

الغد
سياسات
مبادرة

الأيام المئة الأولى لحكومة سلام: مؤشرات مبكرة وقيود بنيويّة

ليا غندور
سامي عطاالله
سامي زغيب

أيلول 2025



الأيام المئة الأولى لحكومة سلام: مؤشرات مبكرة وقيود بنيوية

ليا غندور، باحثة في مبادرة سياسات الغد.

سامي عطاالله، خبير اقتصادي ومدير أبحاث في مبادرة سياسات الغد.

سامي زغيب، المدير المؤسس لمبادرة سياسات الغد.

أيلول 2025

قائمة المحتويات

3	مقدمة
4	بين سلام وميقاتي: مجلس الوزراء والتشريع
14	تقييم حكومة سلام بحسب الأولويات الوطنية الراهنة
18	خاتمة

ملخص

دخل لبنان عام 2025 وسط أزمات متداخلة: انهيار اقتصادي، ودمار حرب عام 2024، وسنوات من الشلل السياسي. فقدت العملة الوطنيّة تقريبًا كامل قيمتها، وشمل الفقر أكثر من 60% من الأسر، وقُدّرت احتياجات إعادة الإعمار بنحو 14 مليار دولار. وسط هذا السياق الهشّ، حدث تقدّم سياسي: انتخاب جوزيف عون رئيسًا للجمهورية في 9 كانون الثاني، تلاه تشكيل نوّاف سلام حكومة كاملة الصلاحيّات في 8 شباط، وهي الحكومة الأولى منذ عام 2021.

يقيم هذا التقرير الأيّام المئة الأولى لحكومة نوّاف سلام، ويقارن أدائها بمعياريّن: أوّلهما، سجلّ حكومة نجيب ميقاتي غير المكلفة بتصرف الأعمال لعام 2021؛ وثانيهما، التقدّم الذي أحرّز في ثلاث أولويّات وطنيّة أساسيّة للتعافي، المتمثلة في المضيّ قُدّمًا في إصلاحات صندوق النقد الدوليّ، والبدء بإعادة الإعمار، وتفعيل الإستراتيجيّة الوطنيّة للحماية الاجتماعيّة (NSPS).

وتكشف النتائج أنّ الحكومة أكثر نشاطًا وانخراطًا من سابقتها، لكنّها لا تزال مقيدة ببني حقّ النقض الراسخة:

♦ **تفعيل تنفيذي:** عقدت حكومة سلام 12 جلسة (مقابل 3 جلسات لحكومة ميقاتي)، وأصدرت 277 مرسومًا و قانون (مقابل 141)، بما في ذلك 35 نصًا تنظيميًا (مقابل 4 نصوص). كما قامت حكومتها بتعيينات أكثر، وقبلت مساهمات دوليّة أكثر، وأصدرت عددًا أقلّ من التحويلات والتراخيص التقديرية.

♦ **نشاط تنظيمي من دون عمق:** امتدّ نشاط سلام التنظيمي ليشمل 13 قطاعًا سياسيًا، لكنّ معظم النصوص كانت إجرائيّة، شملت توضيح الإجراءات، وتعديل التعويضات، أو إصدار تدابير مؤقتة. وتحدّد الإصلاح البنويّ الوحيد في تعديل قانون السريّة المصرفيّة.

♦ **إعادة التوازن الإداري:** عينت الحكومة 35 شخصًا (منهم 7 في الدفاع والأمن، مقارنةً بعدم تعيين أيّ شخص في عهد ميقاتي)، ووافقت على 107 مساهمات بقيمة 14 مليون دولار، وسمحت بعدد أقلّ من التحويلات والتراخيص. تشير هذه التغييرات إلى مشاركة خارجيّة أكبر، وإلى بعض التقييد في ممارسات المحسوبيّة، على الرغم من أنّ الدوافع لا تزال غامضة.

♦ بقاء الأولويّات الوطنيّة معلّقة:

- إصلاحات صندوق النقد الدوليّ: أعاد سلام تفعيل الملفّات الرئيسة (قانون إعادة هيكلة المصارف، وإستراتيجيّة إعادة الهيكلة المصرفيّة، وتعديلات السريّة المصرفيّة)، لكنّه تجنّب اتّخاذ خطوات حاسمة مثل التدقيق في حسابات المصارف، والرقابة على رأس المال، والتخطيط الماليّ. ولا يزال حقّ النقض الذي تمارسه المصارف، ومصرف لبنان، والأحزاب السياسيّة المتحالفة معه، سارية المفعول.
- إعادة الإعمار: على الرغم من تعيين لجنة وزارية، لم تحرز الحكومة أيّ تقدّم جوهريّ في مجال إعادة الإعمار. ولا يوجد حتّى الآن إطار وطنيّ أو خارطة طريق للتنفيذ، ممّا يجعل الاستجابات محدودة ومجزأة. وفي حين اكتملت، إلى حدّ كبير، عمليّة إزالة الأنقاض التي بدأت بعد أشهر من انتهاء الحرب، لم تخصّص الحكومة أيّ تمويل حكوميّ لإعادة الإعمار أو التعويضات.
- الحماية الاجتماعيّة: لا تزال الاستراتيجيّة الوطنيّة للحماية الاجتماعيّة (NSPS) مُهمّشة. فقد مدّد

سلام برامج المساعدات الممولة من المانحين والموجهة لمكافحة الفقر بدلاً من التحرك نحو تغطية شاملة قائمة على الحقوق. وهكذا يستمر النظام الزبائني للرعاية الاجتماعية، مدعوماً بتفضيلات المانحين القاضية بإدارة الأزمات الإنسانية لا إصلاحها.

باختصار، أعاد سلام تنشيط الآلية التنفيذية ولكنه لم يترجم النشاط بعد إلى إصلاح نظامي فعلي.

تُظهر الأيام المئة الأولى من حكومة سلام أنّ لبنان لم يعد يعاني شللاً تاماً في السلطة التنفيذية. فمجلس الوزراء يجتمع بانتظام، ويُصدر المراسيم، ويستكمل بناء المؤسسات. وهذا أمر ليس بالهين، وهذا ليس أمراً هيناً. غير أنّ التفعيل لم يتحول بعد إلى إصلاح بنيوي.

فلا تزال الجهات التي استخدمت حق النقض لفترة طويلة، من أجل عرقلة الإصلاحات، تتمتع بنفوذ كبير. ذلك أنّ المصارف ومصرف لبنان يحميان المصالح المالية من أيّ اعتراف بالخسائر. ولا تزال عملية إعادة الإعمار مُعلّقة، من دون وجود إستراتيجية أو تمويل قائم. ويحافظ الوسطاء الطائفيون والجهات المانحة على نظام رعاية اجتماعية مُجزأ. وقد عمل سلام على التغلب على هذه القيود من دون مواجهتها مباشرة.

يضع هذا الواقع لبنان عند مفترق طرق سياسي، مع ثلاثة مسارات مُحتملة:

- 1. إدارة نشطة للجمود:** يظلّ مجلس الوزراء فعّالاً، ويبقى الإنتاج مرتفعاً، لكنّ الإصلاحات سطحية. بهذا يحقق لبنان حوكمة إجرائية، لكن من دون تغيير بنيوي.
- 2. مواجهة إصلاحية:** يستغلّ سلام شرعيته لتحديّ الذين يمارسون حق النقض، ويدفع باتجاه فرض ضوابط على الرساميل، ووضع إستراتيجية مالية، وخطط وطنية لإعادة الإعمار. وهذا ينطوي على مخاطر ارتدادات سياسية عنيفة، لكنّه قد يعيد توجيه مسار لبنان.
- 3. شروط يفرضها المانحون:** تفرض الجهات الفاعلة الدولية شروطاً أكثر صرامة، ممّا يوجب إصلاحات انتقائية في القطاع المصرفي أو قطاع الطاقة. وقد يؤدي ذلك إلى فتح باب التمويل، لكنّه ينطوي على مخاطر تعميق اللامساواة وإضعاف السيادة.

تشير الأيام المئة الأولى إلى أنّ سلام أقرب إلى الجمود النشط منه إلى الانقلاب الإصلاحي. وسوف يكون استعدادّه للتحوّل إلى مُصلحٍ يواجه المصالح المتجذرة محدّداً لإرثه السياسي، ولمسار لبنان نحو الخروج من أزمته.

مقدمة

دخل لبنان عام 2025 مرحلة حرجة. فقد انهار الاقتصاد الوطني، وفقدت العملة الوطنية 98% من قيمتها، ودخل أكثر من 60% من الأسر ضمن دائرة الفقر.^{1 2} وأضافت حرب 2024 مع إسرائيل خسائر تقدّر بنحو 14 مليار دولار،³ ممّا أدّى إلى تفاقم أزمة لم يسبق لها مثيل. وفي ظلّ هذه الظروف، حدث خرقٌ سياسي: ففي 9 كانون الثاني 2025، انتُخب جوزيف عون رئيسًا للبلاد، بعد سنوات من الشغور، وفي 8 شباط، شكّل نواف سلام الحكومة اللبنانية الأولى التي تتمتع بولاية كاملة منذ عام 2021.

يقيم هذا التقرير ما إذا كانت الأيام المئة الأولى لحكومة سلام قد شكّلت بداية الانتعاش المؤسّساتي أم أنّها كانت مجرد إحياء إجرائي للسلطة التنفيذية. ذلك أنّ هذه الفترة تعدّ بمثابة مقياس حاسم: فهي تكشف عن قدرة الحكومة على العمل والعقبات البنيوية الراسخة التي لا تزال تعيق الإصلاح الجذري.

تظهر التحليلات أنّ حكومة سلام أعادت تفعيل آليّة الحكومة التنفيذية، لكنّها لم تترجم ذلك بعد إلى تغيير بنيوي. إنّ مقارنة سريعة بحكومة نجيب ميقاتي (غير المكلفة بتصريف الأعمال) لعام 2021 تظهر أنّ سلام عقد عددًا أكبر من جلسات مجلس الوزراء (12 مقابل 3 جلسات)، وأصدر عددًا أكبر من المراسيم والقوانين (277 مقابل 141)، وأجرى تعيينات أكثر مع تقليص التحويلات والرخص الاعتبارية. كما أنّه حصل على قاعدة أوسع من المساهمات الدولية. ومع ذلك، كانت معظم هذه الأنشطة إجرائية، مثل توضيح القواعد وتعديل التعويضات أو إدارة العمليات. وتمثّل الإصلاح البنيوي الوحيد ذو المغزى في تعديل قانون السريّة المصرفية.

عند مقارنتها بأولويات التعافي الوطني الثلاث، أي إصلاحات صندوق النقد الدولي، وإعادة الإعمار بعد الحرب، والإستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، تظلّ سجلّات الحكومة جزئية. فقد أعيد فتح الملقّات، وصدرت المراسيم، وتجددت مشاركة المانحين، لكنّ الإصلاحات الأساسية لا تزال متوقّفة بسبب الأطراف صاحبة حقّ النقض الراسخة، والتشرذم السياسي، وندرة الموارد المالية.

يتكوّن التقرير من قسمين. يقارن القسم الأوّل أداء سلام التنفيذي بأداء ميقاتي، مع التركيز على نشاط مجلس الوزراء والمراسيم التشريعية والسلوك الإداري. في حين يقيم القسم الثاني مدى توافق الحكومة مع الأولويات الثلاث الأساسية للتعافي: المضيّ قدمًا في إصلاحات صندوق النقد الدولي، وإطلاق إطار إعادة الإعمار، وتفعيل الإستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية. ويقدم هذان القسمان معًا تقييمًا مبكرًا يظهر ما إذا كانت حكومة سلام تمثّل نقطة تحوّل حقيقية في مسار لبنان، أم أنّها مجرد إدارة أكثر نشاطًا للأزمة.

1. الجامعة اللبنانية الأمريكية. 2025. "الأزمة الاقتصادية في لبنان تدفع 60% من السكّان إلى الفقر". أخبار الجامعة اللبنانية الأمريكية. <https://news.lau.edu.lb/2025/lebanons-economic-crisis-pushes-60-of-the-population-into-poverty.php>
2. بنك بلوم إنفست. 2025. "من اللولار إلى الدولار: كيف سيتمّ تسعير أسهم بورصة بيروت في المستقبل؟". مدوّنة بلوم إنفست، <https://blog.blomin-vestbank.com/53030/from-lollars-to-dollars-how-will-beirut-stock-exchange-stocks-be-priced-next>
3. البنك الدولي. 2025. "احتياجات لبنان للتعافي وإعادة الإعمار تقدّر بـ 11 مليار دولار أمريكي". بيان صحفي، 7 آذار، <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/03/07/lebanon-s-recovery-and-reconstruction-needs-estimated-at-us-11-billion>

بين سلام وميقاتي: مجلس الوزراء والتشريع

يقيم هذا القسم كيف مارس رئيسا الوزراء نواف سلام (2025) ونجيب ميقاتي (2021) السلطة التنفيذية في الأيام المئة الأولى من ولايتهما، مع التركيز على مؤشرين: وتيرة انعقاد جلسات مجلس الوزراء ونطاقها بوصفهما مقياساً للانخراط في الحكم، وحجم المراسيم وطبيعتها (التنظيمية والإدارية) بوصفهما مقياساً لنية المؤسسات واتجاهها. وتكشف المقارنة ثلاث نتائج أساسية؛ أولها أنّ حكومة سلام كانت أكثر نشاطاً، وبشكل واضح، من حكومة ميقاتي، حيث عقدت ما يقرب من ثلاثة أضعاف عدد جلسات مجلس الوزراء وأصدرت ضعف عدد المراسيم. وثانيها أنّ جدول أعمال سلام كان أوسع نطاقاً وأكثر توجُّهاً نحو الإصلاح في مؤشرات - حيث عالج قضايا مثل إعادة هيكلة القطاع المصرفي واستقلالية القضاء والتعيينات على أساس الكفاءة - في حين كان جدول أعمال ميقاتي تفاعلياً بالدرجة الأولى، بحيث تركّز على إدارة الأزمات. أمّا ثالث النتائج فتؤكد أنّه على الرغم من هذا النشاط المكثف، ظلّت معظم مراسيم سلام إجرائية لا بنيوية، وأنّ الإصلاح الجوهرية الوحيد تمثل في تعديل قانون السريّة المصرفية.

بشكل مختصر، تمثّل الأيام المئة الأولى من ولاية سلام تحوُّلاً من الجمود التنفيذي إلى التفعيل الإداري، لكنّها لم تبلغ بعد مستوى التحوّل المؤسّساتي.

1. حجم جلسات مجلس الوزراء وجودتها

يقيم هذا القسم الفرعي كيف استخدم كلّ من سلام وميقاتي اجتماعات مجلس الوزراء كأداة للحكم خلال الأيام المئة الأولى من تولّيهما منصبيهما، بحيث تمّ قياس كلّ من تواتر هذه الاجتماعات ومحتواها بوصفهما مؤشرات على مشاركة السلطة التنفيذية وتوجُّهاتها السياسية. أسفرت المقارنة عن ثلاث نتائج رئيسة. أولاً، عقدت حكومة سلام اجتماعات أكثر تواتراً، بحيث بلغ عددها 12 جلسة مقابل 3 جلسات لميقاتي، ممّا يعكس مستوى أعلى من كثافة العمل. ثانياً، كان جدول أعمال سلام أوسع نطاقاً وأكثر تركيزاً على الإصلاح، حيث تناول إعادة هيكلة القطاع المصرفي، واستقلالية القضاء، والتعيينات على أساس الكفاءة، في حين هيمنت على جدول أعمال ميقاتي إدارة الأزمات الآتية، مثل جائحة كوفيد-19، وأزمات الوقود، وتنسيق المساعدات. ثالثاً، استخدم سلام جدول أعمال مجلس الوزراء للإشارة إلى أولويات الإصلاح، من دون أن يحصر الغاية منه في التداول، حتّى وإن بقيت بنود عديدة من دون حلّ أو في انتظار التنفيذ.

وبشكل عامّ، تُشير هذه الأنماط مجتمعةً إلى أنّ نشاط مجلس الوزراء في عهد سلام عكس موقفاً تنفيذياً أكثر حزمًا، وإنّ كانت آثاره المؤسّساتية محدودةً من دون متابعة تشريعية وتطبيقية.

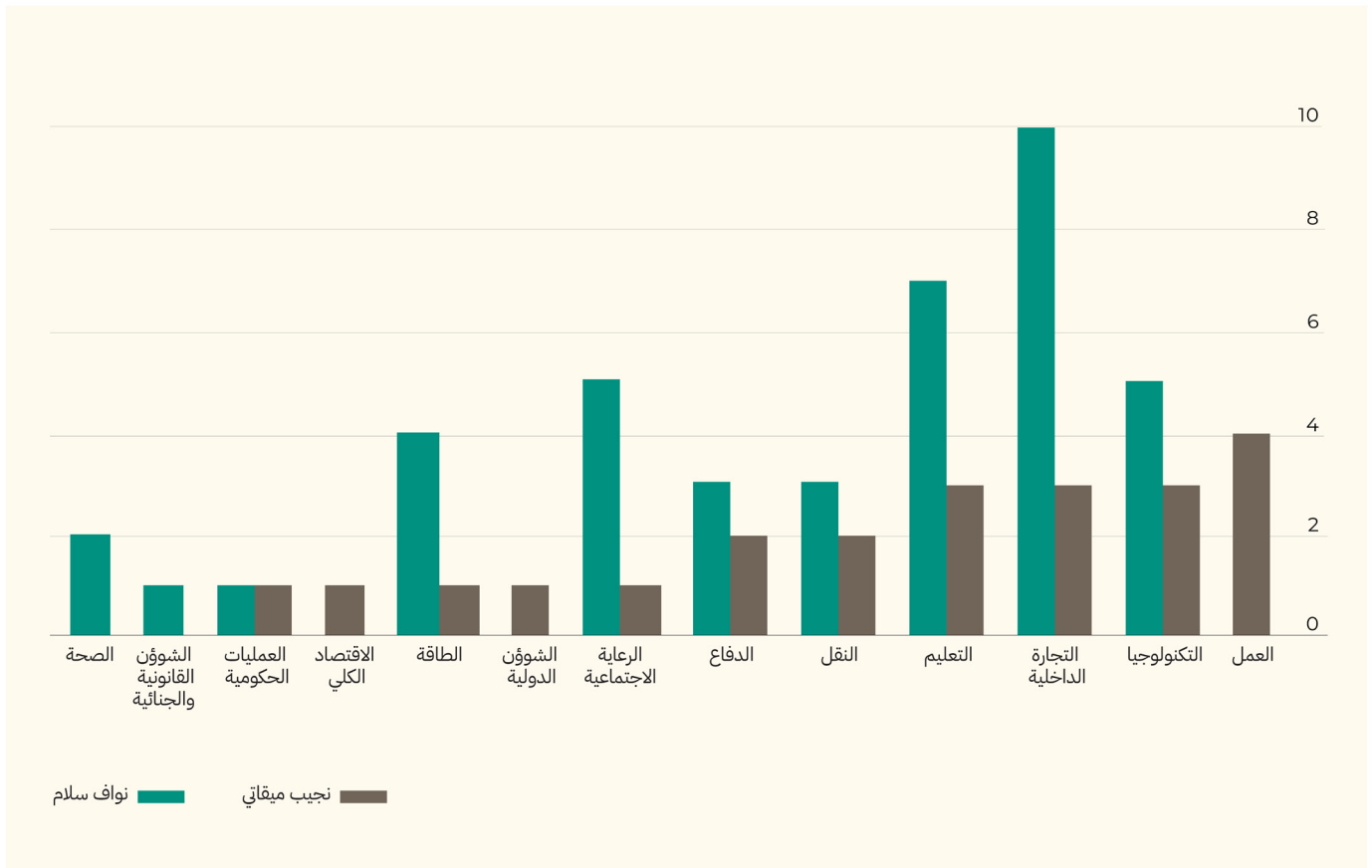
مضمون الجلسات

في هذا التحليل، يشير مصطلح "بند جدول الأعمال" إلى أيّ مسألة تُطرح رسمياً للمناقشة خلال جلسة مجلس

الوزراء، بدءًا من مشاريع القوانين ومقترحات السياسات وصولاً إلى التعيينات الإداريّة والتقارير العامّة.⁴ يشير إدراج البند في جدول الأعمال إلى نيّة سياسيّة أو اهتمام تنفيذيّ، ولكنّه لا يؤدّي بالضرورة إلى قرارات رسميّة أو اعتماد سياسات أو تنفيذها. وفي سياق الحكم المجزأ في لبنان تُطرح عدّة بنود، ولكنّها تظلّ من دون حلّ، أو تتأخّر متابعتها، أو تُعرقل خلال المراجعة بين الوزارات أو عند إحالتها إلى السلطة التشريعيّة.

تكشف مقارنة بين أجندات مجلس الوزراء خلال الأيام المئة الأولى من ولاية رئيسي الوزراء نجيب ميقاتي (2021) ونواف سلام (2025) عن نشاط أكبر في عهد سلام، لا سيّما من حيث التواتر والنطاق. فعلى الرغم من أنّ عدد مجالات النقاش كان متشابهًا نسبيًا (11 في عهد ميقاتي و10 في عهد سلام)، فإنّ مجلس الوزراء في عهد سلام أعاد النظر في هذه المجالات بشكل أكثر تكرارًا، كما يتّضح من ارتفاع معدّلات التكرار على مستوى البنود المدرجة في جدول الأعمال (الشكل 1).

الشكل 1: أولويّات جدول أعمال مجلس الوزراء بحسب المجال السياسي: ميقاتي مقابل سلام



ركّزت حكومة ميقاتي بشكل أساسي على الصحة، ولا سيّما الإغاثة المتعلّقة بجائحة كوفيد-19 - وتأمين الأدوية. وعلى الرغم من قيادته حكومة كاملة الصلاحيّات، فإنّ نهجه كان في الواقع نهجًا انتقاليًا (نهج تصريف أعمال)، شكّلته الآثار المستمرّة للوباء وأزمة المحروقات الحادّة. تمحورت أولويّات جدول أعمال الحكومة حول الاستجابة للأزمات، وتأمين الدعم الخارجي، بما في ذلك التعويضات عن انفجار مرفأ بيروت، والتبرّعات باللقاحات، وتعهّدات بالمساعدة من الكويت وفرنسا. وركّزت بنود أخرى على الحفاظ على الخدمات الأساسيّة، مثل التعليم والصحة العامّة وتوفير الكهرباء.

4. البيانات مأخوذة من محاضر جلسات مجلس الوزراء المتاحة للجمهور والمنشورة على الموقع الإلكتروني لرئاسة مجلس الوزراء.

من جهتها، اهتمت حكومة سلام بالإصلاح المؤسسي، بما في ذلك إعادة هيكلة القطاع المصرفي، واستقلالية القضاء، والتعيينات في القطاع العام على أساس الكفاءة. وتضمنت بنود جدول الأعمال الإضافية أطر عمل للرقابة الإدارية وآليات التوظيف، مما أدى في بعض الحالات إلى تغييرات في القيادة في مؤسسات مثل مجلس الإنماء والإعمار وهيئة أوجيرو.

تشير هذه الأنماط إلى أن حكومة سلام استخدمت جدول أعمال مجلس الوزراء بوصفه آلية للإشارة إلى أولويات الإصلاح طويلة الأجل، من دون أن تحصره في إطار اتخاذ القرارات. وتشير وتيرة المناقشات وتوجيهاتها في عهد سلام إلى موقف تنفيذي أكثر حزمًا، على الرغم من أن تأثيرها المؤسسي يظل محدودًا في غياب دعم تشريعي مستمر، وقدرة بيروقراطية كافية، وآليات تنفيذ فعالة. ويظل السؤال مطروحًا حول ما إذا كان جدول الأعمال هذا يعكس الأسس المبكرة للانتعاش المؤسسي أم أنه مجرد موجة طموح مؤقتة.

النشاط التشريعي

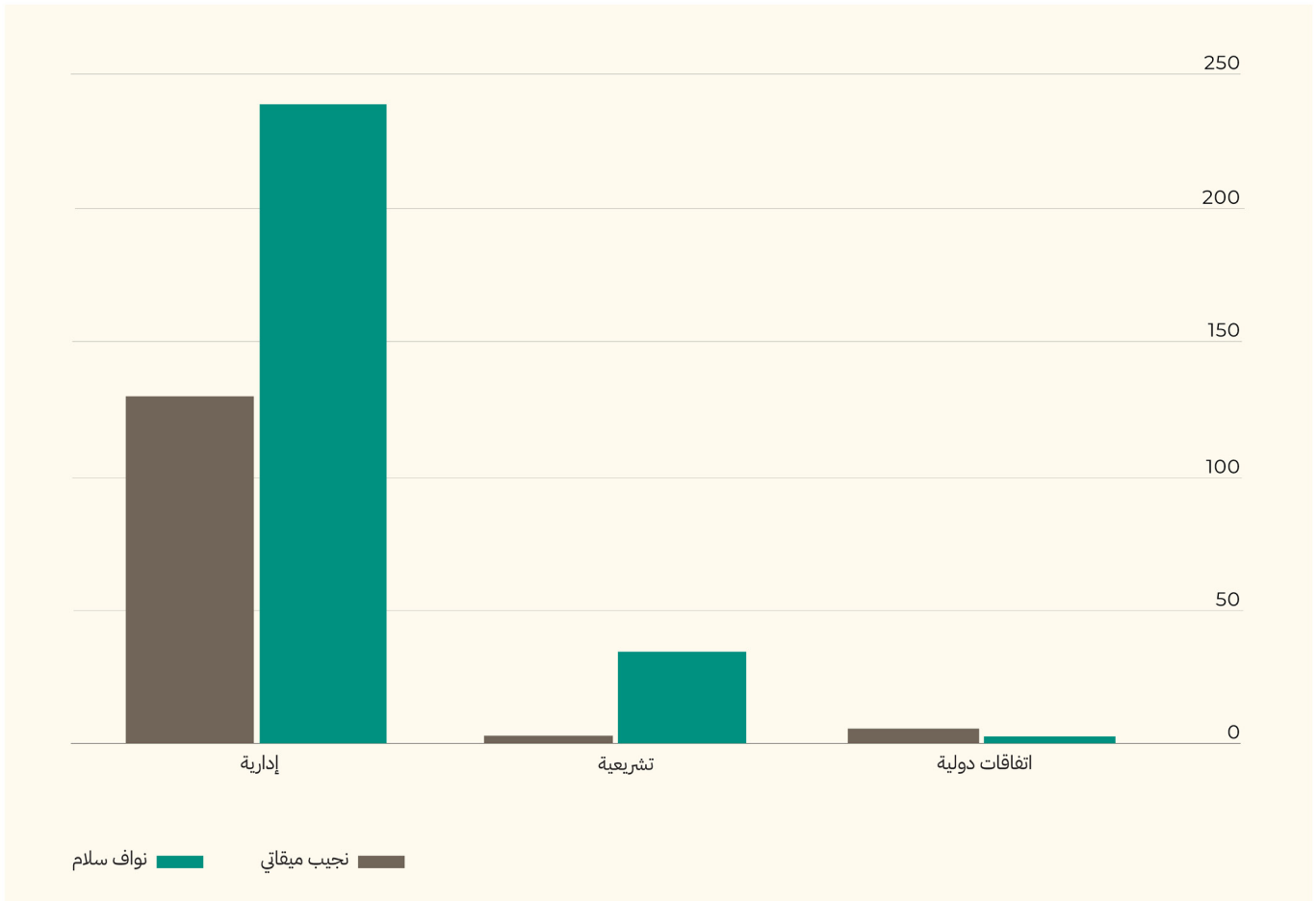
تحلل هذه الفقرة الفرعية النتائج التشريعية لحكومة سلام وميقاتي خلال الأيام المئة الأولى من توليهما السلطة، باستخدام المراسيم المنشورة في الجريدة الرسمية بوصفها مؤشرًا لإنتاج السياسات الرسمية. صحيح أن هذا المقياس لا يغطي التنفيذ الفعلي أو عمليات صنع القرار غير الرسمي، غير أنه يوفر أساسًا موحدًا لمقارنة نطاق الأدوات القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية، وتواترها وطبيعتها.

وفي سبيل تفسير هذه النتيجة، يميز التحليل بين فئتين من المراسيم: النصوص التنظيمية، التي تضع الأطر القانونية والمؤسسية أو تعدّلها؛ والنصوص الإدارية، التي تنفذ القواعد القائمة أو تطبقها، غالبًا من خلال التعيينات أو التحويلات أو التفويضات الإجرائية. يتيح هذا التصنيف تقييمًا أكثر دقة يوضح ما إذا كانت الإجراءات التنفيذية تمثل إصلاحًا بنيويًا أم حوكمة روتينية.

تُظهر المقارنة أن حكومة سلام أصدرت 277 مرسومًا وقانونًا، أي ضعف المراسيم و القوانين التي أصدرها ميقاتي والبالغ عددها 141 (الشكل 2). وقد شمل ذلك عددًا أكبر من النصوص التنظيمية (35 نصًا مقابل 4 نصوص) وتغطية في مجالات سياسية أكثر. ومع ذلك، بقيت غالبية إنجازات سلام إدارية، وكانت معظم الإجراءات التنظيمية تدريجية محدودة الأثر. وإذا ما استثنينا تعديل قانون السرية المصرفية، لم تتناول المراسيم الصادرة خلال تلك الفترة القيود النظامية أو تحديث تغييرات مؤسسية جوهرية.

بشكل عام، تشير البيانات إلى توجه تشريعي أكثر فاعلية في عهد سلام، ولكنه لا يزال مقيّدًا بالتشردم السياسي وبالقدرة البيروقراطية المحدودة. وبالتالي لم يؤدّ التوسع في الحجم والنطاق إلى تحول نوعي في عمق الإصلاح.

الشكل 2: حجم الناتج التشريعي



2. النصوص التنظيمية: الحجم والنطاق

يقيم هذا القسم الفرعي النتائج التنظيمية انطلاقاً من ثلاثة أبعاد: (1) الحجم، أو عدد النصوص التنظيمية الصادرة؛ (2) النطاق، أو مجموعة القطاعات السياسية المختلفة المشمولة؛ و(3) العمق، أو مدى إدخال النصوص إصلاحات هيكلية مقابل التوضيحات الإجرائية أو التدابير قصيرة الأجل.

تكشف مقارنة بين النتائج التنظيمية أن حكومة سلام اتبعت أجندة أكثر نشاطاً واتساعاً. لكن معظم هذه الأنشطة كانت إجرائية، مع تأثير بنيوي محدود. على النقيض من ذلك، اتخذت حكومة ميقاتي موقفاً تنظيمياً أضيق نطاقاً وأكثر تفاعلية مع الأزمات.

الحجم: تفاوت ملحوظ في مستوى النشاط

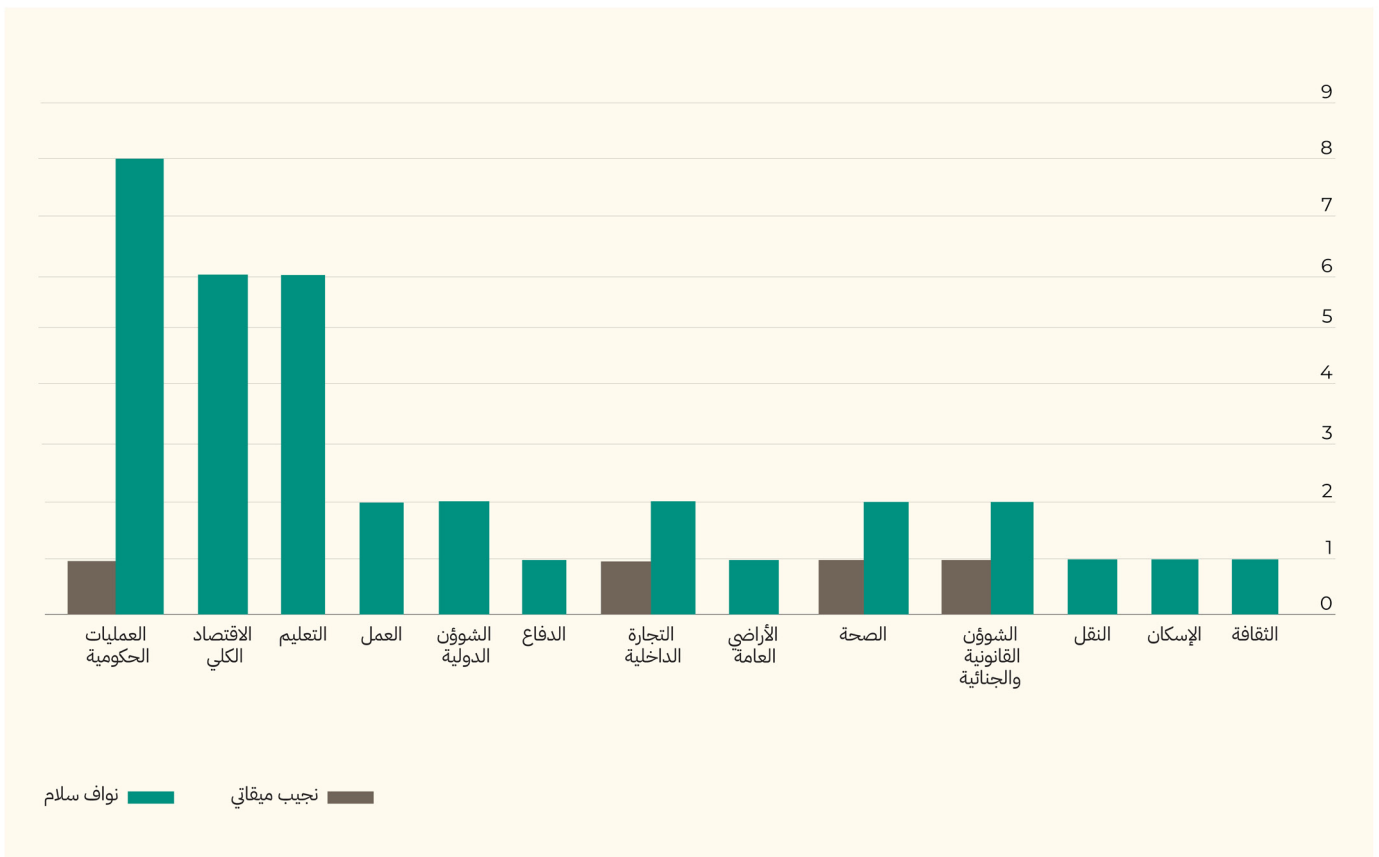
أصدرت حكومة سلام 35 مرسومًا تنظيميًا خلال الأيام المئة الأولى من ولايتها، مقارنةً بأربعة مراسيم فقط في عهد ميقاتي. ويعكس هذا الفارق العشري استخدامًا أكثر نشاطًا للصلاحيات التنظيمية لدى السلطة التنفيذية. وعلى الرغم من أن هذا يشير إلى وجود سلطة تنفيذية أكثر حزمًا وانخراطًا، فإن حجم الناتج وحده لا يعكس أهمية هذه التدخلات أو فعاليتها. وكما يتضح أدناه، كانت معظم إنجازات سلام إجرائية أو تشغيلية، مع حالات قليلة من الإصلاح البنيوي الحقيقي.

النطاق: نطاق أوسع للمشاركة في الحوكمة

أصدرت حكومة سلام نصوصاً تنظيمية شملت جميع المجالات السياسية الثلاثة عشر، مع أعلى نشاط في العمليات الحكومية، الاقتصاد الكلي، والتعليم (ثمانية وستة نصوص على التوالي). وشملت مجالات المشاركة الأخرى العمل، والصحة، والشؤون الدولية، والدفاع، والتجارة الداخلية، بواقع نص أو نصين لكل منها. ويقارن الشكل (3) توزيع النصوص التنظيمية الصادرة عن سلام وميقاتي في 13 مجالاً سياسياً.

في المقابل، أصدرت حكومة ميقاتي نصين تنظيميين فقط خلال الفترة نفسها، اقتصر كل منهما على مجال واحد: الصحة والقانون والجريمة. وهذا يعكس بصمة تنظيمية أضيق بشكل ملحوظ.

الشكل 3: نطاق المراسيم التنظيمية بحسب مجال السياسة العامة



علاوةً على ذلك، قدّمت حكومة سلام مشروعَي قانونين تنظيميين أقرّهما مجلس النواب، بما في ذلك إصلاح جوهريّ واحد يعدّل قانون السريّة المصرفيّة. كما شهدت حكومة ميقاتي تمرير قانونين اقترحهما مجلس الوزراء، على الرغم من أنّ أيّاً منهما لم يتناول الإصلاح البنويّ.

العمق: إصلاح بنيويّ محدود

على الرغم من ارتفاع حجم النشاط التنظيمي واتّساع نطاقه في عهد سلام، فإنّ عمقه ظلّ محدوداً. ذلك أنّ معظم النصوص كانت ذات طابع تدريجيّ، تهدف إلى توضيح الإجراءات، وتنسيق العمل الإداري، أو تقدّم حلولاً ظرفيّة قصيرة الأجل. ومن الأمثلة الرئيسة على ذلك تعديلات التعويضات لموظّفي القطاع العامّ وزيادة مخصّصات صناديق التقاعد. أمّا الإصلاح البنويّ الوحيد البارز فكان تعديل قانون السريّة المصرفيّة، الذي عزّز الشفافية الماليّة وجعل لبنان أكثر توافقاً مع المعايير الدوليّة (الملحق 1).

كانت إنجازات ميقاتي في مجال التنظيم محدودة من حيث العمق، وتباينت بشكل حادّ مع أجندة سلام التنظيمية الأوسع نطاقاً، وإن كانت إجرائية في معظمها. وبصرف النظر عن مرسوم تنظيم الانتخابات النيابية - الذي تعرّض لانتقادات بسبب تجاوزه الموافقة الرئاسية - تناولت معظم مراسيم ميقاتي تنظيمات جائحة كوفيد-19، والحوافز الضريبية للقطاع السياحي، وإحالة قضية انفجار الوقود إلى القضاء. وقد استجابت هذه الإجراءات للأزمات الملحة، لكنّها لم تسعّ إلى تعديل الأطر المؤسسية أو إدخال إصلاحات استشرافية. وبالمقارنة، أصدر سلام نصوصاً تنظيمية بشكل أكبر، في مجموعة واسعة من القطاعات، لكنّه، شأن ميقاتي، توقف دون المضيّ في إصلاحات منظومية عميقة.

3. النشاط الإداري: المشاركة التشغيلية وتقديم الخدمات

يحلّل هذا القسم الفرعيّ كيف استخدم سلام وميقاتي المراسيم الإدارية لإدارة العمليات اليومية للدولة. صحيح أنّ هذه المراسيم لا تنشئ عادةً أطراً قانونية جديدة، إلّا أنّها توفر نظرة ثاقبة حول كيفية تخصيص السلطة التنفيذية الموارد، وممارسة صلاحياتها المتعلقة بالموظفين وإدارتها التراخيص التنظيمية المختلفة. يركّز هذا التحليل على أربع فئات تعدّ الأكثر دلالة على السلوك المؤسسيّ:

- ◊ التعيينات في القطاع العام
- ◊ التحويلات المالية خارج الموازنة
- ◊ أنشطة الترخيص
- ◊ قبول المساهمات المحيطة والدولية

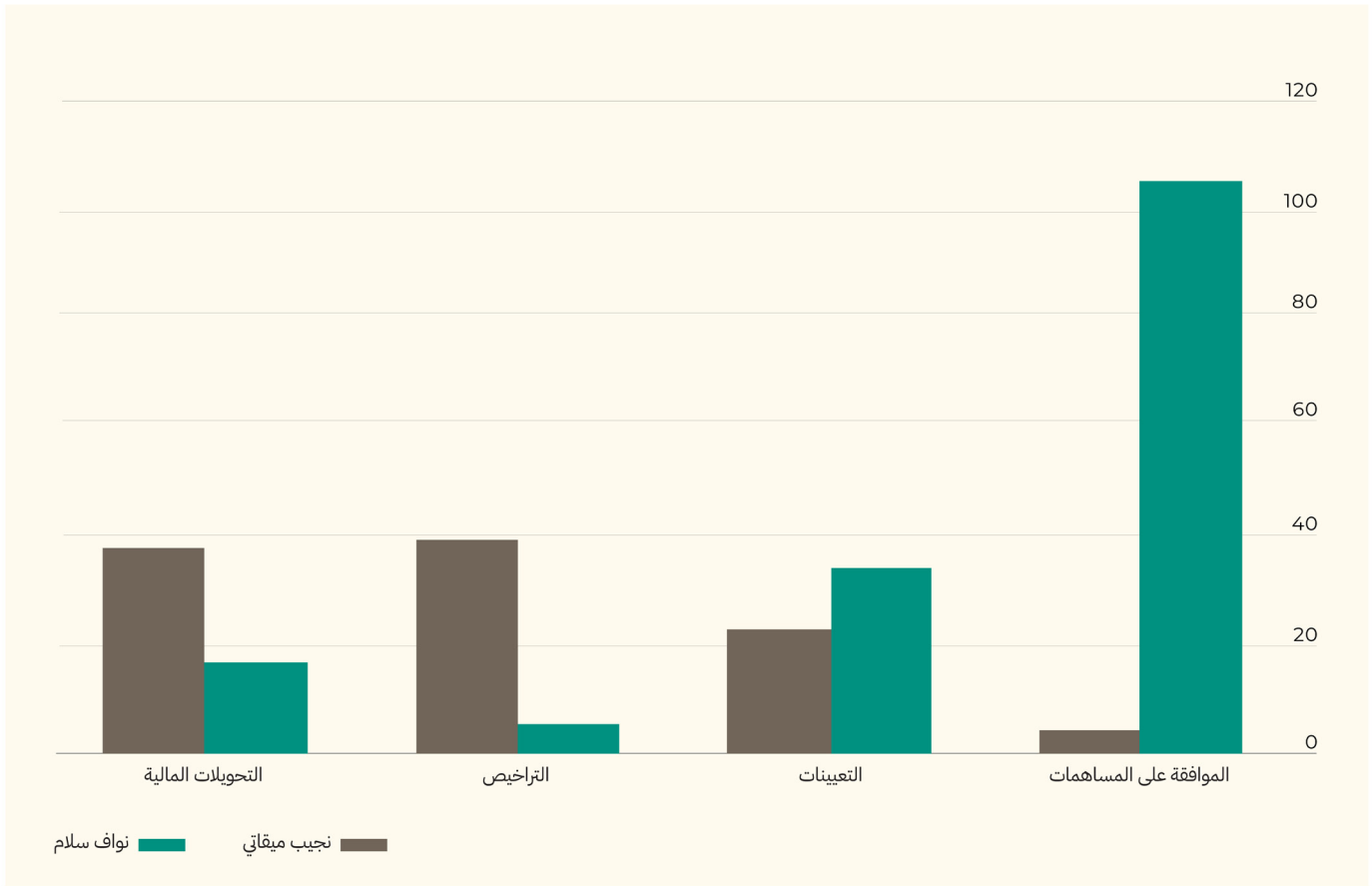
من خلال مقارنة حجم المراسيم وتوزيعها ومضمونها في هذه المجالات، نقيّم كيفية تعامل كلّ حكومة مع المسؤوليات المؤسسية خلال الأيام المئة الأولى من ولايتها.

أصدرت حكومة سلام 239 نصّاً إدارياً، مقارنةً بـ 131 نصّاً في عهد ميقاتي، كما أنّها قامت بتعيينات بشكل أكبر، واستقطبت مساهمات أكثر، لكنّها بعدد أقلّ من التحويلات والرخص. ويشير ذلك إلى تحوّل جزئيّ عن الإنفاق الاعتباري والترخيص الواسع نحو بناء المؤسسات والمشاركة الخارجية، على الرغم من أنّ استدامته لا تزال غير مؤكّدة.

تشير هذه النتائج إلى أنّ ما جرى هو إعادة معايرة أكثر من كونه قطيعة؛ إذ يبدو أنّ حكومة سلام قد استخدمت الأدوات الإدارية بشكل أكثر انتقائية، وبأثر مؤسسيّ أوسع نطاقاً، غير أنّه من المبكر الجزم بما إذا كان ذلك يعكس إستراتيجية إصلاح مقصودة أم مجرد استجابة ظرفية للقيود القائمة.

في الفئات الأربع الرئيسة، أصدرت حكومة سلام 35 تعييناً في القطاع العام ضمن مجالات مؤسسية متعدّدة (مقابل 23 تعييناً في عهد ميقاتي)، ووافقت على 17 تحويلاً مالياً بقيمة 32 مليون دولار (مقابل 39 تحويلاً بقيمة إجمالية 104 مليون دولار في عهد ميقاتي)، ومنحت 6 تراخيص في قطاعات مثل التعليم والإعلام، في حين أصدرت حكومة ميقاتي 40 ترخيصاً، معظمها متعلّق بتجارة الأسلحة والذخيرة (الشكل 4). كما وافقت حكومة سلام على 107 مساهمات خارجية بقيمة إجمالية 14 مليون دولار، مقارنةً بـ 5 مساهمات بقيمة 241,536 ألف دولار في عهد ميقاتي.

الشكل 4: توزيع المراسيم الإداريّة بحسب الوظيفة: ميقاتي مقابل سلام



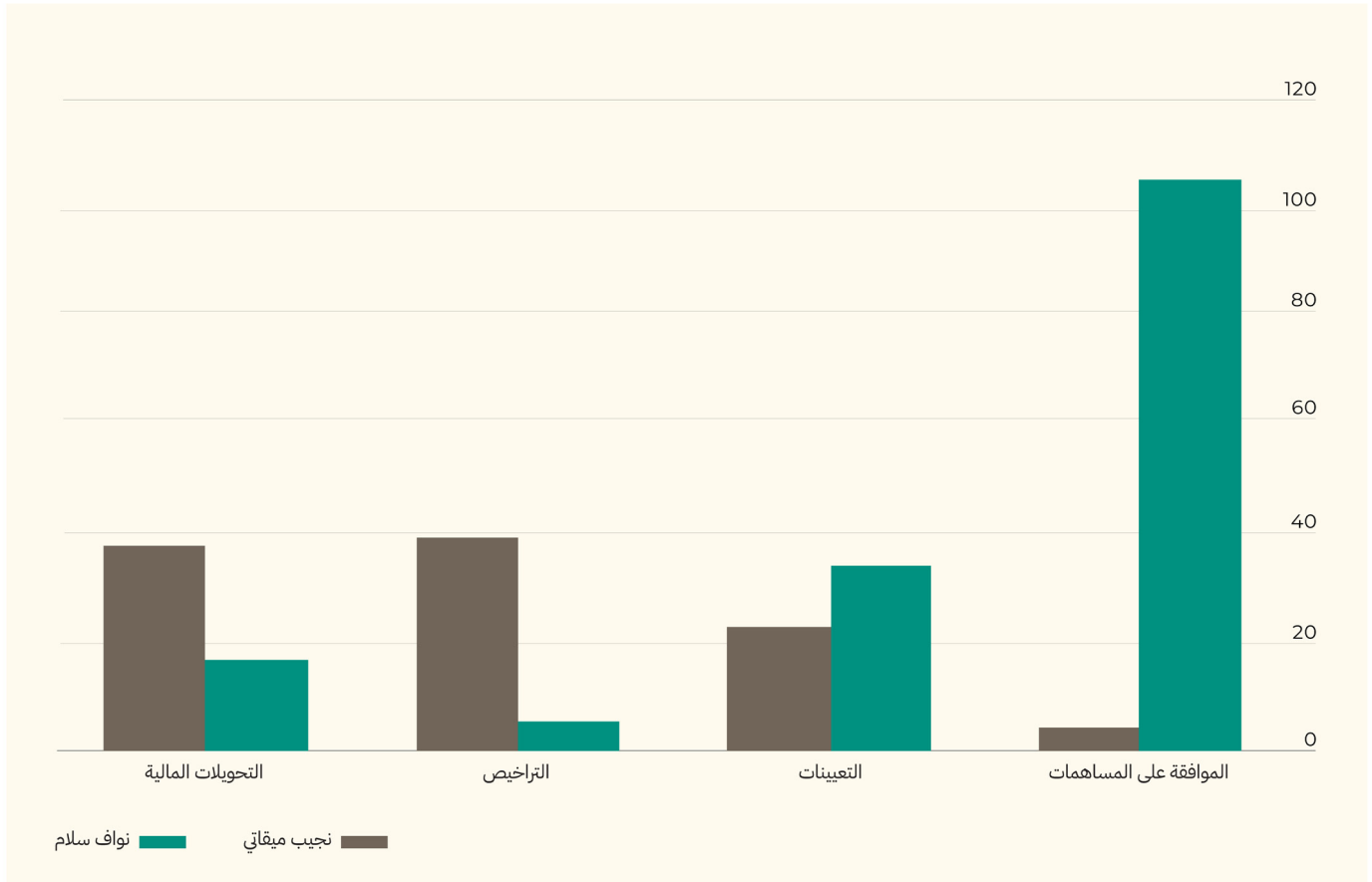
التعيينات

تُقدّم التعيينات مؤشراً مهماً على الطريقة التي استخدمت بها كلّ من الحكومتين سلطتهما في إدارة المؤسسات العامّة وإعادة هيكلتها. فخلال الأيام المئة الأولى من ولايتها، أصدرت حكومة سلام 35 مرسومًا تعينيًّا، أي ما يقارب ضعف عدد المراسيم الصادرة في عهد الميقاتي (23 مرسومًا). ووفقًا لمكتب رئيس الوزراء، تمّت هذه التعيينات من خلال آليات تنافسيّة وليس من طريق المحسوبيّة السياسيّة، ممّا يشير إلى تحوّل مُتعمّد عن الاختيارات القائمة على المحسوبيّة.

في حين قامت الحكومتان بتعيينات في القطاعين القضائي والإداري، كان نشاط سلام أوسع نطاقًا، حيث شمل تسع فئات مؤسّساتيّة، بما في ذلك المجالات التي لم يمسّها ميقاتي (الشكل 5). والأبرز من ذلك أنّ سلام أجرى سبعة تعيينات رفيعة المستوى في مجاليّ الدفاع والأمن، مقارنةً بعدم إجراء ميقاتي أيّ تعيينات في هذا المجال. كذلك، امتنع سلام عن التعيينات الرمزيّة أو الفخريّة، حيث أصدر تعيينًا واحدًا فقط مقابل ثلاثة تعيينات لميقاتي. ويشير هذا النمط إلى أنّ سلام كان أكثر حرصًا في استخدام التعيينات التنفيذيّة، وأكثر استهدافًا، وأكثر اعتمادًا على الكفاءة.⁵

5. L'Orient Today. 2024. "حكومة سلام تعتمد آلية تعيينات قائمة على المهارات." <https://today.lorientlejour.com/article/1452643/salam-government-adopts-skills-based-mechanism-for-appointments.html>

الشكل 5: توزيع التعيينات بحسب الفئة المؤسّساتيّة: ميقاتي مقابل سلام



التحويلات الماليّة

في مجال الماليّة العامّة، أجازت حكومة ميقاتي 39 تحويلًا ماليًا بمبلغ إجماليّ قدره 104 مليون دولار تقريبًا، في حين أقرّت حكومة سلام 17 تحويلًا فقط بمبلغ إجماليّ قدره 32 مليون دولار تقريبًا، أي بانخفاض بنسبة 60% تقريبًا من حيث العدد والقيمة على السواء.⁶

ولا تقتصر الفوارق على الحجم، بل تشمل أيضًا التوزيع والغرض، ما يُشير إلى تحوّل في الممارسة الماليّة. شملت تحويلات ميقاتي 11 وزارة ووكالة، بينما اقتصر تحويلات سلام على 7 (الشكل 6). في حالة سلام، كانت التحويلات من الاحتياطيّ أقلّ وأضيق نطاقًا، بحيث لم تحصل قطاعات مثل الدفاع والشؤون الاجتماعيّة والداخليّة، التي تلقت تحويلات في عهد ميقاتي، على تحويلات في عهد سلام، ممّا يشير إمّا إلى اعتماد أكبر على بنود موازنةٍ مُسبقة الإقرار، وإمّا إلى تشديدٍ في أولويّات إنفاقٍ قصير الأجل.

نشاط الترخيص

خلال الأيام المئة الأولى من تولّيهاما منصبيهما، أصدرت حكومة ميقاتي 40 ترخيصًا، في حين أصدر سلام 6 تراخيص. غالبًا ما يثير ارتفاع عدد التراخيص مخاوف من ممارسات التحكّم السياسيّ أو القرارات الاعتباريّة في منح الإذن. ويظهر التقسيمُ الفئويّ (الشكل 7) الأدوار السياسيّة المتباينة لمنح التراخيص. تعلّق نحو 72% من تراخيص ميقاتي بالأسلحة، مع 25 موافقة على تجارة أسلحة الصيد وحدها - أكثر من إجمالي عدد التراخيص التي أصدرها سلام في جميع القطاعات. أمّا الموافقات الست التي أصدرها سلام فقد قسّمت بالتساوي: 2

6. تمّ حساب مبالغ التحويلات الماليّة في عهد نجيب ميقاتي باستخدام متوسط سعر الصرف البالغ 22,104 ليرة لبنانيّة لكلّ دولار أمريكيّ. بالنسبة إلى نواف سلام، تمّ حساب المبالغ على أساس سعر السوق الموازية الحاليّ البالغ 89,500 ليرة لبنانيّة لكلّ دولار أمريكيّ.

للأسلحة، و2 للمدارس الخاصّة، و2 لمحطّات إذاعيّة.

ويمكن التباين الأكثر وضوحًا في الحجم الإجمالي؛ فالتباين الحادّ يشير إلى أنّ الترخيص في عهد ميقاتي - بما في ذلك التراخيص التجاريّة والخاصّة - كان يُستخدم بوصفه أداة حُكمٍ اعتباريّة غالبًا ما خضعت لتوزيع زبائنيّ، في حين أنّ محدوديّة التراخيص في عهد سلام تُوحى إمّا بنهج أكثر انضباطًا، وإمّا بانخفاض الطلب في ظلّ ركودٍ اقتصاديّ عامّ.

الشكل 6: توزيع التحويلات الماليّة في الميزانية بحسب القطاع: ميقاتي مقابل سلام

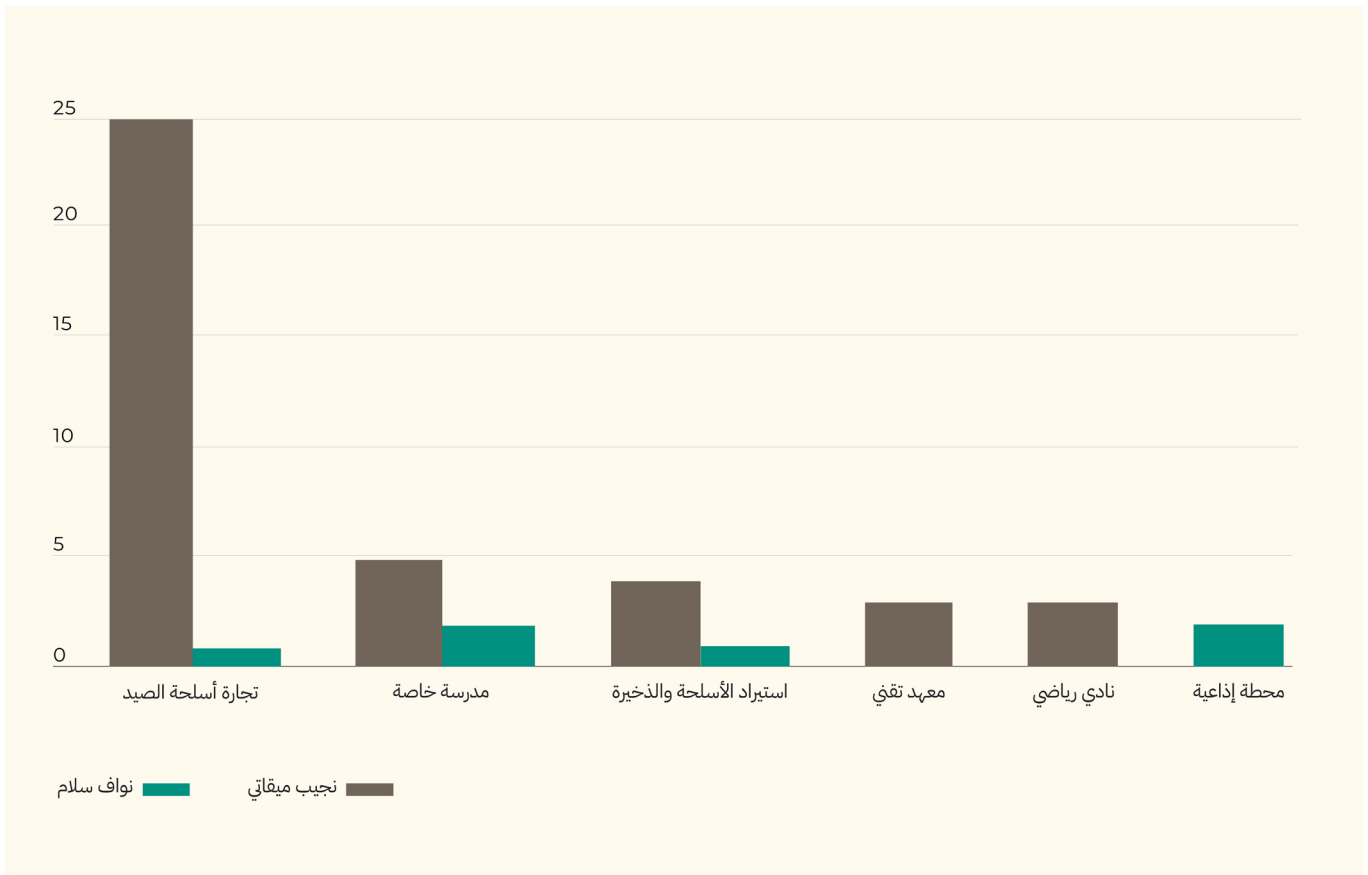


المساهمات

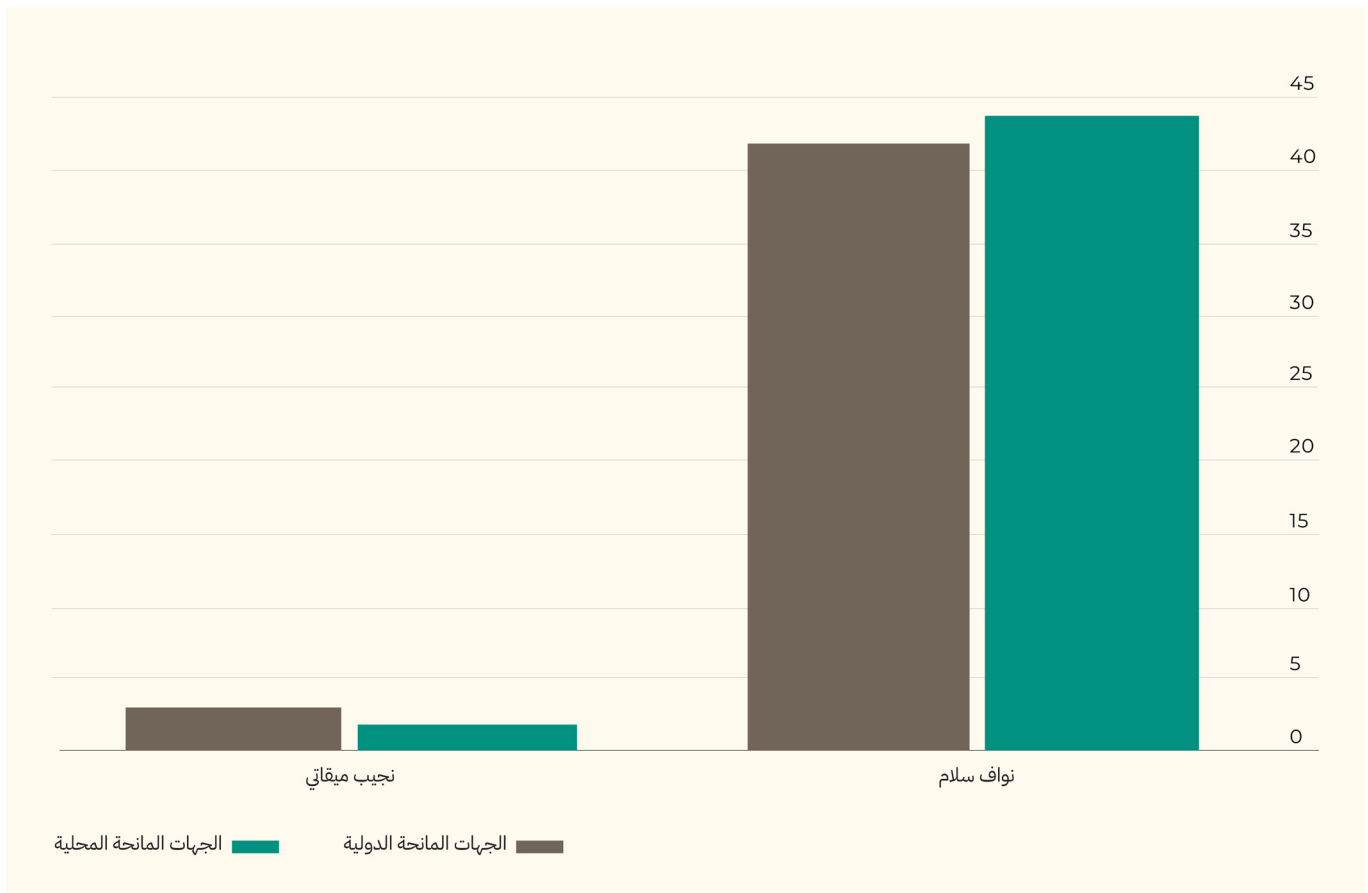
يُعَدّ بند المساهمات أحد أبرز أوجه التباين بين الحكومتين، إذ تُجيز هذه المراسيم تقديم دعمٍ ماليٍّ أو عينيٍّ. فخلال الأيام المئة الأولى من تولّيها الحكم، وافقت حكومة سلام على 107 مساهمات بقيمة إجماليّة تبلغ نحو 14 مليون دولار من 86 جهة مانحة، منها 42 جهة دوليّة و44 جهة محليّة. في المقابل، وافقت حكومة ميقاتي على 5 مساهمات فقط بقيمة إجماليّة تبلغ نحو 241,536 دولار من 5 جهات مانحة (3 دوليّة و2 محليّة).⁷

7. السعر المستخدم لحساب موافقة نجيب ميقاتي على المساهمات من الليرة اللبنانية إلى الدولار الأمريكي كان سعر الصرف الرسميّ البالغ 1,507 ليرة لبنانيّة لكل دولار أمريكي. بالنسبة إلى نواف سلام، تمّ حساب المساهمات باستخدام سعر السوق الموازية السائد البالغ 89,500 ليرة لبنانيّة لكل دولار أمريكي.

الشكل 7: نشاط الترخيص بحسب النوع: ميقاتي مقابل سلام



الشكل 8: عدد المانحين بحسب النوع: ميقاتي مقابل سلام



تقييم حكومة سلام بحسب الأولويات الوطنية الراهنة

يبرز هذا الفارق الاختلافات في الحجم والتنوع. فقد تمكّن سلام من استقطاب جهات فاعلة متعدّدة الأطراف مثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (UNOPS)، وصندوق التنمية الإسلامي، التي شكّلت أكثر من نصف إجمالي التدفّقات، في إشارة إلى تجدد الانخراط الدولي. على النقيض من ذلك، كان أكبر بند في موازنة ميقاتي - وهو تأثيث السفارة في قطر - ذا طابع داخلي محدود. وتمثّلت معظم التدفّقات في عهد سلام في أصول رأسمالية عينية موجهة إلى القوى الأمنية ومؤسسات المياه الإقليمية.

يقيم هذا القسم السجل السياسي المبكر لحكومة رئيس الوزراء نواف سلام الأيام المئة الأولى من تولّيها مهامها (26 شباط - 6 حزيران 2025) وذلك استنادًا إلى ثلاث أولويات تُعدّ أساسية لتعافي لبنان: (1) التقدّم نحو التوصل إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولي، (2) إطلاق عملية إعادة الإعمار بعد الحرب، و(3) تفعيل الإستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (NSPS).

لا تعكس هذه المعايير توقّعات الشركاء الدوليين للبنان والأطراف المعنية بالإصلاح فحسب، بل تعكس أيضًا المتطلبات الدنيا لكي تؤدي الدولة وظائفها في أعقاب الانهيار المالي والنزاع المسلح.

ويُظهر التحليل أنّ الحكومة أعادت فتح عدد من الملفات المجمّدة، غير أنّ التقدّم عبر هذه المجالات الثلاثة ظلّ جزئيًا. فعلى صعيد إصلاحات صندوق النقد، دفعت حكومة سلام بعدد من البنود التشريعية المهمة - بما في ذلك تعديلات قانون السريّة المصرفية ومسوّدة قانون إعادة هيكلة المصارف - لكنّ الشروط الأساسية ما تزال غير مستوفاة. أمّا في ملفّ الإعمار، فبقي النشاط محصورًا إلى حدّ كبير في الاتصالات الدبلوماسية والتعهدات بالتمويل، مع غياب شبه تامّ للتنفيذ الميداني. وعلى صعيد الحماية الاجتماعية، استأنفت الحكومة التخطيط الوزاري المشترك حول الإستراتيجية، لكنها ظلّت تعتمد على برامج نقدية طارئة ممّولة من الجهات المانحة، من دون إحراز تقدّم في ركائزها البنيوية.

تشير هذه الخطوات الأولية مجتمعةً إلى انتقال من الشلل التنفيذي إلى إعادة تنشيط العمل السياسي، غير أنّ المسار العامّ ما زال متردّدًا. فديناميات الإصلاح مقيّدة بقوى الفيتو الراسخة، وضعف القدرات المؤسسية، وواقع مالي لا يزال خاضعًا لمنطق إدارة الأزمات القصيرة الأمد. ويبقى السؤال مطروحًا عمّا إذا كانت هذه التدابير التمهيدية تشكّل قاعدةً لتعافي منظومي فعلي أم مجرد إحياء مؤقت للعملية الإدارية.

1. مفاوضات صندوق النقد الدولي والإصلاحات المالية

بات تجديد الانخراط مع اتفاق عام 2022 المبدئي مع صندوق النقد الدولي اختبارًا حاسمًا لمدى التزام حكومة سلام بالإصلاح البنوي. فالأفاق الذي تبلغ قيمته 3 مليارات دولار – والمجمّد في عهد الحكومة السابقة المكلفة بتصرف الأعمال – يربط صرف التمويل بثمانية شروط أساسية لم يُستكمل تنفيذ معظمها بعد.⁸

في القطاع المالي، أقرّ مجلس الوزراء قانون إعادة هيكلة المصارف المؤلّف من 39 مادة، وأحاله إلى مجلس النواب في أيار للمصادقة.⁹ كذلك أعدت لجنة حكومية إستراتيجية لاسترداد الودائع وإعادة هيكلة المصارف، غير أنّ صندوق النقد لم يقرّها بعد بسبب ملاحظات تتعلّق بالمعايير الدولية واستدامة الدين.¹⁰ بالإضافة إلى ذلك، لم تطلق الحكومة بعدُ عمليّة التدقيق الخارجي الإلزامي في المصارف التجارية الأربعة عشر الأكبر حجمًا في لبنان.

أمّا التقدّم الأكثر وضوحًا فقد تحقّق في نيسان، عندما أقرّ مجلس النواب تعديلات على قانون السريّة المصرفية، تمنح الهيئات الرقابية الحقّ في الوصول إلى بيانات الحسابات لمدة عشر سنوات – وهو إصلاح رَحّب به صندوق النقد الدولي.¹¹ ومع ذلك، ما زال تقرير التدقيق في أصول المصرف المركزي بالعملة الأجنبية غير منشور، ولم تُصدر الحكومة أيّ تحديث رسمي بشأنه. وعلى الصعيد المالي، لم يعتمد لبنان بعد إطارًا متوسط الأمد للإيرادات والنفقات يعزّز الشفافية ويوسّع الحيز المالي المخصّص للحماية الاجتماعية والاستثمار. وفي الأثناء، لا يزال قانون ضوابط الرساميل عاليًا في مجلس النواب.¹²

وبصورة عامّة، وعلى الرغم من أنّ حكومة سلام أعادت تفعيل عدد من الملفات الإصلاحية المجمّدة وحقّقت مكاسب تدريجية، فإنّ فجوات رئيسة لا تزال قائمة – خصوصًا في تشخيص أوضاع المصارف، والاعتراف بالخسائر، والتخطيط المالي.

2. جهود إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع

في أعقاب الهجومات الإسرائيلية عام 2024، يواجه لبنان الاختبار الأخطر المتمثّل في إعادة إعمار لم يعرفها منذ عام 2006. والمعلوم أنّ "تقييم الأضرار والاحتياجات السريع" (RDNA) الذي أجراه البنك الدولي ونُشر في آذار 2025، قدّر الأضرار الماديّة بنحو 6.8 مليار دولار، والخسائر الاقتصادية بنحو 7.2 مليار دولار، مع احتياجات إجمالية للتعافي تتجاوز 14 مليار دولار.¹³

وعلى الرغم من التزام رئيس الوزراء نواف سلام العلنيّ بـ "الإنقاذ والإصلاح وإعادة الإعمار"، لم يتمّ إصدار أيّ

8. صندوق النقد الدولي. 2022. "صندوق النقد الدولي يتوصّل إلى اتفاق مع لبنان بشأن السياسات الاقتصادية لتمويل مدّته أربع سنوات". أخبار صندوق النقد الدولي، 7 نيسان <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/04/07/pr22108-imf-reaches-agreement-on-economic-policies-with-lebanon-for-a-four-year-fund-facility>

9. في 31 تمّوز 2025، وافق المجلس النيابي على قانون تسوية المصارف، ونُشر في الجريدة الرسمية في 7 آب 2025.

10. صندوق النقد الدولي. 2025. "موظفو صندوق النقد الدولي يختتمون مهمّتهم في لبنان". أخبار صندوق النقد الدولي، 5 حزيران، <https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/06/05/pr-25182-lebanon-imf-staff-concludes-mission-to-lebanon>

11. L'Orient Today. 2025. "Parliament Approves Banking Secrecy Bill." L'Orient Today, <https://today.lorientlejour.com/article/1457278/parliament-approves-banking-secrecy-bill.html>

12. سويد، ك. 2025. "أسير البنوك: كيف يشير تعيين كريم سويد إلى نهاية الإصلاح". The Policy Initiative, <https://www.thepolicyinitiative.org/article/details/446/captive-to-the-banks-how-karim-soueid%E2%80%99s-appointment-signals-the-end-of-reform>

13. البنك الدولي. 2025. "احتياجات لبنان للتعافي وإعادة الإعمار تقدّر بـ 11 مليار دولار أمريكي". بيان صحفي، 7 آذار، <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/03/07/lebanon-s-recovery-and-reconstruction-needs-estimated-at-us-11-billion>

إستراتيجية وطنية للتعافي.¹⁴ صحيح أنّ لجنة وزارية - تمّ توسيعها إلى خمسة أعضاء في آذار 2025 - قد شكّلت للإشراف على عملية إعادة الإعمار، ولكنها لم تتخذ أيّ إجراءات جوهريّة حتّى الآن.¹⁵ على صعيد التمويل، لم تخصّص الحكومة موارد من "الحساب 36" (الصندوق الحكومي الذي يبلغ حجمه نحو 7 مليارات دولار) لجهود التعافي¹⁶، كما لم توضع أيّ آلية تعويض للسكان المشردّين أو المتضرّرين.

اتّخذت بعض الإجراءات اللوجستية الجزئية: ففي 13 كانون الثاني، أنهت هيئة الشراء العامّ مناقصات إزالة الأنقاض في النبطية والمناطق المجاورة، فحصلت شركة بيتا للهندسة والمقاولات على عقود تشمل جزّين وصيدا والنبطية وحاصبيا والبقاع الغربيّ وصور، فيما أسندت أعمال بنت جبيل إلى شركة إيلي معلوف (EMC).¹⁷ وفقاً لإيلي منصور، أحد منسّقي فريق الأمم المتحدة المعنيّ بإزالة الأنقاض، أزيل ما يقرب من 100% من الأنقاض في الضواحي الجنوبية لبيروت والبقاع، ونحو 80% في الجنوب. في الضواحي، نُقِلَت الأنقاض بسرعة إلى مواقع مؤقتة لتسهيل عودة السكان. أمّا في البقاع والجنوب، فإنّ نقل الأنقاض إلى المواقع الرسمية يتوقّف على صرف قرض من البنك الدولي.¹⁸ وقد عملت البلديات في هذه المناطق ضمن إطار إمكانيّاتها المحدودة، في ظلّ غياب التوجيه والتمويل من السلطات المركزيّة.¹⁹

وبحلول نهاية الأيام المئة الأولى من عمر الحكومة، لم يتحقّق سوى تقدّم إجرائيّ محدود. فبينما اكتملت إزالة الأنقاض إلى حدّ كبير، ما زالت خطة الإعمار الوطنية غائبة، ولا توجد خارطة طريق واضحة للمرحلة المقبلة.

3. الإستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية

تعدّ الإستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (NSPS)، التي أنجزت مطلع عام 2022 بدعم تقنيّ من «اليونيسف» ومنظمة العمل الدولية (ILO)، أوّل إطار شامل قائم على الحقوق للحماية الاجتماعية في لبنان. وقد طوّرت هذه الإستراتيجية عبر عملية مشاور استمرّت عدّة سنوات، وتهدف إلى الانتقال من نموذج الرعاية المجزأ القائم على الطائفيّة والامتيازات، إلى نموذج موحد وشامل قائم على الحقوق. وهي تقدّم هيكلية ترتكز على دورة الحياة (الطفولة، وسنّ العمل، والشيخوخة) وعلى ركائز متكاملة تشمل المساعدة الاجتماعية، والتأمين الاجتماعيّ، والوصول إلى الخدمات، والإدماج في سوق العمل، بهدف بناء نظام يضمن الحماية لجميع المواطنين بغضّ النظر عن الانتماء السياسيّ أو المستوى المعيشي.²⁰

في 14 آذار 2025، أعاد رئيس الوزراء نواف سلام تأكيد عزم الحكومة على تنفيذ الإستراتيجية وإطلاق إصلاحات في الصندوق الوطنيّ للضمان الاجتماعيّ.²¹ وفي وقت سابق، في 26 شباط، أكّدت وزيرة الشؤون الاجتماعيّة،

14. ميدل إيست آي. 2025. "نواف سلام في لبنان يفشل في إعادة الإعمار بينما ينحني لمصالح الولايات المتحدة وإسرائيل". ميدل إيست آي، <https://www.middleeasteye.net/opinion/lebanon-nawaf-salam-failing-rebuild-while-bending-us-israel-interests>

15. الأخبار. 2025. "تخصيص 2.7 مليار دولار لإعادة الهيكلة... الحكومة تدبر ظهرها". الأخبار، <https://www.al-akhbar.com/lebanon/847700>

16. المرجع نفسه.

17. الأخبار. 2025. "مصالح وأطماع تؤخّر رفع الركام في الجنوب". الأخبار، <https://www.al-akhbar.com/lebanon/827571>

18. The New Arab. 2025. "شرح: كيف يتعامل لبنان مع الأنقاض التي خلفتها حرب إسرائيل". The New Arab، <https://www.newarab.com/features/explainer-how-lebanon-handling-rubble-left-israels-war>

19. The New Humanitarian. 2025. "التحديات التي تواجه لبنان في طريقه الطويل نحو إعادة الإعمار". 16، The New Humanitarian، <http://thenewhumanitarian.org/news-feature/2025/01/16/challenges-confront-lebanon-long-road-reconstruction>

20. مبادرة السياسة. 2023. "النوايا لا تكفي: على لبنان أن يعتمد الإستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية". مبادرة السياسة، <https://www.thepolicyinitiative.org/article/details/190/intentions-are-not-enough-lebanon-must-adopt-the-national-social-protection-strategy>

21. وكالة الأنباء الوطنية. 2025. "سلام يرأس اجتماعاً حول إصلاح شبكات الأمان الاجتماعيّ". NNA، <https://nna-leb.gov.lb/en/politics/765725/salam-heads-meeting-on-social-safety-nets-reform-s>

حنين السيّد، استمرار العمل ببرنامج "أمان"، شبكة أمان الاجتماعيّ الطارئة (ESSN) المُمَوَّل من قرض البنك الدوليّ،²² وهو برنامج موجّه لتحويل الأموال النقدية يستهدف نحو 800,000 فرد من أصل 1.4 مليون شخص يعيشون تحت خطّ الفقر.²³

وإضافةً إلى ذلك، أشارت الوزيرة إلى تفعيل فريق عمل خاصّ بشبكات الأمان الاجتماعيّ، وتحديث الأنظمة في مراكز الخدمات الإنمائيّة، والنّية لاقتراح قانون لشبكات الأمان.²⁴ ومع ذلك، لم تنشر خلال المئة يوم الأولى أيّ خارطة طريق واضحة، أو جدول زمنيّ تشريعيّ، أو خطة تمويل لتفعيل الإستراتيجيّة. وبينما يمثّل «أمان» وسيلة إغاثة أساسيّة قصيرة الأجل، فإنّ الاعتماد عليه بوصفه برنامجًا مموّلًا من المانحين وموجّهًا للفقر لا يمكن أن يكون بديلًا من إصلاح بنيويّ حقيقيّ. إنّ بناء نظام قائم على الحقوق يستلزم تشريعات تضمن الاستحقاقات عبر مراحل العمر، وتمويلًا مستقرًا، وضمانات مؤسّساتيّة مستدامة.

22. وكالة الأنباء الوطنيّة. 2025. "الشؤون: تحويل المساعدات للمستفيدين من برنامج 'أمان' بدءًا من اليوم". وكالة الأنباء الوطنيّة، 26 شباط - <https://nna-leb.gov.lb/ar/762061/اقتصاد>

23 أراب نيوز. 2025. "مجلس الوزراء اللبناني يوافق على ميزانيّة 2025 بعجز قياسي". أراب نيوز، - <https://www.arabnews.com/node/2593623/mid-dle-east>

24. أراب نيوز. 2025. "مجلس الوزراء اللبناني يوافق على ميزانيّة 2025 مع عجز قياسي". أراب نيوز، - <https://www.arabnews.com/node/259362>

خاتمة

تشكّل الأيام المئة الأولى من حكومة سلام ابتعادًا واضحًا عن الشلل التنفيذي، لكنّها لم ترقّ بعدُ إلى بدء إصلاح جوهريّ. وقد أظهرت الحكومة انضباطًا إداريًا وشفافيّةً وانخراطًا أكبر من سابقتها. أصبحت اجتماعات مجلس الوزراء منتظمة، وتزايد عدد المراسيم وتنوّعت، وأعيد تنشيط العلاقات مع المانحين.

ومع ذلك، لم يتحوّل هذا التفعيل بعدُ إلى إصلاح بنيويّ. فقد بقي معظم المراسيم ذا طابع إجرائيّ أكثر منه تحويليًّا، كما أنّ ركائز التعافي الوطنيّ الأساسيّة — إصلاحات صندوق النقد الدوليّ، وإعادة الإعمار بعد الحرب، والإستراتيجية الوطنيّة للحماية الاجتماعيّة — لم تتقدّم إلى ما هو أبعد من إعادة تفعيل جزئيّة. ولا تزال سلطات التعطيل المتجدّرة تقيد إمكانيّة التنفيذ التحويليّ.

وعليه، فإنّ المرحلة المقبلة من عمر الحكومة ستحدّد ما إذا كان الزخم الإداريّ المتجدّد في لبنان سيتحوّل إلى تغيير بنيويّ شامل. وسيعتمد التقدّم المستدام على الانتقال من حوكمة إجرائيّة إلى إصلاح قائم على القواعد. ومن دون هذا التحوّل، يظلّ لبنان معرّضًا للبقاء في حالة ركود نشيط لكن مُقيّد.

الملحق 1: نشاط المراسيم التنظيمية

المرسوم رقم	التاريخ	الوصف
نجيب ميقاتي		
8377	14 تشرين الأول 2021	إحالة قضية الانفجار الذي وقع في منطقة التليل في 15 آب 2021 في عكار إلى المجلس القضائي.
8406	28 تشرين الأول 2021	تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا.
نواف سلام		
56	13 آذار 2025	بالنظر إلى مشروع موازنة عام 2025، موضوع مشروع القانون المشار إليه في البرلمان بموجب المرسوم رقم 14076 المؤرخ 4-10-2024، بوصفه ساري المفعول ونافذاً
56	13 آذار 2025	(تابع) بالنظر إلى مشروع موازنة عام 2025، موضوع مشروع القانون المقدم إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم 14076 المؤرخ 4-10-2024، بوصفه صالحاً ونافذاً
96	3 نيسان 2025	يتعلق بإجراءات استخدام السحب الخاصة (SDRs) بلبنان، وسداد حقوقها، لدى صندوق النقد الدولي
189	17 نيسان 2025	منح بدل مؤقت لجميع موظفي وزارة التربية والتعليم العالي.
131	17 نيسان 2025	إعفاء وزارة التربية والتعليم العالي - المديرية العامة للتربية - إدارة الامتحانات من إجراء امتحانات الشهادة المتوسطة الرسمية لعام 2025 لطلاب الصف التاسع المسجلين في المدارس العامة والخاصة للعام الدراسي 2024-2025.
207	1 أيار 2025	فتح رصيد إضافي في الموازنة العامة لعام 2025 تحت بند النفقات المشتركة لتمويل مدفوعات المعاشات التقاعدية.
213	1 أيار 2025	وضع إجراءات لإعداد ونشر التقارير السنوية لمؤسسات الاستثمار العامة في مجال المياه
209	1 أيار 2025	إلغاء الامتحانات الرسمية لشهادات "التكميلية المهنية" و"التأهيلية الفنية التحضيرية" وامتحانات القبول في السنة الأولى من شهادة التكميلية المهنية لمن أنهوا دورة تدريبية مدتها (400) أو (800) ساعة لعام 2025

المرسوم رقم	التاريخ	الوصف
214	1 أيار 2025	تعديل بعض مواد وملاحق المرسوم رقم 6971 المؤرخ 1995-7-4 (الذي ينظم تحديد دقائق قانون إنشاء جهاز إسكان الأفراد العسكريين المتطوعين)
215	1 أيار 2025	تعديل المرسوم رقم 5671 المؤرخ 20 أيلول 2019 (الذي يعفي من جميع الرسوم الجمركية، بما في ذلك الحد الأدنى للرسوم الجمركية)
210	1 أيار 2025	تعديل تعويضات لجان الفحص وهيئات المراقبة في المسابقات والامتحانات التي يجريها مجلس الخدمة المدنية
198	1 أيار 2025	تمديد سريان المرسوم رقم 3065 المؤرخ 2016-3-12 (تنظيم الجرد العام للآثار المنقولة)
235	8 أيار 2025	تعديل الجدول المرفق بالمرسوم رقم 780-1971 بشأن رسوم حجز المركبات (بصيفته المعدلة بالمرسوم رقم 4340 في تاريخ 10-11-1993، والمرسوم رقم 6624 في تاريخ 26-10-2001، والمرسوم رقم 7793 في تاريخ 20-3-2012)
275	15 أيار 2025	تعديل التعويض الشهري الثابت لرئيس وأعضاء هيئة تنظيم الاتصالات
320	16 أيار 2025	تعديل تعيين لجان التسجيل الانتخابية الأولية والعليا في الدوائر الانتخابية
343	23 أيار 2025	تعديل جداول المخدرات والمؤثرات العقلية والسلائف
342	23 أيار 2025	تعديل جداول المخدرات والمؤثرات العقلية والسلائف
330	23 أيار 2025	تحديد التعويضات الخاصة وتعويضات السفر للموظفين المكلفين بأداء مهام انتخابية
359	29 أيار 2025	تعديل مبالغ الرسوم التي تتقاضاها غرفة التجارة والصناعة والزراعة في صيدا والجنوب
353	29 أيار 2025	تحديد العدد الأقصى للمواطنين اللبنانيين المدنيين الذين يمكن منحهم أوسمة وطنية أو ترقيتهم في رتب الأوسمة في عام 2025
354	29 أيار 2025	تحويل المحاكم عقد جلسات خارج مبانيها الرسمية
402	5 حزيران 2025	تعديل المرسوم رقم 13973-2024 بشأن تحديد الهيئات الأكثر تمثيلاً لأصحاب العمل والموظفين



الغد سياسات مبادرة

مركز أبحاث محليّ ومستقلّ نسعى من خلاله إلى إجراء تقييمٍ تجريبي ونقدي للسياسات الحالية، وتوليد بدائل بناءة. بتعبيرٍ آخر، تتمثّل مهمّتنا في إعادة السياسات العامة إلى الناس.

www.thepolicyinitiative.org