعانات العجز، وإعانات الناجين. يشمل النظام مزيجاً من التأمين الاجتماعي والمساعدات المموَّلة من الضرائب. تُعالج أنظمة الحماية الاجتماعية جميع هذه المجالات السياسية من خلال مزيج من الخطط القائمة على المساهمات (التأمين الاجتماعي) والمنافع غير القائمة على المساهمات، المموَّلة من الضرائب (بما في ذلك المساعدة الاجتماعية). وباعتبارها حقاً من حقوق الإنسان، فإن الحماية الاجتماعية (أو الضمان الاجتماعي) مُكرّسة على هذا النحو في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)، وغيرهما من صكوك الأمم المتحدة الرئيسية لحقوق الإنسان. يقع على عاتق الدول التزام قانوني بحماية وتعزيز حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الحماية الاجتماعية (أو الضمان الاجتماعي)، وضمان تمتُّع الناس بحقوقهم بدون تمييز. وتشمل المسؤولية العامة للدولة ضمان توفير المنافع على النحو الواجب وفقاً لمعايير أهلية واستحقاقات واضحة وشفافة، والإدارة السليمة للمؤسسات والخدمات.

أرضية الحماية الاجتماعية مجموعة من الحقوق والخدمات الأساسية التي يجب أن يتمتّع بها كل فرد.

الضمان الاجتماعي يشمل مفهوم التأمين الاجتماعي جميع التدابير التي توفّر استحقاقات، سواء نقدية أو عينية، لضمان الحماية، من جملة أمور:

- نقص الدخل المرتبط بالعمل (أو عدم كفايته) الناجم عن المرض، أو الإعاقة، أو الأمومة، أو إصابة العمل، أو البطالة، أو الشيخوخة، أو وفاة أحد أفراد الأسرة؛
- عدم القدرة على الوصول إلى الرعاية الصحية أو عدم القدرة على تحمّل تكلفتها؛
- عدم كفاية الدعم الأسري، خاصةً للأطفال والبالغين المعالين؛
- الفقر العام والإقصاء الاجتماعي.

يمكن أن تكون أنظمة الضمان الاجتماعي ذات طبيعة مساهمة (تأمين اجتماعي) أو غير مساهمة.

الرعاية الاجتماعية تهدف هذه الركيزة، ضمن الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، إلى توفير نظام متكامل من خدمات الرعاية المجتمعية، يعزّز وحدة الأسرة، مع إشراف وتنظيم حكومي دقيق. ويسعى إطار الحماية الاجتماعية تدريجياً إلى التحوّل نحو تقديم الخدمات العامة، بما يضمن خدمات الرعاية الأساسية للفئات الهشة ذات الأولوية، من خلال مراكز التنمية الاجتماعية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية، مدعومة بشراكات بين القطاعَيْن العام والخاص، وتعاون مع المجتمع المدني لتوفير الخدمات المتخصّصة.

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

كورنيش النهر، 512
ص.ب.: 5870-16 بيروت، لبنان
تلفون: 9/146 425 1 961+
فاكس: 860 426 1 961+
بريد إلكتروني: institute@iof.gov.lb
institutdesfinances.gov.lb

الصورة: فيليب رومانوفسكي - unsplash

IOFLebanon
IOFLebanon
IOFLebanon
InstituteOfFinance
Institut des Finances Basil Fuleihan