

الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية في لبنان (2017-2024)¹

2024-2017



منظمة
العمل
الدولية



بتمويل مشترك من
الاتحاد الأوروبي



أبرز الاستنتاجات

- تراجع كبير في الإنفاق على الحماية الاجتماعية²: خلال فترة الأزمة، بيّنت الأرقام زيادة في حجم الإنفاق على الحماية الاجتماعية بالليرة اللبنانية. غير أنّ القيمة الفعلية للإنفاق تراجعت من 6.1 مليار دولار أميركي عام 2017 إلى 1.3 مليار دولار أميركي عام 2024، أي من 12% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2017، إلى 2.7% منه عام 2023، مما يدل على التداخات الكارثية التي تركها تراجع سعر صرف الليرة اللبنانية، ومحدودية الإمكانيات المالية للدولة.
- عدم الإنصاف في أنماط الإنفاق: يستحوذ القطاع العام على النصيب الأكبر من الإنفاق على الحماية الاجتماعية، بينما تحظى الأجهزة الأمنية والقوات المسلحة بالحصة الأكبر مقارنة بالموظفين المدنيين. في المقابل، يبقى الإنفاق الموجه للفقراء والفئات الأكثر هشاشة ضئيلاً إلى حد بعيد.
- تراجع حاد في كفاءة الإنفاق: عام 2023، لم يُصرف سوى 52% من الاعتمادات المرصودة لتمويل الحماية الاجتماعية، مقابل 100% عام 2019. وهذا ما يدل على محدودية القدرات المؤسسية، والسيولة المتوفرة في ظل الأزمة، كما يعكس انخفاضاً ملحوظاً في كفاءة صرف الاعتمادات المرصود في الموازنة.
- تفاقم عدم المساواة جرّاء الاختلالات الهيكلية في أنظمة الحماية الاجتماعية: تستحوذ برامج التأمين الاجتماعي على الحصة الأكبر من النفقات المرصودة للحماية الاجتماعية، بنسبة 57%، وهو ما يقلص القدرة على توجيه النفقات للمساعدات الاجتماعية³. كما تستحوذ معاشات تقاعد القطاع العام على 77% من موازنة التأمين الاجتماعي، رغم اقتصرها على 2% فقط من السكان.
- تحديات الاستدامة المالية: تُنبئ التوقعات بانخفاض حجم المساعدات الإنمائية الرسمية عالمياً، مما يحتم على الدول -ومن بينها لبنان- تنفيذ إصلاحات بنويّة تتيح لها تعبئة الموارد المالية اللازمة لتمويل برامج الحماية الاجتماعية، من مواردها المحلية.
- ضعف التخطيط الاستراتيجي: يعاني لبنان من ضعف التخطيط وتشردم أطر التنظيم والتنسيق، في مجال الحماية الاجتماعية، بفعل النصوص المتقدمة وتضارب الصلاحيات.

تحليل الاقتصاد الكلي: نمو شكلي يخفي تراجعاً حقيقياً

تحليل الإنفاق: اختلالات بنوية ونفقات مصنّفة بشكل غير دقيق

أزمة الاستدامة والاعتماد على الجهات المانحة

الاستنتاجات والتوصيات

¹ تمّ إعداد هذا التقرير بالتعاون بين معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ومنظمة العمل الدولية واليونيسف، وتمويل مشترك من الاتحاد الأوروبي.

² الحماية الاجتماعية حق أساسي من حقوق الإنسان، وهي تتألف من مجموعة من السياسات والبرامج التي تهدف إلى الحد من الفقر والهشاشة والإقصاء الاجتماعي عبر مختلف مراحل دورة الحياة.

³ المساعدات الاجتماعية هي برامج تهدف إلى دعم الفئات الضعيفة، لاسيّما الأسر الفقيرة، عبر منح نقدية أو عينية.

لبنان في أزمة: تزايد الفقر والهشاشة الاجتماعية

يعاني لبنان منذ العام 2019 من أزمة غير مسبوقة ومتعددة الأبعاد، ما غير بشكل جذري واقع الحماية الاجتماعية في البلاد، إذ تأكلت قيمة المدخيل والمدخرات ومعاشات التقاعد، وهو ما فرض حاجات اجتماعية جديدة وغير مسبوقة، فيما كانت الدولة تعاني من محدودية قدرتها على الاستجابة لهذا الواقع.

وفي الوقت نفسه، تضاعفت معدلات الفقر بأكثر من ثلاث مرّات: من 11% عام 2012، إلى 33% عام 2022⁴، وخصوصاً في صفوف الشرائح الاجتماعية الأكثر هشاشة. أمّا القوى العاملة، فعانت من ارتفاع معدلات البطالة، أو من خفض ساعات العمل إلى مستويات لا تتناسب مع حاجاتها أو رغباتها، ما رفع نسبة البطالة الكلية أو الجزئية إلى مستويات خطيرة تلامس 50.1%. وفي صفوف الشباب بالتحديد، ارتفعت معدلات البطالة لتصل إلى مستويات الذروة، عند حدود 57% (إدارة الإحصاء المركزي، 2022).

تفاقم الوضع مع اندلاع النزاع في 8 تشرين الأول 2023، ثم مع تطوّره إلى صراع واسع النطاق بحلول أيلول 2024. وبحسب تقييم الأضرار والاحتياجات السريع الصادر عن البنك الدولي، تم تقدير الكلفة الإجمالية للأضرار المادية والخسائر الاقتصادية الناتجة عن النزاع بما لا يقل عن 14 مليار دولار أميركي (البنك الدولي، 2025). كما أدّى الصراع إلى تهجير داخلي لأكثر من 1.2 مليون شخص، مع تأثر النساء والأطفال وكبار السن وذوي الإعاقة واللاجئين بشكل خاص. فضلاً عن ذلك، فقد نحو 166 ألف شخص وظائفهم جرّاء النزاع، مما راكم خسائر في الأجور تصل إلى حدود الـ 168 مليون دولار أميركي. أمّا أضرار المساكن وحدها، فبلغت قرابة الـ 4.6 مليار دولار أميركي.

محطات بارزة رغم الأزمة: تقدّم على مسارات الحماية الاجتماعية

بالرغم من التحديات الكبيرة، تمكّن لبنان من تحقيق أربع خطوات مهمّة خلال عامي 2023 و2024، إذ تم إطلاق "برنامج البديل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة" في نيسان 2023، وهو ما وفر دعماً مالياً مباشراً لحوالي 25 ألف شخص من ذوي الإعاقة، الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و30 عاماً. كما توسّع هذا البرنامج تدريجياً، ليشمل الفئات العمرية التي تقل عن 30 عاماً، وتلك التي تتجاوز 65 عاماً.

وفي كانون الأول 2023، أقرّ مجلس النواب قانوناً جديداً للتقاعد والحماية الاجتماعية، ما يؤسّس لنظام شامل يطال العاملين في القطاع الخاص (منظمة العمل الدولية، 2023). وقبلها، أقرّت الحكومة اللبنانية في تشرين الثاني 2023 "الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية"، تم إطلاقها لاحقاً في شباط 2024. ومن خلال هذه الاستراتيجية، تم رسم رؤية لنظام حماية اجتماعية قائم على الحقوق، ويسمح بتحسين التغطية وتعزيز الحكومة، وصولاً إلى نظام شامل ومرن ومستدام مالياً.

بالإضافة إلى ذلك، جرى توسيع أطر البرامج الاجتماعية القائمة أصلاً، وتسريع وتيرة عملها، وخصوصاً "البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً" (NPTP)، وبرنامج "شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة" (ESSN)، إذ تم دمج البرنامجين في تشرين الثاني 2024، في إطار برنامج موحد لمكافحة الفقر، يُعرف باسم "أمان". وتم تمويل هذه المبادرات بشكل أساسي عبر المساعدات الإنمائية الرسمية المقدّمة من المجتمع الدولي (ODA)، وهو ما يعيد تسليط الضوء على التحديات المتعلقة بضعف القدرة التمويلية المحلية.

تحليل الاقتصاد الكلي: نمو شكلي يخفي تراجعاً حقيقياً

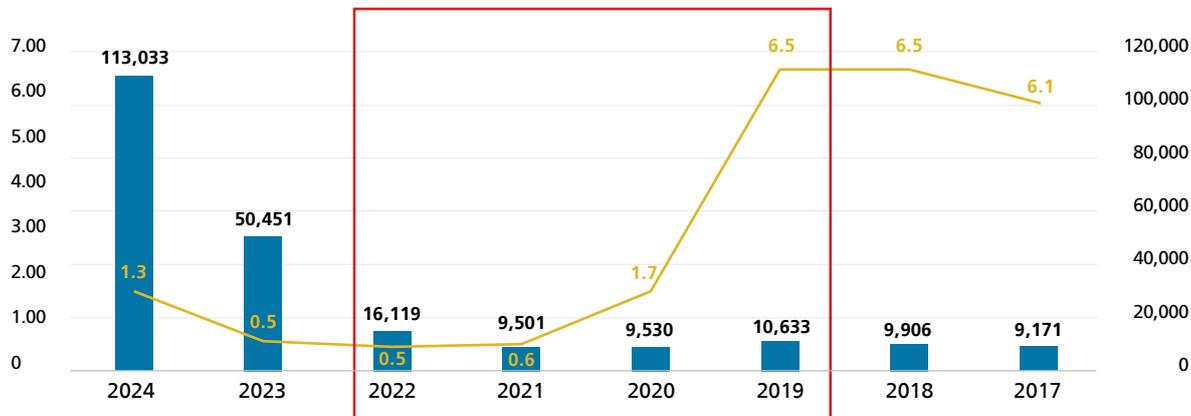
تأخّر في زيادة حجم الموازنة ومحدودية الإمكانيات المالية

تكشف التحليلات الأولية بخصوص وضع الدولة المالي عن نمطين رئيسيين في الإنفاق على الحماية الاجتماعية، منذ بدء الأزمة. أولاً، حتّى العام 2023، أي لغاية السنة الرابعة من عمر الأزمة، لم تبادر الحكومة اللبنانية إلى زيادة حجم موازنتها، بالقيمة الإسمية، بعد تأكلها بفعل تدهور سعر الصرف. وهذا التأخير جاء نتيجة محدودية الإمكانيات المالية المتوفرة، والتعثّر المستمرّ والمزمن في عملية إعداد الموازنة وإقرارها.

⁴ شمل المسح الذي أجراه البنك الدولي خلال 2023 - 2024 5 محافظات من أصل 8 محافظات لبنانية، وهي عكار والبقاع وبيروت وجبل لبنان وشمال لبنان. استثنيت محافظات بعلبك الهرمل والنبطية وجنوب لبنان لعدم توفر البيانات الخاصة بها.

ثانياً، ما طرأ لاحقاً من زيادات إسميّة على الاعتمادات المرصودة للحماية الاجتماعية بالليرة اللبنانية، يعكس في الحقيقة تراجعاً حاداً. إذ فيما ارتفعت القيمة الإسميّة لهذه الاعتمادات من 9,171 مليار ليرة لبنانيّة عام 2017، إلى 113,033 مليار ليرة لبنانيّة عام 2024، تراجعَت قيمتها الفعليّة من نحو 6.1 مليار دولار أميركي عام 2017، إلى 1.3 مليار دولار أميركي عام 2024، ما يعني انخفاض قيمتها الفعليّة بنسبة 78%.

الاعتمادات المرصودة للحماية الاجتماعية بين 2017 و2024 (مليارات الدولارات الأمريكية ومليارات الليرة اللبنانية)



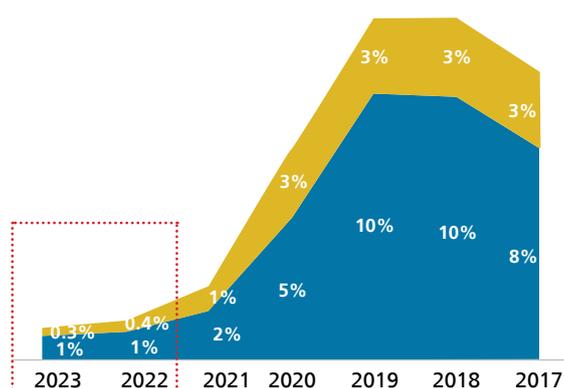
■ مخصّصات الحماية الاجتماعية بما في ذلك الحماية الصحية الاجتماعية (مليارات الليرة اللبنانية)
 — مخصّصات الحماية الاجتماعية بما في ذلك الحماية الصحية الاجتماعية (مليارات الدولارات الأمريكية)

ملاحظات:

- احتسبت الاعتمادات المرصودة للحماية 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.

الاعتمادات المرصودة والمصرفية على الحماية الاجتماعية (بما في ذلك باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بين 2017 و2023

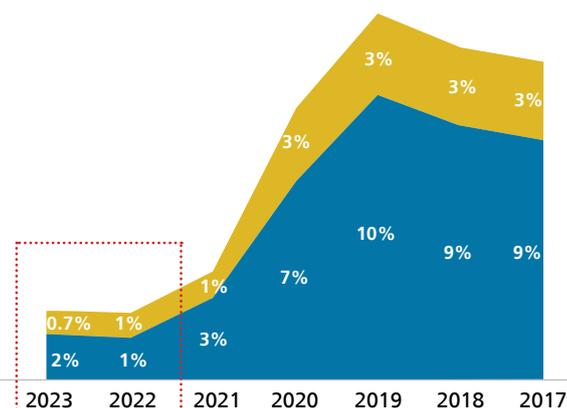
الإنفاق على الحماية الاجتماعية كنسبة من الناتج المحلي



■ الإنفاق على الحماية الاجتماعية، باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية، كنسبة من الناتج المحلي

■ الإنفاق على الحماية الاجتماعية كنسبة من الناتج المحلي

مخصّصات الحماية الاجتماعية كنسبة من الناتج المحلي



■ مخصّصات الحماية الاجتماعية، باستثناء الحماية الصحية الاجتماعية، كنسبة من الناتج المحلي

■ مخصّصات الحماية الاجتماعية كنسبة من الناتج المحلي

ملاحظات:

- يشمل مجموع الاعتمادات المرصودة والتفقات المصروفة في الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة.
 - احتسب الإنفاق بالدولار الأمريكي حسب المتوسط السنوي لسعر الصرف اليومي في السوق الحقيقية.

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

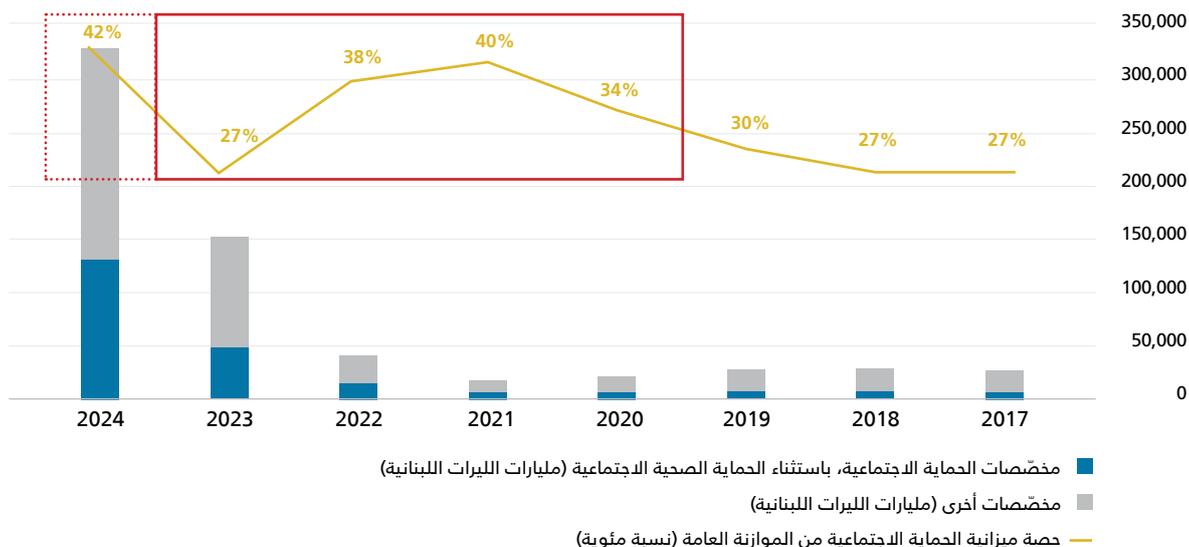
انخفض الإنفاق على الحماية الاجتماعية إلى 2% فقط من الناتج المحلي عام 2023، بعدما بلغ المعدّل الوسطي لهذه النسبة حدود الـ 6% ما بين عامي 2017 و2024. وتُظهر بيانات منظمة العمل الدوليّة أنّ البلدان النامية المنخفضة الدخل تنفق نحو 4 إلى 5% من الناتج المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية، فيما تتراوح هذه النسبة في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ما بين 8 و12% من الناتج. وتعبّر هذه الأرقام عن انخفاض الإنفاق في لبنان إلى ما دون المتوسط، مقارنة بدول المنطقة.

الرعاية الصحيّة تستحوذ على أكبر حصّة من الحماية الاجتماعية

لم تأت الزيادات في الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان كنتيجة لتخطيط استراتيجي، أو جرّاء اعتمادها كأولويّة عند وضع السياسات العامّة، بل جاءت في معظم الحالات كاستجابة ظرفيّة لا أكثر. عام 2024، مثّل الإنفاق على الحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحيّة) 21% من إجمالي الموازنة، فيما ارتفعت هذه النسبة إلى 42% في حال احتساب الإنفاق على الرعاية الصحيّة. وقد تبدو هذه النسبة مرتفعة للوهلة الأولى، لكنّها فعلياً تعكس تراجع الإنفاق على أبواب أخرى، مثل خدمة الدين والنفقات التشغيليّة، أي أنّها لم تكن نتيجة للتركيز على أولويّات الحماية الاجتماعية.

ويعود الارتفاع في الاعتمادات المرصودة للحماية الاجتماعية من إجمالي الموازنة بين عامي 2020 و2022 إلى عاملين رئيسيين: أولاً، التأخّر في تعديل السياسات الضريبية، والتباطؤ في زيادة الإيرادات، وهو ما أدى إلى تجميد الإنفاق على أبواب أخرى في الموازنة العامّة. وثانياً، التوتّرات الاجتماعية والصدمات الخارجية (كجائحة كورونا وانفجار مرفأ بيروت)، وهو ما أجبر الحكومة على اتخاذ إجراءات طارئة لإعادة توجيه الموارد نحو الرعاية الصحيّة.

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



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

بين الرصد والإنفاق: فجوات وضعف في الإنفاق

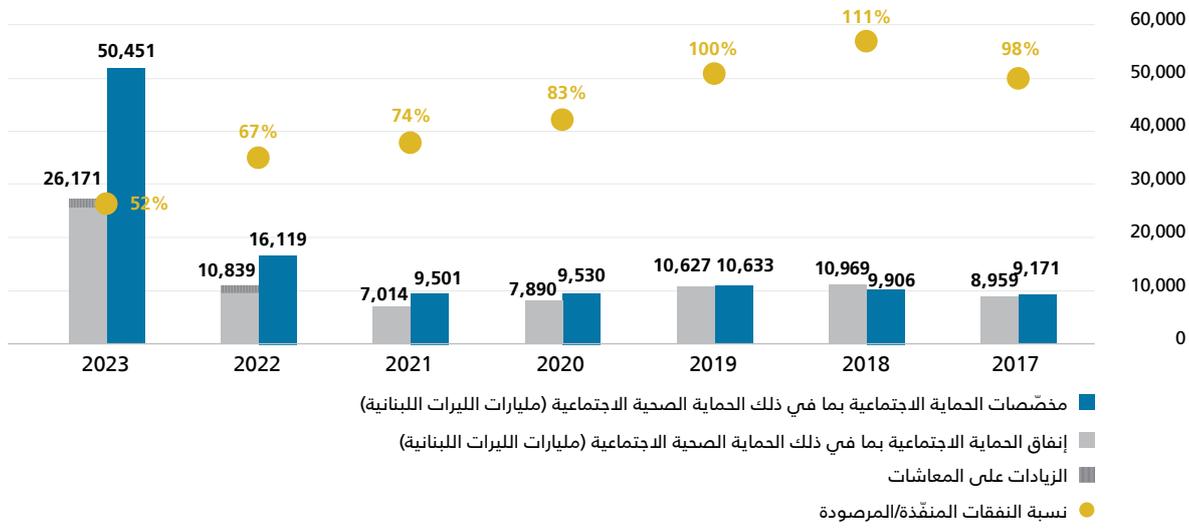
مع تفاقم الأزمة، برزت ظاهرة جديدة تمثّلت باتساع الفجوة ما بين الاعتمادات المرصودة لكل عام، وبين الإنفاق الفعلي. وخلال العام 2020، لم يُنفق سوى 83% من الاعتمادات المرصودة في الموازنة، ثم تراجعَت هذه النسبة إلى 74% عام 2021، وإلى 67% عام 2022، وصولاً إلى 52% عام 2023، ما شكّل أدنى مستوى خلال تلك الفترة.

ويمكن ردّ أسباب هذا التراجع إلى ثلاثة عوامل:

- **النقص الحاد في السيولة**، بسبب ضعف التحصيل الضريبي والتأخّر في تصحيح قيمة الضرائب بعد تراجع سعر الصرف؛
- **إعطاء الأولوية، في إدارة الماليّة العامّة، لتمويل الالتزامات الطارئة وغير القابلة للتأجيل؛**
- **ضعف القدرات المؤسسية في الإدارة العامّة**، ما أجبر الوزارات على العمل ضمن قواعد إنفاق مؤقتة ومقيّدة.

وكانت النتيجة حلقة مفرغة، حيث أدّى ضعف قدرات الإدارة العامّة إلى الحد من مصداقيّة التخطيط المالي، بينما أدّى ضعف الإمكانيات الماليّة إلى تقليص القدرة على تقديم الخدمات.

الإنفاق على الحماية الاجتماعية بين 2017 و2023



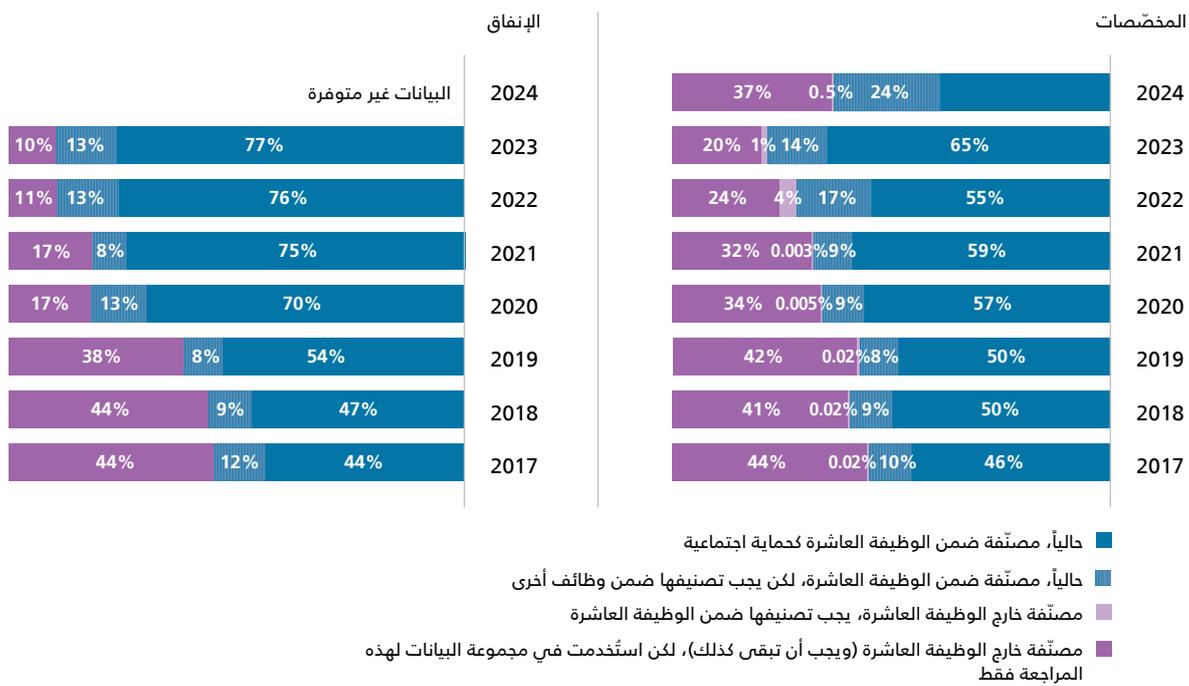
ملاحظة: يشمل مجموع الإنفاق في هذا الرسم البياني نفقات الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة.

تحليل الإنفاق: اختلالات بنيوية ونفقات مصنّفة بشكل غير دقيق

التصنيف غير الدقيق للنفقات يُضعف القدرة على التحليل

من خلال تحليل دقيق للتصنيفات المعتمدة في الموازنة العامّة، يمكن تشخيص مشاكل بنيويّة في طريقة تصنيف وتتبع نفقات الحماية الاجتماعية. فوزارة المالية تُدرج نفقات الحماية الاجتماعية بشكل رسمي ضمن "الوظيفة العاشرة"، إلا أنّ قرابة 39% من الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية يتم توزيعه على وظائف أخرى في الموازنة، بما في ذلك الصحة (الوظيفة السابعة)، والشؤون الاقتصادية (الوظيفة الرابعة)، والتعليم (الوظيفة التاسعة)، والنظام العام والسلامة العامة (الوظيفة الثالثة). وفي المقابل، هناك نحو 14% من الاعتمادات التي يتم تصنيفها حالياً تحت الوظيفة العاشرة لا تندرج فعلياً ضمن تعريف الحماية الاجتماعية.

وفي النتيجة، تؤدّي هذه الأخطاء في التصنيف إلى تحديات كبيرة في التحليل، وفعاليّة التخطيط والمساءلة العامّة. ولهذا السبب، يوصى بإعادة تصنيف العديد من البنود، مثل نفقات الاستشفاء والخدمات الطبيّة وتعويضات المرضى والأمومة ومخصّصات المدارس الخاصّة بالقوى الأمنيّة، بما يسمح بتكوين صورة واضحة ودقيقة لحجم الموارد المخصّصة فعلياً للحماية الاجتماعية.

التصنيف الوظيفي ضمن الوظيفة العاشرة وخارجها بين 2017 و2024⁵

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

تركّز الإنفاق على الشبخوة ومستحققات ورثة عائلات المتقاعدين المتوفيين

عند تحليل الحماية الاجتماعية عبر مختلف مراحل دورة الحياة، يتبيّن وجود اختلالات حادّة في توزيع الإنفاق لصالح منافع الشبخوة ومستحققات ورثة عائلات المتقاعدين المتوفيين. إذ تستحوذ الفئتان على الحصّة الأكبر من مخصّصات الحماية الاجتماعية، تليهما النفقات الصحيّة، وهو ما يقلّص من إمكانيات زيادة الاعتمادات المخصّصة لدعم الدخل للأسر الفقيرة والمساعدات الأخرى والتعليم الأساسي.

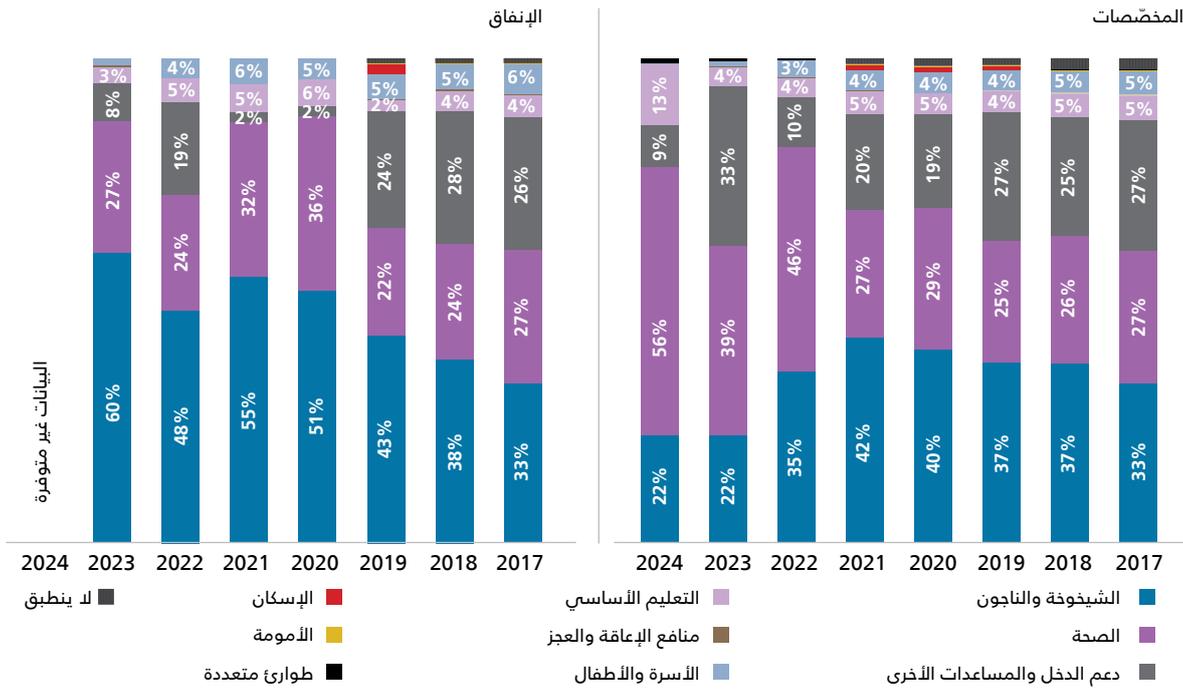
ضمن فئة الشبخوة ومستحققات ورثة عائلات المتقاعدين المتوفيين، يتركّز 86.7% من الإنفاق على المعاشات التقاعدية في القطاع العام، فيما تشكّل تعويضات نهاية الخدمة للعاملين في القطاع الخاص النسبة المتبقية، أي 13.3%. ويُعد هذا التركّز في الإنفاق على التقاعد في القطاع العام إشكالياً، لكونه لا يغطّي سوى 2% فقط من السكان.

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

ومن اللافت عدم رصد أي مخصّصات للمنافع المرتبطة بالإعاقة والعجز قبل عام 2024، وذلك رغم الحاجات الكبيرة في هذا المجال. وبالشكل نفسه، ظلّ الإنفاق على دعم الأمومة والسكن محدوداً للغاية طوال هذه الفترة، ما يشير إلى فجوات كبيرة في التغطية ضمن مجالات أساسية من الحماية الاجتماعية.

⁵ قمنا بإدراج بعض البيانات المصنّفة خارج الوظيفة العاشرة (التي يجب أن تبقى ضمن وظائفها الأصلية) ضمن مجموعة البيانات الخاصة بهذا التقييم فقط (مثل نفقات الاستشفاء للقوى الأمنية)، بهدف الحصول على تقدير دقيق لحجم الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية في الموازنة، ولا سيّما الإنفاق المتعلّق بالحماية الصحية الاجتماعية.

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



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

يؤكد التحليل ما خلصت إليه الدراسات السابقة، إذ يظهر أنّ الإنفاق على التأمينات الاجتماعية⁶ ضمن ركائز الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية يفوق بأشواط التمويل الموجّه للمساعدات الاجتماعية.

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

وضمن التأمين الاجتماعي، تركّز الإنفاق بشكلٍ أساسي على البرامج القائمة على الاشتراكات، مما يُفيد بشكل رئيسي العاملين في القطاع النظامي، لا سيما في القطاع العام، في حين ظلّ العاملون في القطاع غير النظامي والعاطلون عن العمل غير مشمولين إلى حد كبير بهذه التقديرات.

تحليل المستفيدين: توزيع غير متوازن وانعكاسات على العدالة الاجتماعية

يكشف تحليل الإنفاق حسب فئات المستفيدين عن تركّز كبير في الإنفاق لمصلحة موظفي القطاع العام. فقبل الأزمة، لطالما كان القطاع العام المستفيد الأكبر من الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان، ومع حصول القوى الأمنية والعسكرية على حيز أكبر من الإنفاق، مقارنة بالموظفين المدنيين. واستمرّ هذا النمط لاحقاً طوال فترة الأزمة، بالرغم من انخفاض القيمة الفعلية للمنافع المُقدّمة، في مقابل ازدياد احتياجات الفئات الأكثر هشاشة.

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

⁶ التأمين الاجتماعي هو نظام حماية اجتماعية قائم على المساهمات، يضمن الحماية من خلال آلية تأمينية.

يمكن لحظ مؤشرات عدم المساواة عند مقارنة توزيع الموارد، على الفئات المشمولة بالتغطية. فعلى سبيل المثال، تشكل معاشات التقاعد، التي تغطي 2% فقط من السكان، ما نسبته 76.8% من إجمالي نفقات التأمينات الاجتماعية (بما في ذلك الإنفاق على الرعاية الصحيّة). وفي المقابل، تحظى برامج استهداف الفقراء والأشخاص الأكثر هشاشة، الذين يمثلون نسبة أكبر بكثير من السكان، بموارد ضئيلة.

أزمة الاستدامة والاعتماد على الجهات المانحة

مصادر التمويل والتحديات المؤسسية

يعتمد تمويل الحماية الاجتماعية في لبنان على مصادر عدّة: الموازنة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة، وسلف الخزينة، والمساهمات من الجهات المانحة (والحصة الأكبر من تمويل المانحين لا تُدرج ضمن الموازنة العامة). هذا الهيكل، المتنوع بمصادر تمويله، يخلق فرصاً وتحديات في الآن نفسه، على مستوى استدامة برامج الحماية الاجتماعية.

فمع تفاقم الأزمة، تراجع دور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي كمؤل رئيسي للحماية الاجتماعية، بفعل تحديات الحكومة، وعجز الحكومة المستمر عن تسديد مستحققاتها والتزاماتها للصندوق بصفتها رب عمل. مع الإشارة إلى أن الحكومة، قبل الأزمة، نادراً ما سدّدت مستحققاتها للصندوق في مواعيدها، فيما تفاقمّت هذه الظاهرة بعد الأزمة. وتشير التقديرات إلى أنّ حصة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من تمويل الحماية الصحية الاجتماعية انخفضت بشكل حاد من 48% في 2019 إلى 17% في 2023، وهذا ما يعكس عدم تعديل تعريفات التغطية الصحيّة بعد تدهور سعر الصرف، وتصريحات أرباب العمل الناقصة عن الأجور.

وعلى نحو مماثل، لم تُسدد الحكومة سوى جزء من المستحققات المترتبة عليها لمصلحة تعاونية موظفي الدولة، وهو ما أنتج فجوات تمويلية مزمنة، ما أضعف استدامة برامج التأمين الاجتماعي التي يستفيد منها القطاع العام.

اللجوء الواسع إلى سلف الخزينة خلق تشوّهات خارج الموازنة

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

وعلى الرغم من أنّ هذه السلف ساعدت مؤقتاً في سد فجوات التمويل، فإنّها أدّت إلى تشوّهات كبيرة في إدارة الموازنة ودقة التقارير المالية. فقد أسهمت هذه الممارسة في تشردم مالية الدولة، وتعقيد الجهود الرامية إلى تقييم مستويات الإنفاق الفعلية للحماية الاجتماعية بدقة. كما أدّت إلى تقويض دقة التقارير المالية، وإضعاف فاعلية الرقابة المالية. ومن المثير للقلق انخفاض معدّل إنفاق سلف الخزينة إلى متوسط لا يتجاوز الـ 51%، ما يعكس محدودية قدرات الحكومة، حتّى عندما يكون التمويل متوفراً من الناحية النظرية.

الجهات المانحة: مخاوف استدامة التمويل

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

وقد أدى الاعتماد الكبير على تمويل الجهات المانحة إلى خلق نقاط ضعف. فهذه البرامج ظلّت تُدار، في معظم الحالات، من خارج الموازنة العامة، وهو ما أضعف التخطيط الاستراتيجي وشرذم إدارة المساعدات وآليات تنفيذها. ومع تصاعد نقص مصادر التمويل لدى المانحين، والغموض الذي يحيط بمستقبل الدعم الخارجي، قد تواجه هذه البرامج تحديات على مستوى الاستدامة الماليّة، ما سيؤثر بشدّة على الفئات الهشّة، كما سيزيد العبء على التمويل المحلي.

حقوق السحب الخاصة: فرصة ضائعة

حصلت الحكومة اللبنانية عام 2021 على حوالي 1.135 مليار دولار أمريكي، من حقوق السحب الخاصة التي أصدرها صندوق النقد الدولي، بهدف دعم مسار الإصلاحات الاقتصادية الكلية والاستجابة لتداعيات الأزمة. لكن التحليلات تشير إلى أنّ هذه الموارد لم تُستخدم بالشكل الأمثل، لدعم أهداف الحماية الاجتماعية. فقد تمّ تخصيص ما يقرب من 60% من حقوق السحب الخاصة لدعم استيراد السلع الأساسية (وتحديداً الدواء والقمح والوقود)، عوض استثمارها في برامج حماية اجتماعية أكثر عدالة وفعالية.

ولقد حُصّص 15% فقط من قيمة حقوق السحب الخاصة لنفقات تشغيلية، و18% لخدمة الدين وتسديد الفوائد ورسوم حقوق السحب الخاصة، مع استثمار مباشر ضئيل جداً في البنية التحتية للحماية الاجتماعية وبرامجها. وهكذا فوّت لبنان فرصة لتعزيز التمويل المحلي للحماية الاجتماعية، خلال فترة حاسمة.

تفاصيل الإيفاق المموّل من حقوق السحب الخاصة

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

المصادر: رئاسة مجلس الوزراء؛ المعهد اللبناني لدراسات السوق.

الاستنتاجات والتوصيات

أولوية الإصلاح: نحو نظام أكثر استدامة وإنصافاً للعدالة الاجتماعية

مازال نظام الحماية الاجتماعية في لبنان يعاني من ضعف التمويل، فضلاً عن اختلالات بنيوية وضعف مؤسسي، ما يحد من قدرته على حماية الفئات الأكثر هشاشة في إحدى أصعب المراحل التي تمرّ بها البلاد منذ عقود.

ومن الواضح أن النظام الحالي غير عادل اجتماعياً، وغير فعّال اقتصادياً. ومع اتساع رقعة الهشاشة وارتفاع الحاجات الاجتماعية، إلى مستويات غير مسبقة، أصبحت الإصلاحات الجذرية ضرورة لا بدّ منها لبناء نظام أكثر عدالة وكفاءة واستدامة للحماية الاجتماعية.

توصيات استراتيجية للإصلاح الشامل

تعزيز أنظمة البيانات والشفافية لدعم عمليّة اتخاذ القرار

- التعاون مع وزارة المالية لمراجعة التصنيفات الوظيفية المعتمدة حالياً ضمن الموازنة، للإيفاق على الحماية الاجتماعية. وهذا ما يشمل توجيهات وتوصيات تقنية لمعالجة تشرذم البيانات ذات الصلة، لضمان تصنيف أكثر دقة وتخطيط أكثر فعالية.

- استئناف نشر تقرير "مرصد المالية العامة"، بعد توقّف صدوره منذ نهاية 2021، وذلك بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة، واتخاذ القرارات بناءً على معطيات دقيقة. ومن المتوقع أن يؤدّي الانتظام في نشر التقارير إلى السماح للمعنيين بتتبع الاعتمادات والنفقات والفجوات بشكل فعّال ودقيق.
- إنشاء نظام معلومات مالية متكامل، لربط مقدّمي خدمات الحماية الاجتماعية بوزارة المالية. وتكمن أهميّة هذا النظام في سماحه بتتبع الإنفاق الاجتماعي، وخفض حالات سوء تخصيص النفقات، بالإضافة إلى دعم اتخاذ القرارات بالاستناد إلى البيانات على مختلف مستويات المؤسسات الحكوميّة.
- إجراء تحليل لميزانيات الصناديق التضامنية للتعمّق في فهم دورها، وآليات تمويلها والخدمات التي تقدّمها في مجال الحماية الاجتماعية. وهذا التحليل يهدف إلى دراسة إمكانيّة دمج بعض هذه الصناديق، لخفض كلفة الإدارة، وزيادة العدالة في تقديم المنافع.
- استئناف دمج المساعدات الإنمائية ضمن الموازنة، أو وضع آلية لتسهيل جمع وتنسيق هذه المساعدات التي تموّل للبرامج الاجتماعية.

تعزيز قدرات مقدمي خدمات الحماية الاجتماعية

- تطوير قدرة مقدمي خدمات الحماية الاجتماعية الرئيسيين، في عمليّة التخطيط للموازنات، واعتماد منهجيات لتقدير التكاليف وتسجيل البيانات وإصدار التقارير. ومن الواضح أنّ معدلات الإنفاق المنخفضة حتّى الآن تؤنّسّر إلى ضعف في الإمكانيات، وهو ما يتطلّب تدخلات هادفة.
- وضع حل شامل لتسوية التزامات الدولة غير المسدّدة للصناديق الضامنة (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة)، وإعداد آلية واضحة ومستدامة لضمان التزام الحكومة بموجباتها الماليّة بصفتها صاحب عمل. ويشمل ذلك جدولة الديون، وتسديدها تدريجياً، بالإضافة إلى إنشاء أنظمة آلية لتحصيل المساهمات لمصلحة الصناديق.
- تصميم آلية منهجية لمراجعة الموازنة، وتحديث وتحليل بيانات الإنفاق على الحماية الاجتماعية، ويوصى بأن يشمل ذلك تطوير القدرات المؤسسية داخل وزارة المالية، لتمكينها من القيام بتحليلات مستمرة لبرامج الحماية الاجتماعية، وتقديم الدعم في وضع السياسات العامّة المرتبطة بهذا المجال.

تعزيز الموارد الماليّة المتاحة وخلق حيّز مالي

- وضع وتنفيذ استراتيجية شاملة، لتعزيز وتعبئة الموارد المحلية المتاحة، بما يشمل وضع اعتمادات محدّدة لتمويل الحماية الاجتماعية. وتشير الأرقام إلى أنّ الإيرادات الضريبية في لبنان، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ما زالت منخفضة (15.3% عام 2019) مقارنة بدول المنطقة، وهو ما يدل على إمكانيّة زيادة الإيرادات الضريبية بشكل كبير.
- النظر في فرض ضرائب مخصّصة لتمويل الحماية الاجتماعية، مثل ضريبة على العقارات الشاغرة، أو الضريبة على الثروة، أو غيرها من الضرائب الانتقائية.
- السماح بإدماج المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة في القطاع النظامي، من خلال النظر في إقرار الضريبة الموحدة على الدخل. وهذا ما يسمح بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية، لتطال العاملين المستقلين وأصحاب المهن الحرّة.
- تنفيذ إصلاح ضريبي شامل، بما يشمل إلغاء الإعفاءات الضريبية والمعاملات التفضيلية التي يستفيد منها أصحاب الثروات والقطاعات النافذة سياسياً. ومن المعلوم أنّ النظام الضريبي اللبناني يقدّم حالياً 135 نوعاً من الإعفاءات، لمصلحة أفراد وصناعات محدّدة.
- تحسين تحصيل الضرائب، عبر رقمنة وأتمتة نماذج التصريح الضريبي، وتطوير قدرات الإدارة الضريبية، وتطبيق القوانين الحالية، كما وتصميم برامج لتقسيم المتأخّرات الضريبية.

تنفيذ الإصلاحات الهيكلية اللازمة لتعزيز الحماية الاجتماعية

- الإسراع في تفعيل قانون التقاعد الجديد (القانون رقم 319)، وبدء الحوار مع القطاع الخاص لتوسيع قاعدة المستفيدين من أنظمة المساهمات الاجتماعية. ومن المفترض أن يشمل ذلك تقدير حوافز لتشجيع المؤسسات على التصريح عن أجور العاملين لديها، بالقيمة الحقيقيّة، مع توسيع التغطية لتشمل أصحاب العمل والمهن الحرّة والعاملين في الاقتصاد غير النظامي.

- إصلاح نظام التقاعد المعتمد لموظفي القطاع العام، وفق معايير واضحة، بما يحقّق ربط قيمة المعاشات بنسب التضخّم، مع وضع ضوابط تلقائية في حالات الركود أو الانكماش الاقتصادي. كما يفترض أن تحقق هذه الإصلاحات انخفاضاً في نسب احتساب الحقوق التقاعدية إلى مستويات مستدامة، وتوسعة فترة احتساب متوسط الأجر المرجعي، ومراجعة أسس انتقال المعاش التقاعدي لورثة عائلة المتقاعد المتوفي وخفض معدلاته.
- إجراء دراسة لتكاليف برامج الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، ووضع استراتيجية تمويل متوسطة وطويلة الأمد، بالاستناد إلى طبيعة المنافع المقدّمة، والمستوى الذي ستبلغه هذه التقديمات بشكلٍ متدرّج.
- إرساء إطار حوكمة فعّال وشفاف لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية، بما يشمل تعزيز دور اللجنة الوزارية المشتركة واللجان الفرعية التي تم إنشاؤها حتى الآن.

إدارة التغيير وبناء الدعم

- إطلاق حملة إعلامية عامة ومنسّقة، لإطلاع المواطنين على مضامين استراتيجية الحماية الاجتماعية، والتشريعات المرتبطة بها، والتدابير الخاصة بها. ويجب أن تقدّم الحملة الحماية الاجتماعية كمنفعة عامة، تُسهم في خدمة جميع المواطنين، وفي تحقيق أهداف سياسية واسعة، بما في ذلك الحدّ من عدم المساواة وتعزيز التماسك الاجتماعي.
- الانخراط المبكر والمنهجي مع وزارة المالية، لتأكيد القدرة على تحمّل التكاليف والنتائج المحتملة لزيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية. ويجب أن يشمل ذلك دعم خيارات السياسة العامة بالبيانات وتقييمات الأثر، وإظهار أثر زيادة الإنفاق على القطاعات الأخرى.
- تحديد أهداف محدّدة للحماية الاجتماعية في الموازنة العامة ضمن الإطار الحالي، مثل دمج صناديق تعاضد معيّنة وفق جداول زمنية محدّدة، بهدف الحد من التجزئة. كما يفترض أن يشمل ذلك ضمان صرف وتتبع حصص من التحويلات رقمياً، أو زيادة مخصّصات الحماية الاجتماعية ضمن الموازنة لتصل إلى مستويات محدّدة مسبقاً، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

المضي قدماً

يقف لبنان عند مفترق حاسم في تطوير نظام الحماية الاجتماعية. فتقاطع الأزمة الاقتصادية مع تداعيات النزاع والتحديات الهيكلية أدّى إلى خلق احتياجات غير مسبوقة، لكنّه خلق -في الوقت نفسه- فرصاً للإصلاح الجذري. ويشكّل إقرار الحكومة للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، والتطوّرات التشريعية الأخيرة إطاراً للتحوّل، لكن النجاح في تحقيق هذه الأهداف يحتاج إلى التزام سياسي مستدام، فضلاً عن التمويل الملائم والإصلاحات المؤسسية الشاملة.

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

المراجع

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

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

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

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

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

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

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.

512، كورنيش النهر
ص.ب.: 16-5870
بيروت، لبنان
تلفون: +961 1 425 146/9
فاكس: +961 1 426 860
contact@if.org.lb
institudesfinances.gov.lb

 IOFLebanon
 IOFLebanon
 IOFLebanon
 InstituteOfFinance
 Institut des Finances Basil Fuleihan