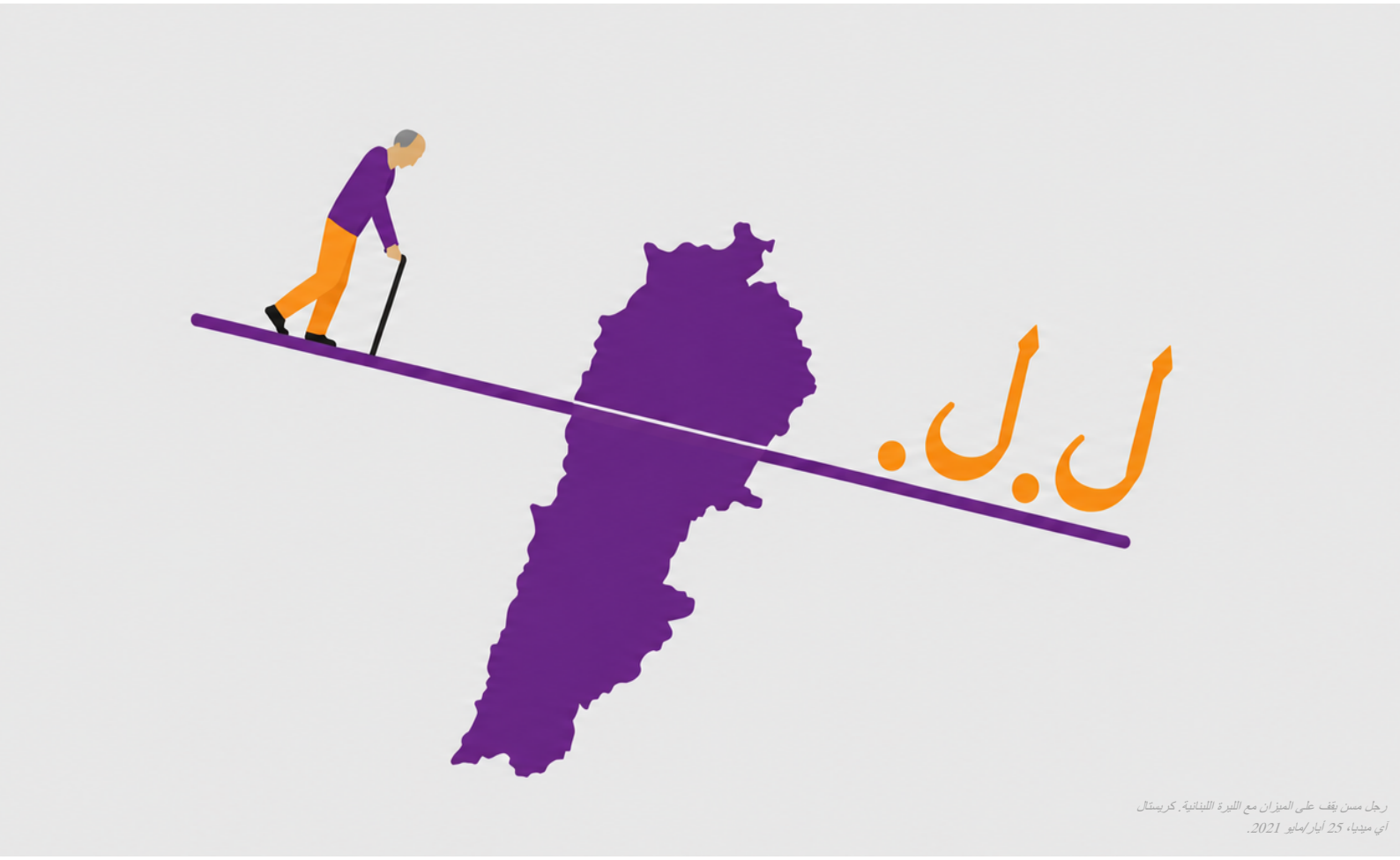
Arab Reform Initiative
ملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعية
Arab Region Hub for Social Protection
FinanceAll



رجل مسن يقف على الميزان مع الليرة اللبنانية. كريستال آي ميديا، 25 أيار/مايو 2021.

تمويل الحماية الاجتماعية الشاملة في لبنان

تحليل نقدي للسياسات المتعلقة بالتجزؤ والتقشف وضرورة تعبئة الموارد المحلية

غسان الداؤد
فرح الشامي
ديالا أحواش
سارة آن رينيك

شكر وتقدير

يقدم هذا التقرير بيانات بحثية كمية ونوعية أصلية جمعتها مبادرة الإصلاح العربي (ARI) عبر مسح ميداني ومقابلات مع مصادر مطلعة، وتستند إليها المبادرة في إعداد أوراق بحثية عدة. يمكن الاطلاع على البيانات البحثية الأصلية عبر مركز البيانات التابع للمركز الإقليمي للحماية الاجتماعية في المنطقة العربية.

كما يمكن للباحثين والقراء المهتمين الاستفادة من المواد الواردة في هذا التقرير في أعمالهم البحثية، شرط الاستشهاد بها على النحو الآتي: «الداود وآخرون». *تمويل الحماية الاجتماعية الشاملة في لبنان: تحليل نقدي للسياسات المتعلقة بالتجزؤ والتقشف وضرورة تعبئة الموارد المحلية*. مبادرة الإصلاح العربية 2026 .(ARI)».

أُنجز هذا البحث في إطار مشروع «Finance4All» (التمويل للجميع)، بدعم من مؤسسة فورد. وقد استفاد البحث من مساهمات السيدة فرح الشامي، والسيدة ديالا أحوش، والدكتورة سارة آن رينيك. كما يود المؤلفون التوجه بالشكر للدكتور إسحاق ديوان، أستاذ الممارسة في الاقتصاد في الجامعة الأمريكية في بيروت، والدكتور نزار الحريري، الباحث المشارك في مركز أبحاث العلوم الاجتماعية والعمل (CeSSRA)، على ملاحظاتهما القيّمة ورؤاهما التي أسهمت في إثراء هذا البحث.

الملفات المصدرية

(الملحقان 1.0 و2.0)

جدول المحتويات

شكر وتقدير *2*

الملفات المصدرية *2*

1. المقدمة والخلفية *1*

الخلفية 2

2. تصميم البحث ومنهجيته *7*

3. التمويل والسلطة والإقصاء *10*

3.1: النشأة – كيف نشأ نموذج التمويل، ومصالح من يخدم؟ 10

3.2: النتائج – من تشمل الحماية ومن مستثنى منها؟ 16

3.3: التمويل البديل – الأدلة والجدوى والعوائق 31

4. التوصيات ورسم خريطة موازين القوى *38*

الإجراءات الفورية (0–12 شهرًا) 38

الإجراءات متوسطة الأجل (1–3 سنوات) 38

الإصلاحات الهيكلية (3 سنوات فأكثر) 39

مبررات التسلسل المرحلي للإصلاحات 40

رسم خريطة موازين القوى 40

5. الخاتمة *43*

الملاحق *45*

1 مقدمة وخلفية

1. مقدمة وخلفية

يُوصف نظام الحماية الاجتماعية في لبنان غالباً بأنه نظام أنهكته الأزمات، في ظلّ دولة هشّة أثقلتها «أزمة ثلاثية» تتمثل في انهيار الاقتصاد الكلي، وإعادة الهيكلة المالية العامة، وتحويل توفير الرعاية الاجتماعية إلى استجابة إنسانية.[1] وعلى الرغم من دقة هذا التوصيف، فإنه يبقى منقوصاً على نحوٍ يحمل تداعيات مهمة على مستوى السياسات العامة. فنظام الحماية الاجتماعية في لبنان لم يعجز عن مواجهة الأزمات المتراكمة بين عامي 2019 و2026 فحسب؛ بل كان قد بُني، قبل هذه الأزمات بوقتٍ طويل، على أسس مجزأة وإقصائية جعلته عاجزاً بنيوياً عن امتصاص الصدمات. وخدم هذا التجزؤ في حد ذاته مصالح سياسية محددة يمكن تبيّنها. فأزمة الحوكمة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (NSSF) سبقت انهيار عام 2019 بعقود، وتعود جذورها إلى قرار الدولة عينها الامتناع عن تسديد مساهماتها الملزمة قانوناً ودفع الصندوق إلى توظيف احتياطاته في سندات خزينة فقدت قيمتها لاحقاً.[2] كذلك، فإن المنظومة المجزأة من البرامج الإنسانية الممولة من الجهات المانحة، والتي باتت اليوم تحل محل نظام وطني للحماية الاجتماعية، صمّمتها وموّلتها مؤسسات مالية دولية، أسهم نموذجها القائم على استهداف الفئات الفقيرة في تكريس الانقسامات بدلاً من تعزيز التضامن.[3] أما التصحيح المالي الذي أعقب عام 2019، فلم يُعلن عنه أو يُشرّع بوصفه سياسة تقشف، بل جرى تحميل المجتمع كلفته من خلال انهيار العملة الوطنية، الذي أدى إلى تآكل القيمة الحقيقية للأجور والمعاشات التقاعدية والإنفاق العام، من دون اتخاذ أيّ قرار صريح بشأن الجهات التي ينبغي أن تتحمل الخسائر.[4]

يستند هذا التقرير إلى بيانات كمية ونوعية أصلية لتقديم تحليل نقدي لسياسات نموذج الحماية الاجتماعية في لبنان، أو نماذجه المتعددة، وآليات تمويله. ولا يقتصر هدفه على تقييم مدى كفاية النظام الحالي، بل يتعدّاه إلى البحث في كيفية نشوء هذا النظام، والمصالح التي تخدمها الترتيبات المعتمدة فيه، والتغييرات المطلوبة على المستوى السياسي، لا التقني فحسب، لكي يكون أيّ بديل فعالاً وقابلاً للاستمرار. وتتمثّل الحجة المركزية للتقرير في أن العجز في الحماية الاجتماعية في لبنان لا يمكن تفسيره بندرة الموارد وحدها. فالموارد شحيحة بالفعل، خصوصاً أن موازنة الدولة شهدت انكماشاً حاداً بعد عام 2019، لكن حجم هذه الندرة وكيفية توزيع أعبائها هما في حد ذاتهما نتاج خياراتٍ سياسية. فقد استمرت، في ظلّ حكومات متعاقبة، منظومة الإيرادات

---

[1] World Bank Lebanon Economic Monitor, Winter 2025, available at https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099525001212610449

[2] عصمت، بشير. «الضمان الاجتماعي في الاقتصاد السياسي اللبناني: نظرة نقدية من داخل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي». مبادرة الإصلاح العربي، 11 أيار/مايو 2023.

[3] Al Shami, Farah. "Financing Universal Social Protection Systems in the Arab Region: What Alternatives to Debt and Austerity?" Arab Reform Initiative, 2024, available at https://www.arab-reform.net/publication/financing-universal-social-protection-systems-in-the-arab-region-what-alternatives-to-debt-and-austerity/

[4] KII 3 ؛KII 5 ؛KII 6.(3.0 انظر الملحق) ،

العامة المحدودة والمنحازة ضد الفئات الأقل دخلاً، وإخضاع مؤسسة الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات لهيمنة المصالح النافذة، وآليات توزيع خسائر القطاع المصرفي، وبنية الاستجابة الإنسانية التي حلّ فيها المانحون محلّ الدولة. وأفادت هذه الترتيبات شريحة ضيقة من النخب النافذة، على حساب تحقيق التغطية الشاملة[5]. يتطلب تغيير هذا الواقع الانتقال إلى نظام حماية اجتماعية شامل، تقوده الدولة ويستند إلى الحقوق، ويُصمّم ويُدار بملكية وطنية، على أن يعتمد تمويله تدريجياً وبشكلٍ أساسي على تعبئة الموارد المحلية، عبر اعتماد نظام ضريبي تصاعدي، وخفض كبير لأعباء الدين، بما يتيح المجال أمام الإنفاق الاجتماعي، وإعادة بناء نظام قائم على الاشتراكات والتضامن الاجتماعي. ونظراً إلى حجم الاحتياجات وسرعة تفاقمها، سيبقى لبنان بحاجة إلى دعم خارجي كبير في المدى القصير. ولا تتمحور الحجة المطروحة هنا حول رفض التمويل الأجنبي في حد ذاته، بل حول رفض أنماط التمويل المحدّدة زمنياً، التي يصممها المانحون، ويربطونها بشروطٍ تؤدي إلى الحلول محل القدرات الوطنية والملكية المحلية، بدلاً من الإسهام في بنائهما وتعزيزهما.

ويستند هذا الطرح إلى أبحاث ميدانية أصلية شملت استطلاعات ومقابلات جرت في إطار مشروع «التمويل للجميع Finance4All»، إلى جانب بيانات مالية عامة واقتصادية منشورة. يمكن الاطلاع على البيانات الكمية والنوعية الأصلية في الملحقين 1.0 و2.0 على التوالي). ويتوزع التقرير على النحو الآتي: يعرض القسم الثاني بإيجاز تصميم البحث ومنهجيته المعتمدة في هذا المشروع. ويتناول القسم الثالث بالتحليل النقدي نشأة نموذج التمويل وتصميمه الحالي، ثم يستند إلى البيانات الكمية والنوعية الأصلية التي جُمِعت في إطار المشروع لتقييم الجهات المستفيدة والمتضررة من هذا النموذج، وصولاً إلى تقديم الأدلة والحجج التي تبرر اعتماد آليات تمويل بديلة. أما القسم الرابع فيقدم توصيات متدرجة وموجهة إلى الجهات المعنية، وفقاً لأدوارها ومواقعها ضمن خريطة موازين القوى، فيما يتضمن القسم الخامس الخلاصات النهائية.

الخلفية

يعمل نظام الحماية الاجتماعية في لبنان عبر مسارات متعددة ومتوازية، تفتقر إلى الترابط والتكامل في ما بينها إلى حدٍ كبير. ولا يزال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (NSSF)، الذي أُنشئ في ستينيات القرن الماضي استنادًا إلى نموذج التأمين الاجتماعي الفرنسي، المؤسسة الرئيسية المعنية بالعاملين في القطاع الخاص، إذ يوفّر التأمين الصّحي، والتقديمات العائلية، و(حتى وقت قريب) تعويضات نهاية الخدمة. في المقابل، يخضع

[5] الحماية الاجتماعية الشاملة، بالمعنى المستخدم في هذا التقرير، تعني ضماناً قائماً على الحقوق لحد أدنى أساسي من الحماية لكل من يقيم في لبنان، بغض النظر عن الجنسية أو الوضع القانوني أو الوضع الوظيفي. ويشمل هذا الحد الأدنى الوصول إلى الرعاية الصحية، وضمان الدخل في مرحلة الطفولة، وفي حالات الإعاقة والشيخوخة، والحماية من الصدمات. ولا يعني ذلك تقديم استحقاقات متطابقة من خلال نظام واحد، ولا أن كل استحقاق يجب أن يُدفع لكل شخص، بل يعني ألّا يُستبعد أحد بناءً على فئته، وأن الاستحقاقات تتوافق مع المخاطر والاحتياجات على مدار دورة الحياة، وأن النظام يُمول بشكل جماعي وتدريجي بدلاً من تركه للمانحين أو للمساهمات الفردية وحدها. ولا يتعامل التقرير مع «التحويل إلى العمل الرسمي» باعتباره الهدف: فلا ينبغي أن تعتمد الحماية على الوضع الوظيفي، وهذا هو ما يعنيه الحد الأدنى الشامل القائم على الحقوق.

موظفو القطاع العام والعسكريون والمعلمون والعاملون في الجامعات لأنظمة حماية خاصة بكلّ فئةٍ منهم.[6] ويعكس هذا التعدد المؤسسي نظام تقاسم السلطة الطائفي في لبنان ويعيد إنتاجه، إذ تتوزع السيطرة على تقديم الحماية الاجتماعية بين جهات سياسية وطائفية، بوصفها أداةً للمحسوبية وتعزيز شبكات الولاء، بدلاً من توحيدها ضمن منظومة شاملة.[7] قبل عام 2019، أفضى هذا الواقع إلى تمتّع العاملين في القطاع الرسمي، المنتسبين إلى النقابات والمُنظمين سياسياً، وهم في الغالب من الرجال وسكان المدن بنسبٍ تفوق تمثيلهم في المجتمع، بأعلى مستويات الحماية الاجتماعية، في حين خظي العاملون في القطاع غير الرسمي[8] وسكان المجتمعات الريفية واللاجئون والمهاجرون بأدنى مستوياتها.[9] ثم قوّضت الأزمة المالية أيضاً قيمة الاستحقاقات الاجتماعية للعاملين في القطاع الرسمي، كما ستُظهر الأقسام اللاحقة من هذه الدراسة.

تعود جذور الهشاشة الاجتماعية والاقتصادية في لبنان، وقصور منظومة الحماية الاجتماعية فيه، إلى ما قبل الأزمة الراهنة بدورة اقتصادية كاملة. فقد انتقل لبنان من فترة الركود الريعي بين عامي 2011 و2019 إلى مرحلةٍ من الانكماش الاقتصادي المصحوب بالركود التضخمي منذ عام 2020. وكانت معدلات الفقر قد تضاعفت أكثر من ثلاث مرات خلال العقد السابق للانهيار الاقتصادي عام 2019، ليصل إلى 44 في المئة. غير أن هذا المعدّل الوطني يخفي تفاوتات جغرافية وفوارق جندرية. فعلى سبيل المثال، بلغت نسبة الفقر في محافظة عكار والشمال 62 في المئة، مقابل 2 في المئة في بيروت، التي بقيت مركزاً للثروات المقوّمة بالدولار والحضور الدولي، كذلك، بلغت نسبة الفقر 80 في المئة بين الأسر التي تعيلها نساء ولديها أطفال صغار.[10]

---

[6] عصمت، بشير. مبادرة الإصلاح العربية، 2023.

[7] Cammett, Melani. "Sectarianism and the Ambiguities of Welfare in Lebanon." Current Anthropology 56, no. S11, 2015, available at https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/682391; Loewe, Markus. "Caring for the Urban Middle Class: The Political Economy of Social Protection in Arab Countries." In Social Protection in Developing Countries. Routledge, 2013, available at https://www.researchgate.net/publication/256063609

[8] يُستخدم مصطلح «العمل غير الرسمي» هنا وفقًا لتعريف منظمة العمل الدولية: يشير العمل غير الرسمي إلى ترتيبات العمل التي لا تخضع، عمليًّا أو قانونيًّا، لتشريعات العمل الوطنية، أو ضريبة الدخل، أو الحق في الحماية الاجتماعية أو ضمانات العمل الأخرى. ("What is informal employment?", International Labour Organization, 2023, available at https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/9952648448026760)

[9] Cammett, M. Sectarianism and the Ambiguities of Welfare in Lebanon, 2015; Loewe, M. "Caring for the Urban Middle Class," 2013.

[10] World Bank Lebanon Poverty and Equity Assessment, 2024, available at https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/05/23/lebanon-poverty-more-than-triples-over-the-last-decade-reaching-44-under-a-protracted-crisis; UN-ESCWA, Multidimensional poverty in Lebanon, 2021, available at https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/multidimensional-poverty-lebanon-english.pdf

شهدت السنوات الأخيرة أربعة إصلاحات بارزة في أنظمة الحماية الاجتماعية في لبنان، تمثلت في إقرار الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (NSPS)، والبدء بتنفيذ برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة (NDA)، ودمج البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً (NPTP) وشبكة الأمان الاجتماعي الطارئة (ESSN) ضمن برنامج «أمان» الموحد، إلى جانب إقرار قانون التقاعد رقم 319 الذي يهدف إلى تحويل تعويض نهاية الخدمة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (NSSF) إلى معاش تقاعدي شهري. وعلى الرغم من أن كلاً من هذه الإصلاحات يمثل تقدماً فعلياً، وإن كان جزئياً، فإنها جميعها تعثرت عند مرحلة التنفيذ. فلا تزال الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (NSPS) تفتقر إلى التمويل، كما أن مجلس إدارة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (NSSF) لم يحظَ بعد بالتوافق العابر للطوائف اللازم لتنفيذ القانون رقم 319. كذلك، تتراجع أولوية إصدار المراسيم التطبيقية للإجراءات الأخرى بصورةٍ متكررة كلما ظهرت أزمة سياسية أو أمنية جديدة.[11]

حولت الأحداث المتلاحقة منذ عام 2019 نظام الحماية الاجتماعية من منظومة هشّة إلى منظومة شبه مشلولة. أدى الانهيار الاقتصادي الذي أعقب عام 2019 إلى تبديد المدخرات وتقويض المعاشات التقاعدية والتغطية التأمينية، فيما تسبب فقدان الليرة اللبنانية أكثر من 90 في المئة من قيمتها في تراجع القيمة الفعلية لتقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي المقوّمة بالليرة إلى جزءٍ ضئيل من قيمتها السابقة.[12] وتزامن ذلك مع تفشي جائحة كوفيد-19، ما فاقم الأضرار التي لحقت بقطاعات الصحة والتعليم وسبل العيش. ثم وقع انفجار مرفأ بيروت في آب/أغسطس 2020 متسببًا في نزوح مئات الآلاف من السكان، في وقت كانت فيه قدرات الدولة قد استُنزفت بالفعل. وأدت العمليات العسكرية الإسرائيلية اللاحقة في الجنوب إلى موجات إضافية من النزوح. وبحلول عام 2026، دخل لبنان مرحلةً يمكن وصفها، على نحوٍ أدق، بأنها «استقرارٌ هشّ»، إذ تراجع الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بأكثر من 40 في المئة مقارنةً بمستواه قبل الأزمة، فيما بلغت نسبة الفقر النقدي 44 في المئة، وتجاوز معدل الفقر متعدد الأبعاد 78 في المئة. كما بددت الحرب الإقليمية المتجددة بين إيران والولايات المتحدة عام 2026 أيّ مؤشرات محدودة على التعافي كانت قد ظهرت خلال النصف الثاني من عام 2025.[13] وفي ظل هذه الظروف، ترى هذه الدراسة أن الاستجابة التقليدية القائمة على نموذج يركز على الإغاثة،

[11] يتكرر هذا النمط المتمثل في وجود تشريعات دون تنفيذ بشكل متسق للغاية في مجال الحماية الاجتماعية في لبنان، لدرجة أنه يشكل، في حد ذاته، استنتاجًا حول كيفية إدارة النظام ودراسته وتفصيله في القسم 3.

[12] World Bank Lebanon Economic Monitor, Winter 2025.

[13] World Bank, “Fragile Stabilization Fuels Growth in Lebanon,” press release, 19 June 2025; World Bank, Lebanon Economic Monitor, Summer 2026: A Conflict-Torn Economy, August 2026; World Bank, Lebanon Poverty and Equity Assessment, 2024; UN-ESCWA, Multidimensional Poverty in Lebanon (2019–2021), 2021; Al Jazeera, “Mapping Israeli attacks and the displacement of one million in Lebanon,” 17 March 2026.

ويعتمد على قروض المؤسسات المالية الدولية وبرامج المساعدات الإنسانية المتفرقة، تعجز بنيوياً عن توفير حماية اجتماعية كافية للمقيمين في لبنان.

2 تصميم البحث ومنهجيته

2. تصميم البحث ومنهجيته

يستند هذا التقرير إلى مقاربة تحليلية نقدية للسياسات العامة، لا تكتفي بالتساؤل عما إذا كان نموذج تمويل الحماية الاجتماعية في لبنان فعالاً، بل تتجاوز ذلك إلى البحث في كيفية تعريف المشكلة نفسها، والجهات التي تولت صياغة هذا التعريف، والمصالح التي يخدمها. وبدلاً من التعامل مع عجز منظومة الحماية الاجتماعية في لبنان باعتباره مجرد قصور تقني يمكن معالجته عبر تصميم برامج أكثر كفاءة، يسعى التقرير إلى مقاربته بوصفه نتيجة خيارات سياسية كانت، ولا تزال، موضعاً للنقاش والخلاف وقابلة للمساءلة وإعادة النظر.

يعتمد التحليل على مصدرين أصليين للبيانات؛ يتمثل المصدر الأول في مسح ميداني موجّه شمل 401 مشاركٍ من السكان في سن العمل (18–64)، أُجري في عشر وحدات معاينة أولية موزعة على بيروت وشمال لبنان والبقاع وجنوب لبنان، في الفترة الممتدة من أيلول/سبتمبر 2025 إلى كانون الثاني/يناير 2026.[14] اختير المشاركون من خلال استقطابهم مباشرةً في الأماكن العامة، وفق حصص محددة مسبقاً، مع الاستعانة بصورة تكميلية بأسلوب «المعاينة المتسلسلة»، أو ما يعرف بـ"كرة الثلج"، لضمان مشاركة أعداد كافية من الأشخاص ذوي الإعاقة والعاملين في القطاع غير الرسمي واللاجئين بما يتيح دراسة أوضاع هذه الفئات وتحليلها. وعلى الرغم من أن نظام الحصص وأسلوب «المعاينة المتسلسلة» أسهما في تعزيز حضور هذه الفئات ضمن العينة، فإنهما لا يجعلانها عينة ممثلة إحصائياً لهذه الفئات أو لمجمل السكان في لبنان. لذا، لا يمكن اعتبار النتائج تقديرات لمعدلات انتشار الظواهر المدروسة، كما لا يجوز تعميمها إحصائياً على المستوى الوطني. ويُستخدم المسح في هذا التقرير للكشف عن الأنماط التي يتخذها الإقصاء الاجتماعي والمديونية والتعرض لتدابير التقشف، وتحديد الآليات التي تربط بين هذه الظواهر، بدلاً من قياس مدى انتشارها في المجتمع. ويُشار إلى أن جميع النسب المئوية الواردة في التقرير تعبر عن خصائص العينة المدروسة حصراً. ويمكن الاطلاع على التوثيق المنهجي الكامل في الملحق 1.0.

المصدر الثاني يتمثل في توليف نوعي للمعطيات، يرد كاملاً في الملحق 2.0، ويستند إلى ثماني مقابلات معمقة مع مصادر معلومات رئيسية، أُجريت بين تشرين الأول/أكتوبر وتشرين الثاني/نوفمبر 2025. وشملت المقابلات باحثين أكاديميين متخصصين في الحماية الاجتماعية والاقتصاد السياسي، وممارسين ذوي خبرة مؤسسية في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (NSSF)، وخبراء قانونيين، وخبراء دوليين في الحماية الاجتماعية، واقتصاديين متخصصين في السياسات المالية والضرائب والديون، ونشطاء ومدافعين عن الحقوق

[14] Al Shami, Farah. Forward-Looking Universal Social Protection in the Lebanon: The Future of Work and Alternative Financing Mechanisms. Arab Reform Initiative, 2026, available at https://socialprotection.arabregionhub.net/forward-looking-universal-social-protection-in-lebanon-the-future-of-work-and-alternative-financing-mechanisms/

في منظمات المجتمع المدني (يرجى مراجعة الملحق 3.0 للاطلاع على قائمة المشاركين في المقابلات، من دون الكشف عن هوياتهم). ويستند التوليف النوعي هذا إلى نقاشٍ ضمن مجموعة تركيز، جرى في كانون الثاني/يناير 2026 بمشاركة أشخاص يعملون بصورة مباشرة مع الفئات والمجتمعات المهمشة. ولا تدّعي هذه البيانات النوعية أنها تمثيلية، بل تكمن قيمتها في تقاطع آراء خبراء مستقلين وتوافقهم على تشخيص مشترك للمشكلة. أما المعطيات المتعلقة بالسياق المالي والاقتصادي الكلّي، فيعتمد التقرير فيها على البيانات المنشورة الصادرة عن البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)، إضافةً إلى مؤسسات بحثية لبنانية متخصصة في الشؤون المالية والاقتصادية، مع الإشارة إلى المصادر والمراجع عند الاستناد إليها في مختلف أجزاء التقرير.

وعلى نطاقٍ أوسع، تتمثل أبرز تقييدات هذا التقرير في إشكالية تعاني منها أيضاً نسبة كبيرة من الأدلة والبيانات التي يستند إليها، وهي افتقار لبنان إلى حسابات عامة موحدة، تمتد على سنوات عدة، وتُظهر الإنفاق الاجتماعي بصورة مفصلة بحسب فئاته، بما يشمل الصحة والتعليم والمعاشات التقاعدية والدعم المالي والتحويلات النقدية وخدمة الدين، مع التعبير عن كل فئة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ما من شأنه أن يسمح بإجراء مقارنات دولية أكثر دقة، وتحليل الاتجاهات والتغيرات على امتداد الزمن بصورة أكثر موثوقية. لذلك، يتوخى التقرير الحذر عند استخلاص استنتاجات تتعلق بمدى كفاية الموارد المالية أو اتجاهات الإنفاق وتطورها، ويعتبرهذا النقص في البيانات مشكلةً على مستوى السياسات في حد ذاته. فغياب المحاسبة المالية العامة الشفافة والمفصلة بحسب فئات الإنفاق ليس مجرد قصور محايد في توافر البيانات، بل هو إحدى سمات بيئة تمويلية تتسم بضعف المساءلة، وهي البيئة التي يسعى هذا التقرير إلى تحليلها والكشف عن آليات عملها.

3

التمويل والسلطة والإقصاء

3. التمويل والسلطة والإقصاء

يتناول هذا القسم نموذج التمويل عبر ثلاث مراحل: تحديد الفئات المستفيدة من تجزؤ نظام الحماية الاجتماعية، وكيفية تصوير ندرة الموارد الناتجة عن هذا التجزؤ وكأنها أمر طبيعي وحتمي، ثم كيفية تمويل النظام حالياً من خلال الاستدانة.

3.1: الجذور – كيف نشأ نموذج التمويل ومصالح من يخدم؟

غالبًا ما يوصف نظام الحماية الاجتماعية المجزأ في لبنان، بما في ذلك من جانب المؤسسات المالية الدولية، بأنه يعاني من أوجه قصور تستدعي إعادة تنظيمه وترشيده. غير أن الأدلة التي جُمِعَت في إطار هذه الدراسة تدعم قراءة مختلفة، مفادها أن هذا التجزؤ يؤدي وظيفية سياسية، ويخدم منطقين متداخلين. المنطق الأول زبائني، إذ تتوزع السيطرة على تقديم الحماية الاجتماعية بين مؤسسات منفصلة، منها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص، وتعاونية موظفي الدولة، وصناديق مخصصة للعسكريين والمعلمين وموظفي الجامعات، فضلاً عن هيئات تاريخية مثل مجلس الجنوب وصندوق المهجّرين، التي وصفها باحثون بأنها إقطاعيات تابعة لقادة ميليشيات محددين. ويتيح هذا التوزع تحويل الوصول إلى خدمات الحماية الاجتماعية، والحصول على وظائف داخل هذه المؤسسات، إلى أداتين للمحسوبية والحفاظ على قواعد الناخبين الشعبية والسياسية.[15] ويُجسّد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (NSSF) مثالاً واضحاً على ذلك، إذ مرّت سنوات من دون تشكيل مجلس إدارته وفق الأصول، نتيجة الخلافات بشأن حصص التعيينات الطائفية. كما يصف مستشار سابق للصندوق عمليات التوظيف بأنها تجري وفق محاصصة طائفية وزبائنية.[16]

أما المنطق الثاني فماليّ ويتجاوز الانقسامات الطائفية. فقد خدم قرار الدولة الامتناع عن تسديد مساهماتها وتوظيف احتياطات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في سندات الخزينة مصالح الحكومة بوصفها جهة مدينة، فيما جرت لاحقاً حماية المصارف وكبار المودعين من الخسائر التي تحمّلها المساهمون العاديون في الصندوق. ويرتبط هذان المنطقان بعضهما بالبعض الآخر، لكنهما يبقيان مختلفين: فالأول يتعلق بالجهات التي تسيطر على المؤسسات، بينما يرتبط الثاني بالجهات التي تتحمّل الخسائر. ومن ثمّ، فإن المقترحات الإصلاحية التي تتعامل مع التجزؤ، باعتباره مجرد مشكلة إدارية يمكن معالجتها، عبر دمج قواعد البيانات أو تبسيط معايير الأهلية، تخطئ في تشخيص المشكلتين معاً. فالجهات التي تتحكم بالوصول إلى المنافع

[15] KII 3; KII 7, Finance4All Lebanon research, 2026; Baumann, Hannes. "Social Protest and the Political Economy of Sectarianism in Lebanon." Global Discourse 6, no. 4 (2016); Cammett, M. Sectarianism and the Ambiguities of Welfare in Lebanon. 2015.

[16] عصمت، بشير. مبادرة الإصلاح العربي، 2023.

الاجتماعية المجزأة، وتلك التي تستفيد من طريقة تمويل هذه المنافع، لديها مصالح مادية في استمرار الترتيبات القائمة.

ولا تعدّ نقاط الضعف البنيوية في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مجرد نتيجة لانهيار عام 2019. فدأبت الحكومات المتعاقبة على عدم تسديد مساهماتها الملزمة قانونًا، ومارست ضغوطاً على الصندوق لاستثمار احتياطاته المتراكمة في سندات الخزينة اللبنانية. واستمرّ هذا الترتيب حتى عام 2019، عندما فقدت تلك السندات قيمتها فعليًّا، ما أدى إلى تبديد المساهمات التي راكمها العمال وأصحاب العمل على مدى عقود.[17] وبحسب ما يوضح أحد كبار خبراء السياسات الذين قابلناهم في إطار هذه الدراسة، فإن امتناع الحكومة عن تسديد مساهماتها في الصندوق شكّل آليةً لإخفاء الحجم الحقيقي للدين العام اللبناني.[18] لذلك، يُعد إصلاح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي شرطاً مسبقاً لأي أجندة ذات مصداقية لتمويل الحماية الاجتماعية محلياً. فمن غير الممكن توقع قدرة نظام تعرضت فيه احتياطات مؤسسة التأمين الاجتماعي الأساسية للمصادرة من جانب الدولة التي تتولى إدارته، على تعبئة الموارد المحلية بفاعلية، بصرف النظر عن أدوات التمويل المتاحة اسمياً.

وقد عمّق التمويل الخارجي هذه الدينامية بدلاً من تصحيحها. فتولى البنك الدولي، عملياً، تصميم وتمويل برنامج المساعدة الاجتماعية الرئيسي في لبنان، المعروف باسم "شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة" (ESSN)، والذي بات يُعرف اليوم ببرنامج «أمان». ويندرج ذلك ضمن توجّه أوسع للبنك الدولي، على الصعيدين الإقليمي والعالمي، نحو تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة إلى الفئات الفقيرة، بالاعتماد على اختبارات تقدير مستوى المعيشة استناداً إلى مؤشرات بديلة للدخل، بدلاً من توفير الحماية الاجتماعية الشاملة، ما أدى إلى نشوء أنظمة تتسم بمحدودية تولي الحكومات الوطنية مسؤوليتها، وغياب خطط مستدامة للتمويل المحلي.[19] واعتُمِد في تمويل البرنامج بشكلٍ شبه كامل على القروض، التي بلغت نحو 750 مليون دولار أمريكي عبر ثلاث مراحل تمويلية من البنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD) منذ عام 2021، مقابل منحة بقيمة 4 ملايين دولار أمريكي فقط.[20] وفي المقابل، خصصت موازنة عام 2026 نحو 55 مليون دولار أمريكي من الاعتمادات الحكومية المباشرة لبرنامج «أمان».[21]

---

[17] KII 6; KII 8, (انظر الملحق 3.0).

[18] KII 6، (انظر الملحق 3.0).

[19] Al Shami, Farah, Arab Reform Initiative, 2024.

[20] World Bank. “Lebanon Emergency Assistance Project: Frequently Asked Questions,” 2026, available at https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2026/02/17/lebanon-emergency-assistance-project-frequently-asked-questions

[21] The Badil, 2026, available at https://thebadil.com/commentary/the-illusion-of-balance-lebanons-2026-budget-is-nothing-more-than-deadline-theatre/

تتجلى تداعيات هذه البرامج الممولة من المانحين والموجهة إلى الفئات الفقيرة في كونها مؤقتة بطبيعتها، وكونها تعكس أولويات المانحين بدلاً من الأولويات المحددة وطنياً. والأهم من ذلك، أنها تُضعف الحوافز المالية والسياسية لدى الدولة اللبنانية لتطوير آليات تمويل محلية. وبينما يتكفل البنك الدولي بدفع المساعدات الاجتماعية، تصبح الإصلاحات الضريبية، وتوسيع نطاق الأنظمة القائمة على الاشتراكات، وإعادة توزيع مخصصات الموازنة، أقل إلحاحاً، على الرغم من الاستناد إلى ضرورة هذه الإصلاحات عينها لتبرير الاعتماد على المانحين.[22]

وهذا ما أطلق عليه فرديناند إيبل مصطلح «السياسة الاجتماعية منخفضة الكلفة»، أي الإصلاح الذي يبدو شاملاً، لكنه يُصمم بطريقة تقلل إعادة توزيع الموارد إلى الحد الأدنى، وتتجنب تحدي هياكل السلطة القائمة.[23] وقد ذهب البنك الدولي، في مراجعته للمالية العامة لعام 2022، إلى حد التساؤل عما إذا كانت إدارة المالية العامة في لبنان ترقى إلى مستوى «التمويل وفق مخطط بونزي».[24] ولا تقتصر الآثار الخطابية والفكرية لهذه الدينامية على برنامج بعينه. فقد ترسّخ إطار فكري يقوم على اعتبار أن الموارد المحدودة ينبغي توجيهها إلى الفئات الأكثر هشاشة، وأن شمولية الحماية الاجتماعية غير قابلة للتحمل مالياً بحكم التعريف، وأن سجلات الفقر تمثّل تحسيناً تقنياً بدلاً من كونها خياراً سياسياً. واستبطن التكنوقراط اللبنانيون هذا المنظور إلى درجة أصبح يُتعامل معه بوصفه من المسلّمات وليس باعتباره موقفاً أيديولوجياً واحداً من بين مواقف عديدة، وهي قراءة يتشاركها عددٌ من المشاركين في المقابلات في إطار البحث.

ويتمثل خطر إضافي في احتمال خصخصة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وقد حذر أحد المشاركين في المقابلات من أن هذا الخطر حقيقي وقائم حالياً، لكنه يبقى محجوبًا خلف أجندات إصلاحية مختلفة. ووفقاً لهذا الشهادة، فإن تقديم إضفاء الطابع الرسمي على سوق العمل وإصلاحه باعتباره عملية تحديث تقنية، شكّل غطاءً لتحركات جماعات ضغط من القطاع الخاص، تعمل من خلال غرف التجارة واتحادات الصناعيين، وتسعى منذ سنوات إلى تفكيك الصندوق.[25] غير أن هذه الرواية تستند إلى شهادة شخص واحد، فيما تقتصر الضغوط الموثقة على نطاق أضيق، يتمثل في مساعي خفض اشتراكات أصحاب العمل، والتصريح عن أجور أقل من قيمتها الفعلية، ومقترحات تقدمت بها جهات من قطاع الأعمال لجعل الانتساب إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي اختيارياً، مع إمكان الاستعاضة عنه بتغطية تأمينية خاصة.[26]

---

[22] Al Shami, Farah, Arab Reform Initiative, 2024.

[23] Eibl, Ferdinand. "Squaring the Circle: 'Cheap Social Policies' in the Middle East," POMEPS Studies 31, 2018.

[24] World Bank. "Lebanon Public Finance Review: Ponzi Finance?" Washington, DC, 2022, available at http://hdl.handle.net/10986/37824

[25] KII 7، (انظر الملحق 3.0).

[26] CeSSRA, *A Decrepit Social Security Pillar: Salvaging the National Social Security Fund in Lebanon amidst the Crisis, available at* https://www.socialsciences-centre.org/english/research/reports/a-decrepit-social-security-

وإذا نجحت الضغوط الرامية إلى الخصخصة، فستُلغي الآلية الوحيدة التي يمتلك من خلالها حالياً معظم العمال اللبنانيين حقاً رسمياً في التأمين الاجتماعي. وبالتالي، فإن الدفاع عن استمرار وجود الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لم يعد مجرد مسألة تقنية تتعلق بمعدلات الاشتراكات وتصميم المنافع، بل أصبح شرطاً استراتيجياً مسبقاً لإمكان تصوّر أي نظام شامل للحماية الاجتماعية يُموّل محلياً. ولا يعني ذلك أن تدخلات المؤسسات المالية الدولية في لبنان كانت ضارة بشكل مطلق. إذ أشار مشاركون في مقابلات هذه الدراسة إلى أن شروط صندوق النقد الدولي، في ما يتعلق بمساءلة القطاع المصرفي، دفعت أحياناً باتجاه أكثر تقدمية من مواقف الحكومة اللبنانية نفسها، لكن تأثير هذه المؤسسات، في ما يخصّ تحديداً تصميم الحماية الاجتماعية وتمويلها، كان في معظمه ذا طابعٍ تراجعي، إذ أسهم في ترسيخ الاستهداف الانتقائي للفئات المستفيدة وإحلال تمويل المانحين محلّ التمويل الحكومي، بدلًا من إرساء نظام شامل للحماية الاجتماعية تتولى الدولة اللبنانية مسؤوليته وتمويله محلياً.[27]

ولعل آلية ممارسة السلطة الأكثر تأثيرًا في هذا السياق هي الأقل ظهورًا، وتتمثل في الطريقة التي نُفّذت فيها عملية التكيف الاقتصادي بعد عام 2019. فجسّد انهيار العملة، على صعيد آثاره، شكلاً من أشكال التقشف، إذ خفّض القيمة الحقيقية للأجور والمعاشات التقاعدية والإنفاق العام، تماماً كما كان سيفعل برنامج تقشّف مُعلن. لكن ما يميز هذا التقشف هو الشكل الذي اتخذه. فلم يُعلن عن أي برنامج للتكيّف الاقتصادي أو يُقرّ تشريعياً، ولم يُتخذ قرار واضح بشأن كيفية توزيع الخسائر، بل وقع العبء تلقائيًا على أصحاب المداخيل والمدّخرات المقوّمة بالليرة اللبنانية.[28] وقد اعتبر مشاركون عديدون في المقابلات أن ذلك كان متعمداً، مجادلين بأن تنفيذ عملية تكيّف اقتصادي غير مُعلنة أعفى السلطات من المساءلة التي كان سيفرضها اعتماد برنامج معلن.[29] وفي السياق عينه، وصف البنك الدولي الانهيار الاقتصادي بأنه «فُرِضَ على عامة السكان من جانب النخبة التي حكمت البلاد طويلاً واستحوذت على الدولة»،[30] وإن لم يحدّد العملة باعتبارها القناة التي جرى عبرها ذلك. ومع أن الأدلة التي جُمِعَت في إطار الدراسة لا تسمح بالحسم في مسألة النيات، فإنها تُظهر الآثار المترتبة على هذه العملية. فعندما يحدث التكيف الاقتصادي من خلال الأسعار وأسعار الصرف، بدلاً من قرارات واضحة بشأن الإنفاق العام، يصبح أصعب على الفئات المتضررة ربط حرمانها بسياسات محددة،

pillar-salvaging-the-national-social-security-fund-in-lebanon-amidst-the-crisis; ILO, "Privatizing Coverage: Emerging Threats to Universal Healthcare in Lebanon," 30 January 2024.

[27] المقابلة مع أحد الخبراء 7؛ المقابلة مع أحد الخبراء 2، (انظر الملحق 3.0).

[28] World Bank. "Lebanon Economic Monitor, Fall 2021: The Great Denial." Washington, DC, 24 January 2022, available at https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/lebanon-economic-monitor-fall-2021-the-great-denial

[29] KII 3؛ KII 5؛ KII 6، (انظر الملحق 3.0).

[30] World Bank. "Lebanon Economic Monitor, Fall 2021," 2022.

وتنظيم مطالب جماعية على أساسها، كما وصف المشاركون في مجموعات النقاش المركزة.[31] وعليه، فإن نظام الحماية الاجتماعية الذي تقوم آلية التكيّف الأساسية فيه على طمس العلاقة السببية بين السياسات والنتائج، لا يفشل في توفير الحماية فحسب، بل يقوّض فعلياً الشروط السياسية التي تتيح المطالبة بها.

ويقتضي أي نقاش بشأن الخيارات السياسية الانطلاق من حقيقة أنّ حجم الدولة اللبنانية تقلّص بالفعل بصورةٍ كبيرة. تمثل الحماية الاجتماعية نحو 27 في المئة من موازنة عام 2026، غير أن حجم هذه الموازنة لا يمثل سوى جزء ضئيل من حجمها قبل الأزمة، فيما تراجعت أجور العاملين في القطاع العام إلى ما يعادل 40 إلى 50 دولارًا أمريكيًا في الشهر.[32] وبالتالي، فإن السؤال الذي يطرحه هذا التقرير لا يتمحور حول ما إذا كان لبنان بلداً فقيرًا، بل حول الكيفية التي تقلّص بها حجم الدولة إلى هذا الحد، والجهات التي تحملت كلفة هذا التقلص، والأسباب التي جعلت تمويل الحماية الاجتماعية يعتمد على ما تبقى من الموارد.

تُظهر موازنة لبنان لعام 2026 النتائج العملية لهذه الوقائع والقرارات التي اتخذتها الدولة بعد الانهيار. إذ يُوجَّه نحو 88 في المئة من إجمالي الإنفاق العام إلى النفقات الجارية، ولا سيما رواتب العاملين في القطاع العام وتقديماتهم، فيما لا يُخصص سوى 12 في المئة للاستثمار الرأسمالي، وهو نمط يُشار إليه أحيانًا باسم «فخ 12/88».[33] تستحوذ الحماية الاجتماعية على 27 في المئة من هذه الموازنة التي تطغى عليها النفقات الاستهلاكية، أي ما يقارب 1.6 مليار دولار أمريكي،[34] وقد ذهب الجزء الأكبر من هذه المخصصات تاريخياً إلى معاشات التقاعد في القطاع العام.[35] أما مسألة ما إذا كان توزيع هذه المخصصات التقاعدية ذا أثر توزيعي تراجعي، وما إذا كانت نسبة 27 في المئة تمثل حصة كافية مقارنة بالمعايير الدولية، فهما سؤالان تجريبيان يتركهما هذا التقرير مفتوحين، إلى حين إجراء تحليل أكثر دقةً وتفصيلاً للبيانات بحسب الفئات المستفيدة. لكن ما تظهره الأرقام هو أن معظم مخصصات الحماية الاجتماعية تصل إلى فئة تتمتع بأولوية بنيوية داخل النظام، في حين تعتمد غالبية العاملين في القطاع الخاص على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي انهار عملياً.

[31] المشاركون في مجموعة النقاش المركزة، (انظر الملحق 3.0).

[32] Mrad, Helmi. “Lebanon’s 2026 Budget: Bigger Budget but Insufficient Investment.” BLOMINVEST Bank, 25 February 2026, available at https://blog.blominvestbank.com/wp-content/uploads/2026/02/Lebanons-2026-Budget-Bigger-Budget-but-Insufficient-Investment.pdf

[33] المرجع عينه.

[34] Mrad, H. “Lebanon’s 2026 Budget: Bigger Budget but Insufficient Investment,” BLOMINVEST, 2026.

[35] Institut des Finances Basil Fuleihan, Review of the Government Spending on Social Protection in Lebanon 2017-2024, 2024, available at https://www.institutdesfinances.gov.lb/sites/default/files/2025-07/PPT-Budget%20Brief%20on%20Social%20Protection%20Results%20Summary%20%281%29.pdf

وتزيد بنية الإيرادات من حدة المشكلة. يُعد النظام الضريبي اللبناني من بين الأنظمة الأكثر تراجعًا في المنطقة على صعيد أثره التوزيعي. إذ تشكّل الضرائب نحو 82 في المئة من إجمالي إيرادات الحكومة، لكن هذه الإيرادات تهيمن عليها الضريبة على القيمة المضافة، التي تمثل 47.5 في المئة من الإيرادات، فيما لا تسهم الضرائب على دخل الأفراد والشركات سوى بنحو 11 في المئة، في ظلّ شرائح ضريبية ضيقة ومتقادمة.[36] وتعد نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في لبنان، التي تبلغ نحو 15 إلى 16 في المئة، ضمن أدنى النسب في المنطقة.[37]

ويقدم تاريخ الدعم الحكومي دليلاً على المشكلة من زاوية أخرى. فالدعم الشامل للأسعار يعدّ أداة ضعيفة لتحقيق شمولية الحماية الاجتماعية. إذ تستفيد الأسر الأعلى استهلاكاً من دعم الوقود والكهرباء بنسب غير متكافئة، كما يشجع هذا الدعم على الإفراط في الاستهلاك. لذلك فإن الاعتراض عليه يستند إلى اعتبارات تتعلق بعدالة التوزيع والكفاءة الاقتصادية معاً. لم يكن الضرر الناجم عن رفع الدعم عام 2021 نتيجة إنهاء أداة ذات أثر تراجعي في حد ذاته ، بل بسبب الطريقة التي نُفّذ بها القرار بشكل مفاجئ، وسط تضخم مفرط، ومن دون توفير بديل. ووصف المشاركون في المقابلات تلك المرحلة بأنها لحظة تخلت فيها الدولة عن الطبقة الوسطى.[38] والدرس المستخلص من هذه التجربة لا يتمثل في العودة إلى الدعم الشامل للأسعار، بل في استبداله باستحقاقات اجتماعية شاملة تقوم على تقاسم المخاطر وتصل إلى الجميع، مثل التغطية الصحيّة الشاملة، ومخصصات الأطفال وذوي الإعاقة، وضمان حد أدنى من المعاش التقاعدي، على أن تُموَّل عبر نظام تمويل تصاعدي يراعي القدرة على الدفع.

لا يزال الدين العام، الذي يبلغ نحو 155 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، عند مستوى غير مستدام، في ظلّ انقطاع لبنان عن أسواق رأس المال الدولية منذ تخلفه عن سداد ديونه السيادية عام 2020. ولم تُنفّذ حتى الآن أي إعادة هيكلة جوهرية للديون، كما لا توجد عملية مماثلة مقررة حاليًا.[39] أصبحت شبكات الأمان الاجتماعي عينها قناة مهمة للتدخلات الممولة بالدين. إذ بلغ إجمالي عمليات التمويل التي قدمها البنك الدولي لبرنامج شبكة الأمان الاجتماعي الطارئة "أمان"، بين عامي 2021 و2026 مئات ملايين الدولارات، صيغ معظمها في شكل قروض بدلاً من منح. وبذلك، أُدمِجَ نموذج استهداف الفقراء الذي صممه المانحون مباشرةً ضمن رصيد الدين العام اللبناني.

---

[36] Credit Libanais Economic Research, 2026, available at https://economics.creditlibanais.com/Article/213139#en

[37] KII 3World Bank Lebanon Economic Monitor, Winter 2025. ؛ (انظر الملحق 3.0) ،

[38] Mrad, H. “Lebanon’s 2026 Budget: Bigger Budget but Insufficient Investment,” BLOMINVEST, 2026.

[39] World Bank Macro Poverty Outlook, 2026, available at https://thedocs.worldbank.org/en/doc/65cf93926fdb3ea23b72f277fc249a72-0500042021/related/mpo-lbn.pdf

يُظهر قانون التقاعد رقم 319، الصادر في كانون الأول/ديسمبر 2023، الإمكانات التي يتيحها الإصلاح والحدود التي تعترضه في الوقت عينه. فاستبدل هذا القانون تعويض نهاية الخدمة الذي يُدفع دفعة واحدة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بمعاش تقاعدي شهري، وهو تحسن فعليّ مبدئياً. ويقوم هذا النظام على مبدأ الاشتراكات المحدّدة افتراضيًا، إذ يُخصّص لكلّ عامل حساب افتراضي تُسجّل فيه اشتراكاته، وتُحوّل عند بلوغه سن التقاعد إلى معاش تقاعدي شهري، مع ضمان حد أدنى من المنافع يضفي على النظام بعداً تضامنياً.[40] ولا تكمن نقاط ضعف هذا النظام في مبدأ تجميع الموارد وتقاسم المخاطر في حدّ ذاته، بل في جوانب أخرى. فالمنافع التقاعدية ترتبط بسجل الاشتراكات الفردية لكل عامل، ما يجعل أصحاب المسارات المهنية القصيرة أو المتقطعة يعتمدون بشكل كبير على الضمانات الدنيا. ولا يشمل القانون العاملين في القطاع غير الرسمي، كما لم تُنشر كلفة الضمانات الدنيا أو الأسس الاكتوارية التي استُنِدَ إليها في احتسابها، ولا يتضمن آلية لتوزيع الخسائر في حال حدوث صدمة مالية.[41] ولا يزال تنفيذ القانون مشروطاً بصدور المراسيم التطبيقية ووجود مجلس إدارة فاعل للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.[42] يُجسّد هذا الإصلاح نمطاً متكرراً في منظومة الحماية الاجتماعية في لبنان: تقدم على المستوى التشريعي، يقابله تعثّر عند مرحلة التنفيذ. وحتى الأموال المخصصة حالياً للحماية الاجتماعية لا تُنظّم بطريقة تضمن وصولها إلى الفئات السكانية الأشدّ احتياجاً، ما يطرح مسألة العدالة التوزيعية التي يتناولها القسم التالي.

3.2: النتائج – من يحظى بالحماية ومن يُستثنى منها؟

عند دراسة مَواطن الهشاشة وأوجه الإقصاء الناجمة عن نماذج التمويل هذه، لا تقلّ أهمية تحديد الفئات المستفيدة منها عن تحديد الفئات المُستبعدة، بهدف فهم الأسباب الكامنة وراء استمرار نظام ثبت اختلاله بشكل واضح. ففي البنية المعتمدة حالياً في لبنان، ثمة أطراف مستفيدة بوضوح، وإن نادرًا ما يُشار إليها صراحة. تحتفظ الطبقة السياسية الطائفية بالسيطرة على المؤسسات التي تُوزّع عبرها المنافع والخدمات وفق منطق المحسوبية، لأن استمرار التجزئة المؤسسية، بدلاً من معالجتها، هو ما يتيح لها الحفاظ على هذه السيطرة.[43] كذلك، جرى حتى الآن تجنيب كبار المودعين والقطاع المصرفي، اللذين استحوذوا على حصةٍ كبيرةٍ

[40] Haneen Sayed, David Robalino and Ibrahim Muhanna. “Pension Reform in Lebanon: Good Intentions, Uncertain Outcomes.” Carnegie Middle East Center, 15 May 2024, available at https://carnegieendowment.org/middle-east/research/2024/05/pension-reform-in-lebanon-good-intentions-uncertain-outcomes; Farah Al Shami, “Recent Social Security Reforms and New Pension System in Lebanon: Interview with ILO’s Rania Eghnatios and Luca Pellerano.” Arab Reform Initiative, 12 April 2024, available at https://www.arab-reform.net/publication/recent-social-security-reforms-and-new-pension-system-in-lebanon-interview-with-ilos-rania-eghnatios-and-luca-pellerano

[41] المرجع عينه.

[42] المرجع عينه.

[43] KII 3؛ KII 7، (انظر الملحق 3.0).

من الدين السيادي واحتياطيات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي قبل عام 2020، الخسائر التي كانت ستترتب على إعادة هيكلة الدين. في المقابل، تحمّل المشتركون العاديون في الصندوق الخسائر الناجمة عن توظيف احتياطياته قسراً في سندات خزينة فقدت قيمتها اليوم.[44]

وقد احتفظ العاملون في القطاع العام ضمن وظائف نظامية، بفضل تمثيلهم النقابي وثقلهم الانتخابي، بأولوية راسخة في تخصيص موازنة الحماية الاجتماعية، على الرغم من الانهيار الحاد في القيمة الفعلية لأجورهم، وفي وقتٍ تعطّلت فيه عملياً منظومة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي التي تخدم غالبية العاملين في القطاع الخاص. ويجب التمييز بين هذا التفاوت في مستوى الحماية المؤسسية وبين مسألة مدى عدالة توزيع منافع المعاشات التقاعدية بين الفئات الاجتماعية، وهي مسألة لا يزال هذا التقرير يعدّها غير محسومة. كذلك، نشأت حول البرامج الموجهة إلى الفئات الفقيرة منظومة متكاملة من المانحين والجهات المنفذة، تضمّ وكالات دولية ومتعاقدين وقواعد بيانات لتسجيل المستفيدين. ولهذه المنظومة مصلحة مؤسسية في استمرار نموذج المساعدات القائم على استهداف فئات محددة، لأنه يضمن استمرار تدفق التمويل إليها، ويعزز حضورها ودورها، بصرف النظر عما إذا كان هذا النموذج يلبي فعلاً احتياجات الأسر اللبنانية.[45]

ويكشف الأداء المالي للدولة عينها عن كيفية تحديد الأولويات في توزيع الموارد المتقلّصة. بعد الانكماش المالي الحادّ وغير المنظم بين عامي 2020 و2022، عندما تراجعت الإيرادات إلى نحو 6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي وانخفضت الأجور الحقيقية في القطاع العام بشكل حاد،[46] بدأت الحكومة تحقيق فوائض أولية في الموازنة، بلغت نحو 1.4 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2023 و1.5 في المئة عام 2024، قبل أن تسجّل مستويات أعلى بكثير بالقيمة الاسمية عام 2025.[47] ولم تكن هذه الفوائض بلا غاية. إذ استخدمها

[44] World Bank, "Lebanon Public Finance Review: Ponzi Finance?", 2022؛ KII 5، (انظر الملحق 3.0).

[45] Al Shami, Farah. Arab Reform Initiative, 2024.

[46] International Monetary Fund. "Lebanon: 2023 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Lebanon." IMF Country Report No. 23/237. Washington, DC: IMF, June 2023, available at 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

[47] World Bank. "Lebanon Economic Monitor, Fall 2024: Mounting Burdens on a Crisis-Ridden Country." Washington, DC: World Bank, December 2024, available at https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/lebanon-economic-monitor-fall-2024-mounting-burdens-on-a-crisis-ridden-country; Stephanie Bechara. "Lebanon Records, Yet Again, a Fiscal Surplus for 2024." *L'Orient Today*, 5 March 2025, available at https://today.lorientlejour.com/article/1450460/lebanon-records-yet-again-a-fiscal-surplus-for-2024.html; BLOMINVEST Bank. "Lebanon's Fiscal Performance in 2025: Economic Recovery Drives a Strong Fiscal Surplus," available at https://blog.blominvestbank.com/lebanons-fiscal-performance-in-2025-economic-recovery-drives-a-strong-fiscal-surplus/

البنك المركزي لشراء الدولار والحفاظ على استقرار سعر الصرف.[48] ويمكن للمدافعين عن هذه السياسة القول إنها أسهمت أيضًا في تكوين احتياطي مالي تحسبًا لاستئناف خدمة الدين. في المقابل، يرى منتقدوها أن توجيه الإيرادات عينها نحو الأجور والخدمات العامة كان من شأنه تحفيز الطلب والحدّ من التفاوت الاقتصادي، وإن كان ذلك سيأتي على حساب ارتفاع معين في معدلات التضخم.[49] ورأى عدد من المشاركين في المقابلات أن هذه الفوائض تعكس سياسة تقشف اختارتها الدولة لإظهار انضباطها المالي أمام صندوق النقد الدولي، ووصف أحدهم هذه السياسة بأنها «تكاد ترقى إلى مستوى الجريمة».[50] ولا ينكر هذا التقرير القيمة الفعلية للاستقرار النقدي، بل يطرح مسألة أكثر تحديدًا: إن توزيع كلفة هذا الاستقرار بين الفئات الاجتماعية كان خياراً سياسياً، وليس نتيجة حتمية لقيود مالية لا يمكن تجاوزها.

وتكتسب هذه المسألة أهميةً تحليليةً لأنها تقوّض الحجة التقليدية التي تستند إليها الحكومة في الدفاع عن أدائها في مجال الحماية الاجتماعية. فالقول إن لبنان عاجزٌ مالياً عن تمويل الحماية الاجتماعية بطريقة مختلفة لا يمثل تقييماً مالياً محايداً، بل هو موقف سياسي يخدم مصالح محددة، ويتعامل معه هذا التقرير على هذا الأساس في مختلف أجزائه.

أما الفئات المتضررة فهي أكثر عددًا من الفئات المستفيدة، وتتعدد الأسباب التي تؤدي إلى استبعادها من الحماية الاجتماعية. ويأتي العمل غير الرسمي في مقدمة هذه الأسباب البنيوية. وفقًا للمسح الوطني للقوى العاملة، بلغت نسبة العاملين في وظائف غير رسمية 62.4 في المئة عام 2022، مقارنةً بـ54.9 في المئة في الفترة 2018–2019.[51] وبما أن منظومة الحماية القائمة على الاشتراكات مرتبطة بالعمل المسجّل رسمياً، فإن هؤلاء العاملين يُستبعدون من التغطية بحكم تصميم النظام نفسه. وتؤكد نتائج المسح الذي أُجري ضمن هذا المشروع الاتجاه عينه، إذ أفاد 48.2 في المئة من العاملين في القطاع غير الرسمي بأنهم محرومون تماماً من أي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، مقارنةً بنسبة 42.9 في المئة في إجمالي العينة.[52] لكن الإقصاء لا يقتصر على العمل غير الرسمي. فلم يعد العمل الرسمي يوفر حماية موثوقةً من تداعيات الأزمة، كما تظهر بيانات الدخل الواردة أدناه، فيما انهارت أجور القطاع العام ومدّخرات نهاية الخدمة إلى جانب سائر مقومات الأمان الاقتصادي. وبالتالي، فإن الفاصل الأساسي بين المستفيدين والمتضررين لا يقوم بالدرجة الأولى على

---

[48] Ishac Diwan and Ibrahim Jamali. “Priority Policies for an Economic Recovery in Lebanon.” Middle East Institute, 20 October 2025, available at https://mei.edu/publication/priority-policies-economic-recovery-lebanon/

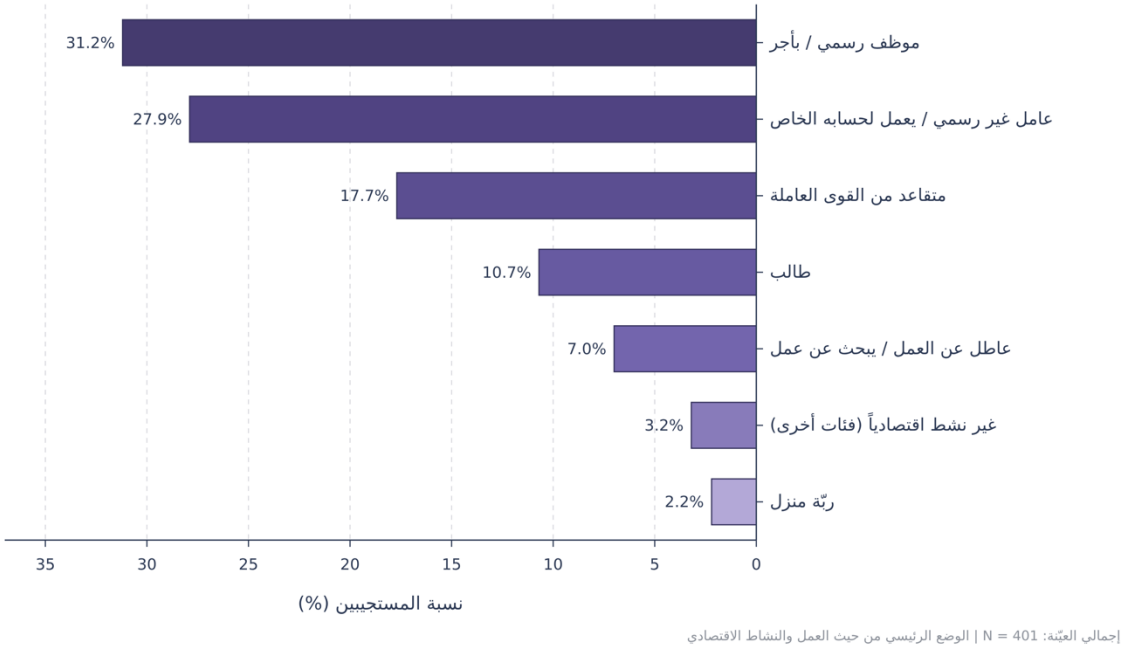
[49] Diwan and Jamali. “Priority Policies,” 2025.

[50] KII 3؛ KII 5؛ KII 6، (انظر الملحق 3.0).

[51] International Labor Organization and Central Administration of Statistics. “Lebanon Follow-up Labor Force Survey, January 2022: Fact Sheet.” Beirut: ILO, 2022, p. 9, available at https://www.ilo.org/media/374016/download

[52] Al Shami, Farah, Arab Reform Initiative, 2026.

التمييز بين العمل الرسمي والعمل غير الرسمي، بقدر ما يقوم على التفاوت بين من ترتبط حمايتهم بأجور ومستحقات محددة بالليرة اللبنانية، ومن يملكون دخلاً بالدولار أو أصولاً مالية أو تغطية تأمينية خاصة.



الشكل 1 : توزيع أفراد العيّنة بحسب الوضع المهني والنشاط الاقتصادي الرئيسي

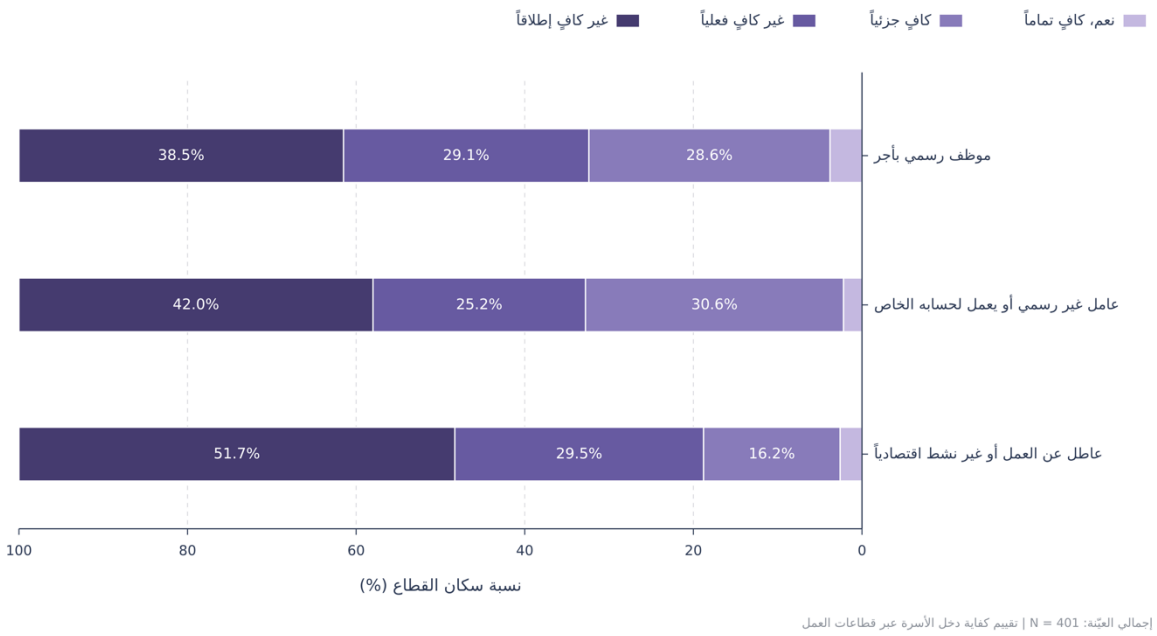
ينبغي قراءة هذا الشكل إلى جانب التقدير النوعي الذي يشير إلى أن نحو 60 في المئة من العاملين المشمولين بالمسح يعملون خارج الاقتصاد الرسمي بالكامل، وليس باعتباره متعارضاً معه. فالمصدران يعتمدان تعريفات وأطراً مختلفة لاختيار العينات، لكن تقاربهما في الإشارة إلى وجود غالبية بنيوية مستبعدة من التغطية القائمة على الاشتراكات يشكّل في حدّ ذاته نتيجة مهمة، بصرف النظر عن النسبة الدقيقة المُعتمدة.[53]

ويتفاقم هذا الإقصاء بفعل ظاهرة ديناميكية «الفقر بين العاملين»، التي تطال حتى أصحاب الوظائف الرسمية. فارتفاع كلفة الاشتراكات إلى مستويات يتعذّر تحملها، وتراجع الثقة في نظام شهد كثيرون انهياره، فضلاً عن الحدّ الأدنى للأجور الذي لم يواكب ارتفاع تكاليف المعيشة، عوامل تتضافر لتدفع بعض العاملين إلى العزوف عن الانتساب إلى منظومة الحماية الاجتماعية، على الرغم من استيفائهم الشروط الرسمية للانضمام إليها.[54] تؤكد بيانات الدخل أن الوضع الوظيفي الرسمي لم يعد، في جميع الأحول، مؤشراً موثوقاً على الأمان الاقتصادي. فأكثر من ثلثي أصحاب الدخل في القطاعين الرسمي وغير الرسمي أفادوا بأن مداخيلهم «غير كافية إلى حدٍ ما» أو «غير كافية إطلاقاً» لتلبية الاحتياجات الأساسية لأسرهم. وترتفع هذه النسبة إلى

[53] المقابلة مع الخبير 8؛ المقابلة مع الخبير 7، بحث ««Finance4All Lebanon، 2026؛ Al Shami, Arab Reform Initiative, 2026.

[54] المقابلة مع أحد الخبراء (KII 1)، (انظر الملحق 3.0).

81.2 في المئة بين العاطلين عن العمل وغير النشطين اقتصادياً. وتظهر هذه النتائج أن العمل في حدّ ذاته، سواء كان رسمياً أو غير رسمي، لم يعد يحمي الأسر اللبنانية من الحرمان.[55]



الشكل 2 : مدى كفاية الدخل بحسب الوضع المهني

يُظهر المسح تفاوتاً محدوداً بين الجنسين في معدلات الحرمان الكامل من الحماية الاجتماعية. إذ بلغت النسبة 44.7 في المئة بين النساء، مقابل 42.9 في المئة في إجمالي العينة. لذلك، فإن الإقصاء القائم على النوع الاجتماعي يتجلى أساساً في طريقة تصميم الاستحقاقات وشروط الحصول عليها.[56] وتتمثل الآلية الأساسية، التي حددها، بشكلٍ مستقل، أحد الأكاديميين المشاركين في المقابلات، ومشاركون في مجموعات النقاش المركزة على المستوى المجتمعي، في اعتماد الأسرة، بدلاً من الفرد، وحدةً لتحديد الاستحقاق. فتسجّل برامج مثل «أمان» والبرنامج الوطني لدعم الأكثر فقراً المستفيدين وتصرف المساعدات على مستوى الأسرة. وبذلك، يكون الحق في المساعدة للأسرة بوصفها وحدة واحدة، وليس لكلّ فردٍ فيها على حدة. وأفاد المشاركون في المقابلات بأن رب الأسرة المُسجّل هو، في الممارسة العملية، الرجل البالغ في معظم الأحيان.[57] ولا يعني

[55] Al Shami, Arab Reform Initiative, 2026, Figure 17.

[56] Al Shami, Arab Reform Initiative, 2026, Figures 15 and 20.

[57] World Bank. "Lebanon Emergency Crisis and COVID-19 Response Social Safety Net Project, Second Additional Financing (P180077)." Project Paper, Report No. PAD5355, 13 May 2023, pp. 14, 17, available at https://documents1.worldbank.org/curated/en/099051623112526473/pdf/BOSIB0257a5143071081a40b954bbb721f1.pdf; World Bank. "Targeting Poor Households in Lebanon: National Poverty Targeting Program." Factsheet, 21 April 2020, available at https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/04/21/targeting-poor-households-in-lebanon

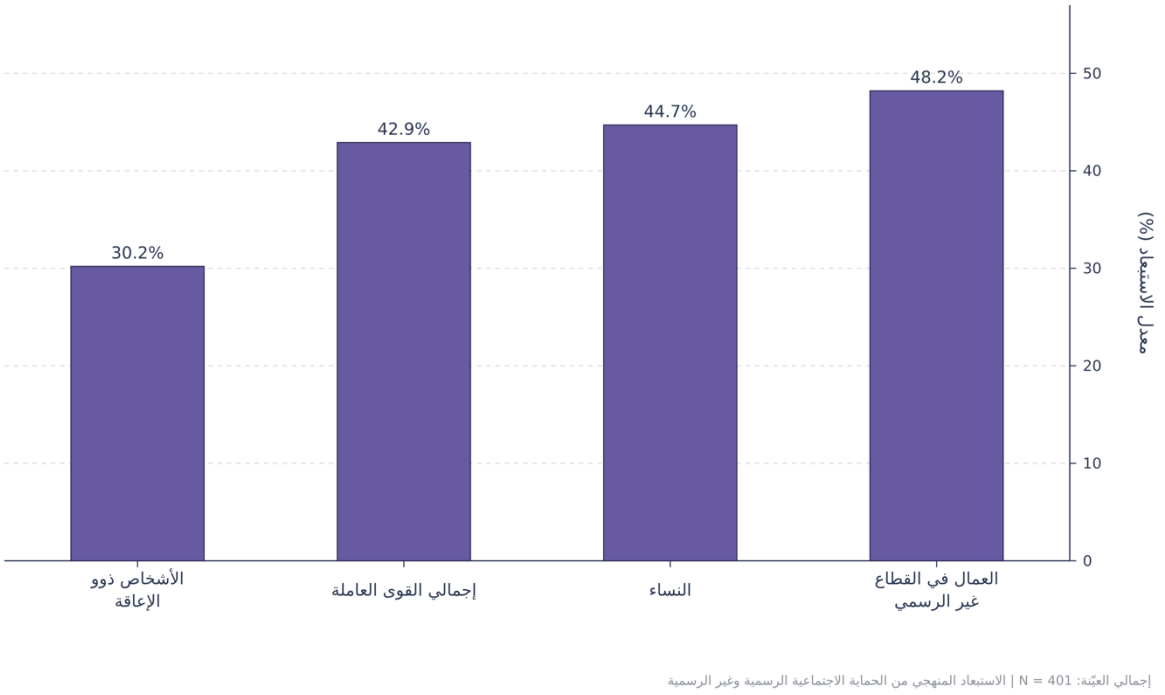
ذلك استبعاد الأسر التي تعيلها نساء، إذ تُعدّ هذه الأسر من الفئات التي تستوفي صراحة أحد معايير الهشاشة المعتمدة في تصميم برامج الاستهداف، ونحو 43 في المئة من الأسر المستفيدة من مشروع تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي (ESSN) تعيلها نساء.[58] لكن موطن الخلل يكمن في جانبٍ آخر: فتصميم هذه البرامج لا يمنح النساء داخل الأسر المستوفية الشروط حقاً فردياً مستقلاً في الحصول على المساعدة، ولا يحدد من يتسلّم التحويلات المالية أو يتحكم في استخدامها، كما يستبعد النساء اللواتي لا تستوفي أسرهن معايير الفقر المعتمدة في نظام التقييم. وتُموّل التقديمات العائلية من اشتراكات أصحاب العمل ويصرفها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وبالتالي لا يستفيد أطفال العامل منها إلا إذا صرّح صاحب العمل عن العامل وسدّد الاشتراكات المستحقة عنه. ووصف أحد المشاركين في المقابلات عدم التزام أصحاب العمل بهذه الواجبات بأنه ممارسة شائعة تتحمل النساء والأطفال تبعاتها، في ظلّ غياب سبل انتصاف قضائية فعالة.[59] وحتى حين تُصرف هذه التقديمات، تبقى قيمتها محددة بالليرة اللبنانية ولا تُعدّل إلا بموجب مرسوم. فقد رُفعت إلى 660 ألف ليرةٍ لبنانيةٍ عن كل طفل في تموز/يوليو 2025، ثم إلى مليون و155 ألف ليرة لبنانية في أيار/مايو 2026.[60] وتواجه النساء الريفيات حرماناً إضافياً ومتداخلاً، نظراً إلى أن جهود التعريف بالبرامج والوصول إلى المستفيدين اعتمدت تاريخياً على الشبكات البلدية والسياسية التي تغيب عنها النساء بنيوياً. كما أن التسجيل للحصول على المساعدات يرتبط بوصمة اجتماعية أشدّ في المجتمعات الريفية الصغيرة التي تتسم بروابط اجتماعية وثيقة.[61]

[58] المرجع عينه.

[59] مقابلة مع أحد كبار المسؤولين 8، (انظر الملحق 3.0).

[60] لبنان، المرسوم رقم 422 المؤرخ 10 حزيران/يونيو 2025، المتعلق بزيادة التقديمات العائلية من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ورفع سقف الاشتراكات (الجريدة الرسمية رقم 27، 19 حزيران/يونيو 2025؛ إخطار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي رقم 793، الذي دخل حيز التنفيذ في 1 تموز/يوليو 2025)؛ المرسوم رقم 2923 (الجريدة الرسمية رقم 19، ساري المفعول اعتباراً من 1 أيار/مايو 2026).

[61] مؤشر المعلومات 8، (انظر المرفق 3.0).



الشكل 3 : معدل الاستبعاد الكامل من الحماية الاجتماعية بحسب الفئة الاجتماعية

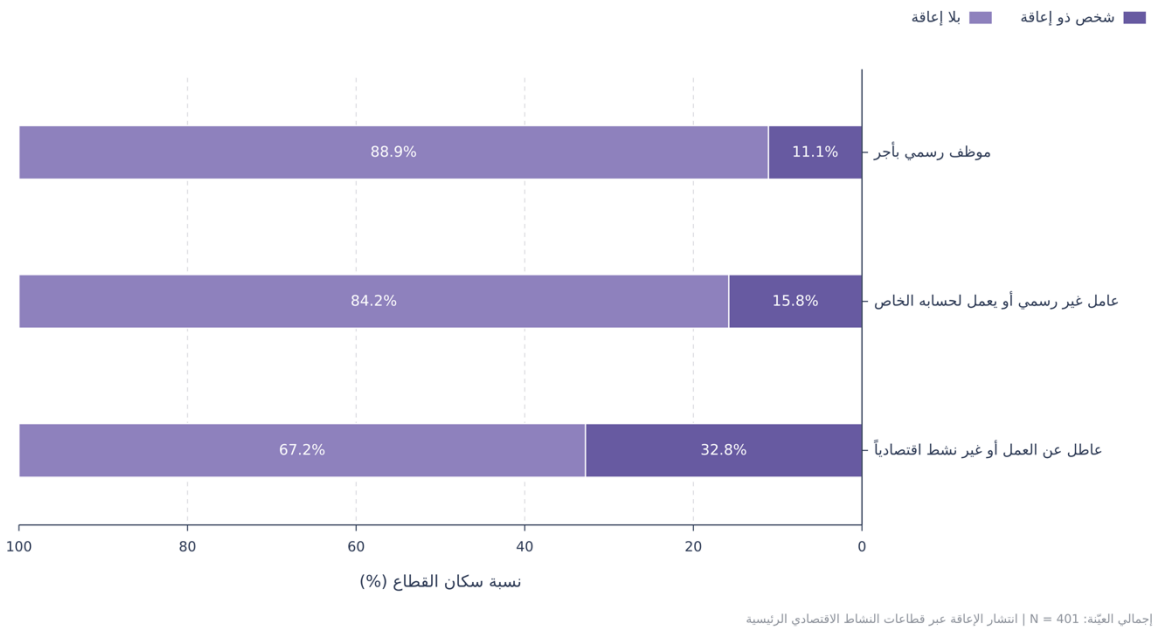
يتمركز الأشخاص ذوو الإعاقة، الذين يشكلون 21.4 في المئة من عينة المسح، في المواقع الأكثر هشاشةً على هامش سوق العمل. وتسجل أدنى نسبة لتمثيلهم في الوظائف الرسمية المأجورة مقابل أعلى نسبة بين العاطلين عن العمل وغير النشطين اقتصاديًا.[62] أما اللاجئون السوريون والفلسطينيون فمُستبعدون، عمليًّا، إلى حدٍ كبير، من تغطية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ومن البرامج الوطنية الموجهة إلى الفئات الفقيرة والأشخاص ذوي الإعاقة. ولا يستفيد العمال الأجانب من تغطية الصندوق إلا وفق مبدأ المعاملة بالمثل، وهو مبدأ لم يُطبق يوماً على الفلسطينيين، الذين يسددون اشتراكات لبعض فروع الضمان من دون أن يتمكنوا من الاستفادة من تقديماتها.[63] ويجعل ذلك معظم هؤلاء العمال واللاجئين معتمدين على منظومة مساعدات إنسانية آخذة في الانكماش، في ظلّ غياب الحق القانوني في التنظيم، وافتقارهم إلى أي صوت مؤسسي للدفاع عن حقوقهم.[64]

[62] Al Shami, Arab Reform Initiative, 2026, Figure 16.

[63] Emily Lewis, "The National Social Security Fund, explained," L'Orient Today, 27 October 2020, available at https://today.lorientlejour.com/article/1238349/the-national-social-security-fund-explained.html; Cairo Institute for Human Rights Studies and Palestinian Human Rights Organization, "Conditions of civil, social and economic rights of Palestinian refugees in Lebanon," NGO written statement to the UN Human Rights Council, 16th session, A/HRC/16/NGO/109, 14 February 2011, available at https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-187291

[64] المقابلة الفردية مع المصدر 3؛ أحد المشاركين في مجموعة النقاش المركزة (انظر الملحق 3.0).

كذلك، لا يحظى الأطفال، الذين يفتقرون إلى حق التصويت ولا يمثلون قاعدة انتخابية منظمة، باهتمام مخصص لهم يتناسب مع احتياجاتهم، مقارنةً بالمعاشات التقاعدية التي تستفيد من التمثيل النقابي والثقل الانتخابي.[65] وأفرز الانهيار الاقتصادي فئةً جديدةً باتت ذات أهمية متزايدة، تضمّ أسراً كانت تنتمي سابقًا إلى الطبقة الوسطى ويعمل أفرادها في وظائف رسمية، قبل أن تتدهور أوضاعهم بشدة بفعل انهيار العملة والتضخم. ولا تستوفي هذه الأسر معايير الاستفادة من البرامج الموجهة إلى الفئات الفقيرة وفق الشروط القائمة. وبالإضافة إلى ذلك، تواجه في كثير من الأحيان عائقًا نفسيًا يحول دون طلب المساعدات الإنسانية. فكما وصف أحد المشاركين في المقابلات، فإن سنوات الاستقرار النسبي التي عاشتها هذه الأسر، تجعل الاعتماد على المساعدات الخيرية أمرًا يتعارض مع شعورها بالكرامة.[66]



الشكل 4 : معدل انتشار الإعاقة بحسب قطاعات النشاط الاقتصادي الرئيسي

يكشف واقع الحصول على الرعاية الصحية بوضوح عن الاختلالات البنيوية في هذا النظام. فعلى الرغم من تخصيص الدولة نحو 478 مليون دولار أمريكي لقطاع الرعاية الصحية، فإن 80 في المئة من السكان يفتقرون إلى التغطية التأمينية أو يتمتعون بتغطية جزئية. يمثل الإنفاق الصحي المباشر من جيوب الأسر، وفق التقديرات، 85 في المئة من إجمالي الإنفاق على الصحة، وهي من أعلى النسب في العالم. وقد أدت دولرة القطاع الصحي بعد الانهيار الاقتصادي إلى نشوء نظام فعلي ذي مستويين: من جهة يمكن للأسر التي تتقاضى دخلاً

[65] المُستجيب 7، (انظر الملحق 3.0).

[66] المستجيب 5، (انظر الملحق 3.0).

بالدولار أو تملك تأميناً خاصاً الحصول على خدمات المستشفيات والأدوية، ومن جهةٍ أخرى، يواجه المستفيدون من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذين يعتمدون على مداخيل بالليرة اللبنانية صعوبات كبيرة في الحصول على الخدمات عينها. فبحلول فترة العمل الميداني، كان نحو 90 في المئة من المستشفيات قد توقف عن استقبال المرضى على نفقة الضمان الاجتماعي، فيما لم يعد نحو 80 في المئة من الأدوية متاحاً بالأسعار المرجعية التي يعتمدها الصندوق.[67]

وتُعد سياسات التقشف صدمة هيكلية في حد ذاتها، وتُظهر نتائج المسح أنها الصدمة الأوسع انتشارًا بين العاملين اللبنانيين. فمن بين العاملين الذين أفادوا بتأثّرهم بإجراءات التقشّف، ذكر 25 في المئة منهم أنهم فقدوا وظائفهم، فيما انتقل نحو الخمس (19.7 في المئة) إلى العمل غير الرسمي أو العمل المستقل. وأفاد 19.7 في المئة آخرون بتراجع مكانتهم الوظيفية، بينما انتقل 15.8 في المئة من العمل بدوام كامل إلى العمل بدوام جزئي. وعند سؤال المتضررين عن الأسباب التي أدت إلى تدهور أوضاعهم المهنية، أرجع نحو 40 في المئة منهم ذلك إلى قرارات اتخذها أصحاب العمل أنفسهم للتحول نحو أنماط تشغيل غير رسمية. في المقابل، نسب 31.6 في المئة هذا التدهور إلى خفض الأجور في القطاع العام وتقليص موازنات القطاعات، فيما أشار نحو 19.7 في المئة إلى فرض ضرائب ورسوم جديدة أو زيادتها.[68] تعكس هذه النتائج تصورات المشاركين أنفسهم للأسباب التي أدت إلى تدهور أوضاعهم، ولا يتيح المسح التحقق من وجود علاقة سببية مباشرة بينها. لكن قراءتها في ضوء الأدلة الأوسع المتعلقة بإجراءات التصحيح المالي تشير إلى انتقال عبء التكيّف مع الأزمة من الدولة إلى العاملين الأفراد وأصحاب العمل.

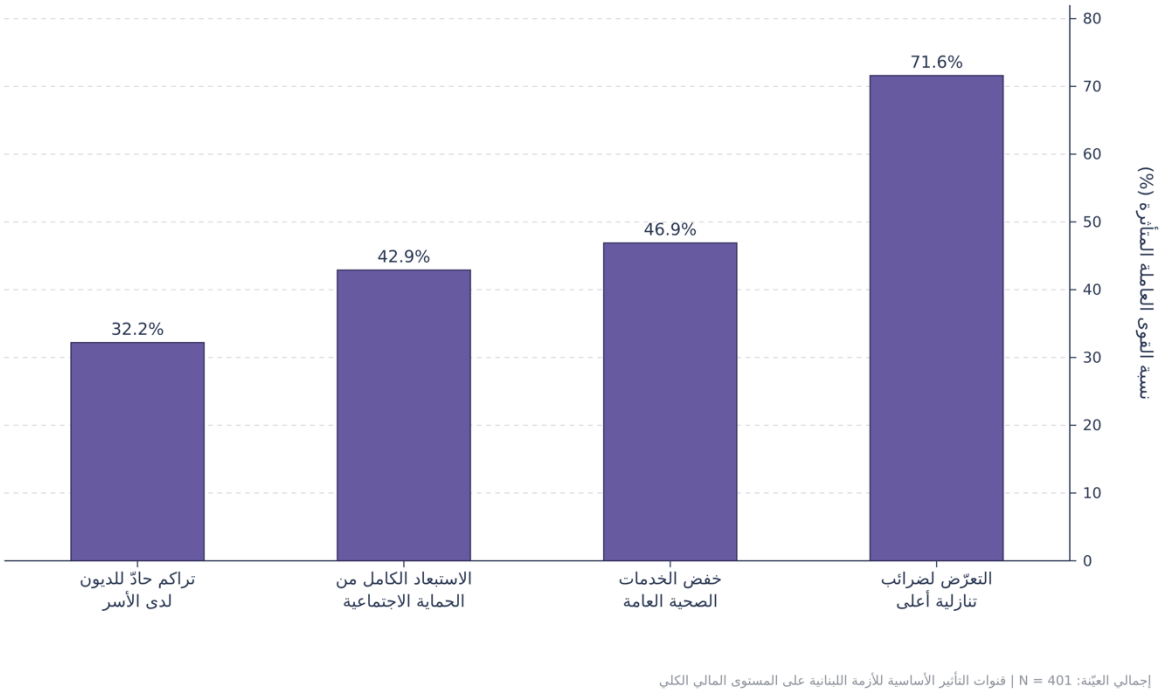
أدى الانكماش المالي والسياسات النيوليبرالية إلى فقدان ربع العاملين المتضررين وظائفهم بصورةٍ مباشرة، ودفع نحو خُمس آخر إلى العمل غير الرسمي، فيما شهد خُمس إضافي انتقالاً من العمل بدوام كامل إلى العمل بدوام جزئي. ويعزو نحو 40 في المئة من المتضررين هذا التراجع مباشرةً إلى قرارات أصحاب العمل باللجوء إلى أنماط تشغيل غير رسمية، بينما يربط نحو الخمس تدهور أوضاعهم بخفض الأجور في القطاع العام أو بفرض أعباء ضريبية جديدة.[69] واتخذت تداعيات أزمة عام 2019 مسارات متعددة بالقدر عينه، إذ أفاد نحو نصف المستجيبين بفقدانهم القدرة على الاستفادة من خدمات الرعاية الصحية العامة (46.9 في المئة)، ووجد 42.9 في المئة أنفسهم محرومين تمامًا من الحماية الاجتماعية، فيما وقع نحو الثلث في مديونية أسرية حادة.[70]

[67] مقابلة مع أحد المصادر الرئيسية 5؛ مقابلة مع أحد المصادر الرئيسية 8؛ مقابلة مع أحد المصادر الرئيسية 6، (انظر الملحق 3.0).

[68] Al Shami, Arab Reform Initiative, 2026.

[69] المرجع عينه .

[70] المرجع عينه .

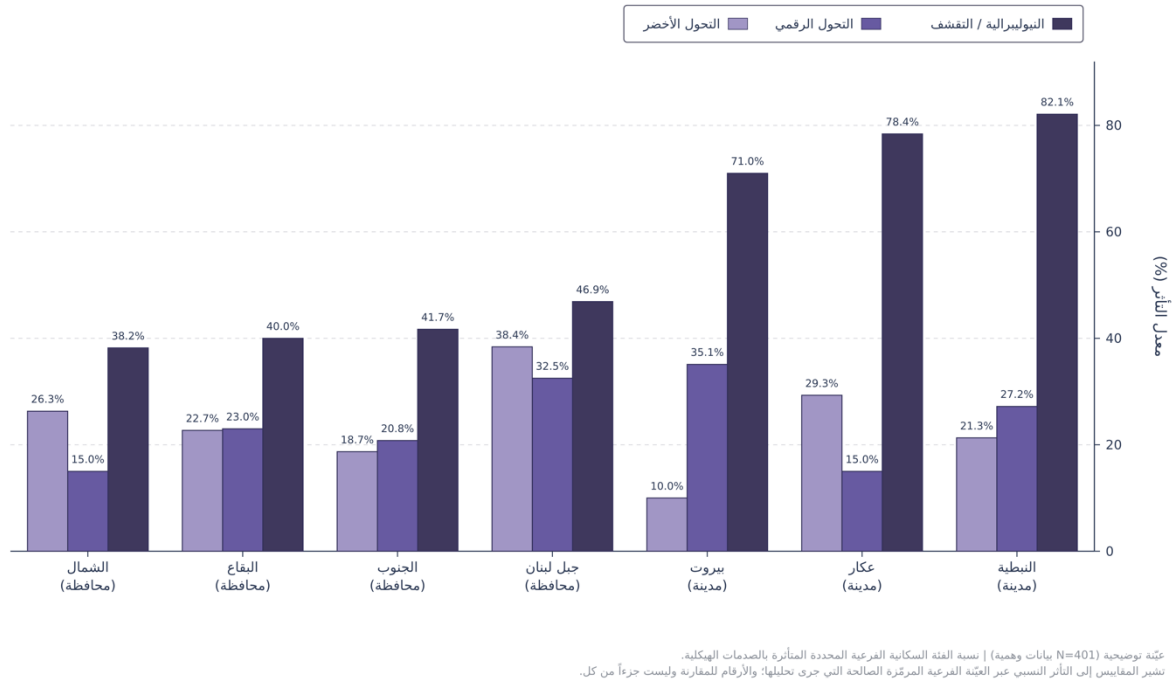


الشكل 5 : مسارات تأثير الأزمة الاقتصادية لعام 2019 في لبنان

تسجّل معدلات التأثر بالتقشف مستويات مرتفعة لدى جميع الفئات الجغرافية والطائفية المشمولة بالعينة، إذ تراوحت بين 71.0 في المئة من المشاركين في بيروت و78.4 في المئة في عكار.[71] ونظرًا إلى أن اختيار العينة استند إلى نظام الحصص وأسلوب "كرة الثلج"، فلا يجوز التعامل مع هذه النسب بوصفها تقديرات ممثلة لكل محافظة أو جماعة. ما تظهره النتائج هو أن أي منطقة أو فئة ضمن العينة لم تنجُ من تداعيات التقشف، ما ينسجم مع صورة انهيار مالي عام طال معظم الأسر، بدلاً من كونه مجموعة صدماتٍ محليةٍ منفصلة.[72]

[71] المرجع عينه .

[72] كما تناول المسح مسألة التعرض لعمليات التحول الرقمي والتحول نحو الاقتصاد الأخضر. وقد تباينت درجات التعرض لهذه التحولات بين المواقع المختلفة بدرجة أكبر من التباين في التعرض لسياسات التقشف، وقد جرى تقييمها في مخرجات مشروع «FORWARD» التابع لمبادرة الإصلاح العربي (متاحة على الرابط https://www.arab-reform.net/ar/project/%d8%aa%d9%82%d9%8a%d9%8a%d9%85-%d9%85%d8%b3%d8%aa%d9%82%d8%a8%d9%84-%d8%a7%d9%84%d8%b9%d9%85%d9%84-%d9%85%d9%86-%d8%a3%d8%ac%d9%84-%d8%ad%d9%85%d8%a7%d9%8a%d8%a9-%d8%a7%d8%ac%d8%aa%d9%85%d8%a7%d8%b9/). ولا يُشار إليها هنا إلا عندما تتفاقم الصدمات المالية التي يركز عليها هذا التقرير.



عيّنة توضيحية (N=401 بيانات وهمية) | نسبة الفئة السكانية الفرعية المحددة المتأثرة بالصدمات الهيكلية.
تشير المقاييس إلى التأثر النسبي عبر العيّنة الفرعية المرمّزة الصالحة التي جرى تحليلها؛ والأرقام للمقارنة وليست جزءاً من كل.

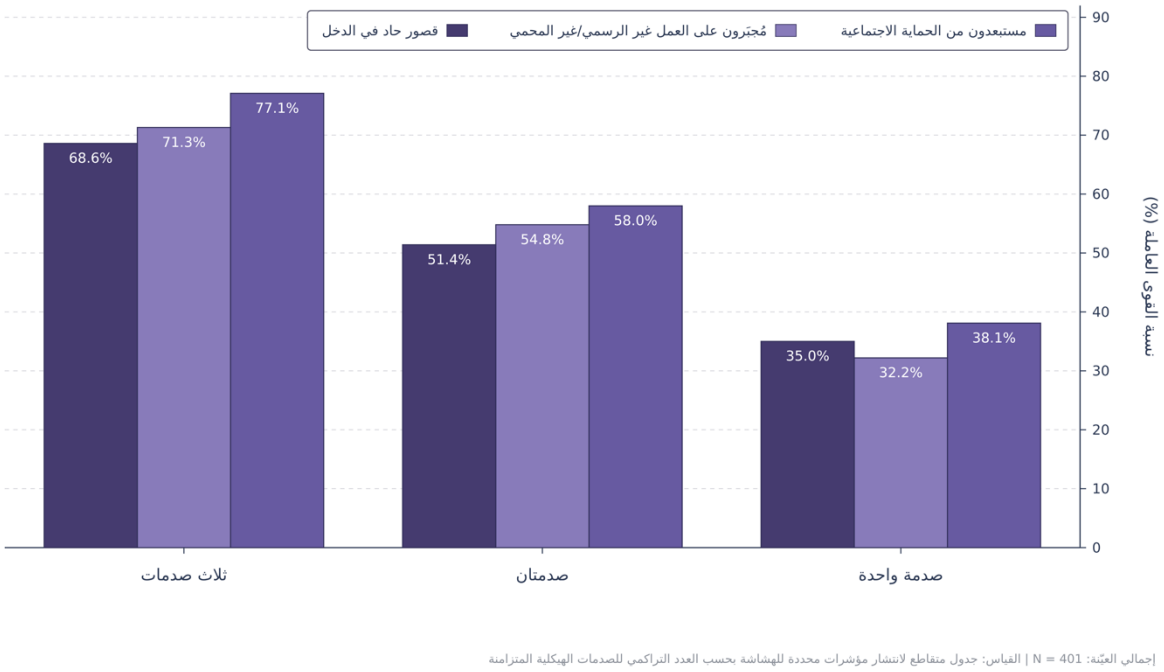
الشكل 6 : التقاطع بين الموقع الجغرافي وفقدان الوظائف: نسبة القوى العاملة المتأثرة بالصدمات البنيوية في المدن والمحافظات

وتؤدي المقارنة التقاطعية بين الصدمات التي أبلغ عنها المستجيبون إلى النتيجة عينها. فأقوى ارتباط رصده المسح كان بين الإبلاغ عن فقدان عقد مع القطاع العام أو وظيفة عامة، والإبلاغ عن فقدان تغطية الحماية الاجتماعية. يليه الارتباط بين تقليص الخدمات العامة والإنفاق على القطاع الصحي من جهة، وفقدان التغطية نفسها من جهةٍ أخرى.[73] وقد يتداخل هذان المؤشران جزئيًا، نظرًا إلى ارتباط التغطية الاجتماعية بالعمل. وبالتالي تكشف هذه النتائج عن الحالات التي يتزامن فيها فقدان التغطية مع صدمات أخرى، لكنها لا تثبت أسباب هذا الفقدان. وعند قراءتها إلى جانب المقابلات، تبدو متسقة مع فرضية أن تقليص الإنفاق العام يمثّل أحد المسارات الرئيسية التي تفقد من خلالها الأسر تغطيتها الاجتماعية. كما ترتفع نسبة المشاركين المحرومين تمامًا من الحماية الاجتماعية مع تزايد عدد الصدمات البنيوية التي تعرضوا لها، من 38.1 في المئة بين من أبلغوا عن صدمة واحدة إلى 77.1 في المئة بين من أبلغوا عن ثلاث صدمات، وبالتوازي ترتفع نسبة من يعانون نقصاً حاداً في كفاية الدخل من 35 في المئة إلى 68.6 في المئة.[74] غير أن الفئة التي تعرضت لثلاث صدمات

[73] Al Shami, Arab Reform Initiative, 2026, Figure 42 (correlation matrix between austerity-related shocks and precarity indicators).

[74] Al Shami, Arab Reform Initiative, 2026, Figures 43 and 54. “Structural shocks” counts three types reported by respondents: fiscal austerity, digitalization-related displacement and decarbonization-related displacement. 14.2% of respondents reported none, 48.6% one, 28.4% two and 8.8% three. Percentages are shares of the 401-respondent non-probability sample.

صغيرة نسبياً، تمثل 8.8 في المئة من العينة. كما تعبر هذه النتائج عن أنماط وصفية ضمن عينة غير احتمالية، ولا يجوز اعتبارها تقديرات للأثر السببي لكلّ صدمة إضافية.



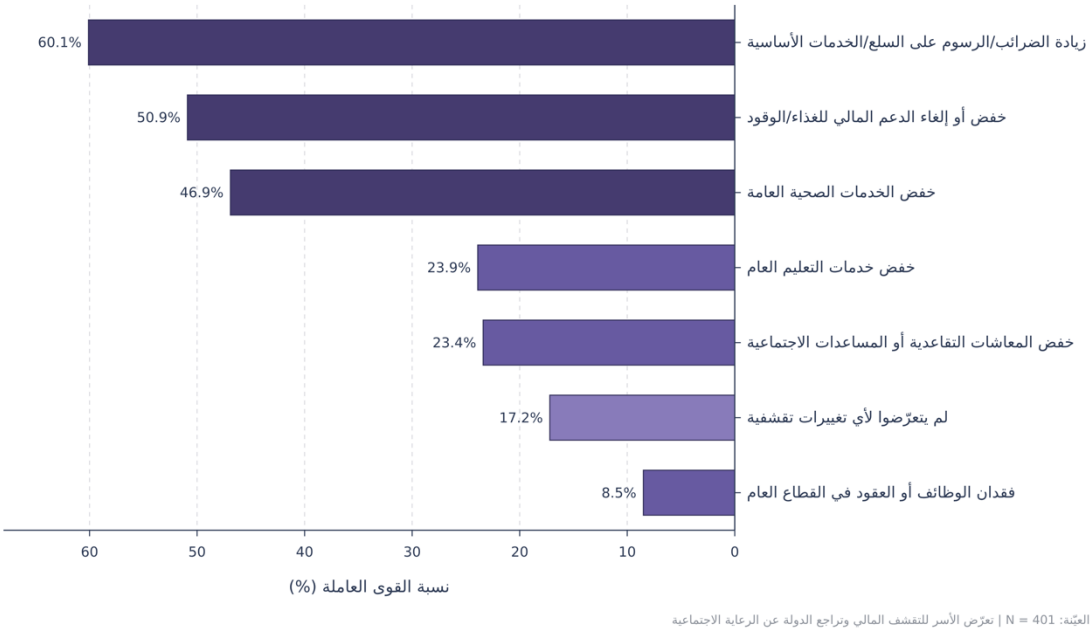
إجمالي العيّنة: N = 401 | القياس: جدول متقاطع لانتشار مؤشرات محددة للهشاشة بحسب العدد التراكمي للصدمات الهيكلية المتزامنة

الشكل 7 : تصاعد الهشاشة : تضاعف مؤشرات الهشاشة الشديدة بحسب عدد الصدمات الهيكلية المتراكمة

أفاد أكثر من سبعة من كل عشرة عاملين شملهم المسح بتعرضهم لضرر مالي مباشر نتيجة فرض ضرائب ورسوم غير مباشرة جديدة أو زيادتها، فيما ذكر ستة من كل عشرة أنهم تأثروا بخفض الدعم. وتقدم هذه النتائج، على مستوى الأسر، دليلاً على الطابع التراجعي لهيكل الإيرادات العامة، الذي يحمّل الفئات الأكثر قدرة على الدفع أعباءً جانبية أكبر.

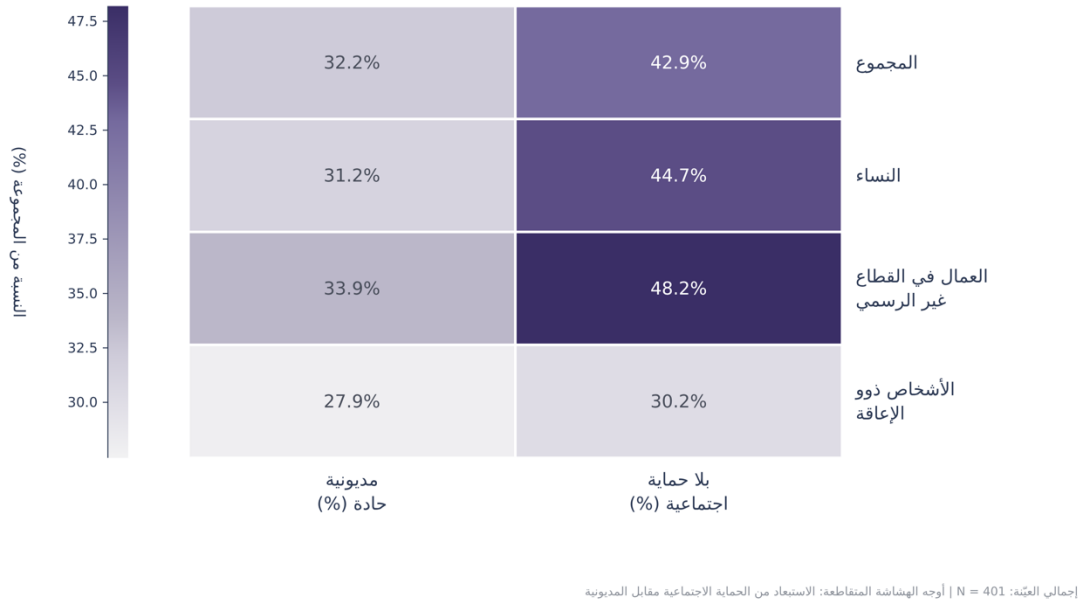
ويمتدّ تأثير إجراءات التقشف الحكومية إلى مجالات أوسع. إذ أفاد ستة من كل عشرة عاملين بارتفاع الضرائب والرسوم على السلع الأساسية، وأوضح نصفهم أنهم تأثروا بخفض دعم الغذاء والمحروقات أو إلغائه، فيما أبلغ نحو النصف عن تراجع القدرة على الحصول على الرعاية الصحية العامة. كما أشار نحو ربع المشاركين إلى تقليص الإنفاق على التعليم العام، ونحو ربع آخر إلى خفض المعاشات التقاعدية. وفي المحصلة، لم تتجاوز نسبة العاملين الذين لم يتأثروا بأي إجراء تقشفي 17.2 في المئة من إجمالي العينة.[75]

[75] المرجع عينه.



الشكل 8 : مدى تعرّض المشاركين لإجراءات التقشف الحكومية

في ظلّ غياب الدعم الكافي، يضطر نحو ثلث العاملين الذين شملهم المسح إلى الاستدانة لمجرد تغطية احتياجاتهم الشهرية، وتتركز هذه الظاهرة بشكل أكبر بين العاملين في القطاع غير الرسمي الذين يسجلون أعلى معدلات الحرمان من الحماية الاجتماعية.[76]



الشكل 9 : مصفوفة الهشاشة – معدل الاستبعاد الكامل من الحماية الاجتماعية والمديونية بحسب الفئة الاجتماعية

[76] المرجع عينه.

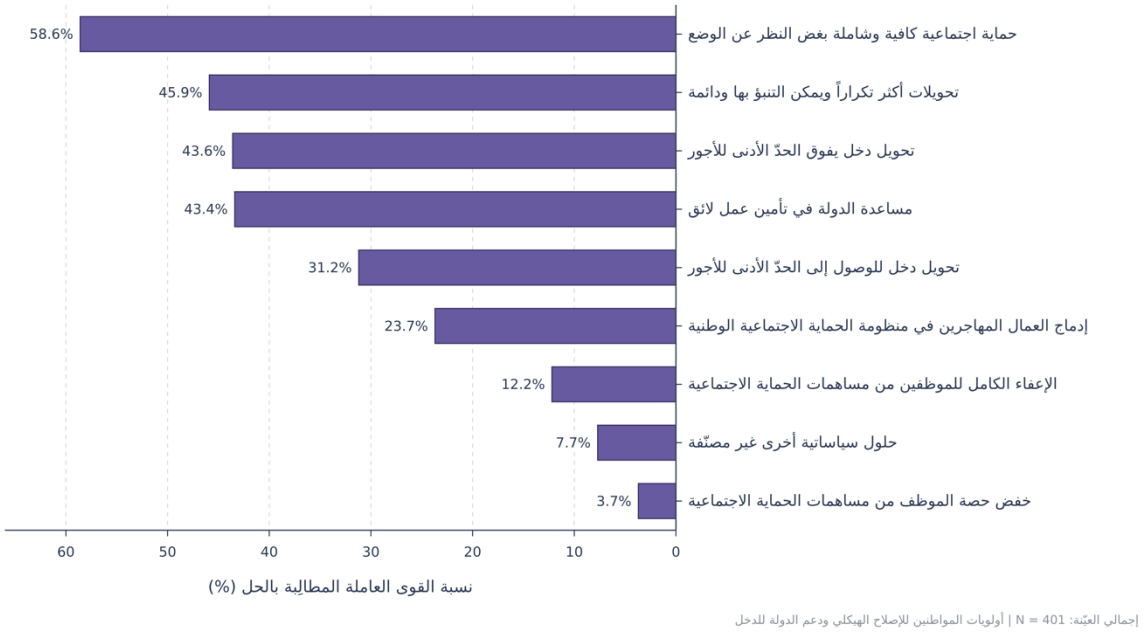
تكشف نتائج المسح والمقابلات عن نمط متكرر من الإقصاء: فمعايير الأهلية للاستفادة من الحماية الاجتماعية، سواء ارتبطت بالعمل الرسمي أو بالأسرة أو بالجنسية، تستبعد الفئات التي تفتقر إلى التمثيل السياسي المنظم والقدرة على الدفاع عن مصالحها. وتشير بيانات الموازنة العامة إلى الاتجاه عينه. في السنوات التي سبقت الأزمة، استحوذ المستفيدون من القطاع العام على نحو 46 في المئة من إنفاق الدولة على الحماية الاجتماعية، مقابل نحو 23 في المئة للعاملين في القطاع الخاص، فيما حصل أفراد الجيش وحدهم على نحو ثلث هذا الإنفاق، واستمر القطاع العام في تصدّر قائمة المستفيدين من المخصصات المرصودة عام 2024.[77] وتنسجم هذه المعطيات مع ما خلصت إليه دراسات أوسع بشأن أنظمة الحماية الاجتماعية في الدول العربية، التي بيّنت أن هذه الأنظمة مالت إلى تفضيل العاملين في القطاع الرسمي والطبقة الوسطى في المدن، بفعل قدرتهم على التنظيم السياسي وأهميتهم الانتخابية.[78] كما تتقاطع مع الدراسات المتعلقة بلبنان، التي تُظهر دور القوى السياسية الطائفية في تحديد فرص الحصول على خدمات الرعاية والحماية الاجتماعية.[79] ومن هذا المنطلق، يقرأ التقرير إقصاء العاملين في القطاع غير الرسمي واللاجئين والمهاجرين على أنه الوجه الآخر لهذا النمط من توزيع الحماية. ومع ذلك، يبقى تفسير الآلية السياسية التي تقف خلف هذا الإقصاء استنتاجاً تحليلياً مستمدًا من المقابلات والأدبيات البحثية، ما لا تسمح بيانات المسح وحدها باختباره أو إثباته. وهذا تحديداً ما يفسر أهمية المطالب الشعبية التي عبّر عنها المشاركون في المسح على المستوى الشعبي. فهذه المطالب لا تتركز على تحسين آليات استهداف الفئات المستفيدة من البرامج القائمة، بل تتجه نحو نموذج معاكس يقوم على شمول الجميع بالحماية الاجتماعية. إذ طالب 58.6 في المئة من المستجيبين بتوفير تغطية اجتماعية شاملة للجميع، بصرف النظر عن وضعهم الوظيفي أو الاجتماعي، فيما طالب نحو 60 في المئة بإقرار نظام تأمين صحي شامل على وجه التحديد.[80]

[77] Institut des Finances Basil Fuleihan. “Social Protection Spending in Lebanon: A Deep Dive into State Financing of Social Protection.” Budget Review Policy Brief, 2021, pp. 49, 54, 92, available at https://www.unicef.org/lebanon/media/7296/file/Budget%20review%20policy%20Brief%20EN.pdf; Institut des Finances Basil Fuleihan. “Review of the Government Spending on Social Protection in Lebanon 2017–2024,” slide 11, available at https://www.institutdesfinances.gov.lb/sites/default/files/2025-07/PPT-Budget%20Brief%20on%20Social%20Protection%20Results%20Summary%20(1).pdf

[78] Loewe, M. “Caring for the Urban Middle Class: The Political Economy of Social Protection in Arab Countries.” 2013.

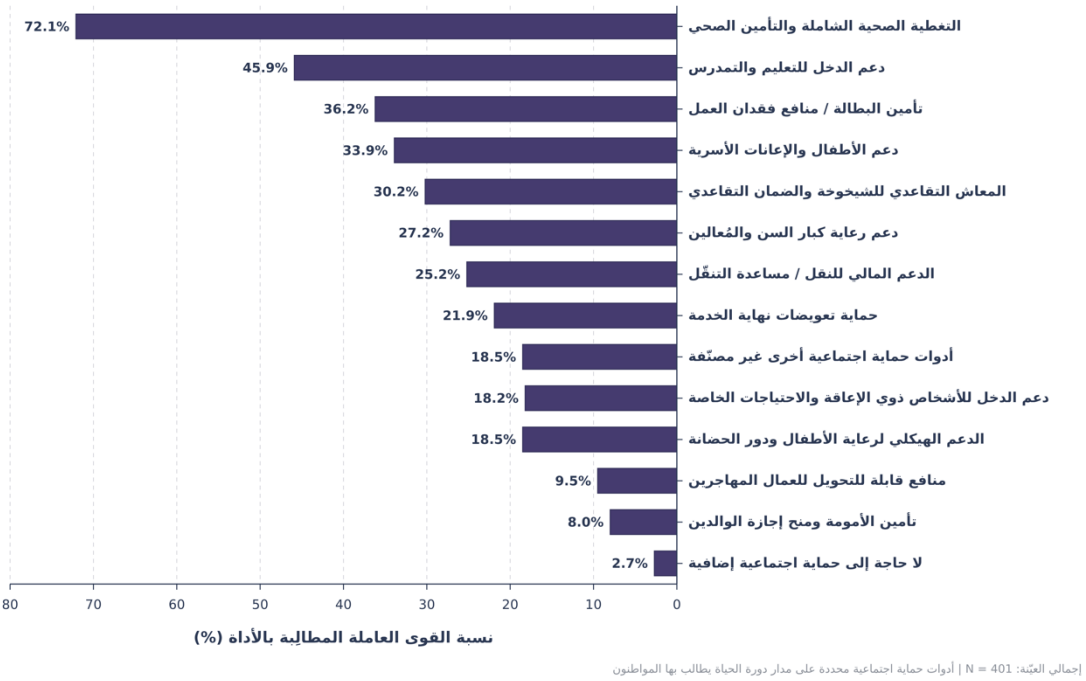
[79] Al Shami, Arab Reform Initiative, 2026, Figures 55 and 56; Cammett, M. “Sectarianism and the Ambiguities of Welfare in Lebanon.” 2015.

[80] المرجع عينه



الشكل 10 : أولويات القاعدة الشعبية – مطالب المواطنين في مجال الحماية الاجتماعية من أجل الإصلاح الهيكلي وتكملة الدخل

إن المواطنين اللبنانيين الذين يختبرون تداعيات هذا النظام من موقع المتضررين منه، يتوصّلون، عبر تجاربهم وبصورة مستقلة، إلى التشخيص عينه الذي يقدمه هذا التقرير انطلاقاً من تحليله للبنية المؤسسية والمالية للنظام.



الشكل 11 : أدوات الحماية الاجتماعية التي طالب بها المشاركون صراحةً

3.3: التمويل البديل – الأدلة والجدوى والعوائق

إذا كان حجم شحّ الموارد المالية العامة في لبنان وتوزيعها ناتجين من عوامل سياسية، فإن الأدلة التي جُمِعَت في إطارهذه الدراسة تشير أيضًا إلى أن العقبات التي تحول دون اعتماد مصادر تمويل بديلة هي في جوهرها سياسية أكثر منها تقنية. كما تُظهر وجود مسارات واضحة وقابلة للتنفيذ ضمن أربع فئات، يجري تقييم كل منها هنا استناداً إلى أدلة ملموسة بشأن حجم الموارد التي يمكن تعبئتها، والعوائق المحددة التي يجب تجاوزها.

الضرائب التصاعدية وتعزيز الامتثال الضريبي. تُعدّتعبئة الموارد المحلية من خلال الضرائب المسار الأكثر إلحاحاً وتأثيراً وقابليةً للتنفيذ، لثلاثة أسباب: أولاً، أن لبنان يجبي إيرادات ضريبية أقلّ مما ينبغي، وثانياً، إن نظامه الضريبي يتسم بطابع تنازلي يلقي عبئاً نسبياً أكبر على الفئات الأقل دخلاً، وثالثاً، وهو الأهم، أن تطبيق القوانين الضريبية وجباية المستحقات لا يزالان يشوبهما قصور كبير (القسم 3.1). ويُشكّل تعزيز إنفاذ القوانين الضريبية، بدلاً من استحداث معدلات ضريبية جديدة، الخلل الأكثر قابليةً للمعالجة الفورية. إذ يمكن لوزارة المالية مطابقة سجلاتها مع تصاريح الأجور المقدمة إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لتحديد أصحاب

العمل الذين يصرّحون بأجور مختلفة لدى كل من المؤسستين، مع فرض عقوبات فعلية على عدم التصريح، ووصف أحد الخبراء هذا الإجؤاء بأنه «بسيط إلى حد يكاد يكون محرجاً».[81]

وقد أدت التدابير الأمنية الجديدة التي اعتُمدت في المرافئ وعلى الحدود عام 2024، بشكل عير مباشر، إلى زيادة الإيرادات الجمركية بنحو 80 في المئة، ما يشير إلى أن العائق الأساسي أمام لبنان يكمن في القدرة على إنفاذ القوانين، وليس في معدلات الضرائب المنصوص عليها قانوناً.[82] وتكتسب الموارد المحتملة أهمية كبيرة على صعيد حجمها. فقد خلص تحليل إقليمي لمنظمة أوكسفام إلى أن فرض ضريبة على الثروة بنسبة 5 في المئة على الأفراد الذين تتجاوز ثرواتهم 5 ملايين دولار أمريكي، يمكن أن يولّد إيرادات إجمالية تبلغ عشرة مليارات دولار أمريكي في كلٍّ من لبنان ومصر والأردن والمغرب. وتشير التقديرات إلى أن حصة لبنان وحدها من هذه الإيرادات ستكون كافية لزيادة الإنفاق المشترك على الصحة والتعليم بنحو سبعة أضعاف.[83] أما الأدوات الأكثر قابليةً للتطبيق على المدى القريب، فتشمل فرض ضريبة على الأرباح الاستثنائية المحققة عبر منصة «صيرفة» (Sayrafa) لتداول العملات، والتي يُقدَّر أنها قد توفر نحو 500 مليون دولار أمريكي عند اعتماد معدل ضريبي يبلغ 17 في المئة؛ وإلغاء الإعفاءات الضريبية الممنوحة لنحو380 ألف عقار فاخر شاغر، من خلال فرض ضريبة تصاعدية على العقارات الشاغرة؛ وفرض ضرائب على المنتجات الضارة بالصحة مثل التبغ والكحول؛ وإخضاع منصات «اقتصاد العمل الحر» للضرائب، وهي المنصات التي تصنف العاملين لديها حالياً بوصفهم متعاقدين مستقلين، بهدف تجنّب اقتطاع ضريبة الدخل وتسديد اشتراكات الضمان الاجتماعي.[84]

ويوفر انخراط لبنان في المفاوضات الجارية تحت مظلة الأمم المتحدة بشأن «اتفاقية إطارية للتعاون الضريبي الدولي» أداة ضغط خارجية مفيدة، ما يصعّب الدفاع عن نظام الإعفاءات والتهرب الضريبي القائم بعد تبني لبنان المعايير الدولية الرامية إلى مكافحتهما.[85] وتقدم تجربة منغوليا في تمويل إعانة شاملة للأطفال من خلال ضريبة محدودة وواضحة على صادرات الشركات نموذجاً عملياً يمكن الاستفادة منه. فهي تُظهر أن الضرائب المبتكرة والموجهة إلى قطاعات محددة قادرة على تمويل برامج اجتماعية شاملة، حتى في البيئات التي تأتي

[81] المقابلة مع أحد الخبراء 6؛ المقابلة مع أحد الخبراء 8، (انظر الملحق 3.0).

[82] Mrad, H. “Lebanon’s 2026 Budget: Bigger Budget but Insufficient Investment,” BLOMINVEST, 2026.

[83] Oxfam International, "The Middle East and North Africa Gap: Prosperity for the Rich, Austerity for the Rest," 2023.

[84] Institut des Finances Basil Fuleihan, 2026; LCPS, "Property Tax: No More Vacancy Exemptions," 2021.

[85] KII 1, Finance4All Lebanon research, 2026; UN-ESCWA, "Arab Policy Choices and Financing Opportunities in a New World Tax Order," 2022.

من شحّ الموارد، شرط أن تكون المنافع الناتجة منها ملموسة ومرتبطة بوضوح، في نظر الرأي العام، بالضريبة التي تمولها. ويمكن للبنان أن يعتمد نموذجاً مماثلاً في قطاعات الطاقة المتجددة والنقل البحري والاتصالات.[86]

إعادة هيكلة الدين العام. يُشكّل التخلف عن سداد الديون الذي أعلنه لبنان عام 2020، والذي لم تُسوَّ تبعاته حتى اليوم، إحدى العقبات الرئيسية أمام تحقيق الاستقرار. ويُعدّ التخفيض الكبير للدين العام شرطاً أساسياً لتوفير الحيز المالي اللازم لإعادة الإعمار، ومعالجة الأزمة المصرفية، وتمويل الإنفاق الاجتماعي. ومع ذلك، لا ينبغي تقديم إعادة هيكلة الدين باعتبارها مصدراً لتحقيق وفورات مالية سريعة. تخصص موازنة عام 2026 نحو 290 مليون دولار أمريكي فقط لخدمة الدين، أي نحو 5 في المئة من النفقات الجارية، وهو مستوى ينسجم مع استمرار عدم سداد سندات اليوروبوندز المتعثرة.[87] وستؤدي أي عملية إعادة هيكلة إلى استئناف المدفوعات، وبشروط يُرجّح أن تزيد قيمتها تدريجياً مع مرور الوقت. فعلى سبيل المثال، يفترض تحليل أجرته الجامعة الأميركية في بيروت لمشروع قانون الفجوة المالية أن سندات اليوروبوندز المعاد هيكلتها ستترتّب عليها فوائد بنسبة 5 في المئة اعتبارًا من عام 2030، وترتفع إلى 8 في المئة اعتبارًا من عام 2035. ومع ذلك، يتوقع التحليل أن يبلغ الدين العام ذروته عند 76.7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2029.[88] وبالتالي، قد يتقلص الحيز المالي المتاح على المدى القريب قبل أن يبدأ في التوسع، فيما تتحقق المكاسب تدريجيًا، وفقط إذا كان خفض الدين كبيراً بما يكفي لضمان استدامته من دون الحاجة إلى تعهداتٍ إضافية. ولهذا السبب، فإن حجم التخفيض في الدين، وتحديد الجهات التي ستتحمل الخسائر، يكتسبان أهميةً تفوق أي تخصيص مسبق للموارد الناتجة عن إعادة الهيكلة. وقد يكون إدراج حدّ أدنى ملزم للإنفاق الاجتماعي ضمن اتفاقية التسوية أكثر صعوبةً على صعيد التراجع عنه، مقارنةً باعتماد بند إنفاق خاضع للقرارات التقديرية في الموازنة.[89] غير أن هذا الإجراء يبقى مكملاً للتخفيض الجذري للدين، ولا يمكن أن يحلّ محله.

يمكن لآليات مبادلة الديون بتمويل الحماية الاجتماعية، التي اقترحها أحد المشاركين في المقابلات، أن تؤدي دورًا مسانداً في معالجة مطالبات محددة مرتبطة بالديون الثنائية.[90] إلا أن هذه الآليات صُممت أساساً لمعالجة مشكلات السيولة، في حين أن أزمة لبنان هي أزمة ملاءة مالية، ما يعني أنه يحتاج إلى خفض شامل للدين،

---

[86] KII 4, Finance4All Lebanon research, 2026; Stephen Kidd et al., "Affordable and Feasible Pathway to Universal Social Security," Development Pathways, 2023.

[87] Mrad, H. “Lebanon’s 2026 Budget: Bigger Budget but Insufficient Investment,” BLOMINVEST, 2026.

[88] Diwan, Ishac, Mathilde Barras, Maïa Debs, and Clemens Graf von Luckner. “A Financial Analysis of the Draft Gap Law.” Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs, American University of Beirut, February 2026, available at https://www.aub.edu.lb/ifi/Documents/A-Financial-Analysis-of-the-Draft-Gap-Law.pdf

[89] Isabel Ortiz et al., “Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options,” UN Women and ILO, 2019.

[90] المصدر 4 من المقابلات مع خبراء رئيسيين (انظر الملحق 3.0).

وليس إلى التزامات جديدة تُقدَّم على أنها إجراءات لتخفيف أعبائه. وينطبق الأمر عينه على المطالبات المحلية. فمستحقات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي وُجّهت احتياطاته نحو أدوات دين حكومية فقدت قيمتها، ومستحقات صناديق التقاعد الخاصة، تستحق معاملة تفضيلية في أي عملية لإعادة الهيكلة.[91] وفي حالة صناديق التقاعد الخاصة، يكمن الخطر في التعامل معها بوصفها حسابات مصرفية كبيرة، في حين ينبغي النظر إليها باعتبارها مجموع مدّخرات عدد كبير من أصحاب الحسابات الفردية الصغيرة.

أما العقبة الرئيسية فهي سياسية، إذ تواصل جماعات الضغط المصرفية، التي تمتلك حصة كبيرة من الدين المحلي، مقاومة أي ترتيبات تُلزم المساهمين في المصارف بتحمّل الخسائر، مستفيدةً من نفوذها الواسع داخل السلطتين التشريعية والتنفيذية.[92]

إصلاح نظام الحماية الاجتماعية القائم على الاشتراكات. يتمثل المسار الثالث في إعادة بناء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على أسس تضامنية، بالتوازي مع توسيع قاعدة المساهمين في تمويله. وفي هذ السياق، يبرز نموذج «الضريبة الموحدة»، الذي يجمع الالتزامات الضريبية واشتراكات الضمان الاجتماعي ضمن دفعة واحدة مبسطة، بوصفه أداةً واعدة لتوسيع نطاق التغطية ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي. كما أكد أحد المشاركين في المقابلات، فإن التعقيدات الإدارية تشكّل في حد ذاتها عائقاً أمام الانتساب إلى النظام.[93]

ومن شأن إعادة اشتراكات أصحاب العمل إلى مستوياتها السابقة أن تعزز الوضع المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، من دون الحاجة إلى فرض ضرائب جديدة أو اللجوء إلى التمويل الخارجي. فقد جرى تخفيض هذه الاشتراكات تدريجياً على مرّ السنوات تحت ضغط جمعيات رجال الأعمال، في وقت لم تسدّد فيه الحكومة اشتراكاتها المستحقة.[94] ومع ذلك، يبقى تنفيذ أي من هذه الإصلاحات إدارياً متعذراً دون معالجة أزمة الحوكمة التي يعانيها الصندوق أولاً. وفي هذا الإطار، يقدم برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الإعاقة دليلاً مهماً، وإن كان لا يحظى بالاهتمام الكافي، على إمكان بناء قدرات مؤسسية محلية فقد جرى تطوير هذا البرنامج إلى حد كبير خارج إطار مشاركة البنك الدولي، وبدعمٍ أساسي من منظمة العمل الدولية والاتحاد الأوروبي. وخلال جائحة كوفيد 19، شهد البرنامج توسعاً مؤقتاً أتاح تقديم دفعة مالية لمرة واحدة إلى جميع حاملي بطاقات الإعاقة المسجلين، استناداً إلى معيار أهلية بسيط وشامل. وتوفرهذه التجربة دليلاً ملموساً على قدرة الدولة اللبنانية على التوجه نحو شمولية الحماية الاجتماعية في غياب الضغط الخارجي الدافع إلى

[91] مقابلة مع أحد الخبراء 6؛ مقابلة مع أحد الخبراء 8، (انظر الملحق 3.0).

[92] مقابلة مع أحد الخبراء الرئيسيين 3؛ مقابلة مع أحد الخبراء الرئيسيين 7، (انظر الملحق 3.0).

[93] مقابلة مع أحد الخبراء الرئيسيين رقم 4، (انظر الملحق 3.0).

[94] مقابلة مع أحد الخبراء الرئيسيين رقم 6؛ مقابلة مع أحد الخبراء الرئيسيين رقم 8، (انظر الملحق 3.0).

حصر الاستفادة بالفئات المستهدفة وفق معايير انتقائية. كما تقدم نموذجاً عملياً يمكن الاستناد إليه مباشرةً في إصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات.[95]

التمويل المناخي. يعد التمويل المناخي الأقل تطوراً بين المسارات الأربعة، ومن الأفضل التعامل معه باعتباره مصدراً تمويلياً مكمّلاً ومشروطاً. فلبنان، الذي لم يُسهم إلا بنسبةٍ ضئيلة في الانبعاثات التاريخية المسببة لتغير المناخ، بينما يتحمل آثاراً غير متناسبة مع حجم مساهمته، يملك مطالبة مشروعة بالحصول على تمويل للتكيف المناخي وللتعويض عن الخسائر والأضرار الناجمة عن تغير المناخ.[96] وتوجد بالفعل مداخل يمكن البناء عليها. فقد أظهرت أبحاث تناولت الصندوق الأخضر للمناخ إمكان دمج الحماية الاجتماعية ضمن مشاريع التكيف المناخي ومعالجة الخسائر والأضرار.[97] لكن معظم التمويل المناخي الذي يصل إلى البلدان النامية يأتي في شكل قروض، بدلاً من المنح، ما من شأنه أن يعيد إنتاج التبعية للديون التي ينتقدها هذا التقرير. كما أعرب بعض الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات عن شكوكهم في إمكان ترجمة هذا التمويل إلى تدابير فعلية للحماية الاجتماعية.[98] ولذلك، ينبغي متابعة هذا المسار حين يكون التمويل متاحاً في شكل منح، وعندما يُوجّه عبر الأنظمة والمؤسسات الوطنية، من دون اعتباره مصدراً يمكن التعويل عليه بصورة أساسية.

العوائق المشتركة. تواجه المسارات الأربعة مجموعةً من العوائق المشتركة يمكن تصنيفها ضمن أربعة مستويات رئيسية. أولاً، تركُّز السلطة لدى أطراف تستفيد مادياً من استمرار النموذج الحالي، وفي مقدمتها جماعة الضغط المصرفية، وشبكات الرأسمالية الزبائنية، والطبقة السياسية الطائفية. ولا تؤدي هذه الجهات دور عقبات سلبية أمام الإصلاح فحسب، بل تضطلع بدور فاعل في تنظيم مقاومته وصياغة آليات تعطيله.[99]

ثانياً، غياب البنية المؤسسية والإدارية القادرة على إدارة الآليات الجديدة بصدقية وفاعلية. فأنظمة التصريح بالأجور الرقمية، القادرة على الربط والمطابقة بين بيانات وزارة المالية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، لم تُطوّر بعد بالشكل الذي يسمح لموظفي الرقابة والإنفاذ باستخدامها بصورة عملية. كذلك، لا تزال القدرات البشرية المُدرّبة على التفتيش الضريبي محدودةً قياساً بحجم التهرب الضريبي المشار إليه سابقاً، فيما يواصل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي العمل من دون مجلس إدارة فاعل .

[95] المصدر المعرفي 1؛ المصدر المعرفي 5، (انظر الملحق 3.0).

[96] Arab NGO Network for Development, "Cancel the Debt Now to Deliver Climate Justice," ANND, 2023.

[97] Aleksandrova, Mariya, Laura Kuhl, and Daniele Malerba. “Unlocking Climate Finance for Social Protection: An Analysis of the Green Climate Fund.” *Climate Policy* 24, no. 7 (2024): 878–893, available at https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2338817

[98] KII 1; KII 4, Finance4All Lebanon research, 2026; Arab NGO Network for Development, 2023.

[99] المستجيبون 3؛ المستجيبون 7، (انظر الملحق 3.0).

ثالثاً، أزمة الثقة المتجذرة في التجربة المعيشة للمواطنين مع الدولة. تنبع هذه الأزمة من تجربة دولة صادرت فعلياً مدخرات التقاعد، وتسامحت مع عدم التزام أصحاب العمل بواجباتهم القانونية. وهي الدينامية عينها التي تقف وراء الاستبعاد الذاتي للفئات العاملة الفقيرة من أنظمة الحماية الاجتماعية، ما يعني أن تعبئة الموارد المالية المحلية لن تنجح على الأرجح ما لم تسبقها أو تترافق معها خطوات ملموسة تُظهر وفاء الدولة بالتزاماتها القائمة.[100] ويكتسب ترتيب الخطوات أهمية حاسمة في هذا السياق، إذ يجب على الحكومة أولاً أن تثبت قدرتها على توفير حماية اجتماعية ملموسة وكافية ومتاحة بصورةٍ منتظمة قبل أن تتمكن من مطالبة المواطنين، بصورةٍ معقولة، بالمساهمة بمبالغ أكبر في تمويل النظام الذي يوفرها. وقد طرح عدد من المشاركين في المقابلات هذا الرأي، مضيفين أن لبنان لا يحتاج إلى مزيد من القوانين أو المراسيم، بقدر ما يحتاج إلى الإرادة السياسية اللازمة لتطبيق التشريعات القائمة.[101] وعلاوة على ذلك، عندما تُموّل برامج الحماية الاجتماعية من خلال قروض البنك الدولي أو المنح الثنائية، لا تؤدي الدولة اللبنانية دور الجهة التي توفر الحماية الاجتماعية، بل تتحول إلى شريك تنفيذي لأولويات الجهات الخارجية الممولة، وهو تمييز مهم لأنه يعني أن تمويل المانحين قد حلّ، حتى الآن، محل بناء القدرات المؤسسية المحلية وترسيخ الملكية السياسية الوطنية لهذه البرامج، بدلاً من أن يسهم في تطويرهما.[102]

رابعاً، تشتّت القوى الاجتماعية القادرة على الدفع نحو الإصلاح وخضوعها للهيمنة السياسية. فالنقابات التي استوعبتها الأحزاب السياسية إلى حدٍ كبير، ومؤسسات المجتمع المدني التي تعتمد بصورة أساسية على تمويل المانحين وتركز على المشاريع، تفتقر إلى قاعدة عضوية مستدامة، وهي قاعدة ضرورية لممارسة الضغط من القاعدة الشعبية.[103]

[100] KII 5؛ KII 8، (انظر الملحق 3.0).

[101] KII 1؛ KII 8، (انظر الملحق 3.0).

[102] المستجيب 6، (انظر الملحق 3.0).

[103] KII 7؛ KII 3، (انظر الملحق 3.0).

4
التوصيات وخريطة موازين القوى

4. التوصيات وخريطة موازين القوى

تُنظّم التوصيات أدناه ضمن ثلاثة مستويات (فورية، ومتوسطة الأجل وهيكلية)، مع تحديد الجهة المسؤولة عن كلّ منها، والأداة المتاحة لها، والعقبة الرئيسية التي تواجهها. وقد جرى تعمد تجنّب تقديمها بوصفها حزمة إصلاحية واحدة ينبغي اعتمادها دفعة واحدة، لا سيما في ظلّ أزمة الثقة المحددة أعلاه.

التوصيات الفورية (0–12 شهرًا)

ينبغي لوزارة المالية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي البدء بمطابقة بيانات التصريح عن الأجور بين نظاميهما، لتحديد حالات تصريح أصحاب العمل عن أجور تقلّ عن الأجور الفعلية وفرض العقوبات عليهم، وهو ما يمكن تسميته «معالجة خلل إنفاذ القانون». وقد لا يتطلب ذلك تشريعات جديدة، لكنه سيحتاج إلى اعتماد معرّفات موحدة لأصحاب العمل والعاملين قابلة للتشغيل البيني، وضمانات لحماية البيانات، بما يتيح استهداف الفجوة في إنفاذ القانون مباشرةً، بدلاً من هيكل معدلات الاشتراكات.

ويجب على مجلس الوزراء، بصفته الجهة المخولة تعيين مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتحت ضغط شعبي مستمر ومن منظمة العمل الدولية، تشكيل مجلس إدارة فاعل، بما يشكل اختباراً لإمكان تجاوز الخلافات حول المحاصصة التي أعاقت تشكيله، فمن دون هذا المجلس، يتعذّر إدارياً تنفيذ أي إصلاحات لاحقة في نظام الحماية القائم على الاشتراكات.

ويتعين على منظمات المجتمع المدني العاملة مع الفئات المستبعدة (مثل العاملين في القطاع غير الرسمي، واللاجئين، والعمال المهاجرين الخاضعين لنظام الكفالة، والنساء الريفيات) أن تحصل على تمويل أساسي متعدد السنوات من الجهات المانحة، لتوثيق ونشر أنماط الاستبعاد ونشرها، على غرار تلك الواردة في المرفقين 1.0 و2.0، ما يعزز الفهم العام لهذه الديناميات، التي أشار المشاركون في مجموعات النقاش المركزة إلى غياب الوعي بها حالياً.

التوصيات على المدى المتوسط (1–3 سنوات)

ينبغي للحكومة المضي في إصلاح ضريبتي الدخل والشركات (عبر توسيع الشرائح الضريبية، وربطها بالتضخم، وإلغاء الإعفاءات) بالتوازي مع فرض ضرائب على العقارات الشاغرة والأملاك البحرية، ومنصات اقتصاد العمل الحر، على أن يجري ترتيب هذه الخطوات بصورة تظهر مصداقية الدولة في إنفاذ القوانين قبل مطالبة المواطنين بمساهمات إضافية، بما ينسجم مع مبدأ إعطاء الأولوية لبناء الثقة الذي شدد عليه العديد من المشاركين في المقابلات.

ويجب على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بعد تشكيل مجلس إدارة فاعل ، إطلاق مشروع تجريبي لاعتماد آلية «الضريبة الموحدة» لإشراك العاملين في القطاع غير الرسمي، بالتوازي مع تحسين ملموس وواضح في حزمة المنافع، لتوسيع نطاق التغطية القائمة على الاشتراكات ليشمل هؤلاء العاملين، ومعالجة الحلقة المفرغة المتمثلة في تدني الثقة وضعف الحوافز التي تثنيهم حالياً عن الانتساب. وتخدم «الضريبة الموحدة» الشق القائم على الاشتراكات؛ في حين يموّل الحد الأدنى الشامل للحماية الاجتماعية من الإيرادات العامة، ولا يرتبط بالوضع الوظيفي.

ويتعين على وزارة المالية وفريق التفاوض الحكومي العمل على إعادة هيكلة الدين العام بما يهدف إلى تحقيق خفض كبير في حجمه، ويحمي مستحقات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وصناديق التقاعد الخاصة، ويربط أي وفورات تتحقق مع مرور الوقت بتوسعات محددة ومعلنة في الحماية الاجتماعية (المعاشات التقاعدية، ودعم الأشخاص ذوي الإعاقة، والمخصصات المالية للأطفال) بدلاً من توجيهها إلى التخفيف العام لأعباء الموازنة، بهدف حشد التأييد الشعبي ومقاومة أي محاولات مستقبلية للتراجع عن هذه المكاسب.

ينبغي لوزارة الشؤون الاجتماعية، بالتنسيق مع القائمين على إدارة برنامج «أمان» والبرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً، الاعتراف بحق النساء الفردي في الحصول على التحويلات المالية المخصصة للأسر، مثلاً عبر تسجيل كل فرد بالغ من أفراد الأسرة بصورة مستقلة، ودفع حصته مباشرةً إليه، بدلاً من تحويل كامل المبلغ إلى رب الأسرة وحده، ما يعالج الآلية القائمة على التمييز الجندري المحددة أعلاه. ونظرًا إلى أن التحويلات تُحتسب حاليًا على مستوى الأسرة، ينبغي تقييم التكلفة الإدارية لهذا التعديل قبل الالتزام بتنفيذه.

ويجب على المانحين والمؤسسات المالية الدولية، بالتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بصفتهما الشريكين الوطنيين، مواءمة التمويل الجديد مع الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، على أن تكون مملوكة وطنياً ومحددة التكاليف، وتقديم التمويل في شكل منح أو قروض بشروط ميسّرة للغاية، من دون فرض شروط تتعلق بتصميم آليات الاستهداف، وتوجيهه عبر الأنظمة الوطنية بدلاً من إنشاء أنظمة موازية، والاتفاق على مسار تدريجي للتمويل المشترك من الموارد المحلية.

التوصيات الهيكلية (3 سنوات وما فوق)

يتعين على الحكومة استكمال تنفيذ القانون رقم 319 من خلال إصدار المراسيم التي تكفل استقلالية حوكمة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وقراراته الاستثمارية، ونشر الدراسات الاكتوارية التي استند إليها القانون، وإرفاقه بنظام معاشات اجتماعية ممول من الضرائب ويشمل جميع المقيمين، بما يضمن عدم ارتباط عنصر التضامن بسجلات الاشتراك السابقة.

يجب على الحكومة أن تتموضع ضمن المفاوضات العالمية الجارية بشأن التعاون الضريبي، باعتبارها وسيلةً لبناء ضغط خارجي في مواجهة مقاومة النخب المحلية للإصلاح، وأن تنظر في مقايضة الديون بالحماية الاجتماعية بوصفها أداة مكملة لخفض شامل للدين، لا بديلاً عنه.

وعلى المدى الأطول، تشكل المخصصات المالية الشاملة للأطفال، التي اعتبرها عددٌ من المشاركين في المقابلات قابلة للتنفيذ وذات أثرٍ كبير، والتي يتعثر إقرارها حاليًا بسبب افتقار الأطفال إلى قاعدة تمثيل سياسي تدافع عن مصالحهم، مدخلاً ملموساً وواضحاً للرأي العام لبناء طلب شعبي أوسع على شمولية الحماية الاجتماعية. ويستند ذلك إلى منطق تجربة منغوليا المذكورة في الملحق النوعي لهذا المشروع، إذ أسهم تمويل منفعة شاملة من خلال ضريبة متواضعة وواضحة في بناء تأييد شعبي للضريبة نفسها.[104]

منطق التسلسل المرحلي

صُمم المستوى الفوري لبناء المصداقية التي حددتها الأقسام السابقة باعتبارها شرطاً أساسياً وحاسماً لكل ما يليه. فإجراءات إنفاذ القانون تنطوي على كلفة سياسية محدودة، وتُظهر بشكل مباشر قدرة الدولة على أداء دورها. أما تشكيل مجلس الإدارة فيمثل تحدياً أكبر، لأنه يعتمد على مفاوضات المحاصصة التي أعاقت تشكيله، لكنه يمثل اختباراً واضحاً لإمكان تحريك التسوية. يهدف المستوى متوسط الأجل إلى تحويل هذه المصداقية إلى حيز مالي متاح، من خلال أدوات الضرائب وإعادة هيكلة الديون (الضريبة على الأرباح الاستثنائية المحققة عبر منصة "صيرفة"، وضريبة العقارات الشاغرة، والالتزام بالإنفاق الاجتماعي ضمن إعادة هيكلة الدين)، بالتوازي مع اختبار إصلاح النظام القائم على الاشتراكات من خلال «الضريبة الموحدة»، والاعتراف بحق النساء الفردي في الحصول على التحويلات ضمن برنامجي «أمان»/ و«البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً، بما يعالج مباشرة الآلية القائمة على التمييز الجندري التي سبق تحديدها. أُدرج هذا التغيير الأخير ضمن المستوى المتوسط الأجل بدلاً من المستوى الهيكلي، لأنه يتطلب بشكل أساسي إعادة تصميم إداري وإرادة سياسية، مع ضرورة تقييم التكاليف، ولا يعتمد على الحيز المالي الجديد الذي يستلزمه المستوى الهيكلي. وبالتالي، يأتي المستوى الهيكلي في مرحلةٍ لاحقة ضمن تسلسل مدروس، نظرًا لحاجته إلى الأسس المؤسسية والمالية التي صُمم المستويان الأولان لتعزيزها.

رسم خريطة موازين القوى

ليست جميع الجهات الفاعلة في هذا المشهد قابلة للتغيير بالدرجة عينها. فاللوبي المصرفي والطبقة السياسية الطائفية، اللذان حُدّدا عبر المقابلات باعتبارهما الجهتين الرئيسيتين اللتين أرستا الوضع القائم، هما الأقل احتمالاً لإبداء استعداد طوعي للتغيير. لذلك، يُفضّل التعامل معهما بشكل غير مباشر من خلال الضغوط

[104] KII 4, Finance4All Lebanon research, 2026; Kidd et al., 2023.

الخارجية (المعايير الدولية للتعاون الضريبي، واهتمام الجهات المانحة والحكومات بتحقيق نتائج اجتماعية ملموسة من تخفيف أعباء الدين) بدلاً من المناصرة المحلية المباشرة.

وتمثل منظمات المجتمع المدني والمنظمات العمالية، على الرغم من تشتتها حالياً واعتمادها على المانحين، التحالف الذي يملك أكبر إمكانات إحداث تحول، إذا خُصّصت لها الموارد لبناء قواعد شعبية داعمة، بدلاً من الاكتفاء بتنفيذ المشاريع. وتشير شهادات مجموعات النقاش المركزة الواردة في هذا التقرير إلى وجود رغبة حقيقية في ذلك على المستوى المجتمعي، كما أن نسبة المطالبة الشعبية بالتغطية الشاملة البالغة 58.6 في المئة، والموثقة في بيانات المسح الأصلي لهذا المشروع، تمثل رصيداً تنظيمياً ينتظر إطاراً قادراً على توظيفه.

يحتل المانحون الدوليون والمؤسسات المالية الدولية موقعاً ملتبساً، فهم قادرون على تعزيز الوضع القائم عبر مواصلة الإقراض المرتبط باستهداف الفقراء، ولكنهم قادرون أيضاً على أن يكونوا حلفاء في إصلاحات محددة، كما يوضح موقف صندوق النقد الدولي من الخسائر التي ينبغي أن يتحملها مساهمو المصارف، عندما تتقاطع مصالحهم المؤسسية مع الجهات المحلية الداعمة للإصلاح، بدلاً من القطاع المصرفي اللبناني.

ويشكل العاملون في القطاع العام ونقاباتهم فئة محتملة يمكن أن ترجّح موازين القوى. فعلي الرغم من تمتعهم بامتيازات هيكلية مقارنة بغالبية العاملين في القطاع الخاص في ظل التوزيع الحالي للموازنة، إلا أنهم يعانون بدورهم من انهيار الأجور الحقيقية إلى ما يعادل 40 إلى 50 دولارًا أمريكيًا شهريًا. وقد تتغلب مصلحتهم المادية في نظام أفضل تمويلاً وحوكمةً على مصلحتهم في الدفاع عن البنية الحالية التي توفر لهم حماية غير كافية.[105]

ينبغي لاستراتيجية المناصرة الفعالة تحديد نقاط التقاء المصالح هذه والاستفادة منها، بدلاً من التعامل مع أي جهة فاعلة بوصفها عقبة متجانسة. ويتبع المستوى الفوري هذا المنطق، إذ إن إنفاذ القانون لا يحتاج إلى موافقة أي جهة تمتلك حق النقض، فيما يختبر تشكيل مجلس الإدارة إمكان تجاوزخلافات المحاصصة، في حين توفر اتفاقية الأمم المتحدة بشأن التعاون الضريبي معياراً مشتركاً يمكن لوزارة المالية والمجتمع المدني الاستناد إليه في مواجهة المقاومة المحلية.

[105] الإدارة المركزية للإحصاء (CAS)، 2025.

5 الخاتمة

5. الخلاصة

أكد هذا التقرير أن العجز في الحماية الاجتماعية في لبنان ليس مجرد نتيجة موروثة لندرة الموارد، بل تفاقم بفعل خيارات محددة وقابلة للتتبع حول كيفية إنتاج هذه الندرة وتوزيع أعبائها، مع وجود رابحين وخاسرين يمكن تحديدهم. ويستمر التجزؤ لأنه يتيح توزيع المنافع الزبائنية؛ وتستمر أزمة حوكمة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لأن الإبقاء على مجلس إدارة غير مشكل وعدم تسديد مساهمات الدولة، لم يرتبا يوماً كلفةً سياسيةً؛ ويستمر استهداف الفقر وفق النموذج الذي صاغته المؤسسات المالية الدولية لأنه يخدم مصالح المانحين والمنفذين والدولة في آن واحد، حتى في ظل تكريسه الانقسامات؛ فيما نُفّذ أشدّ تكيّف مالي في تاريخ لبنان الحديث عبر انهيار العملة، وهي آلية لم تتطلب تصويتاً أو تشريعاً أو مساءلة. وقد استمرت كل واحدة من هذه الآليات لأنها خدمت مصلحة طرف من الأطراف المعنية، وهي الخلاصة التحليلية التي يعجز عنها أي توصيف محض لـ«الأزمة»، والتي سعى هذا التقرير إلى إثباتها على امتداد صفحاته.

تُظهر الأدلة التي جُمعت في هذا التقرير كيف تعمل آليات الإقصاء؛ لكنها لا تقيس الكلفة التي يتكبدها البلد نتيجة هذا النظام. فمن بين المشاركين في المسح، أفاد 42.9 في المئة بأنهم محرومون تمامًا من أي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، وأشار نحو ثلثهم إلى اضطرارهم إلى الاستدانة لتغطية احتياجاتهم الشهرية الأساسية، بينما وضع 58.6 في المئة التغطية الشاملة، بصرف النظر عن الوضع الوظيفي أو الاجتماعي، ضمن أولوياتهم.[106] تشير شهادات الخبراء وأفراد المجتمع إلى التشخيص عينه من زاوية مختلفة: مؤسسة قائمة على الاشتراكات كانت احتياطاتها مستثمرة في سندات خزينة فقدت قيمتها؛ وحكومة حققت، وفقًا لبيانات البنك الدولي ووزارة المالية، فوائض أولية منذ عام 2023، بينما تواصل التذرّع بنقص التمويل؛ ورأي عام فقد ثقته في رواية الدولة بشأن القيود التي تواجهها، كما يصفها المشاركون في المقابلات. وعند قراءة نتائج المسح والمقابلات والبيانات المنشورة مجتمعةً، تتضح الآليات التي أدى من خلالها التجزؤ وخضوع المؤسسة المركزية لسيطرة المصالح النافذة، وفرض سياسات التقشف بشكل مستتر، إلى ترك النساء والعاملين في القطاع غير الرسمي واللاجئين والمهاجرين والأشخاص ذوي الإعاقة، فضلاً عن فئات من الطبقة الوسطى السابقة التي أصبحت تعيش في أوضاعٍ هشة، من دون حماية، في مقابل خدمة مجموعة ضيقة من المصالح السياسية والمالية. وهذه أنماط وآليات، وليست تقديراً للكلفة الوطنية، إذ إن احتساب تلك الكلفة يتطلب بيانات تمثيلية للأسر المعيشية وتحليلاً مالياً يحدد التكاليف، ما لم يهدف هذا المشروع إلى إنجازه.

يمكن عكس هذا المسار. وقد سعت التوصيات المستخلصة من هذه النتائج إلى الحفاظ على طابعها المحدد، بدلاً من اتباع مقاربة عامة. فالأدلة الداعمة للضرائب التصاعدية، وإعادة هيكلة الديون، وإصلاح نظام قائم على الاشتراكات، والتمويل المناخي، متوافرة فعلاً. وقد جرى تحديد حجمها كمياً في هذا التقرير، بما يكفي لإحداث

[106] Al Shami, Arab Reform Initiative, 2026, Figures 37, 55 and 56.

آثار ملموسة: ضريبة على الثروة قادرة على مضاعفة الإنفاق اللبناني الإجمالي على الصحة والتعليم مراتٍ عدة، وضريبة على الأرباح الاستثنائية لمنصة واحدة لتداول العملات قادرة على تحصيل مئات ملايين الدولارات من دون الحاجة إلى تشريعات جديدة، وبرنامج محلي قائم، أُنشئ من دون مشاركة المؤسسات المالية الدولية، يثبت بالفعل قدرة الدولة على تصميم برامج تقوم على مبدأ الشمولية عندما تغيب ضغوط الاستهداف.

العقبات الرئيسية التي تعترض كلاً من هذه المسارات سياسية بطبيعتها، ومن هنا جاء الترتيب المتعمّد للتوصيات المقترحة، عبر إعطاء الأولوية لخطوات إنفاذ القوانين والحوكمة التي تنطوي على كلفة سياسية محدودة، لكنها تبني المصداقية التي تعتمد عليها جميع الخطوات اللاحقة، بدلاً من مطالبة الجمهور بمنح ثقته لنظام لم ينجح بعد في استحقاقها.

تفتح حدود هذا المشروع المجال أمام مسارات مستقبلية لمزيد من البحث والتعمق في الموضوع المطروح. وعلى الرغم من أن أداة الاستطلاع المستخدمة في هذا المشروع ملائمة لهدفها المعلن المتمثل في إظهار الآليات التي تؤثر في الفئات الأكثر هشاشةً، فإن العينة المستهدفة ليست تمثيلية على المستوى الوطني. ومع ذلك، ينبغي قراءة نتائجها باعتبارها توصيفاً للواقع المعيشي للفئات الأكثر ضعفاً اقتصادياً في لبنان، بدلاً من اعتبارها معبرة عن السكان عموماً، إذ تسلط الضوء على الفئات الهشة والمهمشة في خضم الأزمات المتعددة. وبالمثل، على الرغم من أن المادة النوعية لا تشمل كامل طيف آراء الخبراء وأفراد المجتمع في لبنان، فإن درجة التقارب المستقل بين الشهادات التي جُمِعت خلال تلك المقابلات تحمل في حد ذاتها دلالة مهمة.

بالنسبة إلى المجتمع المدني وائتلافات المناصرة في لبنان، يهدف هذا التقرير إلى إظهار الآليات المحددة التي غالباً ما يحجبها التوصيف المحض للأزمة، ومنها الاستحقاق القائم على أساس الأسرة المعيشية، وتصميم أنظمة التقاعد التي تربط المنافع بسجلّ اشتراكات الفرد، والتقشف المستتر المفروض عبر العملة، لتقديم أجندة ملموسة ومتدرجة ومحددة بحسب الجهات المعنية، توفر بدائل يمكن تنظيم الجهود حولها، بدلاً من الاكتفاء بدعوة عامة إلى زيادة الإنفاق. أما بالنسبة إلى الجهات الإصلاحية وصناع القرار، فيهدف التقرير إلى إثبات أن اعتماد تسلسل يركز على بناء الثقة يمكن أن يوفر مساراً أكثر قابلية للتطبيق سياسياً من المواجهة بشأن المعدلات وحدها، وأن الأدلة اللازمة لتبرير هذا التسلسل أمام المشكّكين متوافرة بالفعل.

وخارج لبنان، يُقدَّم هذا التقرير وبياناته الأصلية بوصفهما مساهمة في النقاش الإقليمي الأوسع بشأن تمويل الحماية الاجتماعية الشاملة في المنطقة العربية. فقد جعلت الأزمة اللبنانية ديناميةً تتجلى بوتيرةٍ أبطأ في أماكن أخرى واضحة على نحو استثنائي وفي صورة مكثفة وحادة: إن قصورالحماية الاجتماعية يتشكل بفعل خيارات محددة وقابلة للتتبع بشأن كيفية إنتاج الندرة وتوزيعها، بدلاً من أن يكون مجرد نتيجة موروثة لها. وما يترتب على هذا التشخيص هو أجندة تتجه نحو حماية اجتماعية شاملة قائمة على الحقوق، ضمن عقودنا الاجتماعية، مع ضمان مراعاة الفئات الأكثر هشاشة وتهميشاً، وهو هدف سعى هذا التقرير إلى جعله ملموساً وقابلاً للتنفيذ.

المرفقات

الملحق 1.0: مجموعة البيانات الكمية وتقرير توليف الأبحاث

للاطلاع على مجموعة البيانات والتقرير الكامل لتوليف البحوث الكمية، انقر هنا للوصول إلى الرابط:
https://socialprotection.arabregionhub.net/forward-looking-universal-social-protection-in-/lebanon-the-future-of-work-and-alternative-financing-mechanisms

الملحق 2.0: تقرير توليف البحث النوعي

للاطلاع على تقرير توليف البحث النوعي، انقر هنا للوصول إلى الرابط:
https://socialprotection.arabregionhub.net/alternative-financing-for-universal-p حماية اجتماعية في لبنان – تقرير توليف البحث النوعي/

الملحق 3.0: قائمة مجهولة الهوية بالمشاركين في المقابلات (المقابلات مع الشخصيات الرئيسية + مجموعات النقاش المركزة)

المُحاوَر الرئيسي 1: باحث أكاديمي، وخبير في الاقتصاد التنموي، وخبير في السياسات العامة. مقابلة عبر الإنترنت، 30 تشرين الأول/أكتوبر 2025.

المصدر الثاني (KII 2): خبير اقتصادي، وصانع سياسات، وناشط في المجتمع المدني. مقابلة عبر الإنترنت، 3 تشرين الثاني/نوفمبر 2025.

المصدر 3: باحث وخبير في السياسات المالية والاجتماعية والاقتصادية. مقابلة عبر الإنترنت، 3 تشرين الثاني/نوفمبر 2025.

المُستجيب الرئيسي 4: باحث وخبير قانوني، وممارس مؤسسي في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. مقابلة عبر الإنترنت، 4 تشرين الثاني/نوفمبر 2025.

المُستجيب 5: باحث وخبير في العدالة الاقتصادية وحقوق العمال والحماية الاجتماعية. مقابلة عبر الإنترنت، 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2025.

المُستجيب 6: خبير في الشؤون المالية وممارس في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. مقابلة عبر الإنترنت، 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2025.

المُستجيب الرئيسي 7: باحث وخبير في السياسة الاجتماعية والاقتصادية والتمويل العالمي. مقابلة عبر الإنترنت، 21 تشرين الثاني/نوفمبر 2025.

المستجيب 8: خبير في الاقتصاد العالمي والحماية الاجتماعية. مقابلة عبر الإنترنت، 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2025.

مجموعة نقاش مركزة: أربعة مشاركين يعملون مباشرة مع المجتمعات المهمشة. مناقشة جماعية عبر الإنترنت، 14 كانون الأول/يناير 2026.