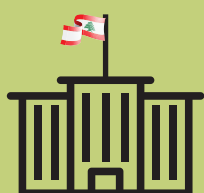


كلفة الانهيار

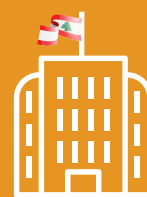
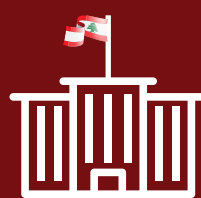
أزمة رواتب القطاع العام
في لبنان وتفكك المؤسسات



سامي زغيب
سامي عطاالله
نجيب زغيب



7 نيسان 2025



كلفة الانهيار

أزمة رواتب القطاع العام في لبنان وتفكك المؤسسات

سامي زغيب
سامي عطاالله
نجيب زغيب

7 نيسان 2025

ملاحظة

تم إنتاج هذا التقرير كجزء من تعاون مبادرة سياسات الغد مع اليونيسيف في إطار مشروع مشترك بعنوان "تحليل السياسات العامة والإصلاحات الحاسمة والدعوة لها"، لتعزيز البحوث المستقلة والدعوة للسياسات العامة. لا تؤيد اليونيسيف وجهات النظر/التحليلات/الآراء التي عبّر عنها المؤلفون.

التقرير من إعداد إبراهيم منتوفة.

الغد
سياسات
مبادرة

جدول المحتويات

1	الملخص التنفيذي
3	مقدمة
3	دولة جوفاء: أزمة تكلفة الموظفين في لبنان واستجابة الحكومة غير الفعالة
9	التعافي غير المتكافئ: الموازنات التقديرية والتوزيع غير المتوازن للموارد بين المؤسسات العامة
16	راحة قصيرة الأجل، مخاطر طويلة الأجل: كيف عمقت تدخلات المانحين التشرذم والمحسوبية
16	استعادة السيادة: خارطة طريق لإعادة بناء قدرات القطاع العام في لبنان
18	الملحق

الملخص
التفصيلي

يواجه لبنان أزمة اقتصادية غير مسبوقة بدأت في آب 2019، عرّفت انكماشًا في الناتج المحلي الإجمالي بلغ نسبة 56%، وفقدان الليرة اللبنانية 99% من قيمتها، وتجاوزت معدلات البطالة نسبة 30%. وبحلول عام 2024، تقلصت الميزانية الوطنية إلى 24% فقط من مستوياتها قبل الأزمة. ونتيجة لذلك، يعاني موظفو القطاع العام، الذين تراجع أجورهم الحقيقية بشكل حاد، صعوبة في تغطية النفقات المعيشية الأساسية، مما أدى إلى ارتفاع معدلات الغياب عن الوظيفة، وانخفاض المعنويات، وتدهور أداء مؤسسات الدولة في مجالات حيوية، لا سيّما في مجالي الصحة والتعليم. يستعرض هذا التقرير تأثير الأزمة المالية على أجور القطاع العام، مسلطًا الضوء على التفاوت في انعكاساتها على مختلف مؤسسات الدولة، وذلك من خلال ثلاث نقاط رئيسية: أولها، تتمثل في غياب الإصلاحات الهيكلية التي أدت إلى تقليص الحيز المالي المتاح للإنفاق على الموظفين؛ وثانيها، تتعّين في توزيع الموارد العامة المحدودة وفقًا لاعتبارات سياسية إلى حد كبير، لا بحسب الحاجات الإدارية الفعلية، مما أسفر عن تفاوت في استفادة بعض الإدارات والوظائف مقارنة بغيرها، وأدى إلى تباينات بين موظفي القطاع العام، أما النقطة الثالثة، فتتمثل في دور المساعدات الخارجية في توفير إغاثة مؤقتة، مع ما رافقها من تحديات مرتبطة بالاستدامة، وتأثيرها على ديناميكيات توزيع الموارد، واستقلالية مؤسسات الدولة.

النتائج الرئيسية

استجابة حكومية غير كافية

■ تأكل حاد في تكاليف الأجور

بحلول عام 2024، بلغت تكاليف الأجور 28% فقط من قيمتها التي كانت عليه عام 2019، بعدما ارتفعت ارتفاعًا محدودًا من 11% و13% في عايفي 2021 و2022 على التوالي.

■ الاعتماد على التعويضات المؤقتة

أصدرت الحكومة 14 مرسومًا بين عايفي 2021 و2024 للحدّ من تأكل الأجور في القطاع العام، من خلال بدلات النقل والمساعدات الاجتماعية، إلا أنّ الرواتب الأساسية التي تُعدّ محورية في المساهمة في حساب المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية انخفضت إلى 7% فقط من إجمالي التعويضات.

■ السياق المالي من منظور دولي

تراجعت نسبة الإنفاق على أجور موظفي القطاع العام في لبنان من 12% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2018 - متجاوزة معدلات الدول ذات الدخل المرتفع - إلى 3% فقط عام 2021، قبل أن ترتفع جزئيًا إلى 7% في عام 2024، مما وضع لبنان على قدم المساواة مع نظرائه الدوليين. ومع ذلك، ارتفعت نسبة الإنفاق على أجور الموظفين مقارنة بإجمالي الإنفاق العام بشكل حاد، وبلغت 60% في عام 2024، وهو مستوى أعلى بكثير من متوسط 15% المسجّل في الدول ذات الدخل المرتفع، و40% في المنطقة العربية.

■ إدارة مركزية صغيرة وضعيفة

صحيح أنّ الدولة تدفع رواتب 300 ألف فرد، إلا أنّ 8000 موظف يعملون بدوام كامل في الوزارات، وقد بلغت نسبة تكاليف أجورهم إلى إجمالي الإنفاق 1% فقط. أما 292 ألف موظف المتبقين (المتقاعدين، القوات الأمنية، المعلمين، الدبلوماسيين، وموظفي المؤسسات العامة) فيحصلون على نسبة 59% المتبقية من إجمالي نفقات أجور الموظفين.

■ تكريس توازن اقتصادي سلبي

شهدت النفقات العامة انخفاضًا أكثر حدة من نسبة تراجع الناتج المحلي الإجمالي، مما يلقي عبئًا غير متناسب على القطاع العام.

الموازنة التقديرية والتوزيع غير المتكافئ للموارد

■ زيادة في تقدير الميزانية

في ميزانية عام 2024، خُصّصت نسبة 40% من ميزانية رواتب الموظفين في الاحتياطيّات المالية، مقارنة بـ 1% فقط عام 2019، مما أتاح للحكومة مرونة أكبر في توزيع الموارد، لكنّه أثار تساؤلات حول مستويات الشفافية وإمكانية الرقابة البرلمانية.

■ تعاف غير متوازن بين المؤسسات

حصل موظفو المؤسسات الدبلوماسية، والدفاع، والشؤون الاقتصادية على أعلى زيادات في الرواتب، في حين تأخّرت وظائف الرقابة والقضاء والإدارة، مما يهدّد الحوكمة والمساءلة.

التدخلات الخارجية المانحة: بين الإغاثة المؤقتة والتجزئة طويلة الأمد

- دعم حيوي لكن مُجزأ: بالرغم من أنّ المساعدات الخارجية منعت الانهيار الكامل لبعض المؤسسات الرئيسية (التعليم والصحة والأمن)، فقد أثر توزيع التمويل الخارجي على الهيكلية الداخلية للقطاع العام، مما أدى إلى تفاوتات في الاستفادة من الموارد.
- فوائد غير متناسبة لجهات مُحدّدة: حصلت المؤسسات العسكرية وكبار الموظفين الإداريين على دعم مُخصّص من الجهات المانحة، في حين لم يتلقَ الموظفون المدنيون ذوو الدرجات الأدنى أي شيء تقريباً، مما فاقم التفاوت الداخلي وأضعف تماسك المؤسسات.
- مخاطر التبعية والفساد: أدّى تعامل المانحين المباشر مع وزارات مُحدّدة إلى منح الجهات الرسمية هامشاً واسعاً في توزيع الموارد، مما أثر على مستويات الشفافية والمساءلة، وقلل من فاعلية بعض الإصلاحات التي كانت تهدف المانحون من خلالها إلى تعزيز الاستدامة المؤسسية.

التوصيات

يمثّل القطاع العام اللبناني انعكاساً للأزمة الوطنية وأحد مُسبباتها في الوقت عينه؛ ذلك أنّ سنوات من المحسوبية، والتدخل السياسي، والإهمال المؤسسي، أدّت إلى إفراغ الدولة من قدراتها، وجعلتها عاجزة عن تقديم الخدمات الأساسية أو الحفاظ على سيادتها المالية. لم تنجح التدابير الطارئة المتفرّقة، ولا المساعدات الخارجية، في وقف الانهيار البنوي. لذا، لا بدّ من وضع إستراتيجية تعافٍ موثوقة تستند إلى أسس اقتصادية ومؤسسية سليمة لإعادة بناء قدرات الدولة.

يرتكز جوهر هذه الجهود على التحوّل من نظام الزبائنية إلى حوكمة مهنية قائمة على الكفاءة والجدارة. فالمشكلة لا تكمن في حجم القطاع العام وتوسّعه الزائد بحدّ ذاته، إنّما من اختلال هيكل عميق، إذ تعاني بعض القطاعات من تضخم وظيفي، فيما تعاني أخرى من نقص حادّ في الكوادر. لذا، يجب أن يكون الإصلاح شاملاً، وموجّهاً، ومبنياً على بيانات دقيقة.

يحدّد هذا التقرير خمسة إجراءات تُعدّ أولويات أساسية:

- 1. الإصلاحات المالية والاقتصادية الهيكلية**
يُعدّ تحقيق الاستقرار الاقتصادي شرطاً أساسياً لإصلاح القطاع العام، ويتطلّب ذلك إعادة هيكلة القطاع المصرفي، وإجراء التدقيق الجنائي، وتطبيق نظام الضرائب التصاعديّة، ورقمنة عمليات تحصيل الإيرادات، واستكمال الإصلاحات الهيكلية المرتبطة بالدعم الدولي.
- 2. إحصاء القطاع العام ومسح القوى العاملة**
من الضروري إجراء إحصاء وطني شامل لتحديد حجم موظفي القطاع العام وتوزيعهم ومؤهلاتهم، والكشف عن الوظائف الوهمية، والازدواجية، والفجوات، وذلك لاعتماد سياسات توظيف قائمة على أسس موضوعية.
- 3. إعادة توزيع الموارد البشرية بشكل إستراتيجي**
ينبغي إعادة توزيع الموظفين وفقاً لاحتياجات المؤسسات وكفاءة الأفراد، وإعادة تدريب الفائضين ودمجهم في القطاعات التي لها الأولوية، مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية.
- 4. إصلاح سياسة الأجور**
يجب تعديل الرواتب بشكل تدريجي وعادل، وربطها بالتضخم وبالقدرة المالية للدولة؛ كما ينبغي تضمين الزيادات في الرواتب الأساسية لضمان استدامة المعاشات التقاعدية.
- 5. الاستثمار في الخدمات الاجتماعية لصالح موظفي القطاع العام**
من شأن تعزيز الوصول إلى خدمات رعاية صحّية وتعليمية ذات جودة عالية للموظفين أن يقلل من الأعباء المالية الملقاة عليهم، ويرفع معنوياتهم، ويعزّز دور الدولة في توفير الخدمات الأساسية.

مقدمة

يقف القطاع العام في لبنان على حافة الانهيار عقب أزمة اقتصادية غير مسبوقه بدأت في آب 2019. وقد أدى الاضطراب الاقتصادي الذي تبع ذلك إلى إعادة تشكيل عميقة لقدرة الدولة على تقديم الخدمات الأساسية، مما أثر بشكل كبير على رواتب القطاع العام وأداء المؤسسات. فمنذ عام 2019، تقلص الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تقارب 56%¹، وفقدت الليرة اللبنانية نحو 99% من قيمتها، وتجاوزت معدلات البطالة نسبة 30%² وبحلول عام 2024، تقلصت الميزانية الوطنية إلى 24% فقط من مستوياتها ما قبل الأزمة.³ مما أدى إلى تدهور حاد في قدرات القطاع العام، ويات موظفو القطاع العام، الذين لم تعد رواتبهم تغطي النفقات المعيشية الأساسية، يعانون من فقر مدقع، فارتفعت معدلات الغياب عن العمل، وتدهورت المعنويات. نتيجة لذلك، شهدت الخدمات الحيوية، مثل الرعاية الصحية والتعليم، تراجعاً خطيراً، مما ألحق ضرراً بالغاً بالفئات الاجتماعية الأكثر هشاشة، وهدد الاستقرار الاجتماعي.

يهدف هذا التقرير إلى دراسة كيفية تفاقم التفاوت في أجور القطاع العام نتيجة الأزمة المالية، وكيفية تفاوت تأثير هذه الأزمة على المؤسسات العامة، بناءً عليه، يطرح التقرير ثلاثة محاور رئيسية. أولاً، غياب الإصلاحات الهيكلية التي أدت إلى تقلص قدرة الحكومة المالية على تأمين نفقات الموظفين الأساسية؛

ثانياً، توزيع الموارد العامة المحدودة وفقاً لاعتبارات سياسية إلى حد كبير، لا بحسب الحاجات الإدارية الفعلية والشفافية، مما أسفر عن تفاوت في استفادة بعض الإدارات والوظائف مقارنةً بغيرها، وأدى إلى تباينات بين موظفي القطاع العام. ففي عام 2024، حُصص جزء كبير من موازنات رواتب الموظفين، أي نحو 40%، كمخصصات احتياطية مالية تُصرف بقرارات تقديرية، في حين صُبّ الجزء المُخصص للمؤسسات في القطاعات التي تُعدّ حساسة سياسياً، مثل الدبلوماسية والدفاع والشؤون الاقتصادية. في المقابل، بقيت وظائف إدارية وقضائية ورقابية لها أهميتها تعاني نقصاً في التمويل والإهمال المُزمن.

ثالثاً، تشكيل التدخّلات المالية من الجهات الدولية المانحة عاملاً أساسياً في دعم استمرارية القطاع العام اللبناني. فعلى الرغم من أنّ هذه المساعدات وفرت استقراراً مؤقتاً، فقد كانت لها آثار جانبية غير مقصودة، تمثلت في التأثير على التوازن داخل القطاع العام وتعزيز الاعتماد على التمويل الخارجي. كما أدت هذه المساعدات، في بعض الحالات، إلى تغييرات في ديناميكيات توزيع الموارد، مما أثار تساؤلات حول مدى تأثيرها على استقلالية الدولة اللبنانية وسيادتها المالية.

يسعى هذا التقرير إلى تسليط الضوء على هذه الديناميات من خلال دراسة بيانات الإنفاق الحكومي، والمؤشرات الاقتصادية، والوثائق التشريعية؛ كما أنه يقدّم، في نهاية المطاف، توصيات تعالج الأزمة الراهنة، سواء على المدى القريب لتحقيق الاستقرار، أو على المدى البعيد للإصلاح الهيكلي. وفي حال عدم اتخاذ إجراءات حاسمة لمعالجة هذه المشكلات المتجدّرة، يواجه لبنان خطر تدهور مؤسسي غير قابل للإصلاح، وزيادة التفتت الاجتماعي، وعواقب اقتصادية طويلة الأمد.

ينقسم التقرير إلى أربعة أقسام رئيسية. يستعرض القسم الأول انهيار الإنفاق في القطاع العام، ويقدم استجابات الحكومة، ويبحث في مدى تناسب تكاليف أجور الموظفين في لبنان مع المعايير الدولية، مقدّماً سياقاً اقتصادياً أوسع. أمّا القسم الثاني فيستكشف التباينات في تعافي الأجور بين الوزارات وقطاعات الدولة المختلفة. في حين يحلّل القسم الثالث آثار تدخّلات الجهات المانحة على استقلالية الدولة وتماسك المؤسسات. وأخيراً، يقدّم التقرير في قسمه الأخير خلاصة النتائج الرئيسية، إلى جانب توصيات لسياسات ملموسة تهدف إلى حل أزمة أجور القطاع العام وعكس اتجاه التدهور المؤسسي في لبنان.

يحلّل هذا القسم التراجع الحاد في نفقات رواتب موظفي القطاع العام في لبنان عقب بداية الأزمة الاقتصادية، فعلى الرغم من بؤادر التعافي الجزئي في القطاع الخاص، أخفقت الحكومة اللبنانية، باستمرار، في تنفيذ الإصلاحات الهيكلية الضرورية لتحقيق نمو اقتصادي مستدام، وإعادة تكوين موارد الدولة المالية. وبدلاً من ذلك، استمرّ التوازن الاقتصادي السلبي، حيث لم يكن التعافي المحدود في القطاع الخاص كافياً لاستعادة الدولة قدراتها المالية بصورة مستدامة.

دولة جوفاء: أزمة تكلفة الموظفين في لبنان واستجابة الحكومة غير الفعالة

الحلول المؤقتة بدلاً من الإصلاح الهيكلي

بلغت تكاليف رواتب الموظفين - وهي مجموع التعويضات والمزايا المُخصّصة لموظفي القطاع العام - في ميزانية عام 2024 ما نسبته 28% فقط من مستواها الأساسي قبل الأزمة عام 2019 (الرسم البياني 1)⁴ وبالرغم من أنّ هذا يشير إلى تحسّن طفيف مقارنةً بالسنوات السابقة، حيث انخفضت إلى 11% عام 2021 و 13% عام 2022 مقارنةً بمستويات 2019، تبقى هذه النسب متدنية للغاية، ولتوضيح هذه الأرقام بشكل أعمق، فقد انخفض متوسط إجمالي إنفاق الدولة لكل موظف (شاملاً الرواتب والتقاعد والمزايا) انخفاضاً حاداً، من نحو 19,000 دولار عام 2019 إلى 2,000 دولار عام 2021، ثم ارتفع قليلاً إلى 2,440 دولاراً عام 2022، ليصل إلى 5,300 دولار عام 2024.⁵

¹ وفقاً لأرقام البنك الدولي.

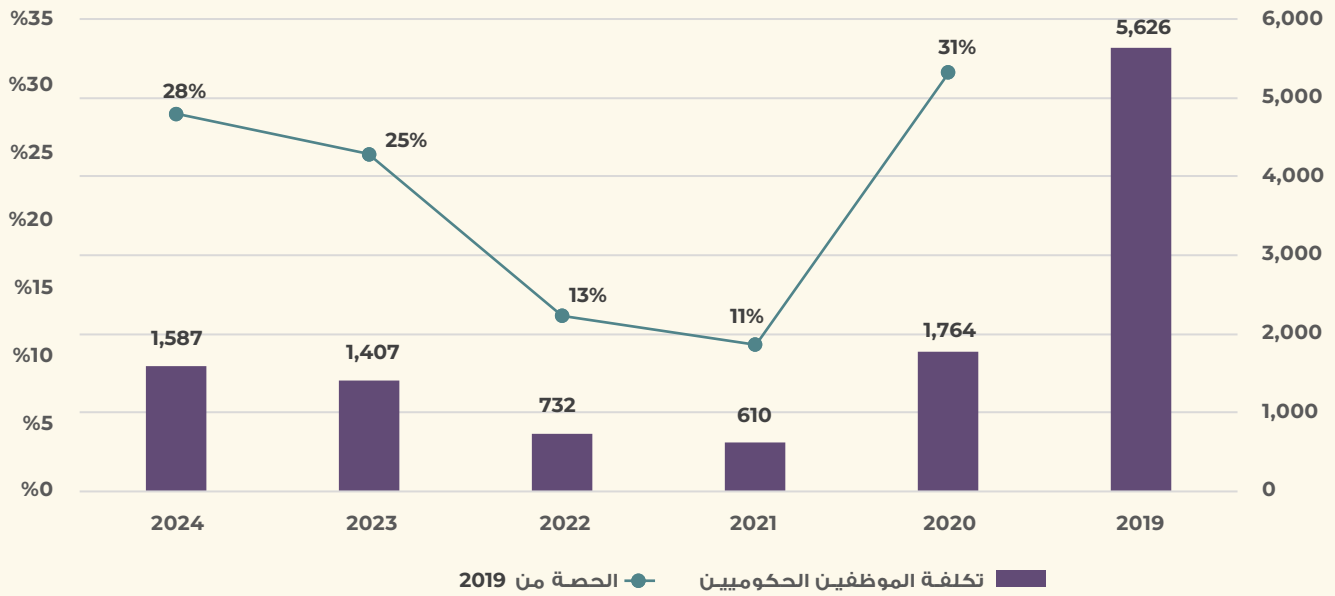
² تقرير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن سبل العيش والدخل 2021.

³ وفقاً لموازنات لبنان الوطنية.

⁴ وفقاً لموازنات لبنان الوطنية.

⁵ تم احتساب هذا الرقم بقسمة إجمالي تكاليف الموظفين الحكوميين على عدد الموظفين.

الرسم البياني 1: تكاليف المُوظَّفين في لبنان مع مرور الوقت (\$ مليون)



المصدر: الموازنات السنوية اللبنانية

في مواجهة هذا التراجع الحاد في قدرات القوى العاملة العامة، اعتمدت الحكومة اللبنانية نهجًا تفاعليًا، مرتكزة على إجراءات مؤقتة وقصيرة الأجل بدلًا من إصلاحات هيكلية جوهرية. فمنذ كانون الثاني 2021 حتى أيلول 2024، أصدر صناع القرار 14 مرسومًا لتقديم دعم مرحلي، تركّز بشكل رئيسي على بدل النقل والمساعدات الاجتماعية الإضافية⁶ وبالرغم من أنّ هذه التدخّلات قد أسهمت جزئيًا في تخفيف بعض المصاعب الأنّية، فإنّ طبيعتها المؤقتة زادت من حالة عدم اليقين، وأضعفت شبكات الحماية الاجتماعية، وأثرت سلبيًا على معنويات الموظفين وثقتهم بالمؤسسات العامة.

وقد شملت هذه المراسيم ما يأتي:

1. **المرسوم رقم 8143 (26 آب 2021):** حدّد بدل نقل يومي بقيمة 24,000 ليرة لبنانية عن كل يوم حضور فعلي.
2. **المرسوم رقم 8737 (28 كانون الثاني 2022):** نصّ على مساعدة اجتماعية شهرية تعادل نصف الراتب أو المعاش التقاعدي، بحد أدنى 1,500,000 ليرة لبنانية وحد أقصى 3,000,000 ليرة لبنانية.
3. **المرسوم رقم 8741 (28 كانون الثاني 2022):** رفع بدل النقل اليومي إلى 64,000 ليرة لبنانية.
4. **المرسوم رقم 8838 (22 شباط 2022):** مدّد مفعول إجراءات المساعدات الاجتماعية المؤقتة السابقة ريثما يتم إقرار موازنة العام 2022.
5. **المرسوم رقم 9718 (20 تموز 2022):** قدّم دفعات إضافية من المساعدة الاجتماعية.
6. **المرسوم رقم 9753 (28 تموز 2022):** رفع بدل النقل اليومي إلى 95,000 ليرة لبنانية.
7. **المرسوم رقم 9754 (28 تموز 2022):** منح تعويض إنتاجية لموظفي القطاع العام حسب فئاتهم الوظيفية، مشروطًا بالحضور ثلاثة أيام أسبوعيًا على الأقل.
8. **المرسوم رقم 11225 (18 نيسان 2023):** عدّل بدل النقل اليومي ليصبح 450,000 ليرة لبنانية.
9. **المرسوم رقم 11227 (18 نيسان 2023):** منح زيادة على رواتب موظفي القطاع العام بمقدار أربعة أضعاف، شاملة الموظفين الدائمين، والمتعاقدين، والأجراء.

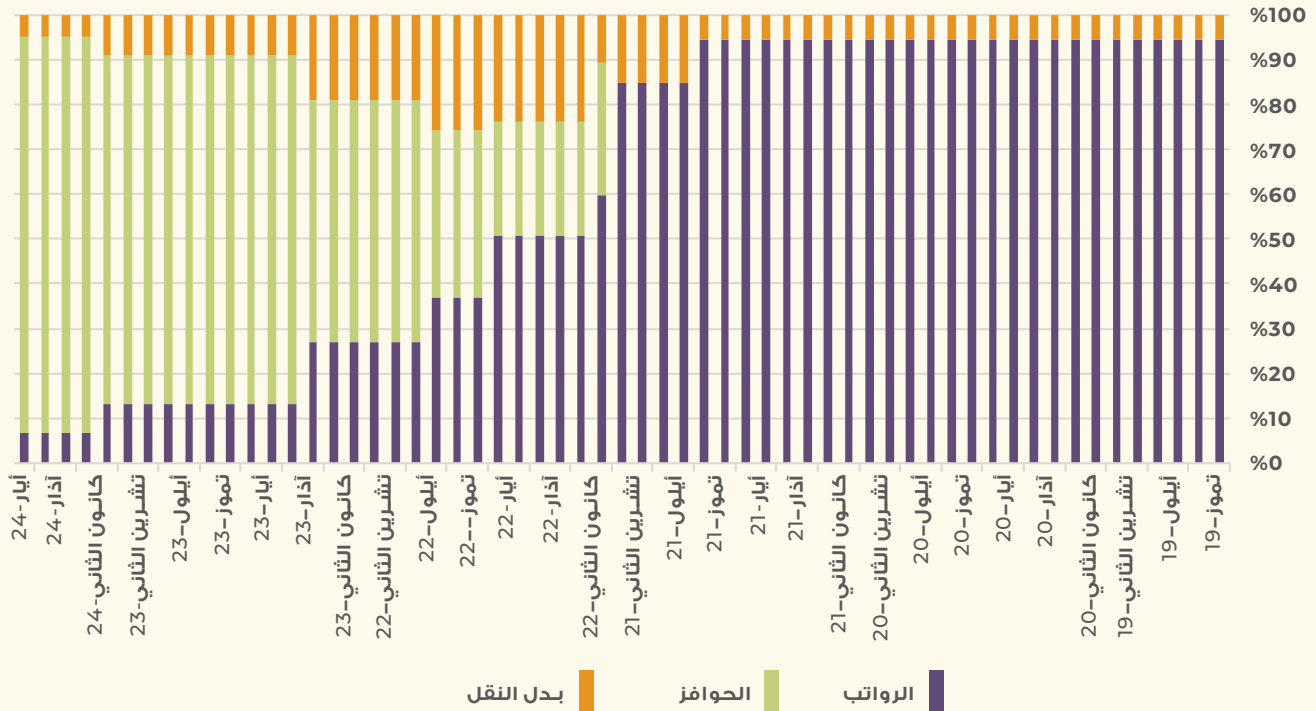
⁶ من خلال مراجعة الجريدة الرسمية.

10. **المرسوم رقم 12030 (9 تشرين الثاني 2023):** ضاعف المعاشات التقاعدية ثلاث مرات، وحدّد الحد الأدنى للمعاش التقاعدي الشهري بـ7 ملايين ليرة لبنانية.
11. **المرسوم رقم 13020 (28 شباط 2024):** نصّ على تعويض مالي شهري مؤقت لموظفي القطاع العام يعادل ضعفي الراتب، بحد أقصى 30 مليون ليرة لبنانية، إضافة إلى بدل محروقات وفق فئاتهم الوظيفية.
12. **المرسوم رقم 13125 (20 آذار 2024):** عدّل المرسوم رقم 13020 بإضافة دفعة مالية لمرة واحدة للمتقاعدين (باستثناء العسكريين)، تعادل ثلاثة أشهر من المعاش التقاعدي، بشرط ألا يقل المبلغ الشهري عن 800,000 ليرة لبنانية.
13. **المرسوم رقم 13223 (5 نيسان 2024):** منح كبار المسؤولين تعويضًا ماليًا شهريًا مؤقتًا يعادل ضعفي رواتبهم الحالية، إضافة إلى مبلغ مقطوع قدره 25 مليون ليرة لبنانية.
14. **المرسوم رقم 14033 (30 أيلول 2024):** منح موظفي القطاع العام والمتقاعدين تعويضًا ماليًا شهريًا مؤقتًا يعادل ضعفي رواتبهم الأساسية.

اعتبارًا من أيار 2024، مثّلت المساعدة الاجتماعية المؤقتة وبدلات النقل نحو 88% من إجمالي تعويضات القطاع العام، في حين لم تمثّل الرواتب الأساسية سوى 7.7% ويشكّل هذا تباينًا حادًا مقارنةً بعام 2019، عندما كانت الرواتب الأساسية تمثّل 94% من إجمالي التعويضات (الرسم البياني 2)، إنَّ الاعتماد الكبير على التدابير المؤقتة وغير المؤخّدة يضعف بشكل كبير الحماية الاجتماعية للموظفين على المدى الطويل، لا سيّما أنّ المساهمات الأساسية في الضمان الاجتماعي، مثل الرعاية الصحيّة والتقاعد، ترتبط حصريًا بالراتب الأساسي الاسمي. ونتيجة لذلك، فإنّ أيّ تغطية للرعاية الصحيّة أو التقاعد تتجاوز الحدّ الأدنى للراتب الاسميّ تموّل مباشرة من دافعي الضرائب، بدلًا من أن تكون مُمولة من اشتراكات الموظفين أنفسهم. تقوِّض هذه الديناميكية بشدّة الاستدامة المالية والاستمرارية التشغيلية لصناديق التقاعد والرعاية الصحيّة، ممّا يضع أعباءً إضافية على المالية العامّة، ويؤدّي في الوقت نفسه إلى تآكل الأمن المالي طويل الأمد للموظّفين.

علاوة على ذلك، يقيد الانخفاض الحادّ في نسبة الرواتب الأساسية، وبشدّة، قدرة المؤسسات العامّة على تحفيز الموظّفين الأفراد ومكافأة أدائهم، إذ إنّ العديد من آليات الحوافز، بما في ذلك تعويضات العمل الإضافي ومكافآت الأداء، ترتبط بشكل مباشر بجدول الرواتب الاسمي. ومع التآكل الكبير للقيمة الفعلية للرواتب، تفقد المؤسسات مرونة اللغة الأهميّة لتطبيق الحوافز المستهدفة. وبدلًا من ذلك، تعتمد المؤسسات على تعديلات شاملة وعميقة في التعويضات، ممّا يضعف من قدرتها على تلبية الاحتياجات التنظيمية المحدّدة بشكل فعّال.

الرسم البياني 2: تركيبة تعويض موظف القطاع العام مع مرور الزمن

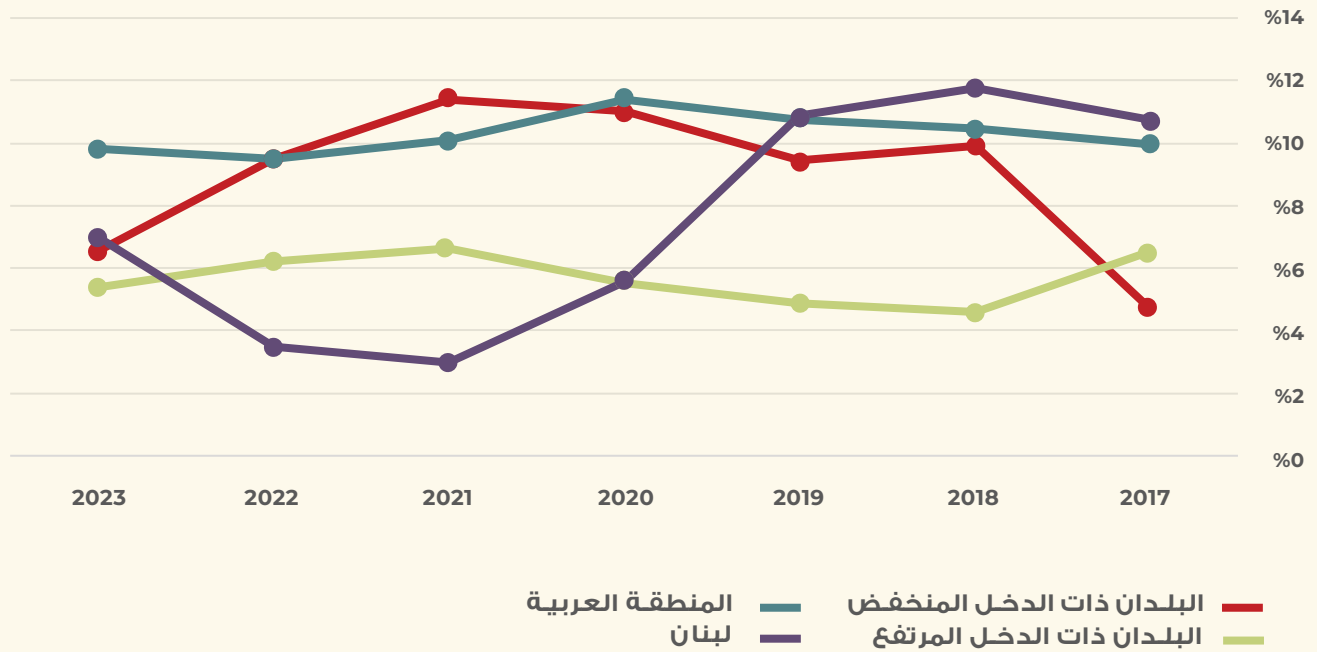


الواقع المالي في لبنان

لطالما استقطبت نفقات الموظّفين في لبنان انتقادات من الاقتصاديين والمؤسّسات الدوليّة. بسبب التّصوّرات المتعلّقة بعدم الكفاءة الماليّة وعدم الاستدامة. على وجه التحديد، مثّل الإنفاق على الموظّفين نحو 12% من الناتج المحليّ الإجماليّ في لبنان. في عام 2018، متجاوزًا بشكل كبير المعايير النموذجية الموجودة في البلدان ذات الدخل المرتفع. حيث يتراوح متوسط هذا الإنفاق عادةً بين 7% و9% من الناتج المحليّ الإجماليّ (الرسم البياني 3)⁸. وغالبًا ما يُعزى هذا الإنفاق المفرط إلى ممارسات التوظيف غير الفعّالة، والمحسوبية السياسية، وتضخّم سلسلة الرواتب.

شهدت نفقات الموظّفين، التي كان يُنظر إليها سابقًا على أنّها مفرطة، انخفاضًا حادًا بالقيمة المطلقة والنسبية. وبحلول عام 2021، انخفضت نفقات الموظّفين في القطاع العامّ إلى نحو 3% من الناتج المحليّ الإجماليّ، وهو ما يمثّل انكماشًا حادًا في القدرة الماليّة للدولة. وعلى الرغم من الانتعاش الجزئيّ إلى ما يقرب من 7% من الناتج المحليّ الإجماليّ بحلول عام 2024 - وهو ما يتماشى مع نظرائه الدوليين - ظلت نفقات الموظّفين في لبنان أقلّ بكثير من مستويات ما قبل الأزمة. ومع ذلك، لا تزال هذه النفقات تشكّل حصةً كبيرة من إجماليّ الإنفاق العام (60%)، مقارنةً بـ 15% في البلدان المرتفعة الدخل، ونحو 40% في البلدان المنخفضة الدخل والمنطقة العربيّة (الرسم البياني 4). غير أنّ هذه الأرقام تحجب التآكل الحادّ في القدرة المطلقة للدولة، وتخفي أثر الانخفاض الحادّ في أجور ومزايا القطاع العامّ.

الرسم البياني 3: تكلفة الموظّفين الحكوميّين في لبنان كنسبة من الناتج المحليّ الإجماليّ من منظور دولي

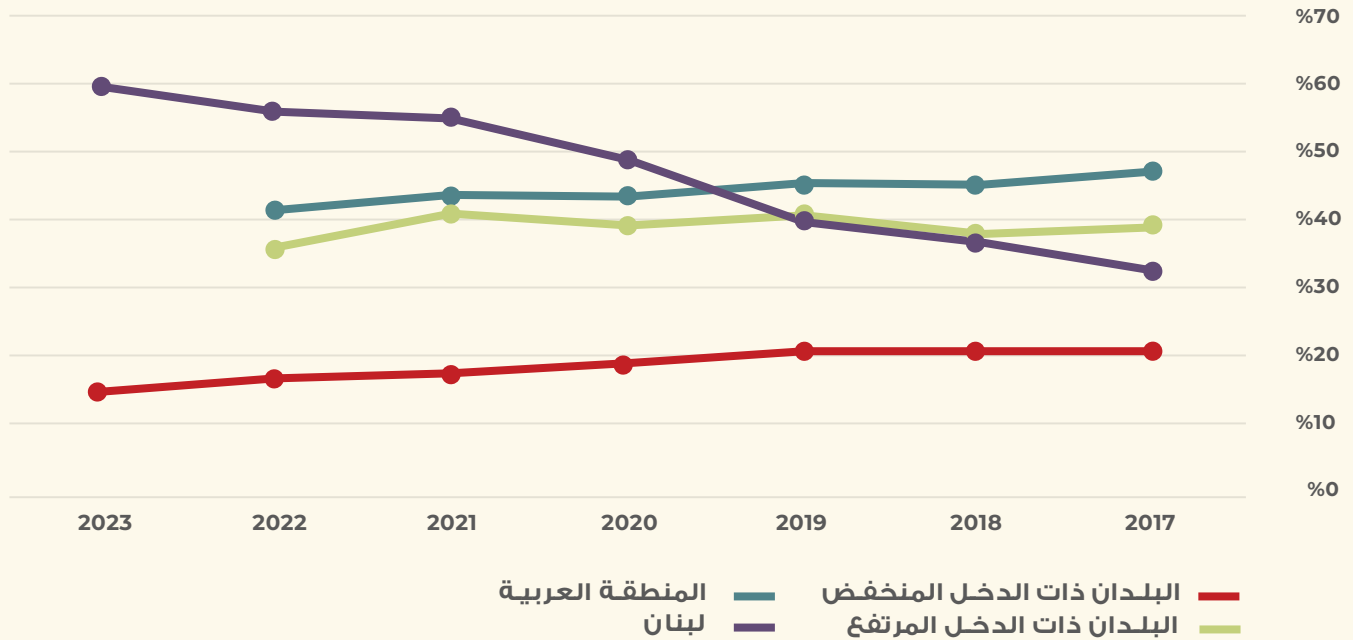


ملاحظة: البيانات غير متوفرة لجميع البلدان المصنفة ضمن البلدان مرتفعة الدخل والبلدان منخفضة الدخل والمنطقة العربية وقد تم إعداد الرسوم البيانية استنادًا إلى البيانات المتاحة.

المصدر: بيانات صندوق النقد الدولي

⁸ وفقًا لبيانات صندوق النقد الدولي.

الرسم البياني 4: تكلفة الموظّفين الحكوميين في لبنان كنسبة من إجمالي النفقات من منظور دولي

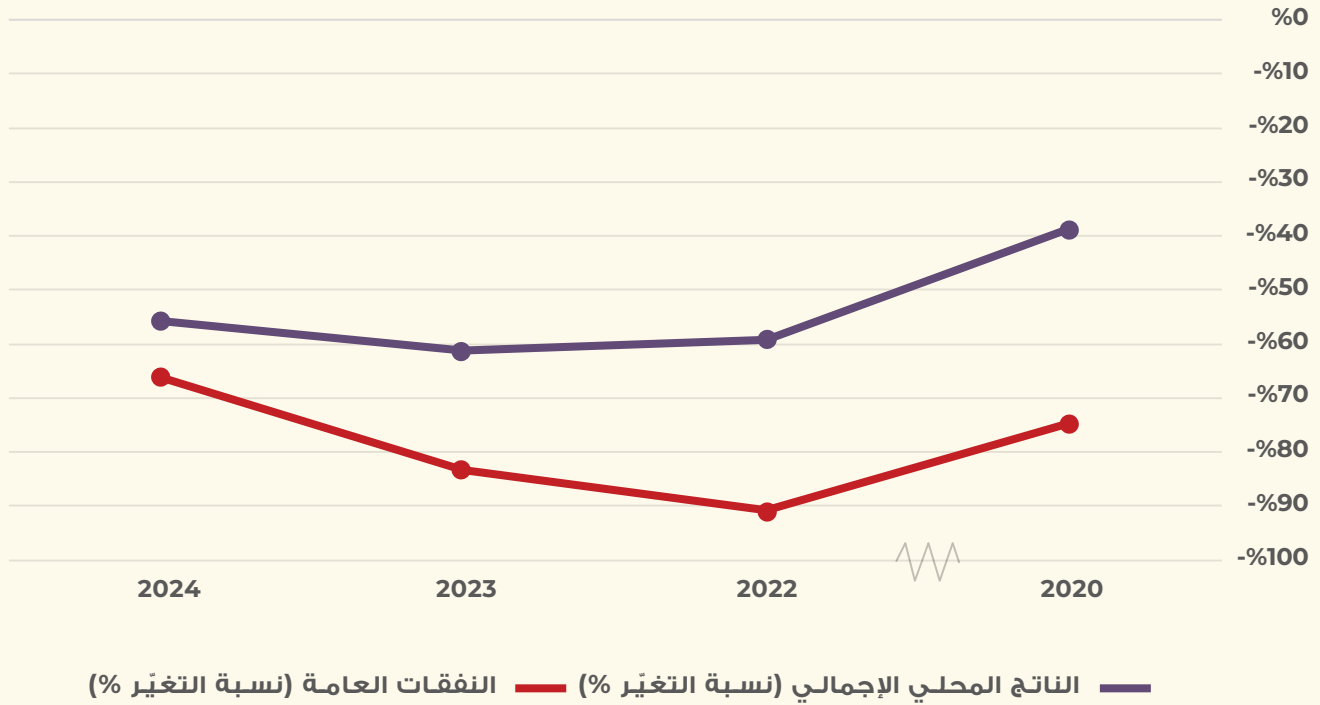


ملاحظة: البيانات غير متوفرة لجميع البلدان المصنفة ضمن البلدان مرتفعة الدخل والبلدان منخفضة الدخل والمنطقة العربية وقد تم إعداد الرسوم البيانية استنادًا إلى البيانات المتاحة.
المصدر: بيانات صندوق النقد الدولي

لم يعد الانخفاض الكبير في نفقات القطاع العام في لبنان ناتجًا من خيارات مالية مخطّط لها، بل أصبح يمثل واقعا اقتصاديًا حتميًا ناتجًا من الانكماش الكبير في الناتج المحلي الإجمالي للبلاد وانخفاض الناتج الاقتصادي، فمنذ بداية الانكماش الذي طال أمده في عام 2019، فشّل الاقتصاد اللبناني، باستمرار، في توليد الإيرادات الكافية المطلوبة للحفاظ على قطاع عام فعّال وقادر على أداء مهامه بصورة مستدامة.

وبزيد من تعقيد هذا الوضع التردّد المستمرّ لدى الجهات السياسية والاقتصادية في لبنان في تنفيذ الإصلاحات الهيكلية الضرورية، ممّا أسهم في استمرار الأزمة وتفاقمها، لا سيّما في القطاع العام، بالرغم من ظهور بوادر تعافٍ تدريجيّ في القطاع الخاص. ففي الواقع، كان الانخفاض في إجمالي الناتج المحلي الإجمالي منذ عام 2019 أقلّ حدّة بكثير من الانخفاض المتزامن في الإنفاق العام (الرسم البياني 5). وبحلول عام 2024، انخفض الناتج المحلي الإجمالي من نحو 52 مليار دولار في عام 2019 إلى ما يقرب من 23 مليار دولار - أي بتراجع بنسبة 56% تقريبًا. ومع ذلك، كان هذا الانخفاض أقلّ حدّة من انخفاض الإنفاق العام الذي بلغ نسبة 66% خلال الفترة نفسها، وهذا يسلط الضوء على العبء غير المتناسب الذي يتحمّله القطاع العام، وقد أدّى غياب الإصلاحات الحاسمة إلى تفاقم العجز المزمن في الإيرادات، وتقييد هامش المرونة المالية، وإضعاف القدرات المؤسسية، ممّا أدّى إلى ترسيخ حالة الجمود الاقتصادي السلبي التي يعاني منها لبنان.

الرسم البياني 5: النسبة المئوية للتغيير في الناتج المحلي الإجمالي والنفقات العامة مقارنةً بعام 2019



ملاحظة: تم حذف أرقام عام 2021 بسبب عدم اقرار موازنة لذلك العام.
المصدر: الموازنات الوطنية اللبنانية وبيانات صندوق النقد الدولي

وعلاوة على ذلك، لا تعكس التصورات السائدة التي تصف القطاع العام في لبنان بأنه مفرط في الحجم ويفتقر إلى الكفاءة واقعه الإداري بدقة. فالمعطيات تُظهر أنّ النواة الإدارية للقطاع العام في لبنان - أعني الموظفين المسؤولين مباشرة عن الحوكمة وتقديم الخدمات الحيوية - صغيرة بشكل لافت للنظر. فمن أصل نحو 300,000 موظف في القطاع العام، بما يشمل المتقاعدين، والعسكريين، وأفراد الأمن، وموظفي المؤسسات المملوكة للدولة، لا يتجاوز عدد العاملين في الإدارة المركزية 15,500 موظف، من بينهم أقل من 8,000 يعملون بدوام كامل،⁹ ما يُبرز محدودية حجم الإدارة اللبنانية وقدرتها التشغيلية، حتى قبل بدء الأزمة.

وقد أدت حدة الانكماش الاقتصادي في لبنان منذ عام 2019 إلى زيادة تقويض هذا الهيكل الإداري الهش أصلاً. فبحلول عام 2024، بلغ إجمالي المخصصات السنوية للحفاظ على النواة الإدارية نحو 42 مليون دولار فقط، وهو ما يمثل نحو 1% من الميزانية الوطنية اللبنانية المتناقصة بشكل كبير. وبالتالي، لم يعد الجهاز الإداري للدولة اللبنانية أصغر حجماً فحسب، إنما بات يعاني من خلل وظيفي وضعف متزايد، مما يسهم في استمرار دوامة عدم الاستقرار الاقتصادي وتآكل المؤسسات.

⁹ وفقاً لمسح التوظيف في الخدمة المدنية.

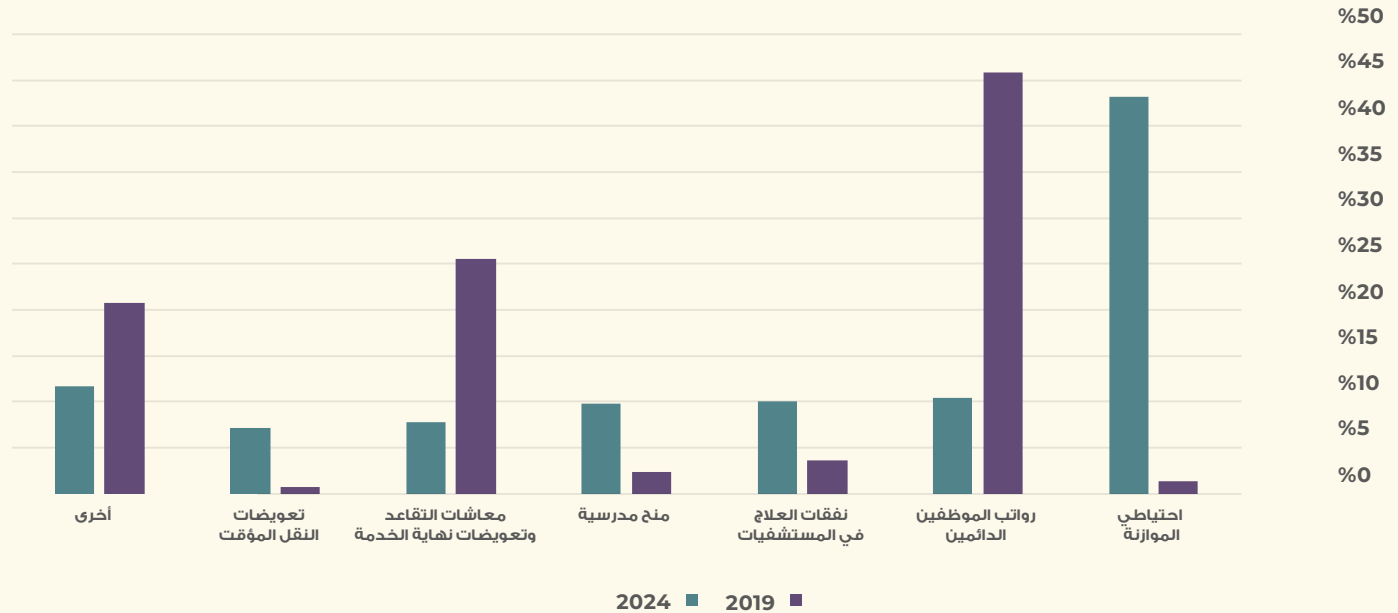
يبحث هذا القسم في كيفية إعادة توزيع نفقات الموظفين في لبنان بين الوزارات والوظائف الحكومية منذ بداية الأزمة. يُبين التحليل أنّ التعديلات الأخيرة في الموازنة لا تعكس أولويات إستراتيجية تتوافق مع المصلحة العامة، بل تكشف تحيزات منهجية تمنح بعض المؤسسات أفضلية على حساب مؤسسات أخرى. فبشكل خاص، استعادت الإدارات الدبلوماسية والدفاعية والشؤون الاقتصادية مستويات الرواتب التي كانت عليها قبل الأزمة، بشكل غير متناسب، بينما بقيت الوظائف الإدارية والقضائية والرقابية الحيوية متأخرة بشكل ملحوظ.

زيادة الإنفاق التقديري في موازنة 2024

شهدت مقارنة الحكومة اللبنانية لموازنة أجور الموظفين في القطاع العام في عام 2024 زيادة ملحوظة في الإنفاق التقديري، فقد حُصّصت نسبة 40% من إجمالي موازنة الموظفين كاحتياطي بدلاً من إدراجها صراحة ضمن بنود الرواتب المقررة بشكل صريح. وتتيح هذه الاحتياطات الكبيرة وغير المُخصّصة لصانعي القرار مجالاً أوسع لإدارة الموارد المالية، مما يسمح بتوزيعها بمرونة تتجاوز سلم الرواتب المُعتمد والإجراءات المالية الشفافة في إعداد الميزانية. وكما هو موضح في الرسم البياني 6، ارتفعت نسبة موازنة الموظفين الموجودة في الاحتياطات بشكل كبير، من 1% فقط في عام 2019 إلى 43% في عام 2024. وفي المقابل، انخفضت المُخصّصات المباشرة للرواتب الثابتة بشكل كبير، مما يعكس تحوّل سياسة موازنة القطاع العام في لبنان إلى نهج أكثر مرونة، لكن أقل استقراراً ووضوحاً.

التعافي غير المتكافئ: الموازنات التقديرية والتوزيع غير المتوازن للموارد بين المؤسسات العامة

الرسم البياني 6: توزيع تكاليف الموظفين في عامي 2019 و2024



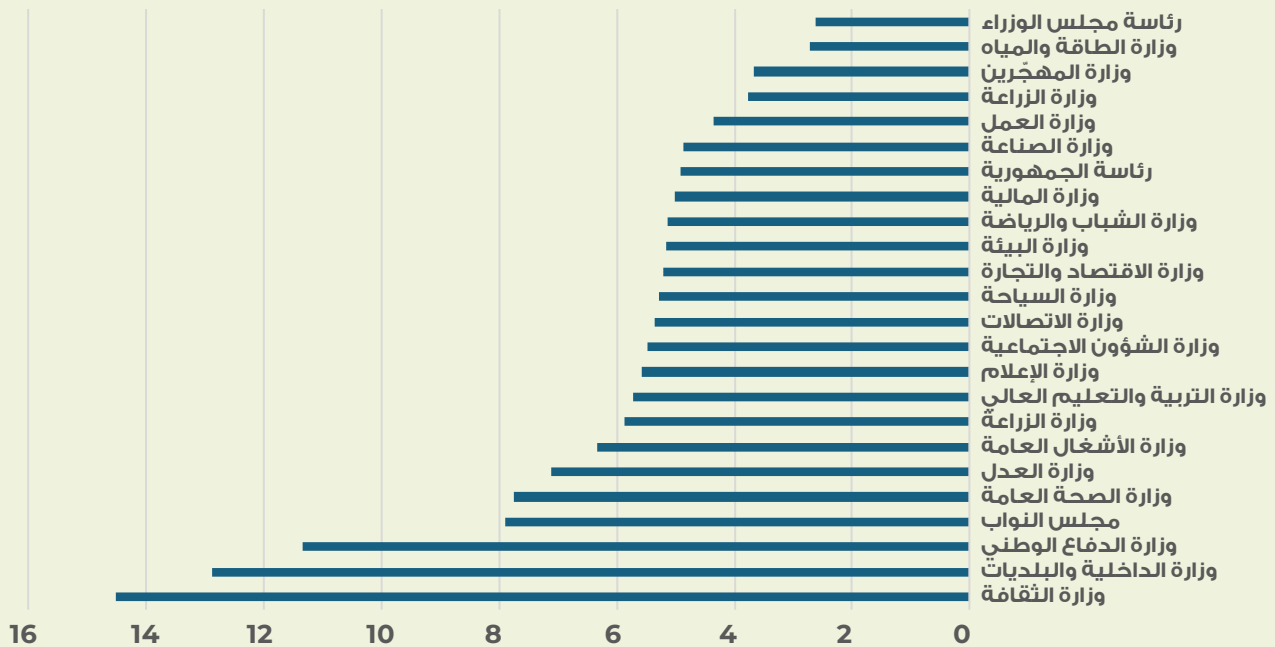
المصدر: الموازنات الوطنية اللبنانية وبيانات صندوق النقد الدولي

تعاف غير متساو بين الوزارات ووظائف الدولة

يكشف التحليل التفصيلي لتعافي موازنة الموظفين في لبنان، بحسب المؤسسات، من عام 2019 إلى عام 2024 عن تفاوتات كبيرة، ويُبرز تحيزات واضحة في تخصيص الموارد، يبدو أنها مدفوعة باعتبارات سياسية أكثر من كونها مبنية على احتياجات إدارية أو اجتماعية-اقتصادية واضحة. وكما هو موضح في الرسم البياني 7، شهدت معظم المؤسسات العامة زيادات متواضعة في موازنتها، تتراوح عادةً بين ثلاثة إلى ستة أضعاف، إلا أن سبع وزارات تلقت زيادات غير متناسبة بشكل ملحوظ:

- **وزارة الخارجية والمغتربين (زيادة 43.9 ضعفًا):** تعود هذه الزيادة الحادّة بشكل رئيسي إلى دفع الرواتب بالعملة الصعبة للدبلوماسيين، ممّا يعكس تركيزًا على الدبلوماسية الدولية على حساب الأولويات الإدارية الداخلية.
- **وزارة الثقافة (زيادة 14.5 ضعفًا):** تعود بشكل رئيسي إلى زيادة الرواتب لموظفي المعهد الوطني العالي للموسيقى (الكونسرفتوار).
- **وزارة الداخلية والبلديات (زيادة 12.9 ضعفًا):** ناتجة بشكل رئيسي من القانون 334 (2024)، الذي حوّل متطوعي الدفاع المدني إلى موظفين بأجر في القطاع العام، ممّا يسلب الضوء على أولوية الأمن وخدمات الطوارئ.
- **وزارة الدفاع الوطني (زيادة 11.3 ضعفًا):** ناتجة من زيادات التعويضات لموظفي مختلف الأجهزة الأمنية.
- **وزارة الصحة العامة (زيادة 7.7 أضعاف):** تعديلات مُستهدفة نحو الموظفين الصحيين الأساسيين للتعامل مع أزمة الصحة العامة المُستمرة.
- **وزارة العدل (زيادة 7.1 أضعاف):** مُخصّصات لتعزيز القدرات الإدارية والقانونية في العمليات القضائية الأساسية.
- **وزارة الأشغال العامة والنقل (زيادة 6.3 أضعاف):** تركيز على إدارات التخطيط العمراني وإدارة البنية التحتية، يعكس استثمارات مُوجّهة نحو احتياجات مُحدّدة للبنية التحتية.

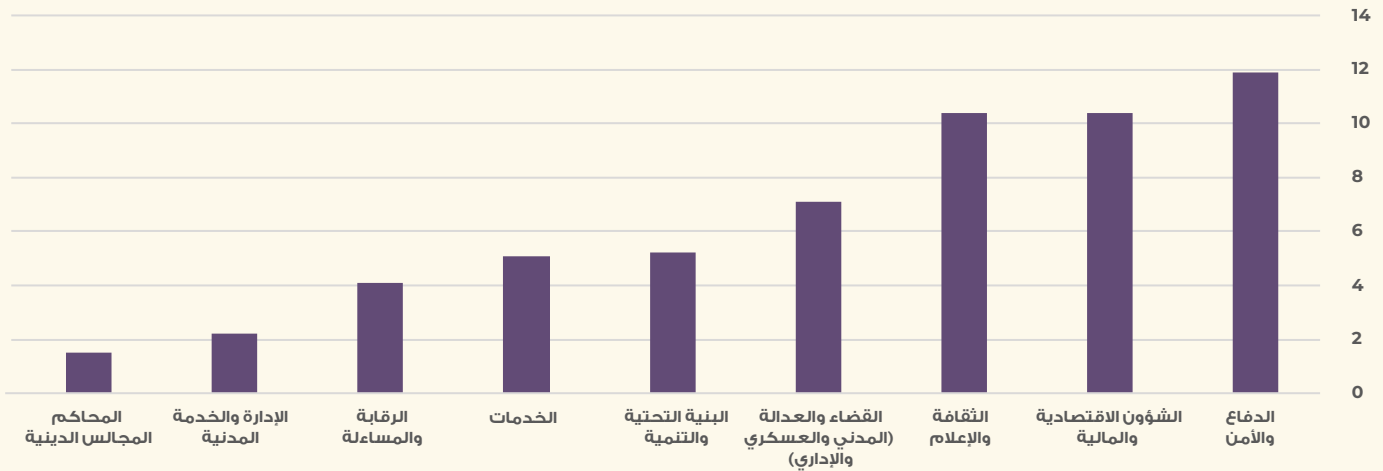
الرسم البياني 7: ارتفاع تكلفة الموظفين الحكوميين في المؤسسات العامة (أضعاف) بين عامي 2019 و2024



ملاحظة: تم حذف وزارة الخارجية من الرسم البياني لكون رقمها خارج عن المألوف.
المصدر: الموازنات الوطنية اللبنانية

عند تصنيف المؤسسات ضمن قطاعات أوسع، تصبح الانحيازات السياسية أكثر وضوحًا. وكما هو موضح في الرسم البياني 8، فقد شهدت الوظائف الدبلوماسية (زيادة 43 ضعفًا)، والدفاعية (زيادة 12 ضعفًا)، والاقتصادية/المالية (زيادة 10 أضعاف) تعافيًا أكبر بكثير مقارنة بالخدمات الإدارية (زيادة بمقدار ضعفين فقط)، ووظائف الرقابة والمساءلة (4 أضعاف)، والوظائف القضائية (7 أضعاف). يعكس هذا التفاوت في التوزيع توجُّهات تفضُّل القطاعات المرتبطة بالتمثيل الدولي، والأمن الوطني، وتوليد الإيرادات، في حين أنه يحدّ من دعم القدرات الإدارية الأساسية، ويؤثر على فعالية الرقابة واستقلال القضاء وتعزيز النزاهة المؤسسية. (انظر الرسم المرفق لمزيد من الشرح والأمثلة حول كل فئة)

الرسم البياني 8: تعافي وظائف الدولة (أضعاف) بين عامي 2019 و2024



ملاحظة: تم حذف الوظيفة الدبلوماسية من الرسم البياني لكون رقمها خارج عن المألوف.
المصدر: الموازنات الوطنية اللبنانية

تبدو التفاوتات أكثر وضوحًا داخل الوزارات والمؤسسات العامة نفسها. فمن أصل 133 إدارة جرى تحليل ميزانياتها، شهدت 14 إدارة فقط زيادات تجاوزت عشرة أضعاف، مما يعكس أولويات داخلية غير متساوية بشكل كبير (الرسمان البيانيان 9 و10). ويشير هذا إلى أولويات إستراتيجية واضحة، بحيث تحظى الإدارات المرتبطة بالأمن بأهميّة كبيرة، إلى جانب تلك المعنيّة بإنتاج الإيرادات، بخاضة في وزارة المالية. في المقابل، تعكس الزيادات الاستثنائية في الإدارات الدبلوماسية والتعليمية تركيزًا إستراتيجيًا على التمثيل الدولي واستجابة للضغوط المحليّة المتعلقة بقطاع التعليم.

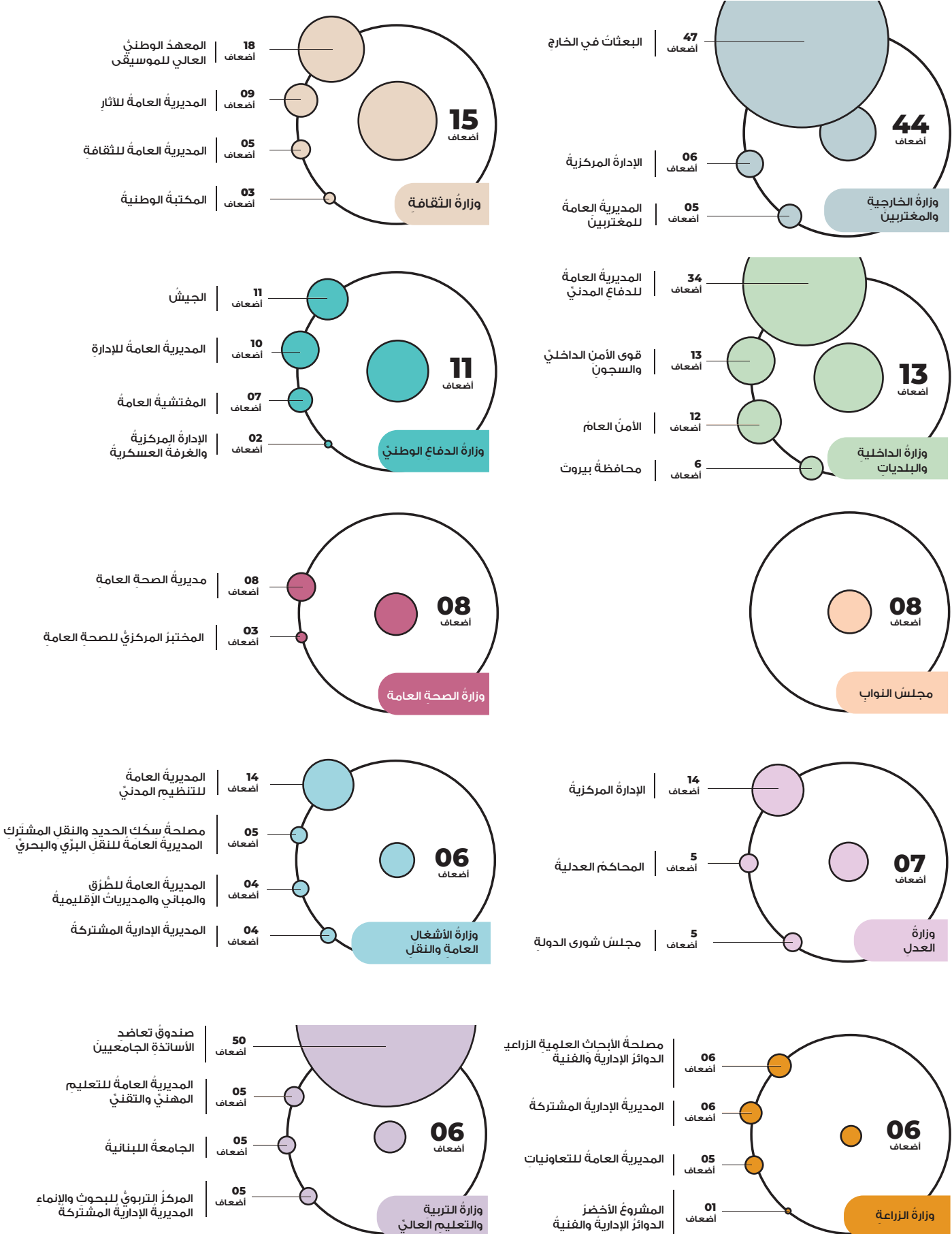
الرسم البياني 9: الإدارات التي تجاوزت الزيادات في موازنتها عشرة أضعاف مع بيان حجمها وأسبابها

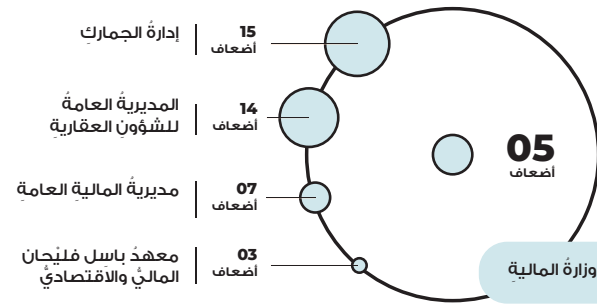
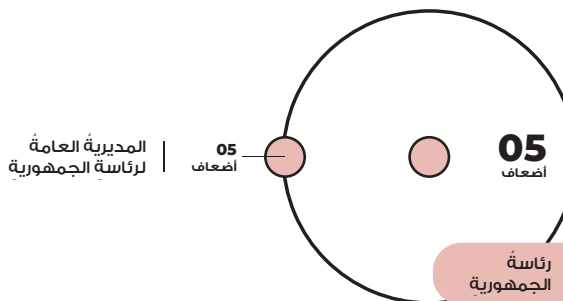
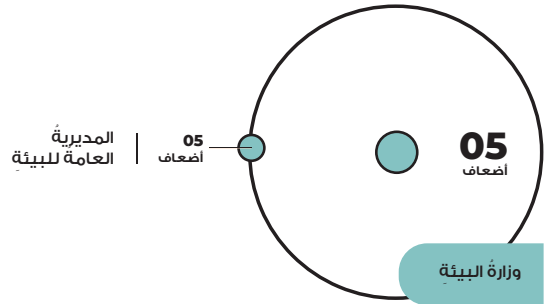
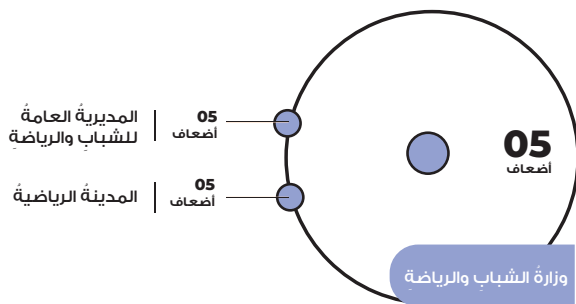
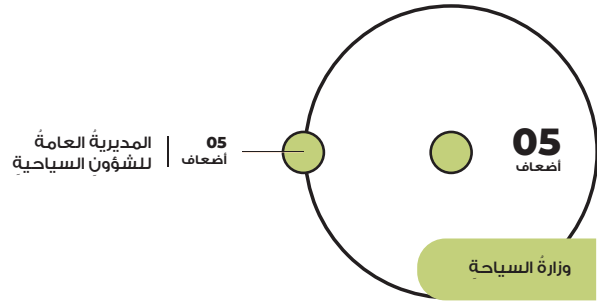
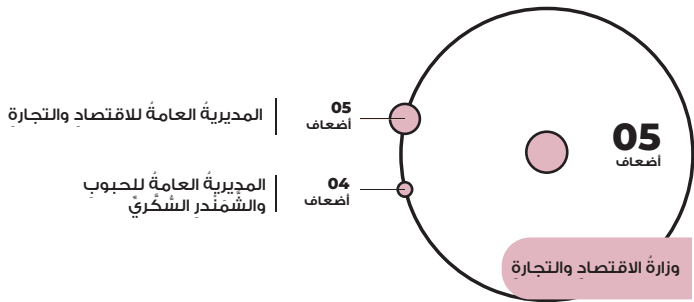
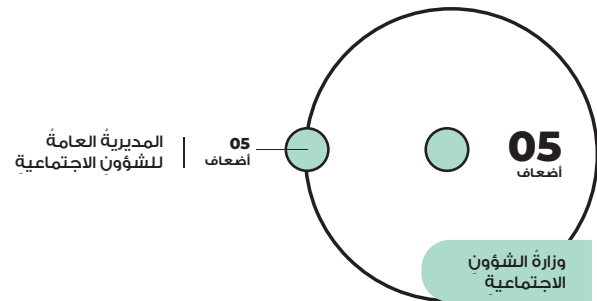
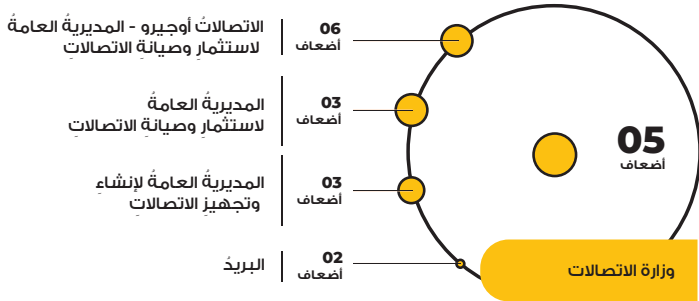
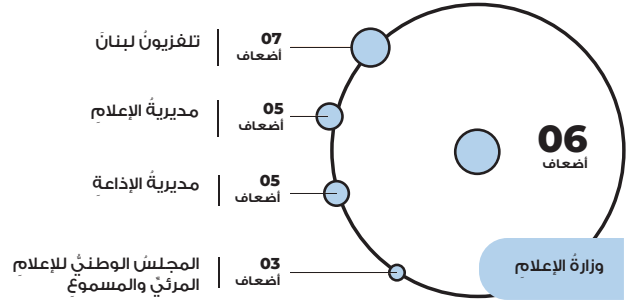
الإدارة	الزيادة في الموازنة (بالأضعاف)	الوزارة	أسباب الزيادة
المديرية الإدارية المشتركة في المركز التربوي للبحوث والإنماء	1,027	وزارة التربية والتعليم العالي	غير متاح
صندوق تعاضد أساتذة الجامعة اللبنانية	50	وزارة التربية والتعليم العالي	زيادة تعويضات لأساتذة الجامعة اللبنانية
البعثات في الخارج	47	وزارة الخارجية والمغتربين	دفع الرواتب بالعملة الصعبة للدبلوماسيين
الدفاع المدني	34	وزارة الداخلية والبلديات	إقرار القانون رقم 334
المعهد الوطني العالي للموسيقى (الكونسرفتوار)	18	وزارة الثقافة	جهود رئيسة الكونسرفتوار لإعادة رواتب الموظفين إلى مستويات ما قبل الأزمة ¹⁰
رئاسة مجلس الوزراء	17	مجلس الوزراء	غير متاح
إدارة الجمارك	15	وزارة المالية	الحفاظ على إدارة رئيسة مُنتجة للإيرادات
الإدارة المركزية	14	وزارة العدل	غير متاح
المديرية العامة للتنظيم المدني	14	وزارة الأشغال العامة والنقل	غير متاح
المديرية العامة للشؤون العقارية	14	وزارة المالية	الحفاظ على إدارة رئيسة مُنتجة للإيرادات
قوى الأمن الداخلي والسجون	13	وزارة الداخلية والبلديات	زيادة التعويضات للقوى الأمنية ¹¹
الأمن العام	12	وزارة الداخلية والبلديات	زيادة التعويضات للقوى الأمنية
الجيش اللبناني	11	وزارة الدفاع الوطني	زيادة التعويضات للقوى الأمنية
المديرية العامة للإدارة	10	وزارة الدفاع الوطني	زيادة التعويضات للقوى الأمنية

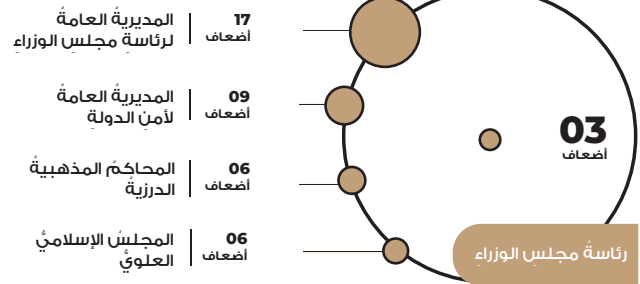
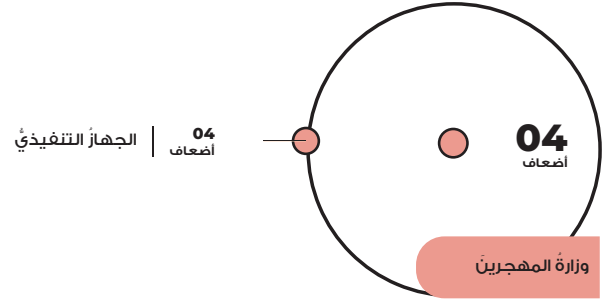
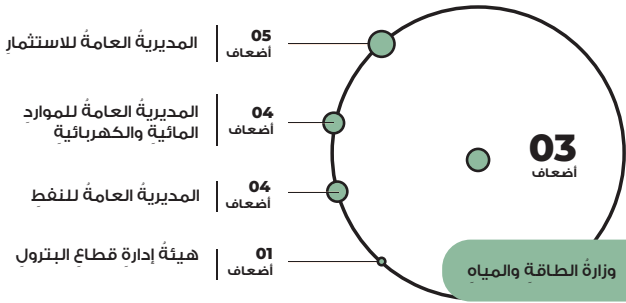
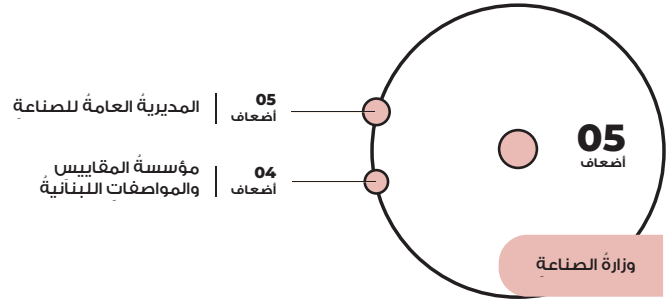
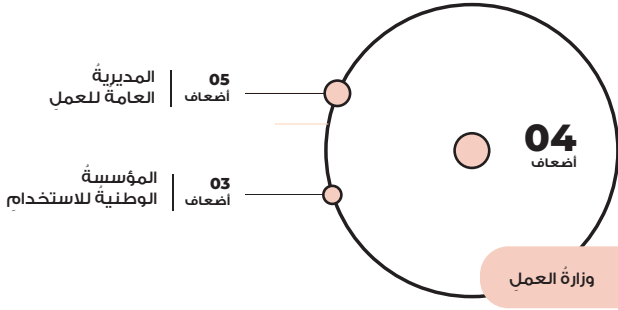
¹⁰ بيان لوزارة التربية عن التعويضات وبدلات النقل للهيئة التعليمية¹¹ الوكالة الوطنية للإعلام 2024.

¹¹ أصدرت الدولة اللبنانية قرارات بزيادة تعويضات قطاع الأمن.

الرسم البياني 10: حجم استرداد تكاليف الموظفين في مختلف الوزارات وأكبر أربع إدارات فيها من حيث حجم الاسترداد (يمثل قطر كل دائرة حجم استرداد تكاليف الموظفين)







راحة قصيرة الأجل، مخاطر طويلة الأجل: كيف عمّقت تدخّلات المانحين التشرذم والمحسوبية

أدت المشاركة المتزايدة للجهات الدولية المانحة في القطاع العام اللبناني، في ظل الأزمة الاقتصادية والسياسية المستمرة، إلى تداعيات كبيرة على وظائف الدولة، والديناميات السياسية، والسيادة الوطنية. يستعرض هذا القسم كيفية تأثير المساعدات الدولية الموجهة في المشهد الإداري في لبنان، مسلطاً الضوء على كيفية تفاعل هذه التدخّلات الخارجية مع القرارات السياسية الداخلية، والتحيّزات في توزيع الموارد، والتدخّلات الهيكلية في الحوكمة التي تمّت مناقشتها في هذا التقرير.

أسهمت تدخّلات الجهات المانحة في تخفيف النقص الحادّ بشكل مؤقت، وتحقيق الاستقرار في مؤسسات عامّة مختارة، لا سيّما في قطاعات حيوية مثل التعليم، والرعاية الصحيّة، والأمن.¹² ونظراً إلى محدودية الموارد المالية في لبنان، وانهيار قدرة الدولة على الإنفاق العامّ، قامت المساعدات الخارجية، وبشكل متزايد، بسدّ الفجوات التمويلية. ولكن، في حين تساهم هذه التدخّلات في تقديم إغاثة فورية، فإنّ آليات تصميمها وتوزيعها تميل إلى التوافق مع الأولويات السياسية السائدة والتوجّهات القائمة، ما قد يؤدي، من دون قصد، إلى الإبقاء على التفاوتات الهيكلية القائمة بدلاً من تعزيز تعافٍ دائم وإصلاح مُستدام.¹³

ومن الملاحظ أنّ الدعم المالي الموجه للرواتب من الجهات المانحة قد أسهم في خلق تسلسل هرمي مُجرّأ في الوظائف العامّة، ممّا زاد من حدة التفاوتات داخل القطاع العامّ.¹⁴ فعلى سبيل المثال، تدعم المساعدات المالية المباشرة من الولايات المتحدة وقطر، والتي تبلغ نحو 100 دولار شهرياً لكل فرد، ما يقارب 80 ألف عنصر من الجيش اللبناني. يساعد هذا الدعم على الحفاظ على قطاع دفاعي كبير الحجم، كان يستحوذ تاريخياً على نسبة كبيرة من الموارد الماليّة العامّة، حيث خصّص ما يصل إلى 71% من ميزانيته سابقاً للرواتب ومعاشات التقاعد.¹⁵ في المقابل، يعاني موظفو الإدارات الدنيا والبلديات من غياب شبه كامل للدعم الخارجي، ما يزيد من التفاوت الداخلي، ويؤجج حالة الاستياء، ويضعف فعالية المؤسسات الإدارية وتماسكها.¹⁶ بالإضافة إلى ذلك، تزيد الانتقائيّة في توزيع المساعدات وآليات إدارتها من المخاطر الموجودة بالفعل، وتشكّل الفساد والمحسوبية السياسية. فمن خلال التعامل المباشر مع الوزارات، بشكل فردي، بدلاً من التنسيق مع سلطة مركزية منسّقة، قد تتيح آليات الدعم الحالية للنخب السياسية اللبنانية هامشاً أوسع للتأثير في توجيه الموارد، ممّا قد يؤدي إلى توزيع غير متوازن لا يعكس بالضرورة أولويات الخدمات العامّة الفعلية.¹⁷ تؤدي هذه الديناميكية إلى ترسيخ مشكلات الحوكمة، وتقلل من الشفافية، وتفاقم أوجه القصور في المساءلة، وهو ما يتناقض بشكل مباشر مع الأهداف المُعلنة للعديد من تدخّلات الجهات المانحة.

في نهاية المطاف، وعلى الرغم من الدور الجوهري الذي تؤديه تدخّلات المانحين في تخفيف الأزمات الإنسانية المباشرة، فإنّ النهج الحالي يهدّد بتكريس التشرذم، وزيادة التفاوتات، وتأجيج الفساد، وتعزيز التبعية طويلة الأجل، وتقويض سيادة الدولة. لذا، يبقى من الضروريّ تنسيق إستراتيجيّات المساعدات المستقبلية مع الأهداف الأوسع للإصلاح الهيكلي من أجل تحقيق حوكمة مستدامة، وتعزيز الاستقرار المالي في لبنان.

يعدّ القطاع العام اللبناني، في آن واحد، نتيجة للأزمة المُستمرّة في الحوكمة المستمرة، وأحد العوامل المساهمة فيها. فقد أدت عقود من التدخّلات السياسية، والتوظيف الزبائني، والإهمال المؤسسي، إلى جعل الدولة مُجرّأة، تفتقر إلى الموارد، وعاجزة عن أداء الوظائف الإدارية الأساسية. ولم تتمكّن إجراءات الطوارئ المؤقتة والمساعدات المتفرّقة التي قدّمها الجهات المانحة من وقف الانهيار المستمرّ في تقديم الخدمات، لا سيّما في قطاعات الصحة والتعليم والبنية التحتية.

استعادة السيادة: خارطة طريق لإعادة بناء قدرات القطاع العام في لبنان

وترجع جذور الخلل في لبنان إلى عوامل مُؤسسية، وليس إلى نقص في التمويل فقط. لذا، ينبغي لأيّ إستراتيجية تعافٍ حقيقية وموثوقة أن تنطلق من أولويّة إعادة بناء قدرات الدولة من خلال حوكمة مهنية قائمة على البيانات، منسّمة بالشفافية. لا يعاني القطاع العام اللبناني من تضخم في حجمه، بل من سوء توزيع موارده؛ فبعض القطاعات مُتضخّمة، فيها فائض من الموظفين، بينما تواجه قطاعات أخرى نقصاً حاداً في الكوادر. بهذا، لا يكمن التحديّ في تقليص حجم الدولة، بل في إعادة توجيهها وتعزيز كفاءتها.

ينبغي أن يبدأ الإصلاح من الإقرار بوجود موظّفين عامّين أكفاء وملتزمين بعملهم، لكنهم يعملون في نظام يكافئ الولاء السياسي بدلاً من الكفاءة. لذا، فإنّ التحوّل نحو ثقافة مؤسسية تعزّز الجدارة، والأداء، والخدمة العامّة، هو أمرٌ ضروريّ، ويتطلب تحقيق ذلك وضع برنامج إصلاح شامل وقابل للتنفيذ:

Heller, S. 2023. "Adopt a Ministry: How Foreign Aid Threatens Lebanon's Institutions." The Century Foundation.¹²

¹³ المرجع نفسه.

¹⁴ المرجع نفسه.

¹⁵ المرجع نفسه.

¹⁶ المرجع نفسه.

¹⁷ المرجع نفسه.

1. الإصلاحات المالية والاقتصادية الهيكلية

لا يمكن لأي إصلاح في القطاع العام أن يكون فعالاً من دون تثبيت الأسس الاقتصادية للدولة، إذ يجب أن تكون الدولة القادرة وذات السيادة مُتمكّنة من تمويل وظائفها، وتنظيم النشاط الاقتصادي، وتوزيع الموارد بشكل مستقل. وعليه، لا يُعدّ الإصلاح الاقتصادي مُجرّد مُكْمَل لعملية بناء الدولة، بل هو نقطة انطلاقها الأساسية.

يبدأ تحقيق الاستقرار بإعادة هيكلة القطاع المصرفي وتوزيع الخسائر بشكل عادل بين الجهات المعنية؛ ذلك أنّ استمرار التأخير في هذه العملية يقوّض الثقة ويُعمّق الإفلاس المالي. كما يُعدّ التدقيق الجنائي في المؤسسات العامة والمصارف التجارية خطوة ضرورية للكشف عن سوء الإدارة، واسترداد الأموال المنهوبة، وإعادة بناء المساءلة المالية.

كما ينبغي للبنان توسيع الحيز المالي، ذلك عبر اعتماد نظام ضريبي تصاعدي، بخاصّة على المداخل المرتفعة والأصول الفاخرة، إلى جانب رُقمنة عملية تحصيل الإيرادات للحدّ من الهدر وتحسين الامتثال الضريبي. كما أنّ استكمال الإصلاحات الهيكلية المُرتبطة بالدعم الدولي، مثل برنامج صندوق النقد الدولي، سيكون حاسماً لإعادة ضخ السيولة، واستقطاب الاستثمارات، وتمويل التجدّد المُؤسّسي الطويل الأجل.

2. إحصاء القطاع العام ومسح القوى العاملة

يُعدّ إجراء إحصاء شامل لمُوظفي القطاع العام خطوة تأسيسية أولى للإصلاح. يجب أن يشمل هذا الإحصاء جمع بيانات تفصيلية دقيقة حول أعداد المُوظفين، ومؤهلاتهم، وأدوارهم، وتوزيعهم الجغرافي. كما ينبغي أن يكشف الإحصاء عن المُوظفين الوهميين، والازدواجيات، والاختلالات في التوزيع الوظيفي. تُشكّل هذه المعلومات أساساً لوضع سياسات عادلة تنظّم القوى العاملة، وتحدّد أولويات الدعم للمُوظفين الأكثر هشاشة، وتزِيل مواطن الهدر وعدم الكفاءة.

3. إعادة توزيع الموارد البشرية بشكل إستراتيجي

يجب أن يركّز الإصلاح على إعادة توزيع المُوظفين وفق الاحتياجات الفعلية للمؤسسات العامة. فمن الضروري إعادة توزيع المُوظفين بحسب مهاراتهم، مع التركيز على الخدمات العامة الحيوية، مثل التعليم والرعاية الصحيّة والبنية التحتية. أمّا المُوظفون في أدوار غير أساسية أو فائضة، فيجب أن تُتاح لهم فرص إعادة التأهيل المهني، ليتمّ دمجهم في القطاعات ذات الأولوية، على أن تتمّ عمليات إعادة التوزيع بشكل شفاف وعلى أساس الجدارة، لتجنّب إعادة إنتاج التشوّهات الطائفية أو السياسية.

4. إصلاح سياسة الأجور

يجب مراجعة رواتب القطاع العام لتتماشى وفقاً لمعدّلات التضخّم والواقع المالي للدولة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال اعتماد نهج تدريجيّ في زيادة الرواتب، بحيث يكون مرتبطاً بالإمكانات الماليّة المُتاحة، ممّا يُساعد على استعادة القوّة الشرائية للمُوظفين وتحفيزهم. كما ينبغي أن تنعكس هذه الزيادات في الرواتب الأساسيّة بدلاً من الاعتماد على الحوافز المؤقتة، وذلك لضمان تعزيز المساهمات التقاعدية ومزايا المُوظفين الطويلة الأمد.

5. الاستثمار في الخدمات الاجتماعية لصالح مُوظفي القطاع العام

من شأن تحسين الوصول إلى خدمات صحيّة وتعليمية عامّة ذات جودة عالية أن يخفّف من الأعباء الماليّة على مُوظفي القطاع العام، ذلك أنّ تعزيز هذه الخدمات سيؤدّي إلى تحسين رفاهية المُوظفين، وزيادة دخلهم الحقيقي بشكل غير مباشر، وتأكيد دور الدولة بوصفها مقدّماً للخدمات العامّة الأساسية.

يعتمد تعافي لبنان على بناء قطاع عامّ فعّال وظيفياً، وموثوق به، ومُوجّه نحو التنمية. إذ لا يمكن أن تقوم دولة قادرة من دون إصلاح مُؤسّسي يبدأ بفهم واضح لرأس مالها البشري. من هنا لا يُعدّ إحصاء القطاع العامّ الوطني مُجرّد ضرورة تقنيّة فقط، بل هو ضرورة سياسية وتنموية مُلحّة.

تتطلّب استعادة شرعية الدولة أكثر من مجرّد الكفاءة الإدارية؛ فهي تستوجب عقدًا اجتماعيًا جديدًا مبنياً على الجدارة، والعدالة، والثقة العامّة. إنّ الفرصة مُتاحة اليوم لإعادة تشكيل المؤسسات اللبنانية وتحويلها إلى فُحركات للخدمة العامّة وتعزيز السيادة. ولا شكّ في أنّ كلفة التقاعس عن الإصلاح تفوق بكثير كلفة المضيّ به قُدماً.

الملحق

الجدول 1: تعريف وأمثلة على وظائف الدولة المختلفة

الوظيفة	التعريف	أمثلة
الشؤون الدبلوماسية والخارجية	الإدارات المسؤولة عن إدارة العلاقات الدولية للبنان وتمثيله في الخارج.	المديرية العامة للمغتربين، إدارة البعثات في الخارج
الدفاع والأمن	الإدارات التي تُشرف على الدفاع الوطني، بما في ذلك حماية وحدة الأراضي اللبنانية والأمن القومي.	الجيش اللبناني، قوى الأمن الداخلي، الإدارة المركزية والغرفة العسكرية
الشؤون الاقتصادية والمالية	الإدارات التي تتولى المالية العامة والاقتصاد وتلك التي تولد الإيرادات للدولة.	معرض رشيد كرامي الدولي (طرابلس)، المجلس الأعلى للخصخصة، هيئة الشراء العام، المنطقة الاقتصادية الخاضعة في طرابلس، المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات (إيدال)
الثقافة والإعلام	الإدارات التي تروج للثقافة والتراث اللبناني والمسؤولة عن مختلف وسائل التواصل.	مؤسسة المحفوظات الوطنية، المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع
القضاء والعدالة (المدنية والعسكرية والإدارية)	الإدارات التي تؤمن إدارة العدالة المدنية والعسكرية والإدارية.	محكمة التمييز، المحاكم العسكرية، مجلس شورى الدولة
البنية التحتية والتنمية	الإدارات المسؤولة عن تخطيط وتطوير وصيانة البنية التحتية مثل الطرق وشبكات الاتصالات والتنظيم المدني.	مؤسسة إيسار، مجلس الإنماء والإعمار، المديرية العامة لمنشآت وتجهيزات الاتصالات
الخدمات	الإدارات التي تنظم الخدمات العامة الأساسية للمواطنين، بما في ذلك الصحة والتعليم والعمل والإغاثة وغيرها.	الهيئة العليا للإغاثة، الهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً، المختبر المركزي للصحة العامة
الرقابة والمساءلة	الإدارات التي تؤمن الرقابة والشفافية والمساءلة داخل الدولة.	التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة، المجلس التأديبي العام
الإدارة والخدمة المدنية	الإدارات التي تدير المهام الإدارية للدولة، والخدمة المدنية، والسلطات التنفيذية والتشريعية، والإدارات المحلية وغيرها.	مجلس الخدمة المدنية، المديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية، مجلس النواب، رئاسة مجلس الوزراء
المحاكم والمجالس الدينية	الإدارات التي تحدير الشؤون الدينية.	المحاكم الشرعية السنية، المحاكم الشرعية الجعفرية، المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى

الغد سياسات مبادرة

مركز مبادرة سياسات الغد هو مركز أبحاث محليّ ومُستقلّ يهدف إلى إجراء تقييم تجريبي ونقدي للسياسات الحالية، وإلى توليد بدائل بناءة. تسعى المبادرة إلى المساهمة في بناء رؤية قائمة على الدراسات الوافية والأدلة، تعكس مصالح الناس عامة، وفي تمكين الرأي العام.



www.thepolicyinitiative.org