



دراسات وتقارير

سلسلة غير دورية تعالج قضايا وإشكاليات هامة

السياسات المالية في لبنان قراءة في أرقام الموازنات العامة 2026-2019

زهراء برو

السياسات المالية في لبنان

قراءة في أرقام الموازنات العامة

2026-2019



دراسات وتقارير: سلسلة غير دورية تعالج قضايا وإشكاليات هامة

العنوان: السياسات المالية في لبنان قراءة في أرقام الموازنات العامة 2019-2026

صادر عن: المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق

الباحثة: د. زهراء بروتو

تاريخ النشر: تشرين الثاني 2025

رقم العدد: الخامس والأربعون

حقوق الطبع محفوظة للمركز

جميع حقوق النشر محفوظة للمركز. وبالتالي غير مسموح نسخ أي جزء من أجزاء التقرير أو اختزاله في أي نظام للاختزان المعلومات واسترجاعها، أو نقله بأية وسيلة سواء أكانت عادية أو إلكترونية أو شرائط ممغنطة أو ميكانيكية أو أقراص مدمجة، استنساخاً أو تسجيلاً أو غير ذلك إلا في حالات الاقتباس المحدودة بغرض الدراسة والاستفادة العلمية مع وجوب ذكر المصدر.

العنوان: بئر حسن - جادة الأسد - خلف مطعم وايل - بناية الورود - الطابق الأول

هاتف: 01/836610

فاكس: 01/836611

خليوي: 03/833438

Postal Code: 10172010

P.o. Box: 24/47

Beirut- Lebanon

E.mail: dirasatccsd@gmail.com

<http://www.dirasat.net>

ثبت المحتويات

5.....	مقدمة.....
6.....	أولاً : الإيرادات والنفقات الإجمالية.....
6.....	المرحلة الأولى: استمرار العجز الهيكلي السابق (2019-2023).....
6.....	المرحلة الثانية: العجز الصفري (2024-2026).....
11	ثانياً: الإنفاق العام.....
11	1. النفقات العامة بحسب التصنيف الاقتصادي.....
14	2. الإنفاق العام بحسب الوظائف الحكومية (COFOG) في لبنان 2019-2026
20	3. توزيع الإنفاق العام بحسب الأبواب/الجهات الإدارية (2019-2026).....
23	ثالثاً : الإيرادات
23	1. إجمالي الواردات: قراءة تحليلية للاتجاهات الرئيسية (2019-2026).....
24	2. الإيرادات الضريبية : قراءة تحليلية للاتجاهات الرئيسية بحسب نوع الضريبة (2019-2026).....
27	3. قراءة تحليلية للاتجاهات الرئيسية للضرائب المباشرة وغير المباشرة.....
32	خلاصة.....
34	المصادر.....

مقدمة

تكتسب الموازنة العامة في لبنان في المرحلة الراهنة أهمية استثنائية، بوصفها أداة تحليلية تعكس السياسات المالية للسلطات الرسمية في إدارة الانهيار المالي وتداعيات العدوان الصهيوني الأخير، الذي فاقم من حدة الأزمة الاقتصادية والاجتماعية. فالأزمة الحالية ليست نتاج صدمة أو صدمة خارجية عابرة، بل هي حصيلة عقود طويلة من الممارسات السياسية غير المستدامة والفساد وسوء الإدارة المالية والاقتصادية، يقع في صلبها اعتماد نموذج ريعي قائم على الزبائنية والمحسوبيات السياسية والطائفية، وهيمنة نخبة سياسية-مالية استنزفت موارد الدولة ومؤسساتها لمصالحها ومآربها الخاصة. وقد ساهمت الحرب والحصار والعقوبات الأميركية والغربية والخليجية في مضاعفة آثار هذا الانهيار، عبر تعميق العجز المالي وتوسيع الفجوة الاجتماعية، وإضعاف قدرة الدولة على التعافي.

يهدف هذا التقرير إلى تقديم قراءة وصفية وتحليلية معمّقة للسياسة المالية في لبنان خلال الفترة الممتدة بين عامي 2019 و2026، استناداً إلى القوانين والمشاريع المتعلقة بالموازنات العامة، وكذلك دراسة تطور بنود الإيرادات والنفقات العامة بالتزامن مع تطور الأزمة، بهدف رصد المؤشرات والتغيرات المؤثرة في النموذج الاقتصادي القائم، وفي العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع.

وتستند الفرضية المركزية لهذا التقرير إلى أن التحول اللافت من عجز هيكلي مزمن في الموازنات السابقة إلى «العجز الصفري» في مشروع موازنة 2026، لا يعكس في الواقع تعافياً اقتصادياً حقيقياً أو انضباطاً مالياً فعلياً، بل يمثل ممارسة متقدمة من "المحاسبة الإبداعية" (Creative Accounting)¹ هدفها خلق وهم بالاستقرار المالي، موجه أساساً إلى المجتمع الدولي، ولا سيما صندوق النقد الدولي.

لكن صندوق النقد الدولي كان حذراً في بيانه الأخير² من أن الإطار المالي لموازنة عام 2026 يفتقر إلى الموثوقية. فهو يعتمد على فرضيات غير واقعية في ما يخص الإيرادات والنفقات، ويهمل الإصلاحات البنوية الجوهرية التي تُعد شرطاً أساسياً لأي خطة إنقاذ حقيقية. ويشترط الصندوق أن أي زيادة في الإنفاق يجب أن تُقابلها إجراءات فعلية لتعزيز الإيرادات، بما في ذلك

¹ Amat, Oriol and Gowthorpe, Catherine, Creative Accounting: Nature, Incidence and Ethical Issues (April 2004). UPF Working Paper No. 749, Available at SSRN:

<https://ssrn.com/abstract=563364> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.563364>

² International Monetary Fund (IMF). (26 September 2025). **IMF Staff Concludes Visit to Lebanon**. Washington, DC.URL:

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/09/25/pr-25316-lebanon-imf-staff-concludes-visit-to-lebanon>

تحسين التحصيل الضريبي والجمركي، وإلا فإن الموازنة ستبقى محاولة شكلية لتجميل الأرقام دون معالجة جوهرية للعجز.

أولاً : الإيرادات والنفقات الإجمالية

يمكن تقسيم المالية العامة للدولة خلال الفترة بين 2019-2025 إلى مرحلتين متميزتين، تعكس كل منهما سياسات وأولويات اقتصادية مختلفة جذرياً، وذلك على الشكل الآتي:

المرحلة الأولى: استمرار العجز الهيكلي السابق (2019-2023)

اتسمت هذه الفترة باختلال توازن مالي حادّ كما سابقتها، تجلّى في اتساع مطرّد للفجوة بين نفقات الدولة وإيراداتها. كانت السمة الأبرز هي تضخم الأرقام بشكل مضاعف. حيث ارتفع إجمالي الإنفاق العام من حوالي 18 تريليون ليرة في عام 2021 إلى 181 تريليون ليرة بحلول عام 2023. إلا أن هذا الارتفاع الهائل لم يكن مؤشراً على توسّع اقتصادي حقيقي، بل كانت نتيجة مباشرة للتضخم المفرط وتعديل سعر الصرف الرسمي الذي اعتمدته الحكومة في تقديراتها. مما أدّى إلى نفخ للأرقام دون أي تحسّن فعلي في الوضع الاقتصادي الحقيقي.

لقد حققت الإيرادات زيادة اسمية خلال هذه الفترة، إلا أنها ظلت أدنى بكثير من النموّ الهائل في النفقات، مما أدّى إلى عجز هيكلي ومستمر وصل إلى مستويات حرجة للغاية، بلغ ذروته في عام 2022 بنسبة 26.6٪ من الإنفاق، مقابل 25٪ في عامي 2020 و2021. ورغم أن هذه النسبة عادت وانخفضت إلى 18.8٪ في عام 2023، فقد ظلت مؤشراً واضحاً على حجم الضغوط القصوى التي كانت تواجه الخزينة العامة.

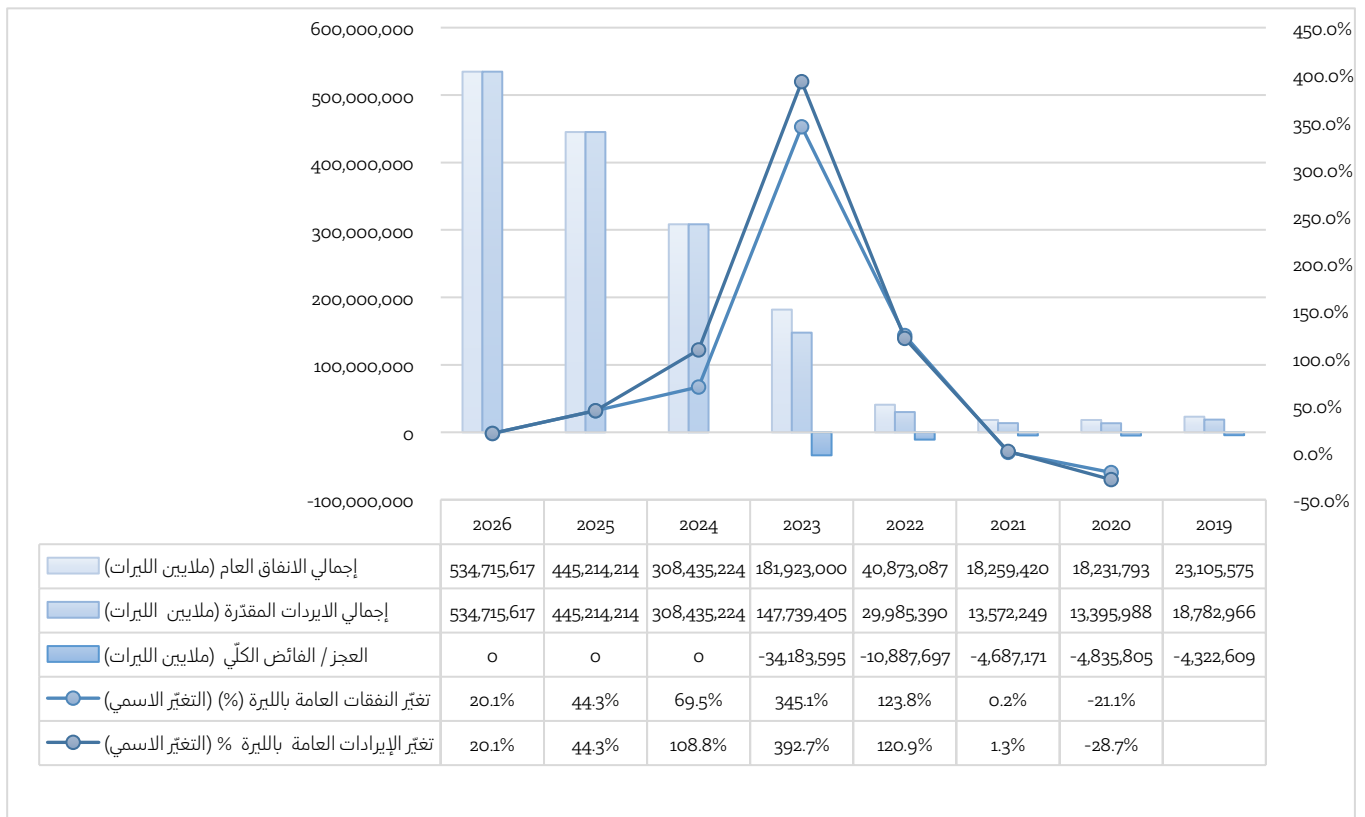
المرحلة الثانية: العجز الصفري (2024-2026)

تمثّل هذه المرحلة انعطافة كاملة في السياسة المالية. فقد تم اعتماد سياسة جديدة تهدف إلى تحقيق التوازن المالي المطلق. كانت السمة الجوهرية للإطار المالي للأعوام 2024-2026 هي تحديد العجز عند صفر لثلاث سنوات متتالية، وذلك بهدف إعلان هو مواءمة النفقات المخطط لها مع الإيرادات المتوقعة بشكل كامل.

ففي موازنة عام 2026 على سبيل المثال، تم تحديد كل من إجمالي الإيرادات وإجمالي النفقات عند 534,715,617 مليون ليرة بالضبط، وباتجاه تصاعدي مستمر في حجم الموازنة، بما يؤكد أن تأثيرات التضخم وديناميكيات أسعار الصرف لا تزال عوامل أساسية في التخطيط المالي، حتى في خضمّ السعي لتحقيق التوازن.

وبينما يبدو هذا التحول الظاهر إنجازاً مالياً لافتاً، فإن تحليلاً أعمق مستنداً إلى أدبيات الاقتصاد السياسي للمالية العامة، يكشف عن حقيقة أكثر تعقيداً. حيث إن تقديم موازنة صفرية العجز غالباً ما يعبر عن محاولة للهروب إلى الأمام من مواجهة الأزمة، عبر إخفاء متعمد لمخاطر مالية كامنة والتزامات ضخمة تقع خارج الدفاتر الرسمية للموازنة، وعلى رأسها خدمة الدين السيادي المتمثل في سندات اليوروبوندز.

رسم بياني رقم 1: إجمالي الإيرادات والنفقات العامة (ملايين الليرات)



المصدر: أعدّ بالاستناد إلى تحليل مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

إن تحليل تطور المالية العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (كما يوضحه الرسم البياني رقم 2 أدناه) يتجاوز مجرد رصد الأرقام ليقدم سردية اقتصادية متكاملة تكشف عن تحوّل جذري في دور الدولة، على وقع الأزمة الهيكلية ومنطق السياسات المتبعة، وتسلب الضوء على المخاطر الكامنة في استراتيجية "العجز الصفري"، لا سيما مع الغياب التام لكلفة إعادة هيكلة الدين العام وتكاليف الحرب وإعادة الإعمار عن الحسابات الرسمية.

المرحلة الأولى (2015-2020): أعراض النموذج غير القابل للاستدامة

لم تكن هذه المرحلة فترة تسبق الأزمة فحسب، بل كانت الحاضنة الأساسية لها. فقد بلغ متوسط الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2015 و2018 حوالي 29.1٪، مصحوباً بنسبة عجز كلي بلغت -8.7٪ من الناتج المحلي. شهدت هذه الفترة بداية انهيار النموذج الاقتصادي القائم، الذي اكتملت مؤشرات انهياره أواخر عام 2019، معلنةً عن ظهور الأزمة المالية للعلن. إن وصول الإنفاق العام إلى ما يقارب 29٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019 يشير إلى تضخم دور الدولة الاقتصادي بما يتجاوز قدرتها التمويلية الحقيقية.

وهذا التضخم في دور الدولة تجلّى في الإنفاق الواسع على الدعم والتوظيف العام، كنموذج لا يمكن استدامته إلا بالاعتماد المفرط على الاستدانة، في ظل فجوة مالية بلغت -5٪ من الناتج المحلي، لم تكن في حقيقة الأمر عجزاً دورياً بقدر ما تعبّر عن عجز هيكلي متجذر في البنية الاقتصادية. أما التدهور السريع في عام 2020، فقد شكّل لحظة انهيار النموذج، في مؤشر على تآكل قدرة النظام المالي على توليد الإيرادات بوتيرة أسرع من زيادة النفقات، بعدما استنزف غالبية المصادر المالية بما فيها الأوعية الضريبية.

المرحلة الثانية (2021-2023): التصحيح الاقتصادي عبر التضخم المفرط

استخدمت الدولة في هذه المرحلة سياسة التمويل بالتضخم المفرط كآلية "تصحيح قاسية" لواقعها المالي المتردي. إن هبوط الإنفاق العام إلى 7٪ فقط من الناتج المحلي الإجمالي ليس مجرد انخفاض روتيني، بل يعكس تقليصاً واسعاً في وظائف الدولة ودورها. عندما ينفجر التضخم، ينمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي بمعدلات فلكية، وبما أن موازنات الدولة تُقَرَّبَقِيم اسمية وتتسم بالجمود النسبي، فإن قيمتها الحقيقية تتبخّر وتنهار معها نسبة الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي بشكل دراماتيكي. هذا ليس انكماشاً اختياريًا، بل هو انكماش قسري (Forced Contraction) فرضته ديناميكيات الأزمة.

النقطة الأكثر دلالة هي استمرار العجز عند -2٪ من الناتج المحلي رغم هذا الانكماش الهائل. وما يدلّ على أن المشكلة لم تكن في حجم الإنفاق فقط، بل في انهيار منظومة التحصيل الضريبي، مما يعني أن الأزمات الهيكلية للمالية العامة ما زالت قائمة حتى بعد هذا التقليص في وظائف الدولة.

المرحلة الثالثة (2024-2026): هندسة "الوضع الطبيعي الجديد"

يجري تصوير هذه المرحلة على أنها انتقال استراتيجي من إدارة الأزمة إلى تأسيس نموذج مالي جديد، يقوم على تثبيت الإيرادات والنفقات عند مستوى حوالي 16٪ من الناتج المحلي الإجمالي، بحيث تصبح معه العودة إلى حجم الدولة التقليدي ما قبل الأزمة أمراً مستحيلاً.

إن هذا التحول نحو إدارة عامة أصغر وموازنة أكثر تقشفاً يجد تعبيره الأبرز في الهدف المعلن: تحقيق "العجز الصفري" (0٪ من الناتج المحلي الإجمالي) وهذا الهدف يشكّل في جوهره حجر الزاوية في السياسة المالية المتبعة؛ حيث يُستخدم كأداة رئيسية لتجميل الصورة وإرسال إشارات مضللة بالانضباط المالي، تهدف إلى استعادة ثقة المؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة. وهذه السياسة في الواقع أبعد ما تكون عن "الهندسات المالية" المعتادة في الأزمات المالية، لا بل هي تزيد من تعقيد الأزمة وصعوبة حلها مع مرور الوقت. يترتب على هذه السياسة المالية المضللة تداعيات خطيرة أبرزها ما يلي:

1. تآكل الشفافية وتأجيل الكارثة الهيكلية

- توازن محاسبي وهمي: إن تحقيق "العجز الصفري" عبر الاستبعاد الانتقائي لخدمة الدين العام (خاصة اليوروبوندرز) والتكلفة المستقبلية لإعادة بناء البلاد، هو بمثابة بناء توازن محاسبي زائف يتم على حساب الحقيقة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية. هذا النهج لا يعالج الأزمة، بل يؤجل ويخفي أبعادها الحقيقية.

2. هشاشة التخطيط المالي وغياب المصادقية

- الكشف الفوري عن العجز الهيكلي: يعتمد التخطيط على افتراضات للإيرادات قد تكون مفرطة في التفاؤل. وأي فشل في تحقيق الإيرادات المتوقعة سيكشف فوراً عن العجز الهيكلي الكامن خارج المعالجة، ويقوّض مصداقية الخطة بأكملها.
- فجوة البيانات: (Data Gap) تزداد هشاشة التخطيط بسبب الاعتماد على بيانات مالية قديمة؛ فحتى في موازنة عام 2026 في مسودتها الأولى³، كانت بيانات التحصيل لعام 2021 هي آخر البيانات الرسمية الصادرة عن المالية العامة، مما يعكس فراغاً هائلاً في الشفافية والمساءلة.

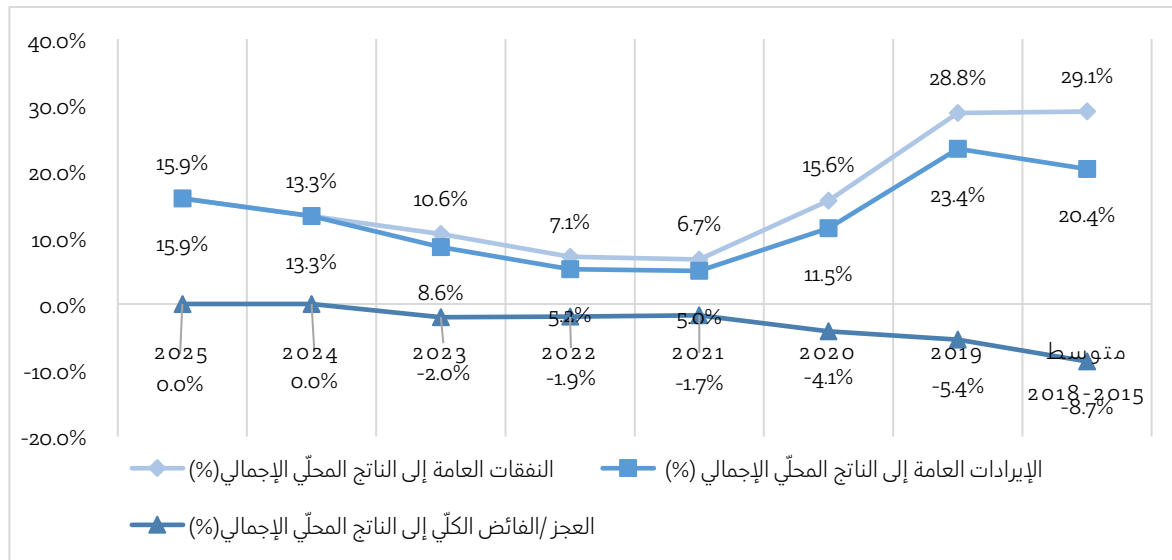
3. تجاهل الأولويات الوطنية الحتمية والتنصل من المسؤولية

- قصور مالي وتنصل من المسؤولية: إن بناء موازنة متوازنة على الورق مع تجاهل صريح للتكلفة الحقيقية لإعادة بناء البنية التحتية والمجتمعية التي دمرها العدوان الصهيوني المستمر ليس مجرد قصور مالي وحسب، بل هو تنصل من المسؤولية الأساسية للدولة تجاه مواطنيها، ولو عبر مبادرات رمزية.

³ تم إدراج بيانات التحصيل لعام 2024 في النسخة الثانية من موازنة عام 2026 .

- تأخير التعافي وrehن المستقبل: هذا النهج يضع الاقتصاد ومالية الدولة في حلقة مفرغة. مما يؤخر التعافي الحقيقي ويرهن مستقبل البلاد للمساعدات الخارجية بشروط صعبة وكلفة أعلى.
- حجم التحدي غير المشمول: تجدر الإشارة إلى أن الكلفة التقديرية المباشرة لعملية إعادة الإعمار تُقدر بنحو 6.8 مليارات دولار⁴، وهو ما يفوق إجمالي الإنفاق العام المتوقع للدولة في عام 2026، والمقدر بنحو 5.9 مليارات دولار - باستخدام سعر الصرف الرسمي المعتمد.

رسم بياني رقم 2: نسبة إجمالي الإيرادات والنفقات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)



المصدر: أعدّ بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026، والتقديرات المتوسطة لسعر الصرف، بيانات البنك الدولي.

الخلاصة النهائية هي أن "العجز الصفري" المعلن ليس مجرد رقم مضلل، بل هو رمز لاستراتيجية تتجاهل بشكل متعمد أكبر تحديين يواجهان البلاد: أزمة الدين السيادي والخسائر المالية، والحاجة الملحة لإعادة الإعمار. وبدون مواجهة هذين التحديين بشفافية وشجاعة يظل أي حديث عن الاستقرار المالي مجرد حبر على ورق، يخفي وراءه مستقبلاً محفوفاً بمخاطر أكبر بكثير.

⁴ World Bank. 2025. "Lebanon Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA)." Washington, DC: The World Bank.

ثانيًا: الإنفاق العام

1. النفقات العامة بحسب التصنيف الاقتصادي

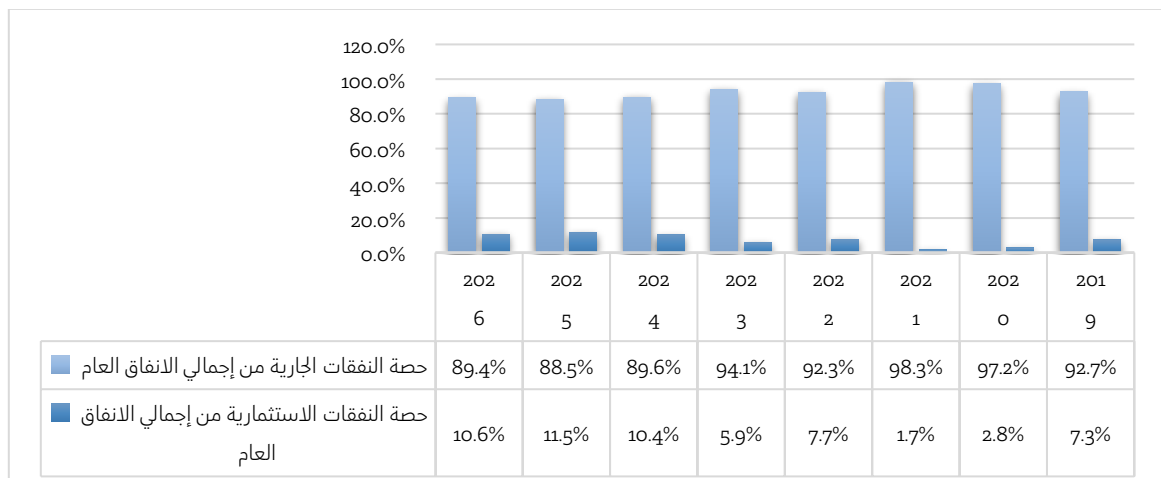
يكشف التحليل العميق لهيكل الإنفاق العام في الموازنة للفترة الممتدة بين عامي 2019 و2026 عن اختلال هيكلي مزمن. حيث يهيمن الإنفاق التشغيلي على حساب الاستثمار المنتج. وهذا الخلل المتفاقم يرسم صورة واضحة لموازنة موجهة للحفاظ على استمرارية عمل السلطات القائمة، أكثر من كونها أداة لتحفيز النمو الاقتصادي وبناء مستقبل اقتصادي ومالي مستقر ومستدام.

أ. الاختلال الهيكلي العام: سيطرة مطلقة للإنفاق الجاري

السمة الأكثر بروزًا في هيكل الموازنة هي السيطرة الساحقة للنفقات الجارية، التي استحوذت على حصة تتراوح ما بين 89.1% و98.3% من إجمالي الإنفاق طوال الفترة. يعكس هذا الواقع بنية إنفاق جامدة تتركز في تغطية التكاليف التشغيلية، تاركة هامشًا ماليًا ضيقًا للغاية للإنفاق الرأسمالي.

في المقابل، كانت النفقات الاستثمارية الضحية الأبرز للأزمة. حيث تراجعت حصتها بشكل حاد من 7.3% في 2019 إلى مستويات تاريخية متدنية بلغت 2.8% في 2020 و1.7% في 2021. ورغم ارتفاع هذه النفقات إلى 10.4% و11.5% و10.6% في موازنات 2024 و2025 و2026 على التوالي، فإن هذا الإنفاق الاستثماري العام يبقى غير كافٍ لسد احتياجات صيانة البنية التحتية المتراكمة على مدى سنوات طويلة من الإهمال، فضلًا عن احتياجات التحديث المستجدة وتكاليف إعادة الإعمار المتزايدة.

رسم بياني رقم 3: تطور النفقات الجارية مع النفقات الاستثمارية من إجمالي الإنفاق العام (%)



المصدر: أعد بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

ب. تفكيك بنية الإنفاق: من يستهلك الموازنة؟

عند الغوص في تفاصيل مكوّنات الإنفاق، تتضح الأولويات التي حكمت إعداد الموازنة خلال هذه الفترة الصعبة:

- **كتلة الرواتب والأجور:** شكّلت الرواتب والأجور وملحقاتها العمود الفقري للإنفاق، حيث ارتفعت حصتها من 44.2% في 2019 لتصل إلى ذروتها عند 63.1% في 2023، قبل أن تتراجع نسبياً لتستقر حول 52% في 2025-2026. وهذه الزيادة في كلفة الرواتب والأجور إنما هي نتيجة الزيادات المتتالية التي فرضها التضخم المستشري، وليست ناجمة عن زيادة التوظيف المجدّد أصلاً منذ ما قبل الأزمة.
- **تراجع عبء فوائد الدين:** شهد بند فوائد الدين انخفاضاً دراماتيكياً، حيث هوت حصته من 34.1% من إجمالي الإنفاق في 2019 إلى 4.8% في 2024. هذا التراجع لا يعكس تحسناً في إدارة الدين، بل يرتبط بشكل مباشر بالتوقف عن سداد جزء كبير من الديون الخارجية وإعادة تسعير كلفة الدين المحلي بالليرة.
- **النفقات الجارية الأخرى:** تلبية المتطلبات المتراكمة تذبذبت حصة هذا البند، الذي يشمل التحويلات والنفقات التشغيلية الأخرى، بشكل كبير بين 12.5% في حدها الأدنى و36.0% في حدها الأقصى. وهذه النفقات تغطي خدمات ومواد استهلاكية وتحويلات اجتماعية متفرقة.

رسم بياني رقم 4: النفقات الجارية مفصلة مع النفقات الاستثمارية من إجمالي الإنفاق العام (%)



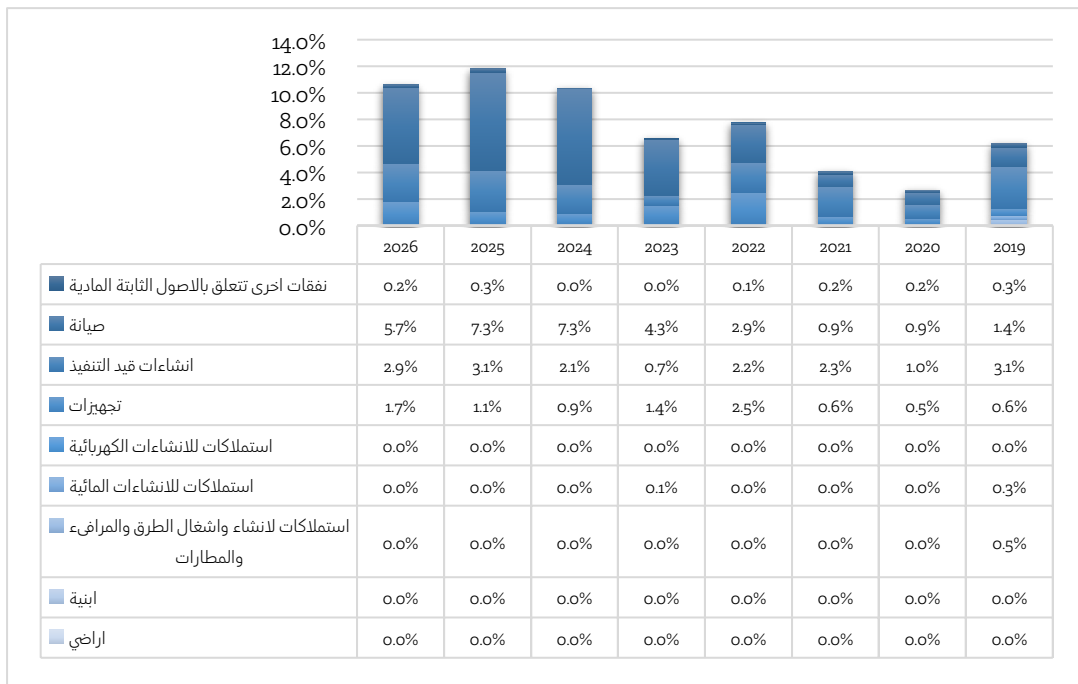
المصدر: أعدّ بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

ج. طبيعة الإنفاق الاستثماري: "ترميمي" لا "تنموي"

إن تحليل مكونات الإنفاق الاستثماري المحدود أصلاً يكشف عن حقيقة أعمق: الموازنة الحالية تفتقر إلى رؤية تنموية طويلة الأمد. فالطابع الغالب على الاستثمارات هو "ترميمي" يهدف للحفاظ على الموجود، وليس "تنموياً" يهدف لإضافة طاقات إنتاجية جديدة.

- **هيمنة الصيانة واستكمال المشاريع** القائمة يتركز الجزء الأكبر من الإنفاق الاستثماري في بندي الصيانة الضرورية (تصل إلى 7.3٪ من إجمالي الإنفاق في 2024-2025) والإنشاءات قيد التنفيذ (تصل إلى 3.1٪ في 2025-2026). هذا التركيز يدل على أن الجهد الاستثماري موجه لإبقاء الأصول الحالية قيد التشغيل وإنهاء مشاريع قديمة مرتبطة بحقوق المتعهدين، بدلاً من إطلاق مبادرات جديدة.
- **غياب شبه تام للمشاريع الكبرى الجديد** تُظهر البيانات غياباً شبه كامل للإنفاق على الاستثمارات اللازمة لمشاريع البنية التحتية الكبرى. فبنود استملاك الأراضي لإنشاءات كهربائية، مائية، أو طرق ومرافئ ومطارات تكاد تكون منعدمة طوال الفترة (باستثناء 0.5٪ في 2019). هذا يؤكد عجز الموازنة عن تمويل مشاريع استراتيجية جديدة قادرة على إحداث نقلة نوعية في البيئة الاستثمارية والاقتصاد عموماً.
- **تواضع الإنفاق على التجهيزات** شكّلت التجهيزات حصة متواضعة ومتذبذبة، مما يعكس غياب خطة ثابتة ومنهجية لتحديث المعدات والآلات في القطاع العام.

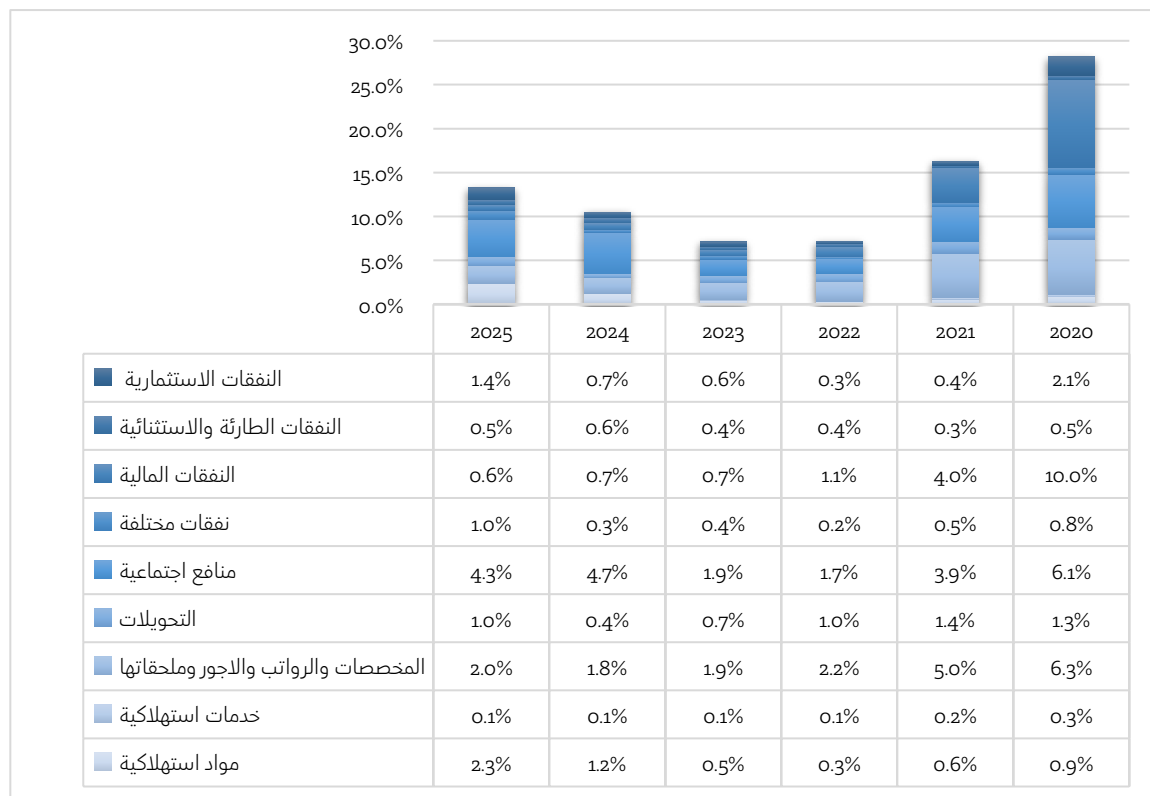
رسم بياني رقم 5: النفقات الاستثمارية مفضلة من إجمالي الإنفاق العام (٪)



المصدر: أعدّ بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

وفي المحصلة، يعكس هيكل الإنفاق العام خلال الفترة 2019-2026 واقع اقتصاد يمر بأزمة عميقة، حيث تم توجيه الموارد المتاحة نحو الأولويات الأنوية المتمثلة في دفع الرواتب والحفاظ على الحد الأدنى من الخدمات. النتيجة هي موازنة تنجح بالكاد في "الإبقاء على واقع الحال"، لكنها تفشل في أداء دورها كمحرك للنمو أو لإعادة توزيع الثروة وتوفير الاستقرار الاجتماعي. إن غياب الاستثمار المنتج في البنى التحتية الجديدة وتحديث التجهيزات لا يؤدي فقط إلى تدهور الأصول العامة، بل يحول دون جذب استثمارات مطلوبة من القطاع الخاص المحلي والخارجي.

رسم بياني رقم 6: النفقات الجارية والاستثمارية إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)



المصدر: أعد بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

2. الإنفاق العام بحسب الوظائف الحكومية (COFOG) في لبنان 2019-2026

تُظهر بيانات الإنفاق العام بحسب التصنيف الوظيفي في لبنان للفترة 2019-2026، تحولاً هيكلياً عميقاً في أولويات موازنة الدولة، مدفوعاً بالأزمة. يشير التحليل إلى تحول جذري بعيداً عن الإنفاق على الخدمات العمومية العامة (التي كانت تاريخياً المكوّن الأكبر، وغالباً ما ترتبط بخدمة الدين العام والإدارة العامة) نحو الحماية الاجتماعية. هذا التحول، الملحوظ بشكل خاص اعتباراً

من عام 2020، يؤكد إعادة توجيه الأموال العامة نحو آليات الدعم الاجتماعي استجابة للأزمة الاجتماعية والاقتصادية الحادة في البلاد. وقد ترافق هذا التغيير في الأولويات مع تقلبات كبيرة وضغط على قطاعات أساسية أخرى، لا سيما التعليم والصحة، مما يسلط الضوء على مفاضلات حادة في الموازنة.

الاتجاه الأكثر أهمية في مجموعة البيانات هو الانعكاس الكامل لأكثر بندين للإنفاق (الرسم البياني رقم 7):

- **السلطات العامة والخدمات العامة:** شكّلت هذه الفئة، التي تتضمن عادةً الإدارة العامة وبشكل حاسم خدمة الدين العام (الفوائد)، الحصة الأكبر من الإنفاق في عام 2019 بنسبة 42.5% ومنذ ذلك الحين، دخلت في انخفاض حاد ومستمر، من المتوقع أن تصل إلى 14.1% فقط بحلول عام 2026. قد يعني هذا التخفيض الكبير ضمناً إعادة هيكلة واقعية (de facto) أو قانونية (de jure) لالتزامات الدين العام، مما يغير بشكل أساسي خط الأساس لنفقات الدولة.

- **الحماية الاجتماعية:** على النقيض من ذلك، صعدت الحماية الاجتماعية لتصبح فئة الإنفاق المهيمنة. نمت من 22.1% في عام 2019 إلى 31.5% في عام 2021، وشهدت ارتفاعاً هائلاً إلى 38.8% في عام 2023. ومن المتوقع أن تظل البند الأكبر بنسبة 32.3% في عام 2026. يشير هذا الاتجاه بقوة إلى تحول في السياسات نحو برامج الدعم، وشبكات الأمان الاجتماعي، والتحويلات النقدية، كرد فعل مباشر على تفاقم الفقر والمصاعب الاجتماعية بعد الانهيار المالي عام 2019.

وتسلّط البيانات الضوء على تقلّبات شديدة وضغط مؤقت على الخدمات العامة الأساسية، لا سيما في عام 2023، وهو العام الذي يتزامن مع الذروة في مخصصات الحماية الاجتماعية.

- **التعليم:** بعد الحفاظ على حصة مستقرة نسبياً حول 8.5% - 10.5% بين 2019-2022، انهار الإنفاق على التعليم إلى 4.5% فقط من إجمالي الموازنة في عام 2023. يشير هذا إلى ضغط حاد قصير الأجل على القطاع قبل الانتعاش المتوقع إلى 10.4% في عام 2026.

▪ **التنظيم والأمن العام:** اتبع هذا القطاع نمطاً مشابهاً، حيث انخفض من نطاق مستقر (7.9٪ - 8.4٪) بين 2019-2022 إلى مستوى منخفض بلغ 5.2٪ في عام 2023، قبل أن يعود إلى حصته المعتادة في السنوات اللاحقة.

▪ **الصحة:** يُظهر الإنفاق الصحي السلوك الأكثر تقلباً. فقد ظل منخفضاً (3٪ - 4٪) حتى قفزة في عام 2022 (7.1٪)، تلاها ارتفاع شاذ وكبير إلى 13.2٪ في عام 2024. وتعكس هذه التقلبات إنفاقاً صحياً مخصصاً مرتبطاً بالأزمات (مثل الأدوية أو دعم المستشفيات) بدلاً من زيادة استراتيجية مستقرة في تمويل قطاع الصحة.

يشير هذا الضغط في عام 2023 إلى أن التوسع في تمويل الحماية الاجتماعية جاء على حساب مباشر لوظائف الدولة الأساسية الأخرى، بما في ذلك التعليم والسلامة العامة.

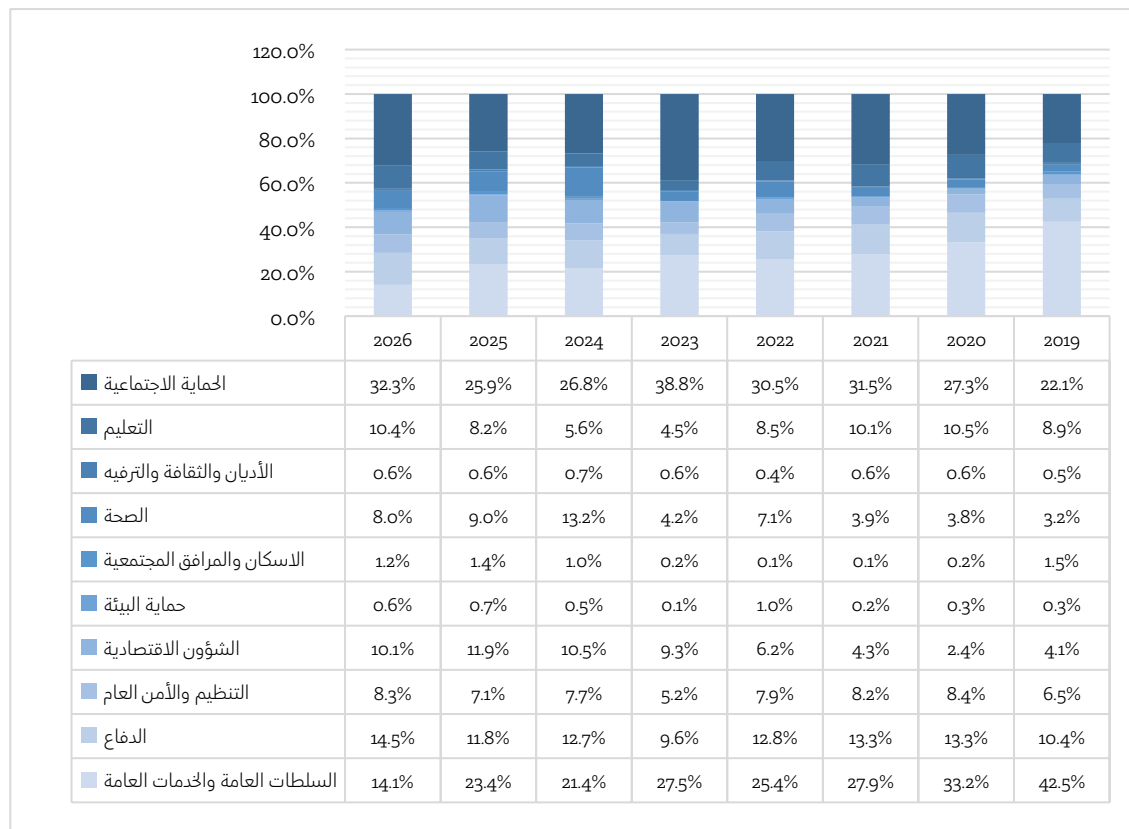
أما النفقات الأخرى فقد شهدت:

▪ **نمواً في الشؤون الاقتصادية:** يُظهر الإنفاق على الشؤون الاقتصادية مساراً تصاعدياً واضحاً، حيث ارتفع من 4.1٪ في عام 2019 إلى 10.1٪ في عام 2026 (مع ذروة بلغت 11.9٪ في عام 2025).

▪ **استدامة الإنفاق الدفاعي:** ظل الدفاع بنداً هاماً ومحماً نسبياً في الموازنة، حيث شكّل باستمرار ما بين 10٪ إلى 14٪ من إجمالي الإنفاق طوال الفترة. مما يشير إلى أن مخصصاته تعتبر غير تقديرية. (non-discretionary)

▪ **المخصصات الهامشية:** لا تزال النفقات على حماية البيئة، والإسكان والمرافق المجتمعية، والأديان والثقافة والتنزیه ضئيلة للغاية، حيث تشكّل مجتمعة أقل من 3٪ من إجمالي الموازنة في أي سنة. وهذا يؤكد النقص المستمر في إعطاء الأولوية للإنفاق التنموي والبيئي والثقافي، خاصة في ظل الضائقة المالية.

رسم بياني رقم 7: النفقات العامة بحسب التصنيف الوظيفي من إجمالي الإنفاق العام



المصدر: أعدّ بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

أما لجهة فهم هذه النفقات في سياق حجمها الاقتصادي، أي إلى الناتج المحلي الإجمالي، فيوضح الرسم البياني رقم 8 انخفاض إجمالي الإنفاق العام من 29.0% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019 إلى مستوى متدنٍ بلغ 6.8% فقط في عام 2021. وهو ما يمثل تأكلاً عميقاً لقدرة الدولة على تقديم الخدمات وتمويل وظائفها الأساسية. ويكشف التحليل أن الارتفاع في حصة "الحماية الاجتماعية" (الذي لوحظ في الرسم البياني رقم 7) كان مجرد أولوية نسبية، بينما انهار الإنفاق الفعلي عليها (كنسبة من الناتج المحلي) بشكل كبير، مما يؤكد عمق الأزمة. وفي ما يلي تحليل لأبرز الاتجاهات التي يعرضها الرسم البياني:

1. الانهيار في الحجم المالي للدولة

الاتجاه الأبرز هو الانخفاض الدراماتيكي في نسبة إجمالي الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.

- عام 2019 (قبل الأزمة): بلغ إجمالي الإنفاق 29.0% من الناتج المحلي الإجمالي.

- **عام 2020 (بداية الأزمة والتخلف عن السداد):** انخفض الإنفاق إلى النصف تقريباً، مسجلاً 15.6%.
- **القاع:** (2021-2022) وصل الإنفاق إلى أدنى مستوياته التاريخية عند 6.8% في 2021 و 7.1% في 2022.

هذا الانهيار هو التمثيل المباشر للأزمة المالية. وهو مدفوع بعاملين رئيسيين:

- **انهيار الإيرادات العامة:** تآكلت القاعدة الضريبية للدولة بالقيمة الحقيقية.
- **التضخم المفرط:** أدّى التضخم إلى تضخيم "الناتج المحلي الإجمالي الاسمي" (المقام في المعادلة) بشكل أسرع بكثير من قدرة الدولة على تعديل إنفاقها (البسط)، مما أدّى إلى تصغير نسبتها بشكل حاد.

2. تفكك بنود الإنفاق التقليدية (خدمة الدين)

يؤكد هذا الرسم البياني الفرضية التي نتجت عن التحليل الأول:

- **السلطات العامة والخدمات العامة:** كان هذا البند يمثل 12.2% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2019، وهو رقم ضخم يعكس العبء الثقيل لخدمة الدين العام.
- بعد التخلف عن سداد الديون في آذار 2020، انهار هذا البند ليصل إلى 1.8% فقط من الناتج المحلي بحلول عام 2022.

هذا يوضح أن "إعادة الهيكلة" التي شوهدت في الرسم البياني رقم 7 لم تكن خياراً استراتيجياً بقدر ما كانت نتيجة حتمية للتوقف عن دفع الفوائد، مما أدّى إلى "اختفاء" أكبر بند إنفاق فردي من الموازنة.

3. مفارقة الحماية الاجتماعية (The Social Protection Paradox)

هذه هي النقطة التحليلية الأكثر أهمية عند مقارنة الرسمين البيانيين:

- **الرسم البياني رقم 7 (كنسبة من إجمالي الإنفاق):** أظهر أن الحماية الاجتماعية أصبحت الأولوية الأولى، حيث قفزت حصتها من 22.1% إلى 38.8% من الموازنة.
- **الرسم البياني رقم 8 (كنسبة من الناتج المحلي):** يُظهر قصة معاكسة تماماً. انهار الإنفاق الفعلي على الحماية الاجتماعية من 6.4% من الناتج المحلي في 2019 إلى 2.1% فقط في 2021.

لم تزد الدولة إنفاقها على الحماية الاجتماعية بالقيمة الحقيقية؛ بل هي تخصص الحصة الأكبر من موازنتها المنهارة لهذا البند. هذا لا يمثل توسعاً في شبكة الأمان الاجتماعي، بل يعكس تحول الدولة نحو "إدارة الفقر المدقع" بأدوات وموارد متضائلة جداً. القيمة الحقيقية لهذا الدعم تآكلت بشدة.

4. تآكل القطاعات الأساسية (التعليم والصحة)

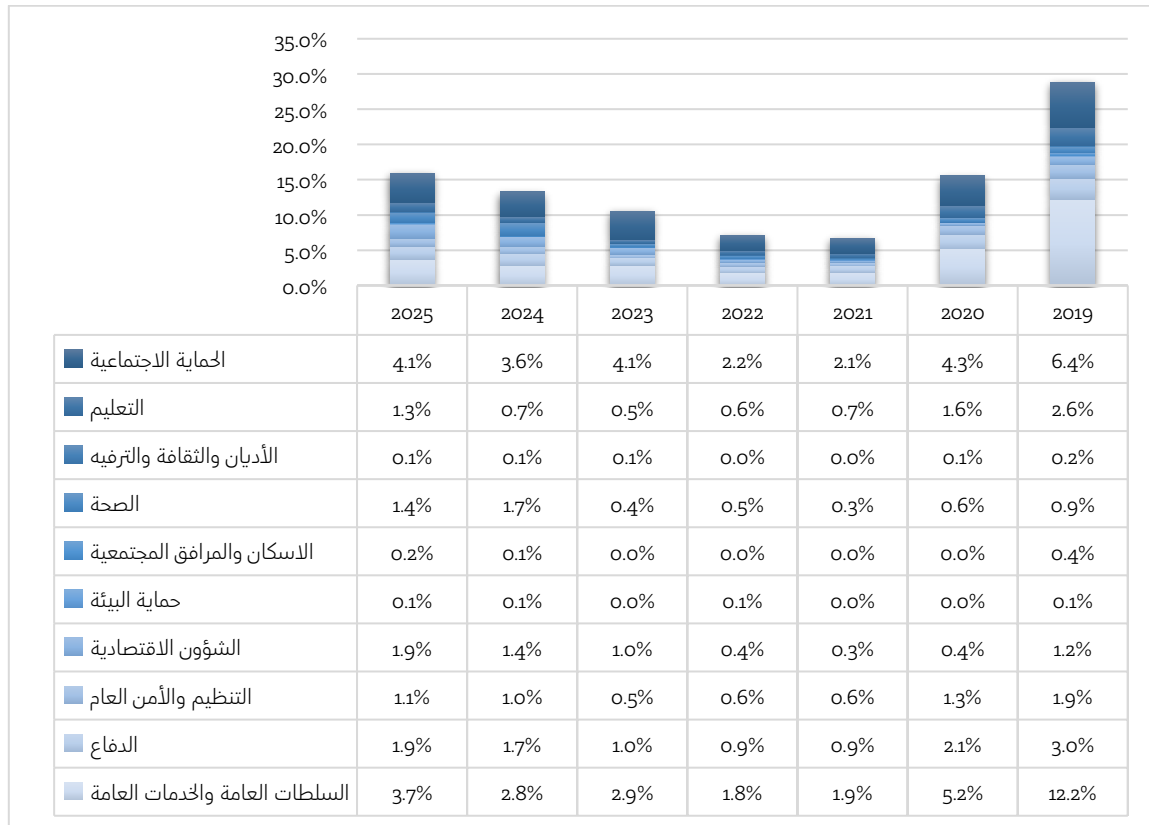
تقدم هذه البيانات صورة قاتمة لواقع الخدمات العامة الأساسية، حيث تم "محوها" تقريباً من الموازنة العامة كنسبة من الاقتصاد:

▪ **التعليم:** انخفض من 2.6% من الناتج المحلي في 2019 إلى 0.5% فقط في 2023.

▪ **الصحة:** انخفضت من 0.9% في 2019 إلى 0.3% في 2021.

هذه الأرقام تقع أقل بكثير من أي معيار دولي لضمان عمل هذين القطاعين. وهي تمثل انسحاباً وظيفياً شبه كامل للدولة من دورها في تقديم هذه الخدمات العامة الحيوية، مما يلقي بالعبء كاملاً على الأسر والجهات المانحة.

رسم بياني رقم 8: النفقات العامة بحسب التصنيف الوظيفي إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)



المصدر: أعدّ بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

3. توزيع الإنفاق العام بحسب الأبواب/الجهات الإدارية (2019-2026)

يقدم تحليل توزيع الإنفاق العام بحسب الوزارات والمؤسسات الإدارية في لبنان للفترة 2019-2026 بحسب الرسم البياني رقم 9 رؤية معمقة حول كيفية ترجمة أولويات الدولة إلى مخصصات مالية. حيث تكشف البيانات عن بنية إنفاق تعكس بشكل واضح تركّز الموارد في عدد محدود من القطاعات السيادية والخدمية الأساسية، على حساب الإنفاق الاستثماري والتنموي. يهدف هذا التقرير إلى تفكيك هذه الاتجاهات، واستخلاص دلالاتها السياسية، وتقديم توصيات لتعزيز كفاءة وشفافية المالية العامة.

قراءة تحليلية للاتجاهات الرئيسية (2019-2026)

1. مركزية الإنفاق والانتقال نحو اللامركزية المشروطة: يُعدّ تراجع حصة "النفقات المشتركة" المقدرة من 48.9% عام 2019 إلى 18.9% في عام 2026 المؤشر الأبرز على تحول هيكلي في إدارة الموازنة. فهذا المسار يعكس انتقالاً تدريجياً من تمركز شديد للاعتمادات ضمن أبواب عامة (تُستخدم لتغطية بنود عابرة للوزارات مثل خدمة الدين العام، والتحويلات، والتعويضات) إلى توزيع أكثر تفصيلاً على الوزارات. فالتخفيض الكبير في بند النفقات المشتركة (تتضمن بشكل أساسي احتياطي الموازنة) جرى توزيعه على بنود محدّدة أخرى في الموازنة، كما سنشير لاحقاً.

وفي سياق متصل، يُظهر الارتفاع الكبير في "احتياطي الموازنة" (من 2.7% عام 2019 إلى ذروة 13.2% عام 2023) لجوء الدولة إلى إنشاء هوامش مالية لمواجهة التقلبات الحادة في سعر الصرف والتكاليف غير المتوقعة. ورغم أن هذا الإجراء مفهوم في سياق الأزمة، إلا أنه يمثل تحدياً لمبادئ الشفافية والمساءلة، حيث يمنح السلطة التنفيذية مرونة واسعة في إعادة تخصيص الأموال بعيداً عن رقابة السلطة التشريعية.

2. هيمنة الإنفاق الأمني والدفاعي: تؤكد البيانات الأولوية المطلقة التي توليها الحكومة للقطاعين الأمني والدفاعي. فقد حافظت وزارة الدفاع الوطني على حصة كبيرة ومتنامية، ارتفعت من 12.6% في 2019 لتصل إلى 18.5% في عام 2024، وترتفع إلى 18.9% في موازنة عام 2026. كما تراوحت حصة وزارة الداخلية والبلديات بين 7.1% و 11.0%، مما يعكس حجم العبء المالي الكبير المترتب على تغطية رواتب وأجور القوات المسلحة وتشغيلها في ظل تحديات أمنية متزايدة ومستمرة.

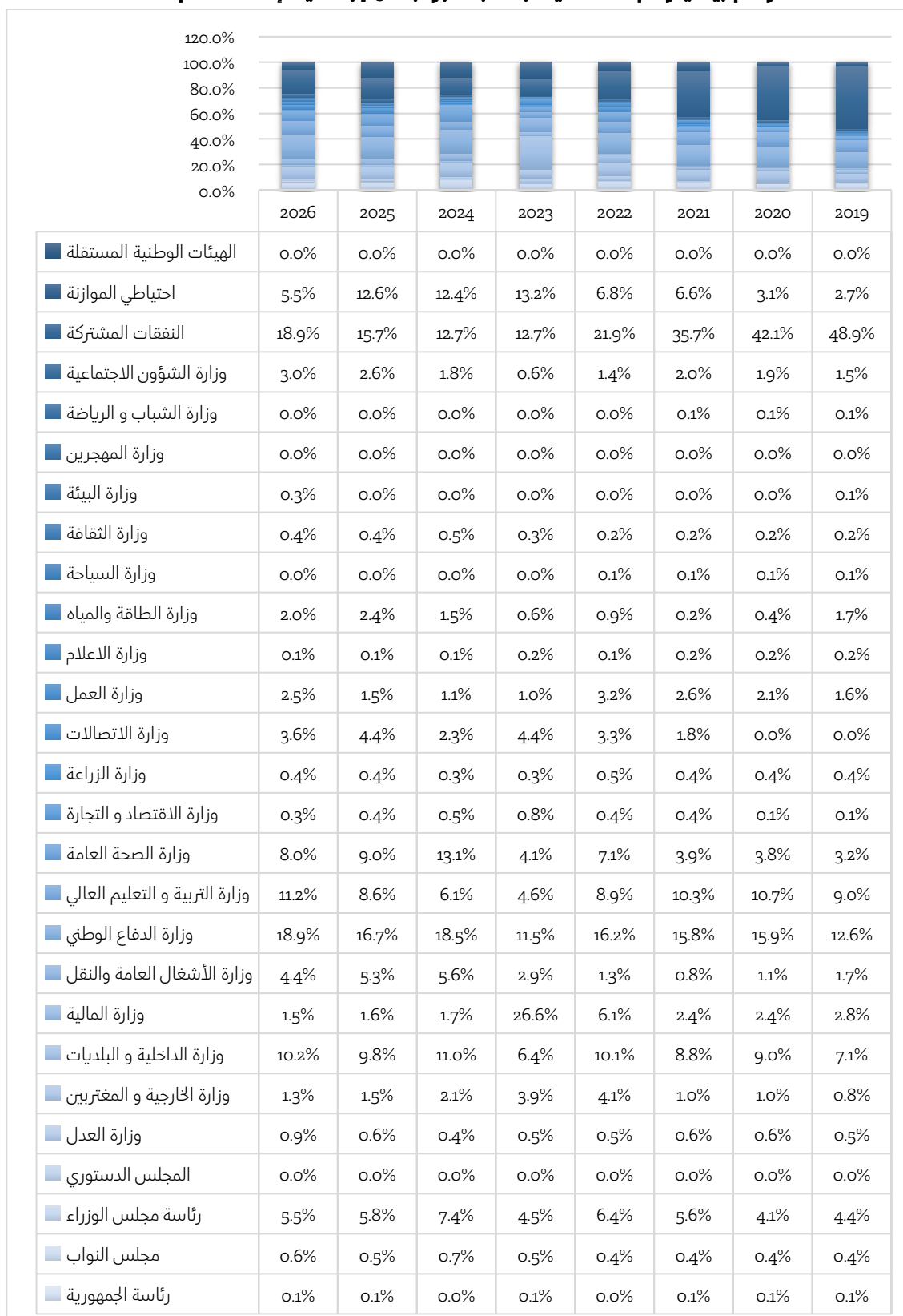
3. تعزيز الإنفاق على القطاعات الاجتماعية الحيوية: يبرز الإنفاق المتنامي على وزارتي الصحة والتربية كاستجابة مباشرة لتداعيات الأزمة. فقد سجلت حصة وزارة الصحة العامة من الموازنة العامة قفزة نوعية خاصة في عام 2024 (13.1٪)، نتيجة للزيادة الهائلة في كلفة الاستشفاء والدواء، وتحمل الدولة مسؤولية أكبر في تغطية الفاتورة الصحية للمواطنين بعد تدهور قدرتهم الشرائية.. مع الإشارة إلى أن هذه الزيادة جاءت متأخرة وفي محاولة للتخفيف من تداعيات رفع الدعم عن الدواء.

كما شهدت موازنة وزارة التربية والتعليم العالي ارتفاعاً متوقعاً إلى 11.2٪ في 2026، مدفوعة بزيادة رواتب المعلمين والتكاليف التشغيلية المتصاعدة للمؤسسات التعليمية الرسمية.

4. تهميش مزمن للإنفاق الاستثماري والبنية التحتية: يظل ضعف الإنفاق على وزارات البنية التحتية هو السمة الأكثر إثارة للقلق. فقد بقيت حصة وزارة الأشغال العامة والنقل في أدنى مستوياتها (بين 1.7٪ و 5.6٪). لكن الحصة المتواضعة لاعتمادات وزارة الطاقة والمياه في الموازنة (0.2٪-2.4٪)، تخفي في الواقع الكلفة الباهظة لدعم فاتورة تأمين الفيول لمؤسسة كهرباء لبنان، التي ما زالت تُدار من خارج الموازنة، رغم محاولة الحكومة فرملتها ووضع حد لها. وفي مطلق الأحوال فإن هذا التهميش للإنفاق الرأسمالي يزيد في معاناة المواطنين، ويعيق أي إمكانية للتعافي الاقتصادي في ظل التأجيل المستمر لمعالجة المشاكل البنيوية المتفاقمة.

5. حصص محدودة لباقي الوزارات: تبقى حصص معظم الوزارات الأخرى (مثل العدل، الاقتصاد، الزراعة، الثقافة، الإعلام) هامشية، حيث لا تتجاوز 1٪ لكل منها في الغالب. هذا التركيز الشديد للإنفاق يحد من قدرة الدولة على أداء وظائفها التنظيمية والتنموية في قطاعات حيوية أخرى.

رسم بياني رقم 9: التصنيف بحسب الأبواب من إجمالي الإنفاق العام (%)



المصدر: أعدّ بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

ثالثاً : الإيرادات

يعكس هيكل الإيرادات العامة للدولة بشكل عام مدى استقرار وصلابة مالياتها العامة وقدرتها على تمويل نفقاتها بشكل مستدام. ويوفر تحليل مصادر الإيرادات الضريبية وغير الضريبية في لبنان خلال الفترة 2019-2026 رؤية واضحة حول مدى تأثير بنية الإيرادات بالصدمات النقدية والاقتصادية الحادة، ويكشف عن التحولات في سياسات الجباية التي تم تبنيها استجابة للأزمة.

1. إجمالي الواردات: قراءة تحليلية للاتجاهات الرئيسية (2019-2026)

تُظهر البيانات الواردة في الرسم البياني رقم 10 هيمنة واضحة للإيرادات الضريبية كمكوّن أساسي لمجموع الإيرادات العامة، حيث شكّلت ما متوسطه 74% على امتداد الفترة. لكن هذه النسبة شهدت تقلبات كبيرة تعكس مراحل مختلفة من الأزمة والتعامل معها:

1. مرحلة ما قبل التصحيح (2019-2021): بقيت الإيرادات الضريبية مستقرة عند حصة مرتفعة نسبياً بلغت 73.2% في 2019، وشهدت تراجعاً طفيفاً إلى 70.3% في 2020، قبل أن ترتفع مجدداً إلى 74.2% في 2021. خلال هذه الفترة، بقيت بنية الإيرادات محافظة على هيكلها التقليدي.

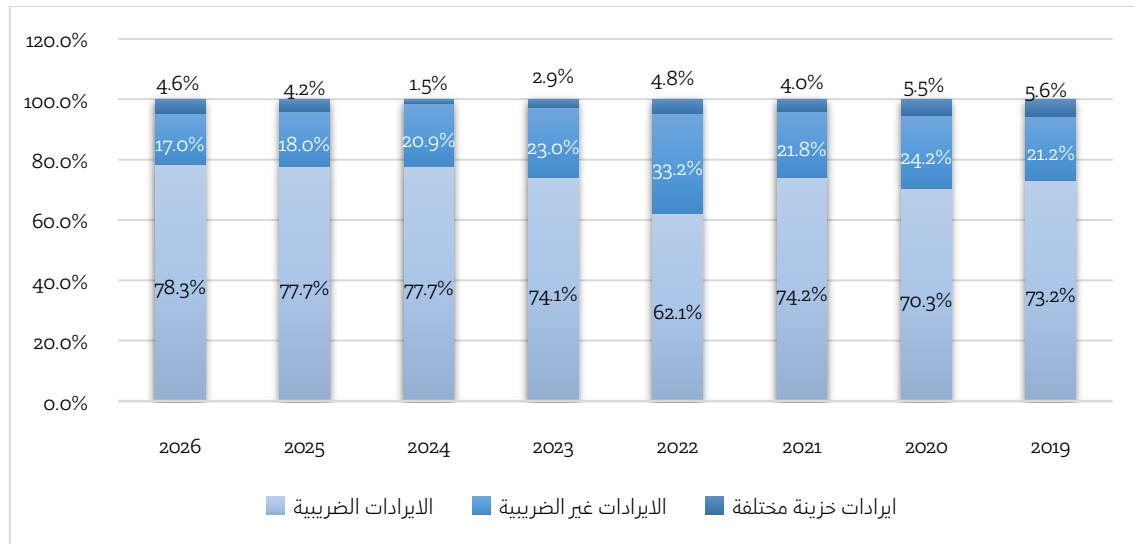
2. عام الصدمة والتشوّه (2022): يمثل عام 2022 نقطة تحول استثنائية ومقلقة، حيث هبطت حصة الإيرادات الضريبية بشكل حاد إلى 62.1%، وهو أدنى مستوى لها خلال الفترة. وفي المقابل شهدت الإيرادات غير الضريبية ارتفاعاً غير مسبوق لتبلغ 33.2%. ويعزى هذا التطور إلى ثلاثة عوامل رئيسية هي:

- **تآكل القيمة الحقيقية للجباية الضريبية:** نتيجة الانكماش الاقتصادي وتعدّد أسعار الصرف، والتضخم الجامح، وبقاء الأسس الضريبية مقيّمة اسمياً بأسعار صرف متدنية، مما أدى إلى انكماش قيمتها الفعلية.
- **تراجع كفاءة الجباية الضريبية:** بسبب تردّي أوضاع الإدارة العامة والشغور الكبير فيها واتساع الفساد والرشوة.
- **الاعتماد على الرسوم والتعريفات:** لجأت الدولة إلى زيادة الإيرادات من مصادر غير ضريبية (رسوم خدمات، تعريفات، عوائد استثنائية) كحل مؤقت وسريع لتعويض النقص الحاد في التحصيل الضريبي.

3. مرحلة التصحيح الاسمي (2023-2026): بدءاً من عام 2023، بدأت حصة الإيرادات الضريبية بالتعافي بشكل متسارع، حيث ارتفعت إلى 74.1%، ثم استقرت عند 77.7% في 2024-2025، وسجلت مستوى 78.3% في 2026. جاء هذا التعافي نتيجة مباشرة لإجراءات التصحيح التي

اتخذتها السلطات، وأبرزها تعديل الأسس الضريبية والرسوم الجمركية وفقاً لسعر صرف أقرب إلى سعر السوق، مما أدى إلى زيادة كبيرة في قيمة الجباية الاسمية.

رسم بياني رقم 10: حصة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية من إجمالي الإيرادات (%)



المصدر: أعدّ بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

لا يقتصر تحليل الإيرادات الضريبية على حجمها الإجمالي، بل يمتد إلى دراسة مكوناتها الداخلية لفهم مدى عدالة النظام الضريبي واستدامته. إذ إن تفكيك بنية الإيرادات الضريبية في لبنان للفترة 2019-2026 يكشف عن تحول بنيوي عميق وجذري. حيث أعادت الأزمة الاقتصادية تشكيل مصادر الجباية بشكل كامل، ناقلة العبء من الضرائب المباشرة على الدخل والأرباح (الأكثر عدالة بطبيعتها) إلى الضرائب غير المباشرة (غير العادلة والتراجعية بطبيعتها) على الاستهلاك والتجارة. ويمكن تفسير هذا التحول واستخلاص تداعياته على الاقتصاد والمجتمع من خلال القراءة التالية (انظر الرسمين البيانيين رقم 11 و12):

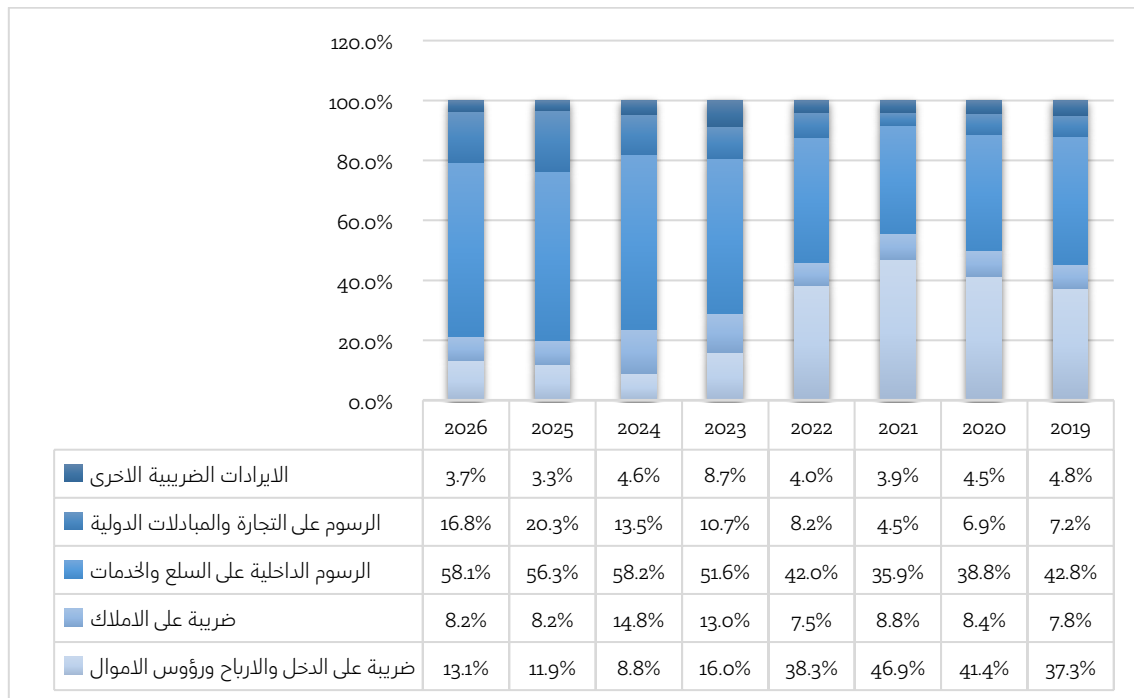
2. الإيرادات الضريبية : قراءة تحليلية للاتجاهات الرئيسية بحسب نوع الضريبة (2019-2026)

1. هيمنة متصاعدة للضرائب على الاستهلاك (الضرائب غير المباشرة): يتمثل التحول الأبرز في الارتفاع الهائل لحصة الرسوم الداخلية على السلع والخدمات وأهمها ضريبة القيمة المضافة VAT. قفزت هذه الحصة من 42.8% من إجمالي الإيرادات الضريبية عام 2019 لتصل إلى 58.1% في 2026. هذه القفزة، التي تسارعت بشكل حادّ بعد عام 2022، ليست ناتجة عن زيادة في الاستهلاك الفعلي، بل هي انعكاس مباشر لتضخم الأساس الضريبي نتيجة التضخم المفرط، وتعديل سعر الصرف الرسمي المعتمد في احتساب وتحصيل هذه الضرائب والرسوم.

2. تعافٍ ملحوظ لإيرادات التجارة الدولية: شهدت الرسوم على التجارة الدولية (الجمارك) تعافياً تدريجياً ومهماً. بعد أن كانت حصتها متواضعة قبل الأزمة (4.5%-7.2%) خلال فترة 2019-2022، ارتفعت بشكل كبير لتتراوح بين 10.7% و20.3% في الفترة 2023-2025. يعود هذا النمو بشكل أساسي إلى قرار "الدولار الجمركي"، أي احتساب الرسوم الجمركية على أساس سعر صرف قريب من سعر السوق، مما رفع قيمتها الاسمية بشكل هائل.

3. انهيار حصة الضرائب على الدخل والأرباح (الضرائب المباشرة): شهدت ضريبة الدخل والأرباح ورؤوس الأموال انكماشاً حاداً. فبعد ارتفاع مؤقت في حصتها خلال 2020-2022 (وصلت إلى 46.9% في 2021) نتيجة تسويات ضريبية متأخرة وتعديلات قاعدية، انهارت مساهمتها بشكل دراماتيكي إلى 16.0% فقط في 2023، واستقرت عند مستويات متدنية جداً بين 8.6% و11.9% في 2024-2026. يُعزى هذا الانهيار إلى أسباب منها: تآكل القيم الاسمية للأجور والأرباح بفعل التضخم، تباطؤ النشاط الاقتصادي وتراجع المداخل، ضعف الامتثال الضريبي في ظل انتشار الاقتصاد النقدي، (Cash Economy) وانهيار القطاع المصرفي.

رسم بياني رقم 11: توزع الإيرادات الضريبية بحسب نوع الضريبة (من إجمالي الإيرادات الضريبية)



المصدر: أعدّ بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

ويلاحظ أن بنية الضريبة على الدخل ورؤوس الأموال سنة 2019 شكّلت انعكاساً واضحاً لنموذج اقتصادي قائم على الخدمات المالية والقطاع المصرفي المتضخم (انظر الرسم البياني رقم 12)، حيث:

- **السمة الأبرز:** كانت الضريبة على فوائد الودائع المصرفية هي العمود الفقري للإيرادات الضريبة على الدخل ورؤوس الأموال، فشكّلت وحدها 44.6% من إجمالي هذا الدخل. مما يدل على مدى اعتماد الدولة على "ريع" مالي ناتج عن نظام فائدة مرتفع، وليس على النشاط الاقتصادي الحقيقي.
- **توازن نسبي:** كانت حصص الضريبة على أرباح الشركات (28.1%) والضريبة على الرواتب والأجور (17.4%) تشكلان مكونين مهمين ولكن ثانويين مقارنةً بضريبة الفوائد.

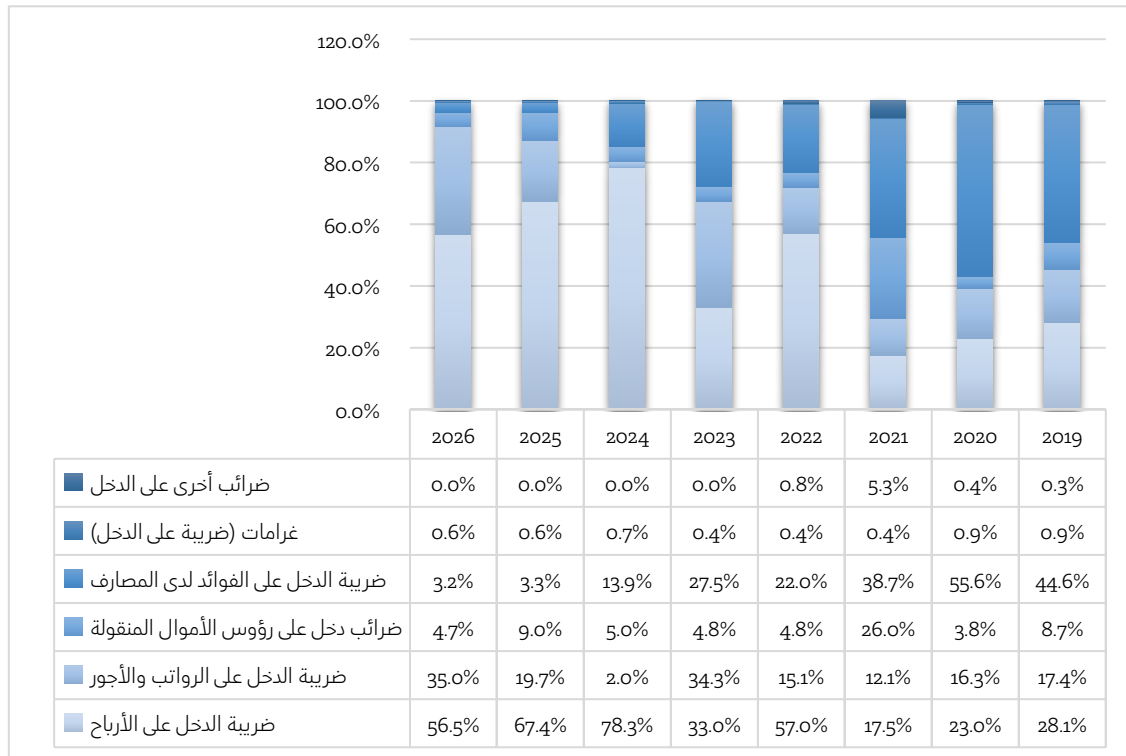
وبعد انهيار النموذج القديم (2020-2023): هوت مساهمة الضريبة على الفوائد بشكل متسارع، من ذروتها عند 55.6% في عام 2020 (والتي تعكس على الأرجح تحصيلات عن عام 2019) إلى 22.0% فقط في 2022، لتواصل تراجعها بعد ذلك. هذا الانهيار هو النتيجة المباشرة لتخلف الدولة عن سداد ديونها، وتجميد الودائع، وتوقف النموذج القائم على الفوائد المرتفعة. خلق هذا الانهيار فراغاً هائلاً في بنية الإيرادات المباشرة، مما أجبر الدولة على البحث عن مصادر بديلة ضمن اقتصاد منكمش.

وتُظهر التوقعات للأعوام 2024-2026 إعادة تشكيل كاملة لهيكل الضرائب المباشرة، مدفوعة بآليات التضخم وتعديل أسعار الصرف، كما يلي:

- **الصعود الكبير للضريبة على أرباح الشركات:** يبرز التحول الأكبر في القفزة الهائلة لحصة الضريبة على أرباح الشركات، التي وصلت إلى 78.3% من إجمالي الضريبة على الدخل ورؤوس الأموال في عام 2024. هذا الصعود لا يعكس بالضرورة ازدهاراً في النشاط الاقتصادي الحقيقي، بل هو نتيجة "الوهم الاسمي"؛ حيث يؤدي التضخم المفرط وتعديل أسعار الصرف في السجلات المحاسبية إلى تضخيم الأرباح الاسمية (المقيّمة باليرة) بشكل هائل، مما يخلق وعاءً ضريبياً كبيراً على الورق.
- **تزايد أهمية ضريبة الرواتب والأجور:** أصبحت الضريبة على الرواتب والأجور ركيزة أساسية ثانية، حيث من المتوقع أن ترتفع حصتها لتصل إلى 56.6% في موازنة عام 2026. ويعود ذلك إلى التصحيحات المتتالية للرواتب في القطاعين العام والخاص لمواكبة التضخم، مما رفع من قيمة المبالغ الخاضعة للضريبة اسمياً.

4. **دور محدود ومتقلب لضرائب الأملاك:** بقيت مساهمة ضرائب الأملاك محدودة إجمالاً، لكنها سجلت طفرة استثنائية في عام 2024 لتبلغ 14.8%، وهو ما قد يعكس نشاطاً عقارياً ظرفياً مرتبطاً بتسوية أوضاع أو معاملات مؤجلة، قبل أن تعود إلى مستوياتها المعتادة حول 8-9%.

رسم بياني رقم 12: أقسام الضريبة على الدخل ورؤوس الأموال (من إجمالي الضريبة على الدخل ورؤوس الأموال) (%)



المصدر: أعدّ بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

3. قراءة تحليلية للاتجاهات الرئيسية للضرائب المباشرة وغير المباشرة

يُعتبر التوازن بين الضرائب المباشرة (على الدخل والأرباح والثروة) والضرائب غير المباشرة (على الاستهلاك والتجارة) أحد أهم مؤشرات العدالة والكفاءة في أي نظام ضريبي. لكن تحليل هذا التوازن في لبنان خلال الفترة 2019-2026 يسفر عن "انقلاب ضريبي" كامل، حيث أدت الأزمة الاقتصادية والنقدية إلى انهيار شبه تام للضرائب المباشرة وهيمنة مطلقة للضرائب غير المباشرة. يهدف هذا التقرير إلى تفصيل هذا التحول البنيوي الخطير، وشرح أسبابه الجذرية، واستعراض تداعياته العميقة على العدالة الاجتماعية واستدامة المالية العامة.

يُظهر الرسم البياني رقم 13 أدناه تحولاً دراماتيكيًا يمكن تقسيمه إلى ثلاث مراحل رئيسية:

1. مرحلة التوازن النسبي (2019-2020): قبل تفاقم الأزمة، كانت البنية الضريبية في لبنان تتمتع بتوازن نسبي. في عام 2019، شكلت الضرائب المباشرة 45.2% من إجمالي الإيرادات

الضريبية، مقابل 54.8% للضرائب غير المباشرة. ورغم أن هذا التوزيع كان يميل بالفعل نحو الضرائب غير المباشرة، إلا أنه كان يعكس بنية اقتصادية أكثر استقرارًا.

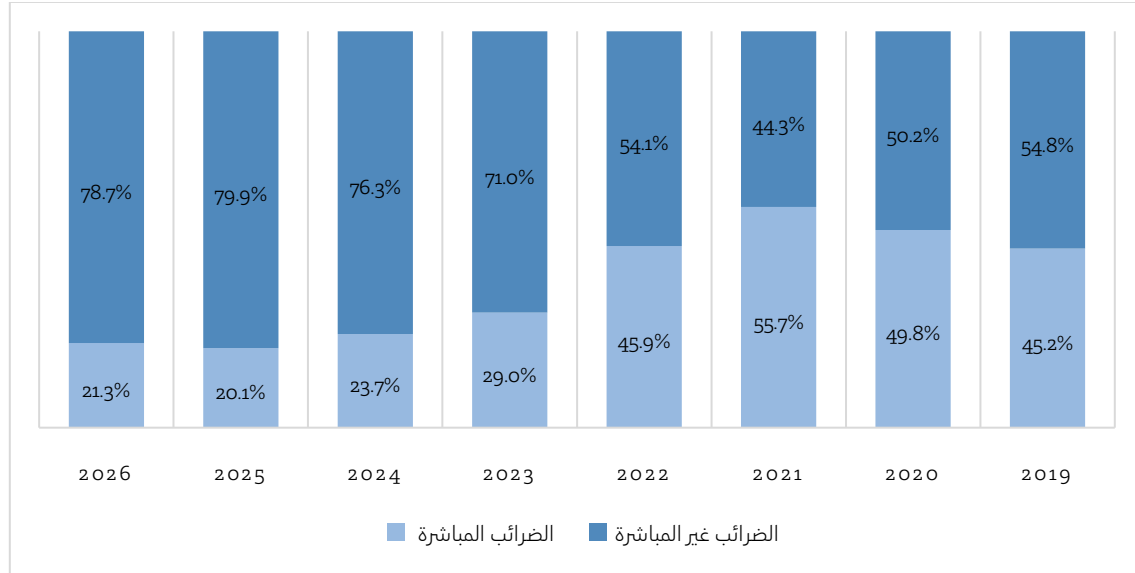
2. مرحلة التقلب وبداية التشوّه (2021-2022): شهدت هذه الفترة تقلّبات حادة. سجّلت حصة الضرائب المباشرة ارتفاعاً لافتاً ومؤقتاً في عام 2021 لتصل إلى 55.7%، وهو ما قد يُفسّر بتسديد ضرائب متأخرة من قبل الشركات أو تعديلات محاسبية ظرفية قبل الانهيار الكبير. لكن سرعان ما بدأ التحول الهيكلي بالظهور في عام 2022، حيث تراجعت حصة الضرائب المباشرة إلى 45.9%.

3. مرحلة الانقلاب الكامل وهيمنة الضرائب غير المباشرة (2023-2026): بدءاً من عام 2023، تسارع الانهيار بشكل غير مسبوق. هوت حصة الضرائب المباشرة إلى 29.0% فقط في 2023، واستمرت في التراجع لتصل إلى مستويات متدنية تاريخياً تبلغ 17.2% في 2026. في المقابل ارتفعت حصة الضرائب غير المباشرة من 71.0% في 2023 إلى 78.3% في 2026. هذا الانقلاب يشكّل النتيجة المباشرة لتلاقي عاملين مؤثرين:

- **تآكل وعاء الضرائب المباشرة:** أدّى التضخم المفرط وانهيار سعر الصرف إلى تآكل القيمة الحقيقية للأجور (ضريبة الرواتب) وأرباح الشركات (ضريبة الشركات)، مما جعل الجباية منها شبه معدومة بالقيمة الفعلية.
- **تضخيم وعاء الضرائب غير المباشرة:** في المقابل، لجأت الدولة إلى تعديل الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة على أساس أسعار صرف جديدة أقرب إلى السوق، مما أدى إلى تضخيم قيمتها الاسمية بشكل هائل، وجعلها المصدر شبه الوحيد للإيرادات.

وفي الدلالات الخطيرة لهذه التقلّبات في الاتجاهات الضريبية، أن النظام الضريبي بات يفتقد إلى العدالة بشكل أكبر، لا بل أصبح أكثر ظلماً وأقل استقراراً وذا أثر تراجع (More Regressive). فالعبء الأكبر للجباية لم يعد يقع على أصحاب الدخل والثروات الأعلى، بل أصبح يقع بشكل أشد وطأة على كافة شرائح المجتمع من محدودي الدخل، عبر ضرائب الاستهلاك التي لا تميّز بين غني وفقير. هذا الوضع لا يفاقم انعدام المساواة الاجتماعية فحسب، بل يجعل المالية العامة للدولة رهينة تقلّبات الاستهلاك والواردات، مما يقوّض استقرار الإيرادات على المدى الطويل.

رسم بياني رقم 13: الإيرادات الضريبية بين مباشرة وغير مباشرة (الحصة من إجمالي الإيرادات الضريبية) (%)



المصدر: أعدّ بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

يُظهر الرسم البياني رقم 14 أدناه توزّع الإيرادات الضريبية في لبنان بحسب نوع الضريبة، قياساً على الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2019 و2025. وبما يعكس بشكل مباشر أداء النظام المالي اللبناني خلال سنوات الانهيار الاقتصادي.

وبالاستناد إلى هذه البيانات يمكن ملاحظة تقلص قاعدة الإيرادات الضريبية وتغيّر هيكلها بشكل حاد نتيجة الأزمة النقدية، وانكماش الاقتصاد الحقيقي، وتآكل القيمة الفعلية للجباية العامة. ومن أبرز التغيرات التي طرأت على توزيع الإيرادات الضريبية خلال الفترة (2019-2025) ما يلي:

أولاً: انهيار الحصيلة الضريبية الكلية

تشير الأرقام إلى تراجع إجمالي الإيرادات الضريبية من 18.2% من الناتج المحلي في عام 2019 إلى 3.4% فقط في 2022، قبل أن تبدأ بالتحسن التدريجي لتصل إلى 12.9% في 2025.

هذا الانخفاض الدراماتيكي يعكس تفكك النظام المالي بعد انهيار العملة اللبنانية، وتراجع النشاط الاقتصادي وانهيار القطاع المصرفي، وتوقف الدولة عن التحصيل الفعّال للضرائب خلال سنوات الانكماش الأشد (2020-2022). أما التحسن النسبي بعد 2023 فإنه يرتبط بزيادة الرسوم الجمركية والضرائب المقوّمة بالدولار، مع اعتماد سعر صرف واقعي أكثر في الجباية.

ثانيًا: الضرائب غير المباشرة – المورد الرئيسي المتقلّب

- **الرسوم على السلع والخدمات** (وهي تشمل الضريبة على القيمة المضافة TVA) – شكّلت العمود الفقري للإيرادات الضريبية. وبلغت نسبتها 7.8% من الناتج المحلي عام 2019، لكنها انهارت إلى 1.4% عام 2021 بسبب التراجع الحاد في الاستهلاك وضعف الاستيراد، ثم عادت إلى الارتفاع لتسجّل 7.3% عام 2025 بعد تحسّن النشاط التجاري ورفع سعر الدولار الجمركي.

هذا يبيّن أن النظام الضريبي اللبناني يعتمد بشدّة على الضرائب غير المباشرة التي تتأثر مباشرة بتقلبات الاستيراد وسعر الصرف.

- **الرسوم الجمركية والمالية الدولية** تراجعت بدورها من 1.3% من الناتج المحلي في 2019 إلى أقل من 0.3% في 2022 نتيجة انهيار الواردات الرسمية، قبل أن تعود إلى 2.6% عام 2025 بعد إعادة احتساب الرسوم بالدولار. هذا التذبذب في عائدات الرسوم الجمركية ورسوم الاستهلاك المرتبط بالتجارة الدولية يؤكّد هشاشة الإيرادات المرتبطة بهذه التجارة وانكشاف الاقتصاد اللبناني على الخارج.

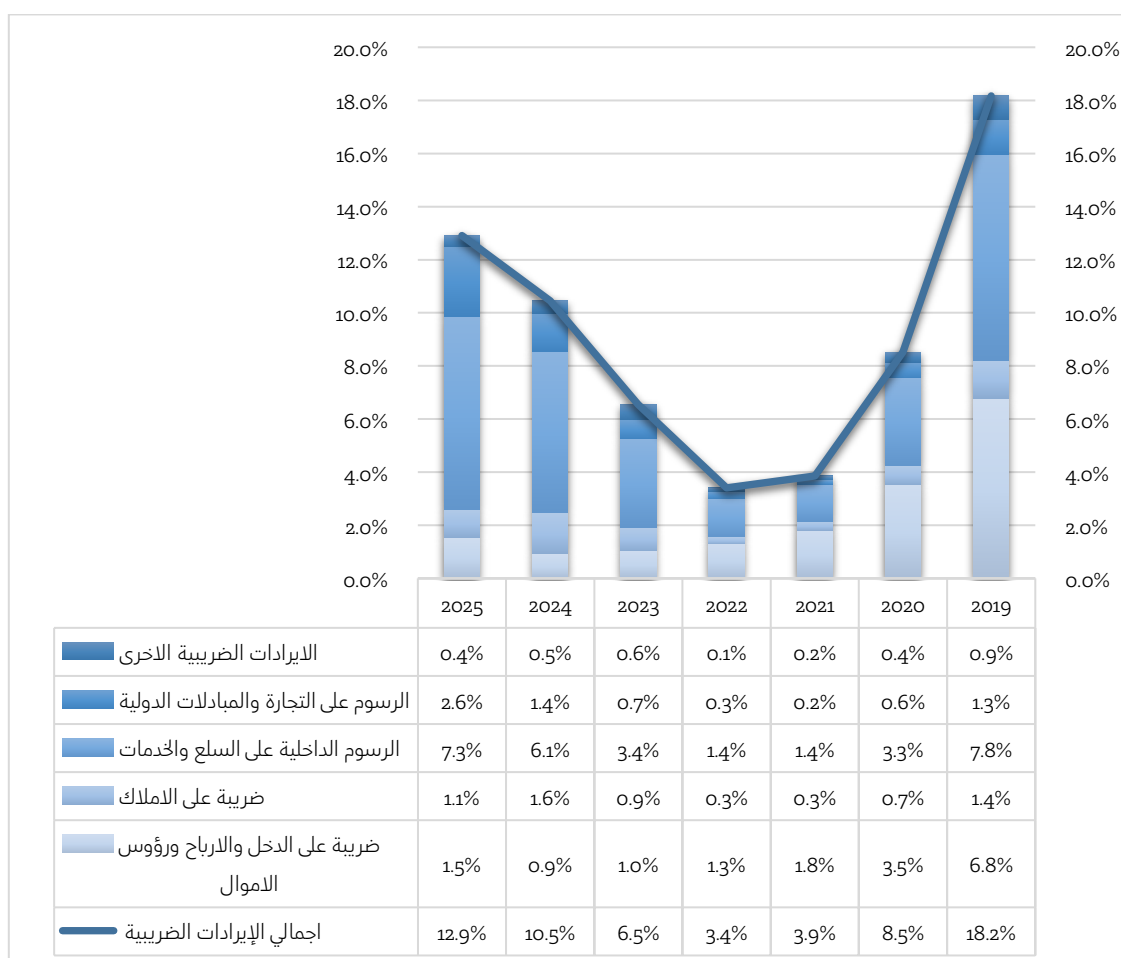
ثالثًا: الضرائب المباشرة – ضعف في التحصيل والعدالة

- **الضرائب على الدخل والأرباح ورؤوس الأموال** هبطت من 6.8% من الناتج المحلي في 2019 إلى 1.3% عام 2021، ثم استقرت عند 1.5% في 2025. وهذا التراجع يعكس انكماش القطاع الخاص وخصوصًا انهيار القطاع المصرفي، كما سبق وأشرنا، بالإضافة إلى هروب رؤوس الأموال، وضعف الجباية الفعلية وتزايد التهرب الضريبي. وبذلك تكون الدولة قد فقدت أحد أهم مصادر الإيرادات المستقرة، ما عمّق عجزها المالي.
- **الضرائب على الأملاك والعقارات** لم تتجاوز 1.6% من الناتج المحلي في 2024، لتبقى محدودة رغم الارتفاع الهائل في أسعار العقارات، ما يشير إلى غياب تحديث النظام العقاري الضريبي وضعف التحصيل من الثروة العقارية.

رابعًا: الإيرادات الضريبية الأخرى

الإيرادات المتنوعة الأخرى بقيت عند مستويات متدنية (0.4% إلى 0.9%)، ما يدل على محدودية التنوع في القاعدة الضريبية اللبنانية واعتمادها المفرط على ضرائب الاستهلاك.

رسم بياني رقم 14: توزّع الإيرادات الضريبية بحسب نوع الضريبة (من الناتج المحلي الإجمالي %)



المصدر: أعدّ بالاستناد إلى مشاريع وقوانين الموازنات العامة 2019-2026

خلاصة

يُقدم هذا التحليل تفكيكاً نقدياً للسياسة المالية في لبنان، موضحاً أن الانتقال المُعلن من "العجز الهيكلي" إلى "العجز الصفري" ليس مؤشراً على انضباط مالي حقيقي، بل هو بنية محاسبية مُصممة لإخفاء أزمة هيكلية أعمق وتأجيل مواجهتها. يستند التحليل إلى تقارير المؤسسات المالية الدولية والجهات البحثية المحلية، ويتمحور حول أربع نقاط رئيسية:

1. العجز الحقيقي أكبر من المُعلن: إن "العجز الصفري" هو نتيجة استبعاد التزامات مالية ضخمة من الموازنة الرسمية. أبرز هذه الالتزامات هي تكلفة خدمة سندات اليوروبون्डز التي تخلفت الدولة عن سدادها، وهو دين مباشر على الخزينة ويمثل المناورة المحاسبية الأكبر لتحقيق التوازن الشكلي والعمليات شبه المالية quasi-fiscal لمصرف لبنان، التي يُقدّر صندوق النقد الدولي أنها ترفع العجز الفعلي إلى حوالي 8.5٪ من الناتج المحلي الإجمالي، بالإضافة إلى العجز المزمّن لمؤسسة كهرباء لبنان والمتأخرات المستحقة للقطاع الخاص. هذه البنود الخفية تجعل الرقم الرسمي للعجز مضللاً تماماً.

2. حوكمة مالية شكلية تفتقر للرؤية: تُنتقد عملية إعداد الموازنة لكونها إجراءً روتينياً معزولاً عن أي خطة تعافٍ اقتصادي استراتيجي. كما أن اللجوء إلى تخصيص "احتياطي موازنة" ضخّم يُعتبر أداة للالتفاف على الرقابة البرلمانية، مما يمنح السلطة التنفيذية مرونة في الإنفاق تفتقر إلى الشفافية والمساءلة.

3. آثار اجتماعية واقتصادية مدمرة: تكتسب الأرقام المالية بعدها الحقيقي عند ربطها بالانهيار الاقتصادي الذي وصفه البنك الدولي بأنه من الأشد عالمياً. فقد أدى هذا الانهيار إلى "انكماش قسري" لدور الدولة ووظائفها الأساسية. وفي الوقت نفسه، حدث "انقلاب ضريبي" جعل النظام المالي ذا أثر تراجع (Regressive)، حيث انهار الاعتماد على الضرائب المباشرة (على الأرباح والدخل) لصالح الضرائب غير المباشرة (على الاستهلاك)، مما ألقي بالعبء الأكبر على كاهل الشرائح الاجتماعية الأقل قدرة على التحمل.

4. واجهة إصلاح لتجنّب الالتزامات الدولية: يُنظر إلى سياسة "العجز الصفري" على أنها محاولة لتقديم واجهة من الانضباط المالي للمجتمع الدولي، وتحديدًا صندوق النقد الدولي، دون تنفيذ الإصلاحات الهيكلية والجذرية المطلوبة في الاتفاق المبدئي (SLA) الموقع عام 2022. وبهذا،

تخلق الدولة "وهمًا بالاستقرار" قصير المدى، لكنها في الحقيقة تؤجل الأزمة وتعمّقها، مما يترك البلاد في حالة شلل اقتصادي.

5. تجاهل متعمد لأكبر التحديات الوطنية: الحرب وإعادة الإعمار: الأخطر من ذلك هو الغياب التام لأي مخصصات في الموازنة لتمويل تكاليف الحرب أو جهود إعادة الإعمار المستقبلية. إن بناء توازن مالي على الورق مع تجاهل التكلفة الحقيقية لإعادة بناء البنية التحتية والمجتمعية التي دمرتها الحرب ليس مجرد خداع مالي، بل هو تنصل من المسؤولية الأساسية للدولة. هذا النهج يحوّل السردية من مجرد "هندسة مالية" إلى "وهم خطير"، ويترك مستقبل البلاد رهينة للمساعدات الخارجية غير المضمونة.

الخلاصة: هي أن السياسة المالية المتبعة ليست استراتيجية للتعافي، بل آلية لإدارة الأزمة وتلافي الانهيار التام. وهي تقوم على إخفاء الالتزامات الحقيقية، وتوزيع أعباء الأزمة بشكل غير عادل، وتجنب مسار الإصلاح الحقيقي، والأهم من ذلك، تتجاهل بشكل متعمد أكبر تحديين يواجهان البلاد: أزمة الدين السيادي، والحاجة الملحة لإعادة الإعمار.

المصادر

1. Amat, Oriol and Gowthorpe, Catherine, Creative Accounting: Nature, Incidence and Ethical Issues (April 2004). UPF Working Paper No. 749, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=563364> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.563364>
2. International Monetary Fund (IMF). (26 September 2025). IMF Staff Concludes Visit to Lebanon. Washington, DC.URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/09/25/pr-25316-lebanon-imf-staff-concludes-visit-to-lebanon>
3. World Bank. (2025). Lebanon Economic Monitor, Spring 2025: Turning the Tide? .URL: <https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/lebanon-economic-monitor-spring-2025-turning-the-tide>
4. World Bank. 2025. “Lebanon Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA).” Washington, DC: The World Bank.
5. Approved Budget Laws at the Ministry of Finance Site: <https://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/BI/ABDP/Pages/default.aspx>
 - 2019
 - 2020
 - 2022
 - 2024
 - 2025
6. Budget Draft Laws
 - 2021
 - 2023
 - 2026

Sources

1. Amat, Oriol and Gowthorpe, Catherine, Creative Accounting: Nature, Incidence and Ethical Issues (April 2004). UPF Working Paper No. 749, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=563364> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.563364>
2. International Monetary Fund (IMF). (26 September 2025). **IMF Staff Concludes Visit to Lebanon**. Washington, DC.URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/09/25/pr-25316-lebanon-imf-staff-concludes-visit-to-lebanon>
3. World Bank. (2025). Lebanon Economic Monitor, Spring 2025: Turning the Tide? .URL: <https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/lebanon-economic-monitor-spring-2025-turning-the-tide>
4. World Bank. 2025. “Lebanon Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA).” Washington, DC: The World Bank.
5. Approved Budget Laws at the Ministry of Finance Site: <https://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/BI/ABDP/Pages/default.aspx>
 - 2019
 - 2020
 - 2022
 - 2024
 - 2025
6. Budget Draft Laws
 - 2021
 - 2023
 - 2026

5. Deliberate Neglect of Major National Challenges: War and Reconstruction: Most alarming is the complete absence of budgetary allocations for war-related costs or future reconstruction efforts. Building a balanced budget on paper while ignoring the real cost of rebuilding the infrastructure and social fabric destroyed by war is not merely fiscal deception—it is an abdication of the state's fundamental responsibility. This approach transforms the narrative from one of “financial engineering” into one of “dangerous illusion”, leaving the country's future hostage to uncertain foreign aid.

In conclusion, Lebanon's current financial policy is not a recovery strategy but rather a crisis-management mechanism aimed at avoiding total collapse. It rests on concealing real obligations, distributing the burden of the crisis unjustly, evading genuine reform, and most critically, deliberately ignoring the country's two greatest challenges: the sovereign debt crisis and the urgent need for reconstruction.

Conclusion

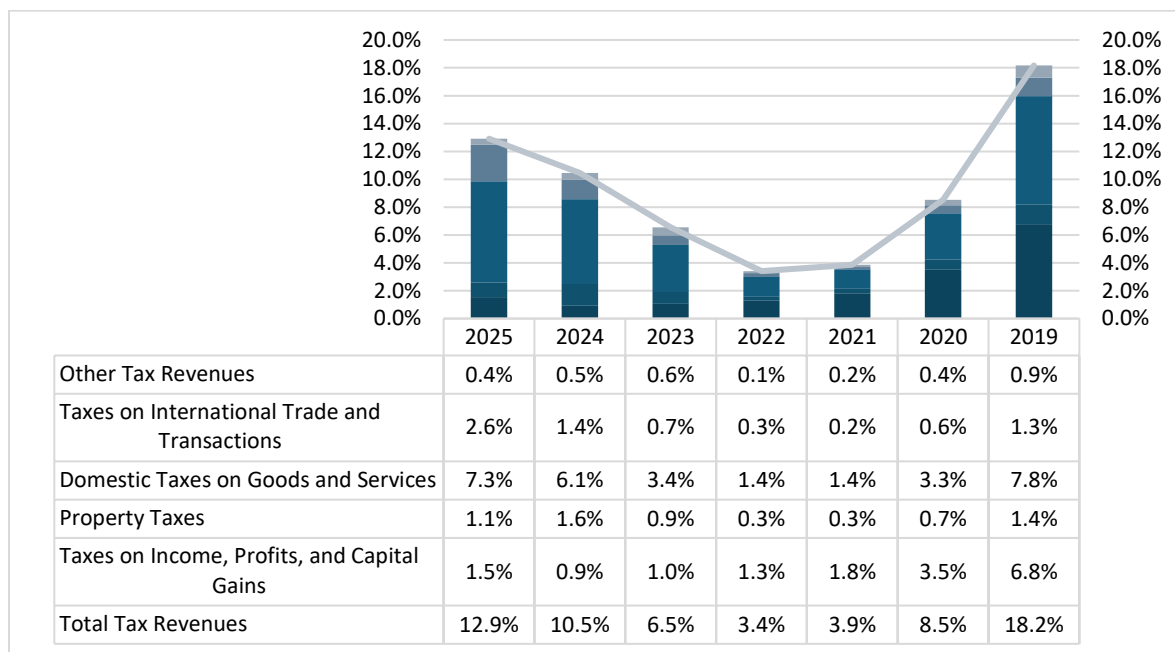
This analysis offers a critical deconstruction of Lebanon's financial policy, showing that the declared shift from a "structural deficit" to a "zero deficit" does not signal genuine fiscal discipline but rather represents an accounting framework designed to conceal a deeper structural crisis and postpone its confrontation. Drawing on reports by international financial institutions and local research bodies, the analysis revolves around five key points:

1. **The Real Deficit Is Far Greater than the Official Figure:** The so-called "zero deficit" is the result of excluding massive financial obligations from the official budget. Chief among these are the Eurobond debt service costs, which the state has defaulted on—representing a direct liability on the treasury and the largest accounting maneuver used to achieve artificial balance. In addition, quasi-fiscal operations by the Central Bank of Lebanon, estimated by the IMF to raise the actual deficit to around 8.5% of GDP, and the chronic deficit of Électricité du Liban as well as arrears owed to the private sector, all render the official deficit figure entirely misleading.
2. **Formalistic Fiscal Governance Lacking Strategic Vision:** The budget preparation process is widely criticized as a routine administrative exercise, detached from any comprehensive economic recovery plan. The establishment of a large "budget reserve" serves as a mechanism to bypass parliamentary oversight, granting the executive branch excessive spending flexibility with minimal transparency or accountability.
3. **Destructive Socioeconomic Consequences:** Financial figures gain real meaning when connected to the broader economic collapse, described by the World Bank as one of the most severe globally. This collapse triggered a "forced contraction" of the state's role and its essential functions. Simultaneously, a "tax inversion" transformed the fiscal system into a regressive one, as reliance on direct taxes (on profits and income) gave way to indirect taxes (on consumption), placing the heaviest burden on lower-income and vulnerable social groups.
4. **A Facade of Reform to Avoid International Commitments:** The "zero-deficit" policy is viewed as an attempt to project an image of fiscal discipline to the international community, particularly the IMF, without implementing the structural reforms required under the Staff-Level Agreement (SLA) signed in 2022. In doing so, the state creates an illusion of short-term stability while actually deepening and deferring the crisis, leaving the country in a state of economic paralysis.

Fourth: Other Tax Revenues

Miscellaneous tax revenues remained very low (0.4%–0.9%), reflecting the limited diversification of Lebanon's tax base and its overreliance on consumption-based taxation.

Figure 14: Distribution of Tax Revenues by Type of Tax (as a Percentage of GDP) (%)



Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

Second: Indirect Taxes – The Volatile Main Source

- *Taxes on goods and services (including VAT)*: These taxes formed the backbone of total tax revenues. Their share reached 7.8% of GDP in 2019, then collapsed to 1.4% in 2021 due to the steep decline in consumption and imports, before rising again to 7.3% in 2025 following the recovery in trade activity and the adoption of a higher customs dollar rate.

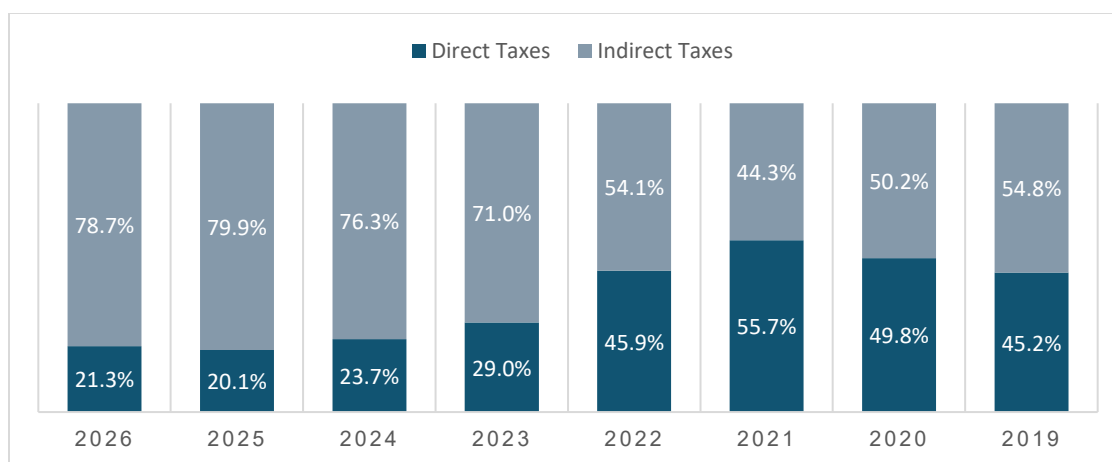
This trend highlights Lebanon's heavy dependence on indirect taxes, which are directly affected by fluctuations in imports and exchange rates.

- *Customs and international trade duties*: These revenues also declined, from 1.3% of GDP in 2019 to less than 0.3% in 2022, as a result of the collapse in formal imports, before recovering to 2.6% in 2025 after customs fees were recalculated in dollars. This volatility in customs and consumption-based trade revenues underscores the fragility of trade-related income and the economy's high exposure to external shocks.

Third: Direct Taxes – Weak Collection and Equity Deficit

- *Income, profit, and capital taxes* fell from 6.8% of GDP in 2019 to 1.3% in 2021, and then stabilized at around 1.5% in 2025. This sharp decline reflects the contraction of the private sector, particularly the collapse of the banking system, as previously discussed, in addition to capital flight, inefficient tax collection, and widening tax evasion. Consequently, the state lost one of its most stable revenue sources, deepening its fiscal deficit.
- *Property and real estate taxes* did not exceed 1.6% of GDP in 2024, remaining limited despite the massive rise in real estate prices. This points to the absence of modernization in the property tax system and the weak capture of wealth-based revenues.

Figure 13: Direct and Indirect Tax Revenues (Share of Total Tax Revenues) (%)



Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

exceptional accounting adjustments before the full collapse. However, by 2022, the structural transformation had begun to appear, with direct taxes declining again to 45.9%.

3. The Phase of Complete Inversion and Dominance of Indirect Taxes (2023–2026): Starting in 2023, the collapse accelerated dramatically. The share of direct taxes plunged to 29.0% and continued falling to 17.2% by 2026 – a historic low. In contrast, the share of indirect taxes rose from 71.0% in 2023 to 78.3% in 2026. This reversal is the direct result of two powerful, interrelated forces:

- *Erosion of the Direct Tax Base:* Hyperinflation and currency depreciation eroded the real value of wages (affecting wage tax revenues) and corporate profits (affecting corporate income tax), rendering these taxes almost meaningless in real terms.
- *Inflation of the Indirect Tax Base:* Conversely, the state adjusted customs duties and VAT rates using exchange rates closer to the market rate, which massively inflated nominal revenues from these taxes, making them the near-exclusive source of public income.

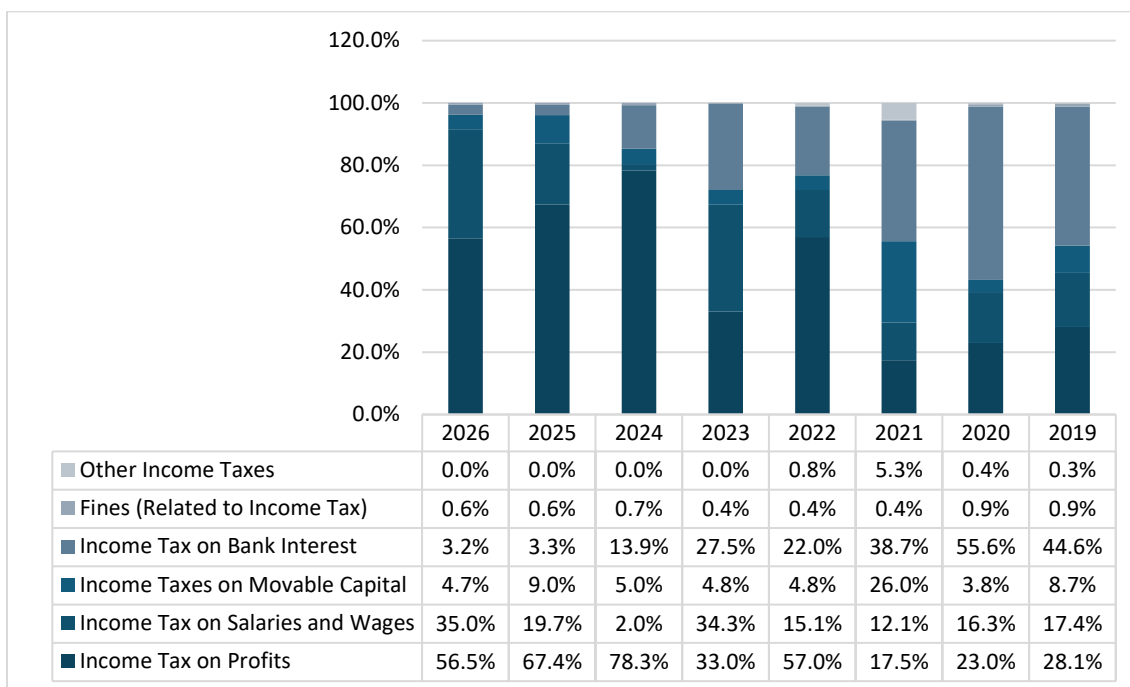
The implications of these shifts are deeply concerning. Lebanon's tax system has become increasingly unjust, unstable, and regressive. The tax burden no longer falls on those with higher incomes and wealth but rather weighs most heavily on low- and middle-income households, through consumption taxes that make no distinction between rich and poor. This situation not only exacerbates social inequality but also renders the state's public finances dependent on volatile consumption and import levels, undermining the long-term stability of revenue generation.

The aggregate data for the period 2019–2025 directly reflect the performance of Lebanon's financial system throughout the years of economic collapse. Based on these figures, one can observe a sharp contraction in the tax base and a radical transformation of its structure due to the monetary crisis, the contraction of the real economy, and the erosion of the actual value of public revenue collection. The main changes in the distribution of tax revenues during 2019–2025 can be summarized as follows:

First: Collapse of Overall Tax Revenue

Figures show that total tax revenues declined from 18.2% of GDP in 2019 to only 3.4% in 2022, before gradually recovering to 12.9% in 2025. This dramatic drop reflects the disintegration of the financial system following the collapse of the Lebanese pound, the contraction of economic activity, the breakdown of the banking sector, and the government's inability to effectively collect taxes during the deepest years of recession (2020–2022). The partial recovery after 2023 is mainly linked to increased customs and dollar-denominated taxes, with a more realistic exchange rate adopted for collection.

Figure 12. Sections of Income and Capital Taxes (Out of the Total Income and Capital Taxes) (%)



Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

3. Analytical Reading of Main Trends in Direct and Indirect Taxes

The balance between direct taxes (on income, profits, and wealth) and indirect taxes (on consumption and trade) is one of the most important indicators of equity and efficiency in any tax system. However, analyzing this balance in Lebanon during the 2019–2026 period reveals a complete “tax inversion”, as the economic and monetary crisis led to the near-total collapse of direct taxes and the overwhelming dominance of indirect taxes. This report aims to unpack this structural shift, explain its root causes, and assess its deep implications for social justice and the sustainability of public finance.

Figure 13 illustrates a dramatic transformation that can be divided into three main phases:

1. The Phase of Relative Balance (2019–2020): Before the crisis deepened, Lebanon's tax structure maintained a relatively balanced composition. In 2019, direct taxes represented 45.2% of total tax revenues, compared to 54.8% for indirect taxes. Although this distribution was already tilted toward indirect taxation, it still reflected a more stable and diversified economic structure.
2. The Phase of Volatility and the Onset of Distortion (2021–2022): This period witnessed sharp fluctuations. The share of direct taxes rose temporarily and significantly in 2021, reaching 55.7%, likely due to late corporate tax payments or

- *Key Feature:* The tax on bank deposit interest was the backbone of income and capital revenue, accounting for 44.6% of the total in this category. This indicates the extent to which the state relied on financial rent generated by a high-interest system, rather than on real productive economic activity.
- *Relative Balance:* The shares of corporate profit tax (28.1%) and wage and salary tax (17.4%) represented important but secondary components compared to interest income tax.

After the collapse of the previous model (2020–2023): The contribution of the interest income tax declined rapidly, from its peak of 55.6% in 2020 (likely reflecting collections from 2019 activity) to only 22.0% in 2022, continuing to drop thereafter. This collapse is a direct result of the sovereign default, deposit freeze, and the end of the high-interest financial model. The fall created a massive void within the direct tax structure, forcing the state to search for alternative sources of revenue within a contracting economy.

Projections for 2024–2026 indicate a complete reshaping of the direct tax structure, driven by inflationary dynamics and exchange rate adjustments, as follows:

- *Sharp Rise in Corporate Profit Tax:* The most striking shift is the enormous jump in the share of corporate profit tax, which reached 78.3% of total income and capital taxes in 2024. This surge does not necessarily reflect real economic recovery; rather, it is the result of a “nominal illusion”, where hyperinflation and exchange rate adjustments in accounting records inflate nominal profits (valued in Lebanese pounds), artificially expanding the taxable base.
- *Growing Importance of Wage and Salary Tax:* The tax on wages and salaries became the second key pillar, expected to rise to 56.6% in the 2026 budget. This increase is due to successive salary adjustments in both the public and private sectors to keep pace with inflation, which boosted the nominal value of taxable incomes.

1. Limited and Fluctuating Role of Property Taxes:

Property taxes remained limited overall but registered an exceptional spike in 2024, reaching 14.8%, likely reflecting temporary real estate activity related to settlements or delayed transactions, before returning to their usual range of 8–9% in subsequent years.

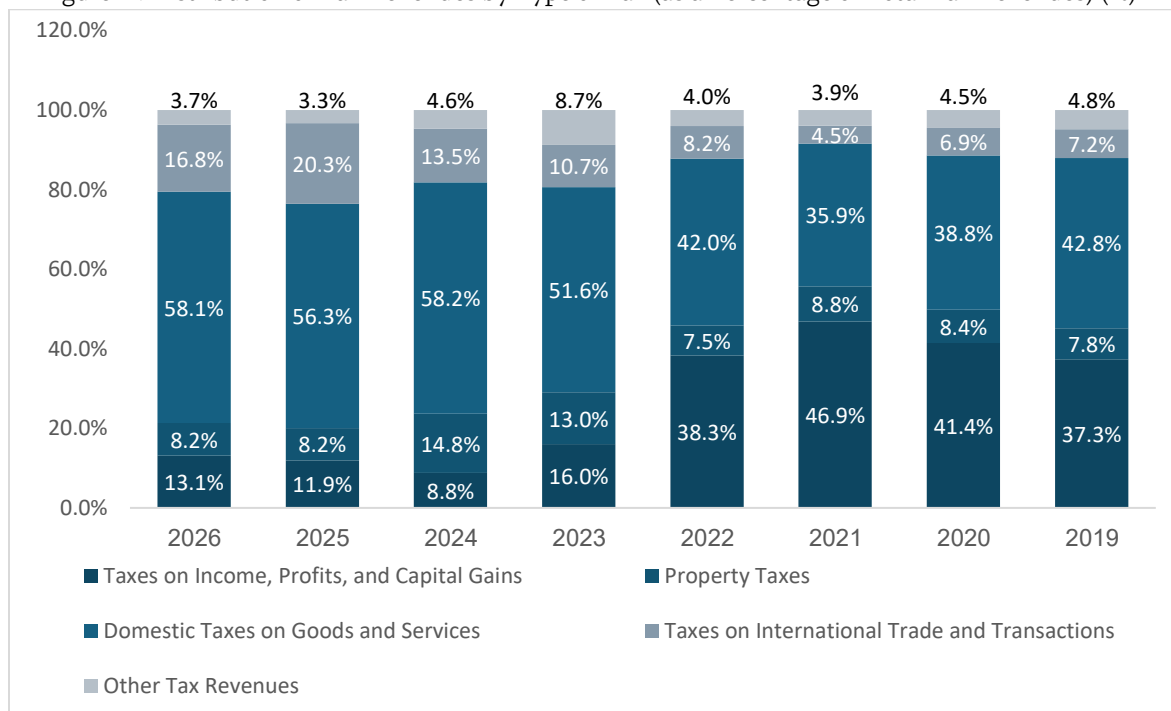
2. Noticeable Recovery in Trade-Related Revenues:

Taxes on international trade (customs duties) recorded a steady and significant recovery. After remaining modest before the crisis (4.5%–7.2% during 2019–2022), their share surged to between 10.7% and 20.3% during 2023–2025. This growth is primarily the result of the “customs dollar” decision, which linked customs duties to an exchange rate closer to the market rate, thereby greatly increasing their nominal value.

3. Collapse of Income and Profit Taxes (Direct Taxes):

Taxes on income, profits, and capital experienced a severe contraction. After a temporary rise between 2020 and 2022 (peaking at 46.9% in 2021) due to delayed tax settlements and base adjustments, their contribution plummeted dramatically to 16.0% in 2023, stabilizing at very low levels, between 8.6% and 11.9%, in 2024–2026. This collapse can be attributed to several factors: erosion of nominal wages and profits caused by inflation, economic slowdown and declining incomes, weak tax compliance amid the expansion of the cash economy, collapse of the banking sector, which undermined both reporting and collection mechanisms.

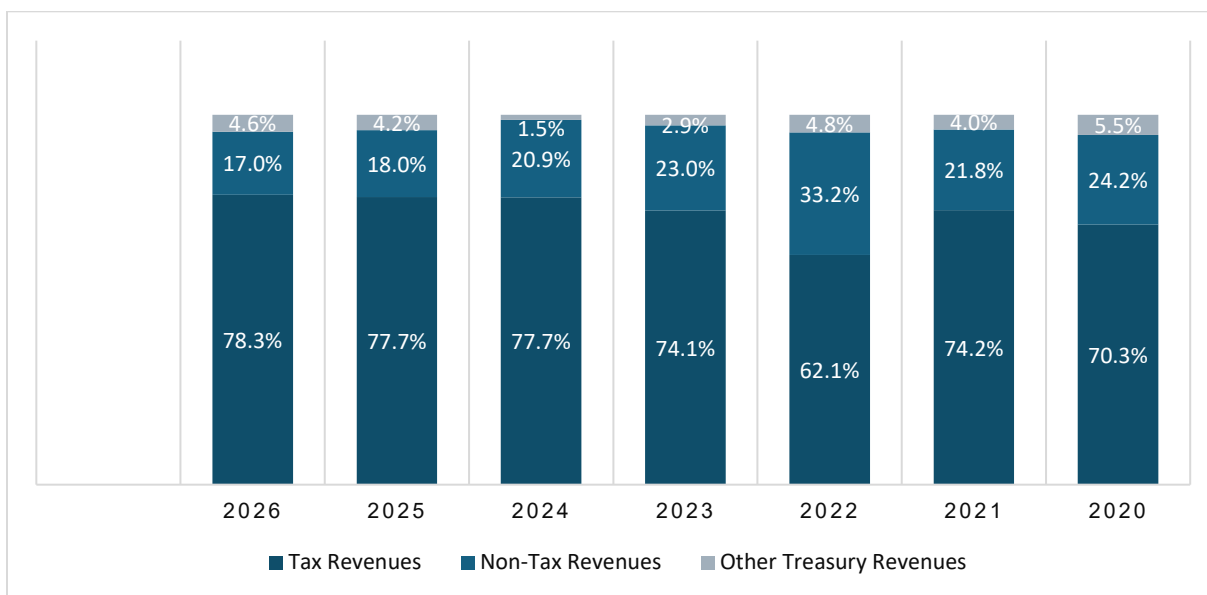
Figure 11: Distribution of Tax Revenues by Type of Tax (as a Percentage of Total Tax Revenues) (%)



Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

It is noteworthy that the structure of income and capital taxes in 2019 clearly reflected an economic model dominated by the financial and banking sectors (see Figure 12).

Figure 10: Share of Tax and Non-Tax Revenues in Total Revenues (%)



Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

The analysis of tax revenues goes beyond their total volume to examine their internal composition, which is essential to understanding the fairness and sustainability of the tax system. Deconstructing Lebanon's tax revenue structure for the period 2019–2026 reveals a profound and structural transformation: the economic crisis completely reshaped the sources of taxation, shifting the burden from direct taxes on income and profits—which are inherently more equitable—toward indirect taxes on consumption and trade, which are regressive by nature and exacerbate inequality. The implications of this shift for the economy and society can be understood through the following analysis (see Figures 11 and 12):

2. Tax Revenues: Analytical Reading of Main Trends by Type of Tax (2019–2026)

1. Growing Dominance of Consumption Taxes (Indirect Taxes):

The most striking transformation is the massive increase in the share of domestic taxes on goods and services, primarily the Value Added Tax (VAT). This share jumped from 42.8% of total tax revenues in 2019 to 58.1% in 2026. This sharp rise, which accelerated after 2022, does not reflect an actual increase in consumption but rather a nominal expansion of the tax base driven by hyperinflation and the adjustment of the official exchange rate used in calculating and collecting these taxes and fees.

Third: Revenues

The structure of public revenues reflects, to a large extent, the stability and resilience of a state's public finances and its ability to sustainably fund expenditures. Analyzing Lebanon's tax and non-tax revenue sources over the 2019–2026 period provides a clear view of how the revenue framework has been affected by severe monetary and economic shocks, while also revealing the shifts in taxation policies adopted in response to the crisis.

1. Total Revenues: Analytical Reading of Main Trends (2019–2026)

The data presented in Figure 10 show a clear dominance of tax revenues as the main component of total public revenues, averaging 74% throughout the period. However, this share has fluctuated significantly, reflecting the different phases of the crisis and the corresponding policy responses:

1. Pre-Adjustment Phase (2019–2021):

Tax revenues remained relatively stable at a high level, accounting for 73.2% in 2019, declining slightly to 70.3% in 2020, and then rising again to 74.2% in 2021. During this period, the revenue structure maintained its traditional composition, with minimal change in the sources or nature of collection.

2. The Year of Shock and Distortion (2022):

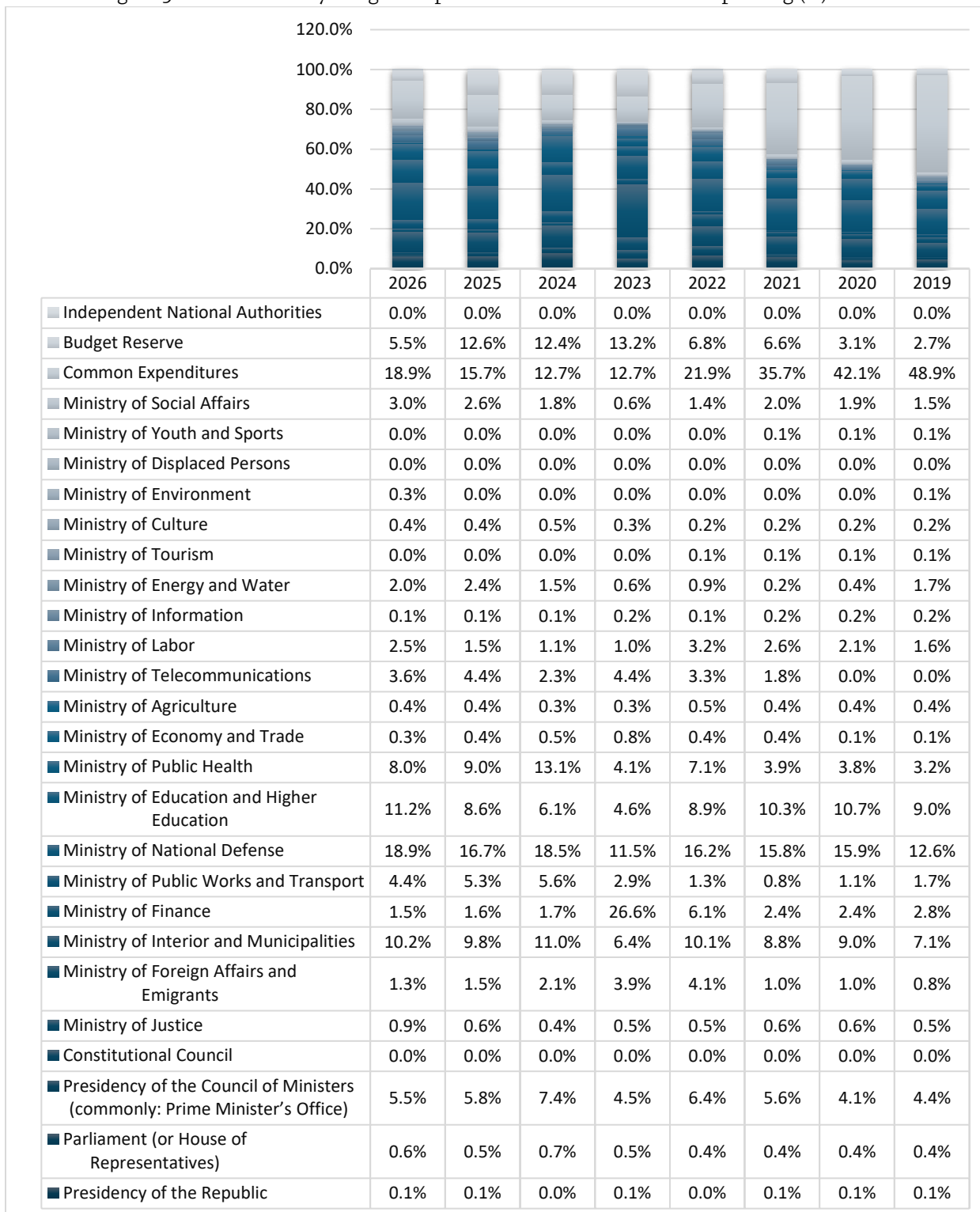
The year 2022 marked an exceptional and concerning turning point, as the share of tax revenues dropped sharply to 62.1%, the lowest level of the entire period. In contrast, non-tax revenues soared to an unprecedented 33.2%. This development is attributed to three main factors:

- *Erosion of the real value of tax collection:* Driven by economic contraction, multiple exchange rates, and runaway inflation, while tax bases continued to be assessed nominally at outdated official exchange rates, resulting in a sharp decline in their real value.
- *Decline in tax collection efficiency:* Caused by the deterioration of public administration, widespread vacancies, and growing corruption and bribery.
- *Reliance on fees and tariffs:* The government turned increasingly to non-tax sources, such as service fees, tariffs, and exceptional charges, as a quick, temporary solution to offset the sharp shortfall in tax collection.

3. Nominal Adjustment Phase (2023–2026):

Starting in 2023, the share of tax revenues began to recover rapidly, rising to 74.1%, then stabilizing at 77.7% in 2024–2025, and reaching 78.3% in 2026. This recovery was a direct outcome of adjustment measures undertaken by the authorities, chiefly the revision of tax bases and customs duties to align more closely with the market exchange rate. These adjustments led to a substantial increase in the nominal value of tax revenues.

Figure 9: Classification by Budget Chapters as a Share of Total Public Spending (%)



Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

3. Strengthening Spending on Vital Social Sectors:

The growing allocations to the Ministries of Public Health and Education represent a direct response to the social and economic repercussions of the crisis. The Ministry of Public Health's share of the total budget recorded a major surge in 2024 (13.1%), driven by the sharp rise in hospitalization and medicine costs, and by the state's greater assumption of citizens' healthcare burdens following the collapse of their purchasing power. It is worth noting that this increase came belatedly, as a corrective measure after the lifting of medicine subsidies. Similarly, the budget of the Ministry of Education and Higher Education rose significantly to 11.2% in 2026, mainly due to higher teacher salaries and the escalating operational costs of public educational institutions.

4. Chronic Marginalization of Investment and Infrastructure Spending:

The persistent weakness of spending on infrastructure ministries remains one of the most alarming features. The Ministry of Public Works and Transport maintained a minimal share (between 1.7% and 5.6%), while the modest allocations to the Ministry of Energy and Water (0.2%–2.4%) conceal the substantial off-budget cost of subsidizing fuel for Électricité du Liban (EDL). Despite government efforts to contain these subsidies, they continue to impose a major hidden burden on public finances. Overall, this chronic neglect of capital expenditure exacerbates citizens' suffering and blocks any meaningful prospect for economic recovery, given the ongoing postponement of structural reforms.

5. Limited Shares for Other Ministries:

Most other ministries, including Justice, Economy, Agriculture, Culture, and Information, continue to receive marginal allocations, generally below 1% each. This extreme concentration of expenditure severely limits the state's ability to fulfill its regulatory and developmental functions in other vital sectors.

3. Distribution of Public Expenditures by Administrative Entities (2019–2026)

The analysis of public expenditure distribution by ministries and administrative institutions in Lebanon for the period 2019–2026, as illustrated in Figure 9, provides an in-depth view of how the state's priorities are translated into financial allocations. The data reveal a spending structure that clearly reflects a concentration of resources in a limited number of sovereign and essential service sectors, at the expense of investment and developmental spending. This section seeks to deconstruct these trends, interpret their policy implications, and offer recommendations to enhance the efficiency and transparency of Lebanon's public finance system.

Analytical Reading of Main Trends (2019–2026)

1. Centralized Spending and the Shift toward Conditional Decentralization:

The decline in the share of “common expenditures”, from 48.9% in 2019 to 18.9% in 2026, stands out as the clearest indicator of a structural shift in budget management. This trajectory reflects a gradual transition from a highly centralized allocation system, where large aggregate budget items covered cross-ministerial obligations such as public debt servicing, transfers, and compensations, toward a more detailed distribution across ministries. The significant reduction in the common expenditures category (which mainly included the budget reserve) was redistributed across other specific budget lines, as discussed later.

In parallel, the sharp increase in the budget reserve, from 2.7% in 2019 to a peak of 13.2% in 2023, indicates the government's attempt to create fiscal buffers to cope with exchange rate volatility and unforeseen costs. While such a measure may be understandable in the context of crisis management, it nonetheless poses a challenge to transparency and accountability, as it grants the executive branch wide discretion to reallocate funds outside parliamentary oversight.

2. Predominance of Security and Defense Spending:

The data confirm the absolute priority accorded by the government to the security and defense sectors. The Ministry of National Defense maintained a large and growing share, rising from 12.6% in 2019 to 18.5% in 2024, and reaching 18.9% in the 2026 budget. Meanwhile, the Ministry of Interior and Municipalities accounted for 7.1% to 11.0%, reflecting the heavy fiscal burden of covering military and security personnel wages and operating costs amid persistent and escalating security challenges.

- Figure 8 (as a share of GDP): Tells an entirely different story. Actual social protection spending fell from 6.4% of GDP in 2019 to only 2.1% in 2021.

In real terms, the state did not increase its spending on social protection; rather, it allocated a *larger portion of a shrinking budget* to that item. This does not reflect an expansion of the social safety net but rather a shift toward managing extreme poverty with rapidly diminishing tools and resources. The real value of such support has eroded severely.

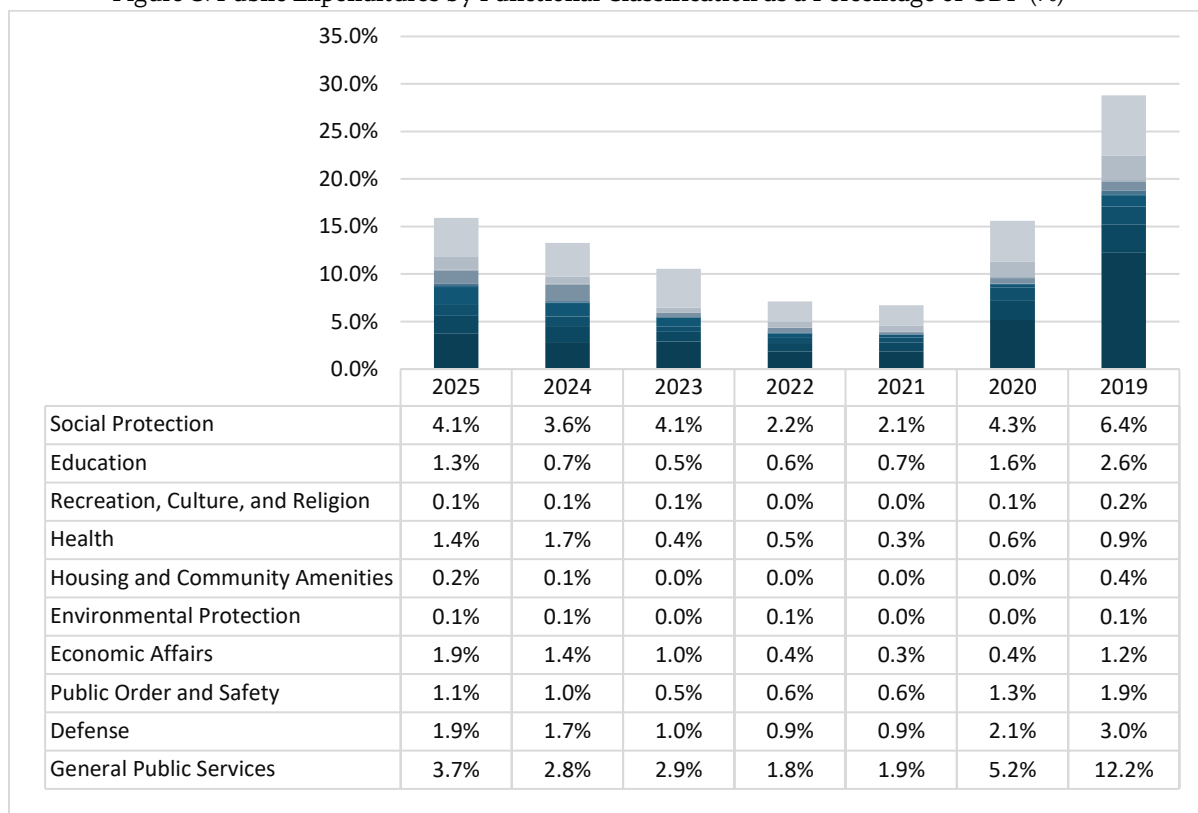
d. Erosion of Core Sectors (Education and Health)

The data paint a bleak picture of essential public services, which have been nearly erased from the state budget relative to the size of the economy:

- Education: Dropped from 2.6% of GDP in 2019 to only 0.5% in 2023.
- Health: Fell from 0.9% of GDP in 2019 to 0.3% in 2021.

These figures fall far below any international benchmark required for the proper functioning of these sectors. They reflect an almost complete functional withdrawal of the state from its role in providing vital public services, leaving households and donor institutions to shoulder the burden entirely.

Figure 8: Public Expenditures by Functional Classification as a Percentage of GDP (%)



Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

The analysis of public expenditures in relation to their economic magnitude, i.e., as a share of GDP, illustrated in Figure 8, shows a sharp decline in total public spending from 29.0% of GDP in 2019 to a low of only 6.8% in 2021. This represents a deep erosion of the state's capacity to provide services and fund its core functions. The analysis further reveals that the rise in the share of *social protection* (as seen in Figure 7) was merely a relative priority, while actual spending on it (as a share of GDP) collapsed significantly, underscoring the depth of the crisis. The main trends illustrated in the figure are analyzed below:

a. The Collapse of the State's Financial Scale

The most striking trend is the dramatic drop in total public expenditure as a percentage of GDP.

- 2019 (pre-crisis): Total spending amounted to 29.0% of GDP.
- 2020 (onset of crisis and debt default): Spending was nearly halved, falling to 15.6%.
- The bottom (2021–2022): Spending hit historic lows, 6.8% in 2021 and 7.1% in 2022.

This collapse directly reflects the financial crisis and is driven by two main factors:

- Collapse of public revenues: The state's tax base eroded dramatically in real terms.
- Hyperinflation: Inflation inflated the *nominal GDP* (the denominator in the ratio) far faster than the state could adjust its spending (the numerator), causing the spending ratio to shrink sharply.

b. Disintegration of Traditional Spending Components (Debt Servicing)

This figure reinforces the earlier analytical finding:

- Public authorities and general services accounted for 12.2% of GDP in 2019, a large figure reflecting the heavy burden of public debt servicing.
- Following the debt default in March 2020, this component collapsed to just 1.8% of GDP by 2022.

This demonstrates that the “restructuring” observed in Figure 7 was not a deliberate strategic choice, but rather an inevitable consequence of halting interest payments, effectively causing the disappearance of the single largest expenditure item from the budget.

c. The Social Protection Paradox

This is the most analytically significant observation when comparing the two figures:

- Figure 7 (as a share of total spending): Showed that social protection became the top priority, rising from 22.1% to 38.8% of the budget.

- Growth in Economic Affairs:

Spending on economic affairs followed a clear upward trend, rising from 4.1% in 2019 to 10.1% in 2026, peaking at 11.9% in 2025.

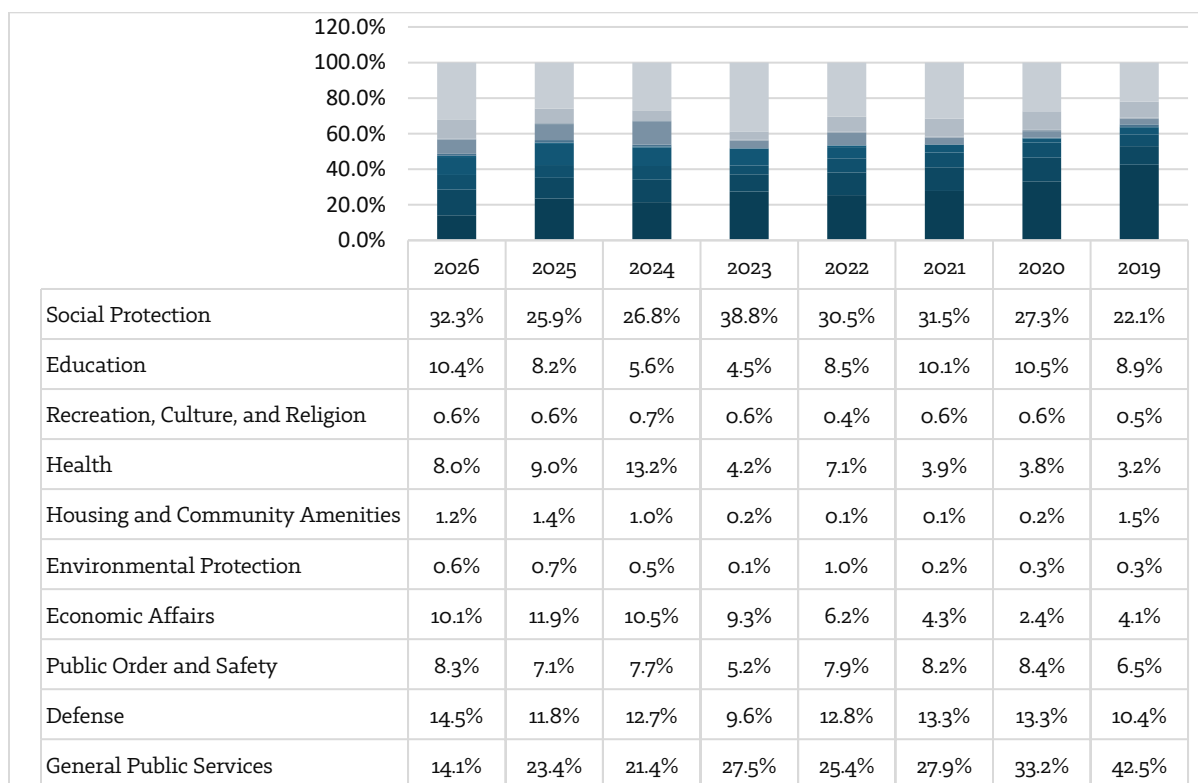
- Sustained Defense Spending:

Defense remained a significant and relatively protected budget item, consistently representing 10%–14% of total expenditure throughout the period. This suggests that defense allocations are largely non-discretionary.

- Marginal Allocations:

Spending on environmental protection, housing and community amenities, religion, culture, and recreation remained extremely limited, jointly accounting for less than 3% of total expenditure in any given year. This confirms the persistent lack of priority given to developmental, environmental, and cultural spending, especially amid the ongoing fiscal distress.

Figure 7: Public Expenditures by Functional Classification as a Share of Total Public Spending (%)



Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

- Public Authorities and General Services:

This category, which traditionally includes public administration and, crucially, public debt servicing (interest payments), represented the largest share of spending in 2019, at 42.5%. Since then, it has entered a steep and continuous decline, projected to fall to only 14.1% by 2026. This substantial reduction may implicitly indicate a de facto or de jure restructuring of public debt obligations, fundamentally altering the baseline of state expenditures.

- Social Protection:

In contrast, social protection has risen to become the dominant expenditure category. It grew from 22.1% in 2019 to 31.5% in 2021, followed by a massive jump to 38.8% in 2023. It is expected to remain the largest item at 32.3% in 2026. This trend strongly indicates a policy shift toward support programs, social safety nets, and cash transfers, a direct response to the surge in poverty and social hardship after the 2019 financial collapse. The data also highlight severe fluctuations and temporary pressure on basic public services, particularly in 2023, coinciding with the peak in social protection allocations.

- Education:

After maintaining a relatively stable share of around 8.5%–10.5% between 2019 and 2022, spending on education dropped sharply to only 4.5% of total expenditure in 2023, reflecting acute short-term strain on the sector, before a projected recovery to 10.4% by 2026.

- Public Order and Safety:

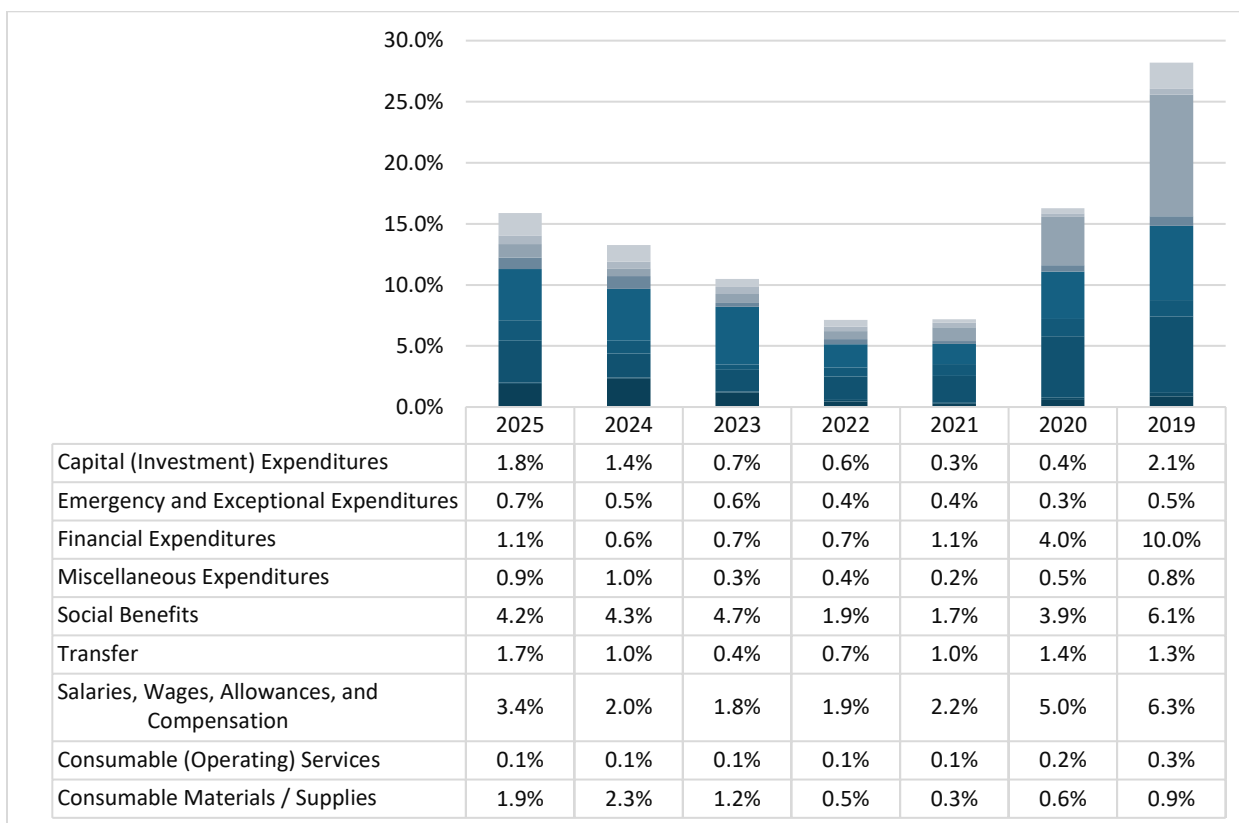
This sector followed a similar pattern, declining from a stable range (7.9%–8.4%) during 2019–2022 to a low of 5.2% in 2023, before returning to its usual share in the following years.

- Health:

Health expenditure displayed the most volatile behavior. It remained low (3%–4%) until a rise in 2022 (7.1%), followed by an exceptional jump to 13.2% in 2024. These fluctuations reflect crisis-related health spending, such as medicine subsidies or hospital support, rather than a sustained strategic increase in healthcare financing. The compression observed in 2023 indicates that the expansion of social protection spending came at the direct expense of other core state functions, including education and public safety.

Other expenditure categories showed the following patterns:

Figure 6: Current and Investment Expenditures as a Percentage of GDP (%)



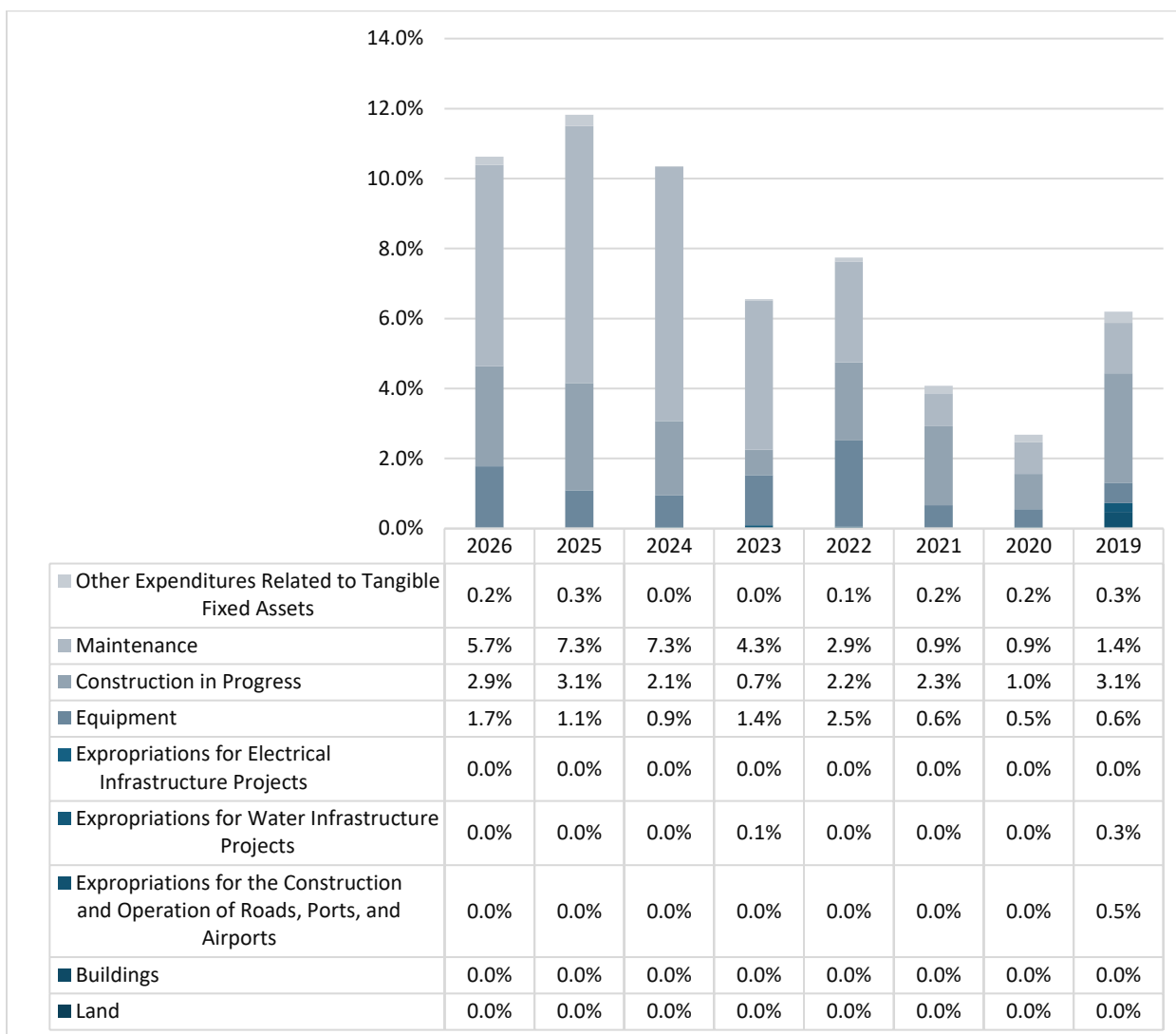
Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

2. Public Expenditures by Government Function (COFOG) in Lebanon, 2019–2026

Data on public expenditures by functional classification in Lebanon for the 2019–2026 period reveal a profound structural shift in state budget priorities, driven by the ongoing crisis. The analysis points to a radical reorientation away from spending on general public services, historically the largest component, often tied to public debt servicing and administrative costs, toward social protection. This shift, especially evident from 2020 onward, reflects the government's redirection of public funds toward social support mechanisms in response to the severe socioeconomic crisis. However, this reprioritization came with sharp fluctuations and mounting pressure on other essential sectors, particularly education and health, highlighting difficult trade-offs within the budget.

The most significant trend in the dataset is the complete reversal of the two largest spending categories (Figure 7):

Figure 5: Detailed Investment Expenditures as a Share of Total Public Spending (%)

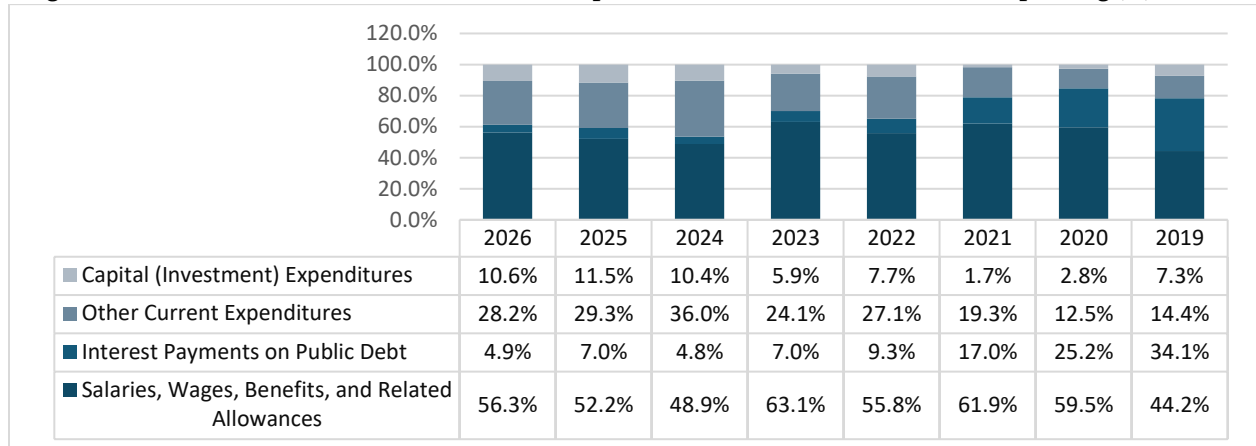


Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

In sum, the structure of public expenditure during the 2019–2026 period reflects the reality of an economy undergoing a deep crisis, where available resources have been directed toward immediate priorities, mainly the payment of salaries and the maintenance of minimal public services. The result is a budget that barely manages to “keep things running” but fails to perform its fundamental role as a driver of growth, a mechanism for wealth redistribution, or a tool for ensuring social stability. The absence of productive investment in new infrastructure and the modernization of equipment not only leads to the deterioration of public assets but also hinders the attraction of much-needed private investment, both domestic and foreign.

- **Other Current Expenditures: Meeting Accumulated Requirements:** The share of this category, which includes transfers and other operational expenditures, fluctuated significantly, ranging between 12.5% at its lowest and 36.0% at its highest. These expenditures cover various service provisions, consumable materials, and scattered social transfers.

Figure 4: Breakdown of Current and Investment Expenditures as a Share of Total Public Spending (%)



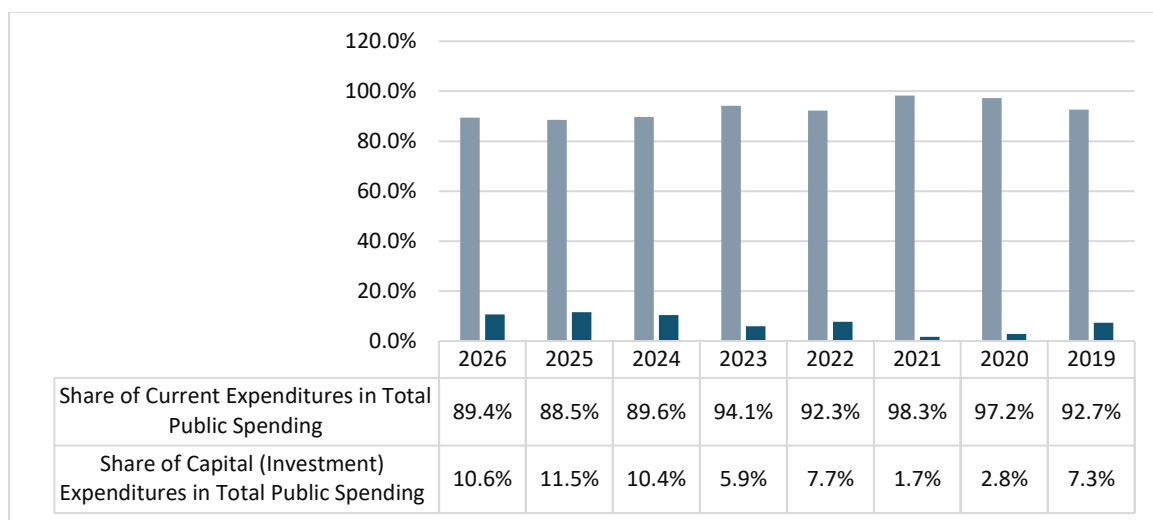
Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

C. Nature of Capital Expenditure: “Restorative” Rather Than “Developmental”

- An analysis of the components of Lebanon’s already limited capital expenditure reveals a deeper reality: the current budget lacks a long-term developmental vision. The prevailing character of investment spending is restorative, aimed at maintaining existing assets rather than developmental, which would expand productive capacity and stimulate sustainable growth.
- *Dominance of Maintenance and Completion of Ongoing Projects:* The largest portion of capital expenditure is concentrated in two categories: essential maintenance (reaching up to 7.3% of total spending in 2024–2025) and construction works in progress (up to 3.1% in 2025–2026). This concentration indicates that investment efforts are directed primarily toward keeping existing assets operational and completing old projects linked to contractors’ rights, rather than launching new initiatives.
- *Near Absence of Major New Projects:* Data shows an almost complete lack of spending on land acquisitions for large infrastructure projects. Budget lines for land purchases related to electricity, water, roads, ports, or airports are nearly nonexistent throughout the period (except for 0.5% in 2019). This underscores the budget’s inability to finance new strategic projects capable of generating a qualitative leap in the investment climate and the broader economy.
- *Modest Spending on Equipment:* Spending on equipment remained modest and inconsistent, reflecting the absence of a stable, systematic plan for modernizing public sector’s machinery and facilities.

By contrast, investment expenditures were the primary casualty of the crisis, dropping sharply from 7.3% in 2019 to historically low levels of 2.8% in 2020 and 1.7% in 2021. Although these expenditures rose to 10.4%, 11.5%, and 10.6% in the 2024, 2025, and 2026 budgets respectively, public investment spending remains insufficient to meet the accumulated infrastructure maintenance needs after many years of neglect, let alone to cover emerging modernization demands and the mounting costs of reconstruction.

Figure 3: Evolution of Current and Investment Expenditures as a Share of Total Public Spending (%)



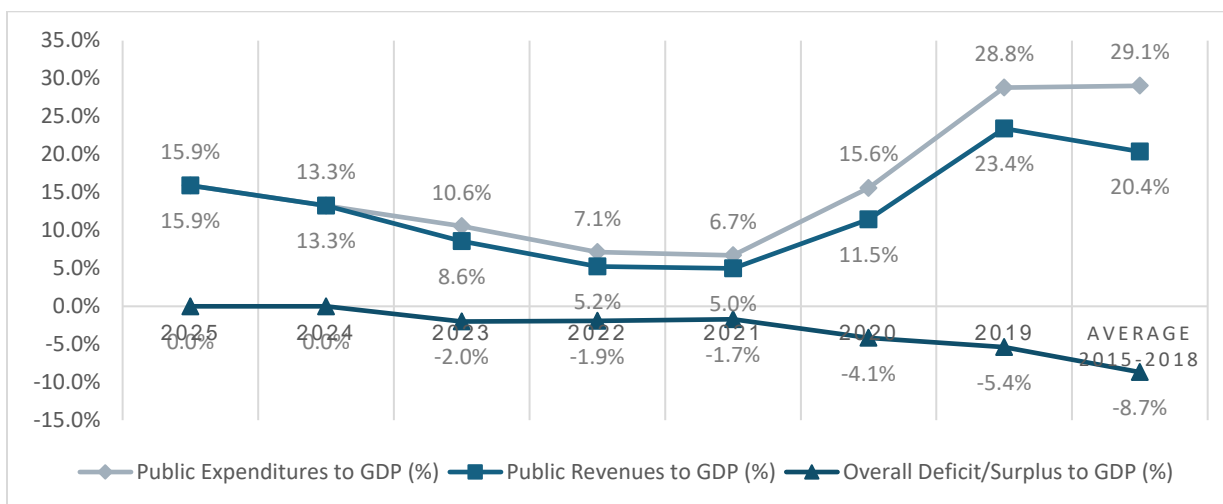
Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026)

B. Deconstructing the Structure of Expenditures: Who Consumes the Budget?

A closer look at the components of public spending reveals the priorities that guided budget preparation during this challenging period:

- **Wages and Salaries:** The wages and salaries component, along with related benefits, formed the backbone of public expenditure. Its share rose from 44.2% in 2019 to a peak of 63.1% in 2023, before declining slightly to stabilize at around 52% in 2025–2026. This increase in wage costs was driven primarily by the successive adjustments imposed by rampant inflation, rather than by any expansion in employment, which had already been effectively frozen prior to the crisis.
- **Decline in the Burden of Interest Payments:** The share of interest payments dropped dramatically, from 34.1% of total expenditure in 2019 to 4.8% in 2024. This decline does not reflect improved debt management; rather, it is directly linked to the cessation of payments on a large portion of external debt and the re-pricing of domestic debt costs in Lebanese pounds.

Figure 2: Total Public Revenues and Expenditures as a Percentage of GDP (%)



Source: Prepared based on draft and enacted public budget laws (2019–2026), average exchange rate estimates, and World Bank data.

The conclusion is that the proclaimed “zero deficit” is not merely a misleading figure, it is a symbol of a strategy that deliberately ignores the two greatest challenges facing the country: the sovereign debt and financial loss crisis, and the urgent need for reconstruction. Without confronting these two challenges with transparency and courage, any talk of financial stability remains nothing more than ink on paper, concealing a future fraught with far greater risks.

Second: Public Expenditure

1. Public Expenditures by Economic Classification

An in-depth analysis of Lebanon’s public expenditure structure over the 2019–2026 period reveals a chronic structural imbalance, where operational spending overwhelmingly dominates at the expense of productive investment. This deepening distortion paints a clear picture of a budget primarily designed to maintain the continuity of existing authorities rather than to stimulate economic growth or build a stable and sustainable financial future.

A. General Structural Imbalance: The Absolute Dominance of Current Expenditures

The most prominent feature of the budget structure is the overwhelming share of current expenditures, which accounted for between 89.1% and 98.3% of total spending throughout the period. This reflects a rigid expenditure pattern heavily concentrated on covering operational costs, leaving a very narrow fiscal margin for capital investment.

amounts to creating a false accounting balance—one achieved at the expense of economic reality and social justice. This approach does not address the crisis; it merely postpones it and conceals its real dimensions.

2. Fragility of Financial Planning and Lack of Credibility

- *Immediate exposure of the structural deficit:* The financial plan relies on overly optimistic assumptions regarding revenue generation. Any failure to meet projected revenues will immediately expose the underlying structural deficit that remains unaddressed, undermining the credibility of the entire framework.
- *Data gap:* Financial planning is further weakened by dependence on outdated and inaccurate data. Even in the first draft of 2026 budget³, the most recent official figures on revenue collection date back to 2021, revealing a severe transparency and accountability gap.

3. Neglect of Essential National Priorities and Abdication of Responsibility

- *Fiscal shortfall and moral disengagement:* Drafting a balanced budget on paper while deliberately ignoring the real cost of rebuilding the infrastructure and social fabric destroyed by the ongoing "Israeli" aggression is not merely a financial shortcoming; it represents an abdication of the state's fundamental responsibility toward its citizens, even though symbolic initiatives.
- *Delayed recovery and mortgaging the future:* This approach traps the economy and public finances in a vicious cycle, delaying genuine recovery and tying the country's future to foreign aid under difficult conditions and at higher costs.
- *Magnitude of the unaccounted challenge:* It is noteworthy that the estimated direct cost of reconstruction is around USD 6.8 billion⁴, exceeding the total projected public expenditure for 2026, estimated at USD 5.9 billion, based on the exchange rate adopted in the budget.

³ The revenue collection data for 2024 was included in the second version of the 2026 budget.

⁴ World Bank. 2025. "Lebanon Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA)." Washington, DC: The World Bank.

This inflated state role was reflected in extensive spending on subsidies and public employment, an unsustainable model dependent on excessive borrowing. With a financial gap of –5% of GDP, the deficit was not cyclical but rather structural, deeply rooted in the economic framework. The rapid deterioration in 2020 marked the collapse of this model, signaling the exhaustion of the financial system's ability to generate revenue at a pace sufficient to cover rising expenditures, after depleting most fiscal resources, including tax revenues.

Phase Two (2021–2023): Economic Adjustment through Hyperinflation

During this stage, the state resorted to hyperinflationary financing as a harsh corrective mechanism for its deteriorating financial reality. The drop in public spending to only 7% of GDP was not a routine decline but reflected a massive contraction in the state's functions and role. When inflation explodes, nominal GDP grows at astronomical rates; since state budgets are approved in nominal terms and remain relatively rigid, their real value evaporates, causing a dramatic collapse in the ratio of public spending to GDP. This was not a voluntary contraction but a forced contraction, dictated by the dynamics of the crisis.

The most telling indicator is that the deficit remained at –2% of GDP despite this drastic contraction, confirming that the problem lay not only in spending levels but also in the collapse of the tax collection system. This means that the structural dysfunction of public finance persisted even after the state's functional reduction.

Phase Three (2024–2026): Engineering the “New Normal”

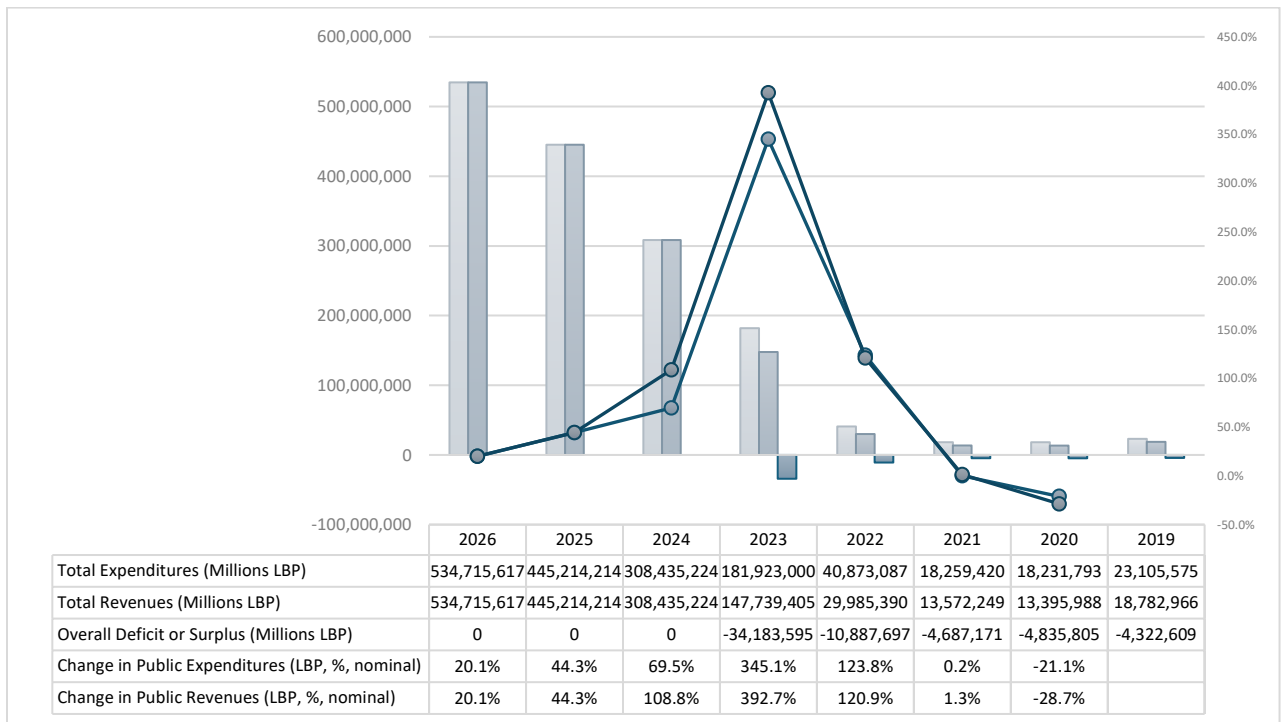
This phase is portrayed as a strategic transition from crisis management to the establishment of a new financial model, one that fixes both revenues and expenditures at around 16% of GDP, thereby making any return to the pre-crisis scale of state activity practically impossible.

This shift toward a smaller public sector and a more austere budget is most clearly expressed in the declared goal of achieving a “zero deficit” (0% of GDP), a cornerstone of the adopted financial policy. This goal serves as a key tool for polishing the state's image and projecting misleading signals of fiscal discipline, ostensibly to restore confidence among international financial institutions and donor entities. However, this policy is far removed from the “financial engineering” typically associated with crises; it deepens and prolongs the crisis over time.

The implications of this misleading financial policy are serious, most notably the following:

1. Erosion of Transparency and Postponement of the Structural Collapse
 - *A fictitious accounting balance:* Achieving a “zero deficit” through the selective exclusion of public debt servicing (especially Eurobonds) and the future costs of reconstruction

Figure 1: Total Public Revenues and Expenditures (in million LBP)



Source: Prepared based on an analysis of draft and enacted public budget laws (2019–2026)

The analysis of public finance developments as a percentage of GDP (as shown in Figure 2 below) goes beyond mere numerical observation to present a comprehensive economic narrative that reveals a fundamental transformation in the state's role. This transformation unfolded amid the structural crisis and the logic of the financial policies adopted, shedding light on the hidden risks of the "zero-deficit" strategy, particularly given the complete absence of public debt restructuring costs, as well as the financial burdens of war and reconstruction, from the official accounts.

Phase One (2015–2020): Symptoms of an Unsustainable Model

This phase was not merely a prelude to the crisis; it was its very incubator. Between 2015 and 2018, total public expenditure averaged about 29.1% of GDP, accompanied by an overall deficit of -8.7%. During this period, the foundations of Lebanon's prevailing economic model began to erode, culminating in the full-scale financial collapse that emerged publicly in late 2019. The fact that public spending reached nearly 29% of GDP in 2019 indicates that the state's economic role had expanded far beyond its real financing capacity.

First: Total Revenues and Expenditures

Lebanon's public finances between 2019 and 2025 can be divided into two distinct phases, each reflecting fundamentally different economic priorities and policy orientations, as follows:

Phase One: Continuation of the Structural Deficit (2019–2023)

This period was marked by a sharp financial imbalance, characterized by a steadily widening gap between state expenditures and revenues. The most prominent feature was the exponential inflation of financial figures. Total public spending rose from around 18 trillion Lebanese pounds in 2021 to 181 trillion pounds by 2023. However, this massive increase was not indicative of real economic expansion, but rather the direct result of hyperinflation and the adjustment of the official exchange rate adopted by the government in its budget estimates, thus inflating the figures without any actual improvement in real economic conditions.

Although revenues recorded a nominal increase during this phase, they remained far below the enormous growth in expenditures, leading to a structural and persistent deficit that reached critical levels, peaking at -26.6% of expenditures in 2022, compared to -25% in 2020 and 2021. Although this ratio declined to -18.8% in 2023, it remained a clear indicator of the severe financial pressures faced by the public treasury.

Phase Two: The Zero-Deficit Approach (2024–2026)

This phase represents a complete shift in financial policy, with the adoption of a new approach aimed at achieving absolute budgetary balance. The defining feature of the financial framework for the years 2024–2026 is the setting of the deficit at zero for three consecutive years, with the stated goal of fully aligning planned expenditures with projected revenues.

For example, in the 2026 budget, both total revenues and total expenditures were set at exactly 534,715,617 million Lebanese pounds, following a continuous upward trajectory in the overall budget size. This confirms that inflationary effects and exchange rate dynamics remain key factors in financial planning, even amid efforts to achieve balance.

While this apparent shift may seem like a notable financial achievement, a deeper analysis, drawing on the political economy of public finance, reveals a far more complex reality. Presenting a zero-deficit budget often reflects an attempt to evade the crisis, through the deliberate concealment of latent financial risks and substantial off-budget liabilities, foremost among them the sovereign debt service related to Eurobond obligations.

Introduction

The public budget in Lebanon has acquired exceptional importance in the current phase, serving as an analytical tool that reflects the fiscal policies of the official authorities in managing the financial collapse and its repercussions, exacerbated by the recent Zionist aggression, which has intensified the economic and social crisis.

This crisis is not the result of coincidence or a transient external shock; rather, it stems from decades of unsustainable political practices, corruption, and mismanagement of financial and economic affairs. At its core lies a rentier model rooted in clientelism, political and sectarian favoritism, and the dominance of a political–financial elite that has drained state resources and institutions for its own interests and ends.

The war, blockade, and U.S.–Western–Gulf sanctions have further amplified the effects of this collapse by deepening the fiscal deficit, widening social disparities, and undermining the state's capacity for recovery.

This report aims to provide a descriptive and in-depth analytical reading of Lebanon's fiscal policy during the period 2019–2026, based on the laws and draft bills related to public budgets. It also examines the evolution of revenue and expenditure items in parallel with the progression of the crisis, with the goal of identifying the indicators and transformations affecting the prevailing economic model and the social contract between the state and society.

The central hypothesis of this report is that the striking shift from chronic structural deficits in previous budgets to the so-called “zero deficit” in the 2026 draft budget does not reflect genuine economic recovery or actual fiscal discipline. Rather, it represents an advanced form of “creative accounting”¹, aimed at fabricating an illusion of financial stability primarily directed toward the international community, particularly the International Monetary Fund (IMF).

However, the IMF warned in its latest statement that the fiscal framework of the 2026 budget lacks credibility². It is based on unrealistic assumptions regarding revenues and expenditures, while neglecting the essential structural reforms that constitute a prerequisite for any genuine rescue plan. The Fund stipulates that any increase in expenditure must be accompanied by effective measures to enhance revenues, including improvements in tax and customs collection; otherwise, the budget will remain a cosmetic attempt to embellish figures without addressing the underlying deficit.

¹ Amat, Oriol and Gowthorpe, Catherine, *Creative Accounting: Nature, Incidence and Ethical Issues* (April 2004).

UPF Working Paper No. 749, Available at

SSRN: <https://ssrn.com/abstract=563364> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.563364>

² International Monetary Fund (IMF). (26 September 2025). IMF Staff Concludes Visit to Lebanon. Washington,

DC.URL : <https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/09/25/pr-25316-lebanon-imf-staff-concludes-visit-to-lebanon>

Table of contents

Introduction.....	5
First: Total Revenues and Expenditures.....	6
Phase One: Continuation of the Structural Deficit (2019–2023).....	6
Phase Two: The Zero-Deficit Approach (2024–2026).....	6
 Second: Public Expenditure.....	 10
1. Public Expenditures by Economic Classification.....	10
2. Public Expenditures by Government Function (COFOG) in Lebanon, 2019–2026.....	14
3. Distribution of Public Expenditures by Administrative Entities (2019–2026).....	19
 Third: Revenues.....	 22
1. Total Revenues: Analytical Reading of Main Trends (2019–2026)	22
2. Tax Revenues: Analytical Reading of Main Trends by Type of Tax (2019–2026)	23
3. Analytical Reading of Main Trends in Direct and Indirect Taxes	26
 Conclusion.....	 30
Sources.....	32



Studies and Reports: A non-periodic series that addresses essential issues

Title: Financial Policies in Lebanon An Analytical Reading of Public Budget Data (2019–2026)

Publisher: The Consultative Center for Studies and Documentation

Author: Zahraa Berro

Publication date: November 2025

Issue No: Forty Five

Copyright reserved to the Center

All copyrights are reserved to the Center. Therefore, it is not permissible to copy any part of the report, store it in any information storage and retrieval system, or transmit it by any means, whether ordinary, electronic, magnetic, or mechanical tapes, CDs, reproduction, recording, or otherwise, except in limited cases of quotation for the purpose of scientific study and benefit. The source must be mentioned.

Address: Bir Hassan - Al-Assad Avenue - Behind Wayla Restaurant – Al-Wourod Building – First floor

Tel: 01/836610

Fax: 01/836611

Postal Code: 10172010

P.o. Box: 24/47

Beirut- Lebanon

E.mail: dirasatccsd@gmail.com

Website: <http://www.dirasat.net>

Financial Policies in Lebanon

An Analytical Reading of Public Budget Data
(2019–2026)



The Consultative Center for
Studies and Documentation

Studies and Reports

A non-periodic series that addresses essential issues

Financial Policies in Lebanon

An Analytical Reading of Public Budget Figures
(2019–2026)

Zahraa Berro

No 45 - November 2025