

تقييم سريع لأثر الأزمة على مؤسسات الدولة اللبنانية

ملخص
2021-2020

تقييم سريع لأثر الأزمة على مؤسسات الدولة اللبنانية

ملخص
2021-2020

امسح الرمز لقراءة النسخة الإلكترونية



الرجاء اقتباس هذا التقرير تحت عنوان:
معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي (2022)، "تقييم سريع للأثر الأزمة على مؤسسات الدولة اللبنانية - ملخص 2020-2021".
© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، 2022. جميع الحقوق محفوظة.
978-9953-9037-8-1 ISBN
الصور: نبيل اسمعيل، Photographytalks

قائمة المحتويات

4	حول هذا الملخص
5	النتائج الرئيسية
6	النتائج الرئيسية بالنسبة لوظيفة إعداد الموازنة والتخطيط
11	النتائج الرئيسية بالنسبة إلى الشراء العام
15	النتائج الرئيسية بالنسبة إلى المحاسبة والإبلاغ المالي
18	النتائج الرئيسية بالنسبة إلى تكنولوجيا المعلومات
22	النتائج الرئيسية بالنسبة إلى الموارد البشرية
26	النتائج الرئيسية بالنسبة إلى تقديم الخدمات
34	التحليل القطاعي
35	أثر الأزمة على قطاع الرعاية الصحية
37	أثر الأزمة على قطاع الزراعة
39	أثر الأزمة على قطاع المياه
41	أثر الأزمة على خدمات الشؤون الاجتماعية والرعاية
43	ملحق: نظرة عامة على المنهجية
44	أدوات تصميم الدراسة والمسح
44	جمع البيانات ووصف عينة المستجيبين
46	العوائق
46	تحليل البيانات
47	المراجع

حول هذا الملخص

نتج عن الأزمة اللبنانية والتي قضت على موارد رزق آلاف الأشخاص وضاعفت معدلات الفقر، تزايداً ملحوظاً في نسبة السكان الذين يعتمدون على الخدمات العامة الأساسية.

هذا الواقع أزهق كاهل المؤسسات العامة والبنية التحتية، التي تعاني أصلاً حالاً من الضعف ونقصاً في الموارد، وأوصلها إلى حافة الانهيار. كما أحدث اختلالاً في توفير الخدمات العامة الحيوية، مثل الكهرباء والمياه والاتصالات وصولاً إلى الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية وغيرها، وبوتيرة غير مسبقة.

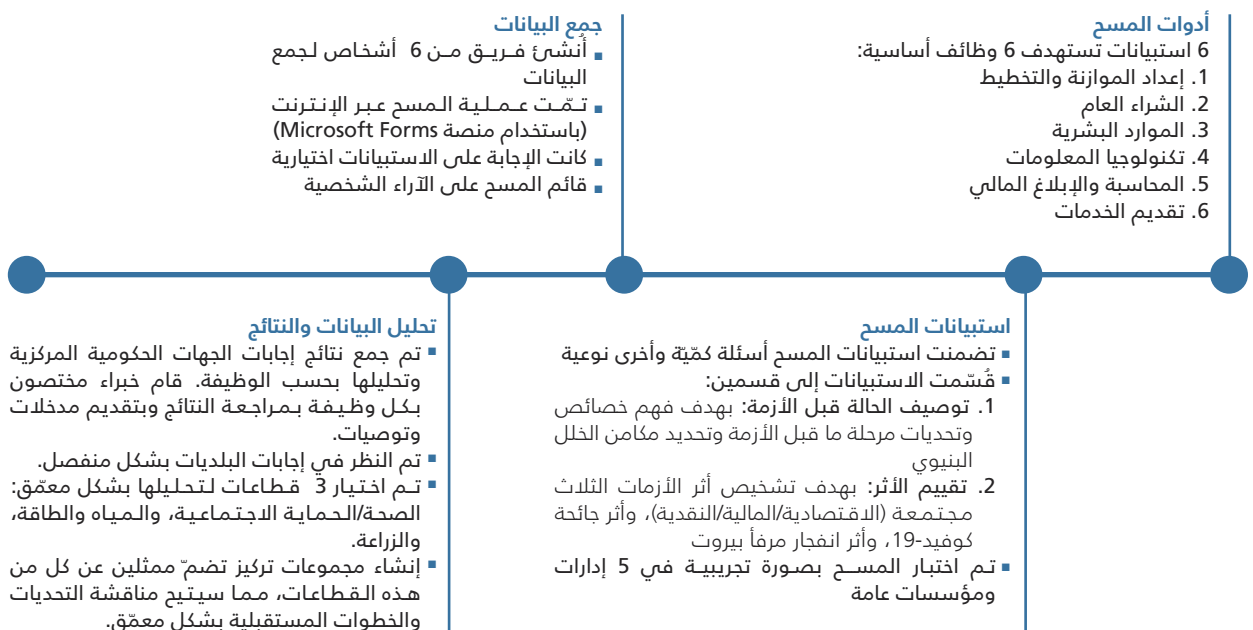
إنّ ضعف جاهزية المؤسسات العامة والغياب شبه التام لأيّ خطة لإدارة الأزمة تعتمد المعايير العالمية، قد أعاقا وبشكل كبير أيّ احتمال للتصدّي لهذه الأزمة السريعة التفاقم، ومهدد الطريق لصعوبات مزمنة في ظل غياب الإصلاحات السياسية والاقتصادية.

ومن أجل فهم التحديات التي تواجهها مؤسسات الدولة اللبنانية بشكل أوضح، والتي تهدد وجودها وبقاء الخدمات العامة، أجرى معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بالشراكة مع منظمة اليونيسف، تقييماً سريعاً للأثر الأزمة على مؤسسات الدولة اللبنانية، بهدف توفير توصيف قائم على الأدلة لقدرة الإدارة العامة على الاستمرار بتقديم الخدمات العامة للمواطنين. هذا التشخيص يساعد أيضاً في تحديد المخاطر الكامنة، ويهدف إلى رفد أيّة سياسة استجابة يجري العمل على تصميمها، بالمعلومات الوافية.

قام هذا المسح بقياس مستوى جاهزية مؤسسات الدولة قبل الأزمة، وقدرتها الحالية على مواصلة أداء الوظائف المالية والإدارية الست المختارة، وهي (1) الموازنة والتخطيط، (2) الشراء العام، (3) المحاسبة والإبلاغ المالي، (4) تكنولوجيا المعلومات، (5) الموارد البشرية، (6) تقديم الخدمات. كما حدد الإجراءات الفورية ونقاط القوة التي يمكن أن تدعم المؤسسات في ضمان استمرارية الخدمات الحيوية على المدى القصير والمتوسط، وحتى الشروع في حلول أكثر شمولاً. وجرى التركيز على أربعة قطاعات، هي الصحة، والمياه، والزراعة، والخدمات الاجتماعية.

يوقرّ الرسم 1 والملحق 1 لمحة عامة عن منهجية المسح.

الرسم 1 | لمحة عامة عن منهجية المسح





النتائج الرئيسية

النتائج الرئيسية بالنسبة لوظيفة إعداد الموازنة والتخطيط

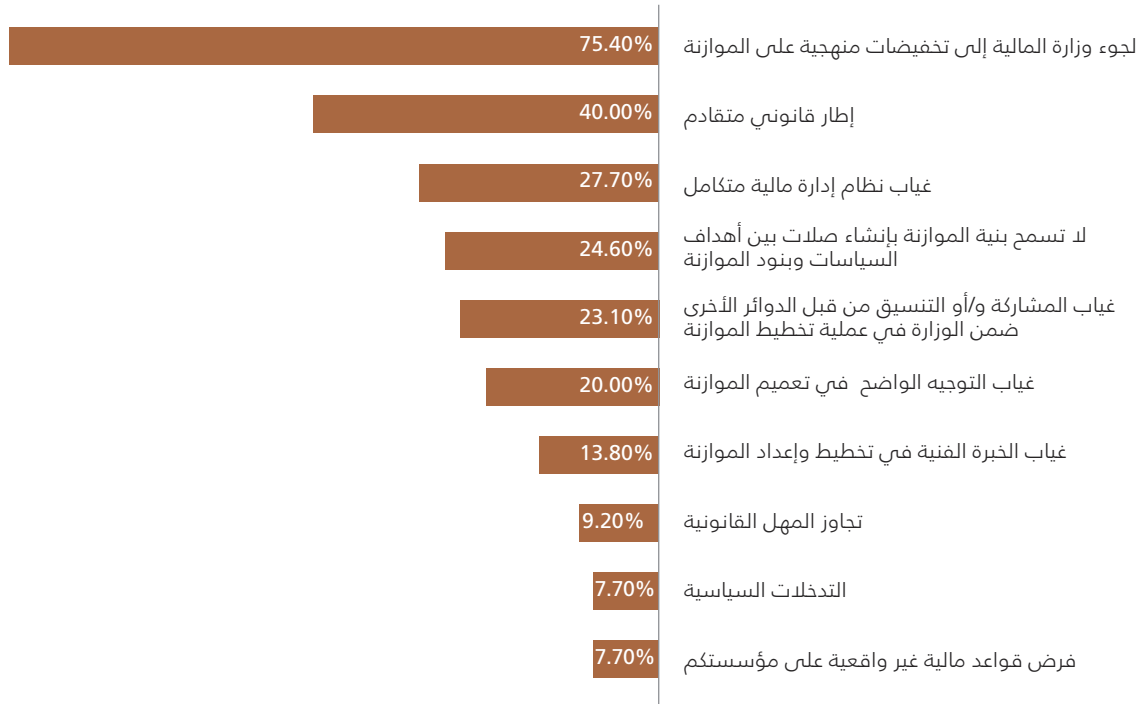
كيف يؤدي تعطيل إعداد الموازنة إلى إعاقة تقديم الخدمات العامة؟

أدى غياب قانون الموازنة في عامي 2021 و2022، والضعف البنيوي في إعداد الموازنة، والنقص في التوجيه من قبل وزارة المالية، والتخفيضات التي طالت الموازنة وخسارة القيمة الاسمية، إلى إضعاف قدرة الإدارات العامة على التعامل مع الأزمة. وبما أن الإنفاق يتم استناداً إلى القاعدة الاثني عشرية لقانون موازنة 2020، تراجعت القيمة الفعلية لموازنات الإدارات الحكومية بنسبة 90% بالتوازي مع انخفاض قيمة العملة الوطنية. وفيما تمكّن بعض هذه الإدارات من الحصول على تمويل خارجي، واجهت غالبية المؤسسات انخفاضاً كبيراً في موازنتها السنوية، ولا سيما في الاعتمادات اللازمة لتمويل تشغيل جهازها. كما تعرقل تنفيذ الموازنة بسبب التأخير في إجراءات الرقابة والدفع، وبسبب تعليق العقود. تشمل التوصيات ما يلي: (1) تعزيز دور وزارة المالية من خلال إدخال قواعد مالية، وسقوف إلزامية لكل وحدة إنفاق، وبيان بالمخاطر المالية، (2) تشديد ضوابط الموافقة على الموازنة وتنفيذها، (3) تعزيز قدرات التخطيط في الوحدات الإدارية المسؤولة عن الإنفاق، (4) دعم المؤسسات المسؤولة عن الموازنة العامة، ولا سيما وزارة المالية وديوان المحاسبة ومجلس النواب، (5) الانتقال تدريجياً نحو وضع موازنات برامجية والتخطيط على المدى المتوسط.

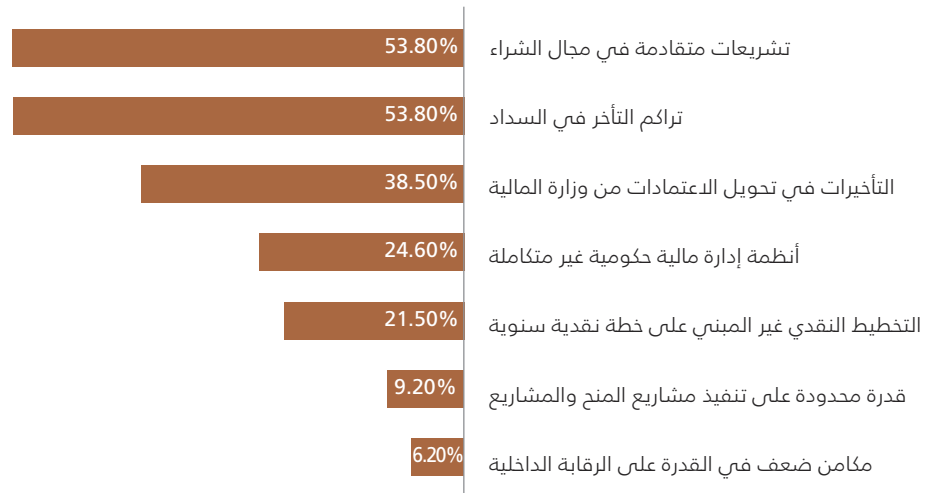
تشخيص ما قبل الأزمة والجاهزية للأزمة

- تعاني البلاد عجزاً مالياً متصاعداً وصل إلى 10.2% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019.
- تقويض الإصلاح المالي بسبب غياب قوانين الموازنة في عامي 2021 و2022، وانعدام الوصول إلى الأسواق المالية والانخفاض الحاد في الإيرادات، والتي تشير التقديرات إلى أنها بلغت 11.5% من الناتج المحلي الإجمالي في 2020، بانخفاض 9.1 نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي مقارنةً بالعام 2019 (البنك الدولي، 2021).
- أدى الخلل في الموازنة وسوء الإدارة إلى زيادة تعرّض البلاد للمخاطر المالية.
- لم يسمح الإطار القانوني القائم قديماً، بترجمة السياسات القطاعية إلى برامج وأهداف سياسية من خلال الموازنة، وبالتالي قوّض جزئياً القدرة على تقديم الخدمات بكفاءة وفعالية.
- اعتبر معظم المستجيبين أن التحديات الرئيسية التي تواجه عملية إعداد الموازنة كانت من خارج قدراتهم وأنظمتهم المؤسسية (الرسم 2).
- يتبع إعداد الموازنة نهجاً تصاعدياً، مع توجيهات ضئيلة بشأن السقوف، وعدم تخصيص سقف إلزامي للإنفاق لكل جهة من الجهات المسؤولة عن إنفاق الموازنة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الإطار الزمني المتاح للجهات المسؤولة عن إنفاق يدخل في إعداد الموازنة، غالباً ما يكون غير كافٍ للإدارات لتقديم مقترحات واقعية.
- أكد 90.7% من المستجيبين أن عملية تخطيط الموازنة كانت ممكنة بجزء منها على الأقل. ولكن لم تكن الأنظمة موحدة ولا مدمجة مع تلك الخاصة بمديرية الموازنة.
- التزم 84.6% من المستجيبين بالمهل القانونية، مشيرين إلى أن المأزق السياسي والتأخر في إصدار تعميم الموازنة هما السببان الرئيسيان وراء تكرار التأخير.
- 38.5% من المستجيبين لم يتوقعوا الأزمة، وبالتالي لم يتخذوا أي إجراءات وقائية.

الرسم 2 | مكان الضعف الرئيسية في عملية إعداد الموازنة قبل الأزمة



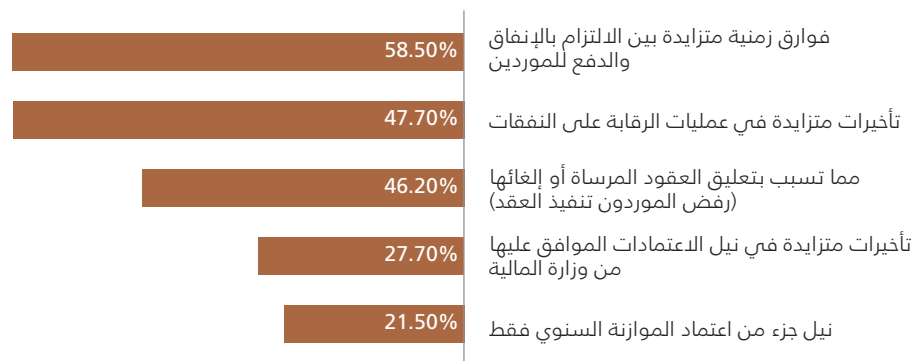
الرسم 3 | التحديات الرئيسية أمام تنفيذ الموازنة قبل الأزمة



تقييم أثر الأزمة

- واجهت **53.8%** من الإدارات تخفيضاً مقطوعاً في الموازنة عند التفاوض على مسودة الموازنة للعام 2021 مع وزارة المالية. نصف الإدارات التي شملها المسح، تراوح التخفيض الذي طالها بين 10 و20% وتم تطبيقه على النفقات التشغيلية. أما نصفها الآخر، فقد تجاوز 20%.
- أعرب **16.9%** فقط من المستجيبين إنهم طبقوا إجراءات واحترازاات بديلة لضمان استمرار عمل المؤسسة.
- لاستيعاب الانخفاض في التمويل، لجأ **69.2%** من المستجيبين إلى المخزون الموجود لديهم لتغطية الاحتياجات اليومية. فيما عمد **60.0%** منهم إلى التقليل من استخدام المعدات لتوفير الوقود والصيانة؛ وأدخل آخرون إجراءات إلكترونية بدلاً من تلك الورقية أو فرضوا قيوداً على استهلاك المرفق والسلع.
- شهدت **35.9%** من الجهات التي تحصل إيرادات انخفاضاً زاد عن 30% في تحصيل الإيرادات الاسمية.
- من بين المؤسسات التي تمكنت من الحصول على تمويل خارجي، تلقى **21%** منها فقط مساعدات بالعملة الأجنبية. أتت مصادر التمويل البديلة بشكل أساسي من القطاع الخاص والجمعيات الخيرية (**52.9%** من الحالات) ومن المانحين (**70.6%** من الحالات) ولكن تمّ استلامها بالليرة اللبنانية.
- أدت الأزمة إلى اتساع الفارق الزمني بين تصفية النفقة والدفع للموردين (**58.5%** من المستجيبين)، كما والرقابة على الإنفاق (**47.7%** من المستجيبين) (الرسم 4).

الرسم 4 | كيف عرقلت الأزمة عملية تنفيذ الموازنة؟



مكامن المخاطر والهشاشة

1. الإطار التنظيمي للموازنة متقادم (القائم قديماً). البنية الحالية للموازنة قائمة على البنود إذ تركز فقط على مدخلات الإنفاق بدون أي روابط مع أهداف السياسات، ما يضعف الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات، كما يضعف أي تحليل للأداء من شأنه أن يساعد في تحسين الاستهداف والتأثير. كذلك جرى خلال السنوات التي شملتها الدراسة، تجاوز المهل الدستورية لإعداد الموازنة وإقرارها والتصديق عليها بفترات طويلة، ما زاد من مخاطر العجز عن إقرار موازنة واقعية للدولة.
2. استمرار الإنفاق من خارج الموازنة¹ في أوقات الأزمات يُعتبر من الممارسات السيئة، ومن شأنه أن يؤدي إلى تزايد الالتزامات الاحتمالية (contingent liabilities) والعجز المالي، وإضعاف الرقابة، والمساهمة في ازدياد تراجع المساءلة والثقة.

¹ إن التغطية أو الشمولية هو مبدأ في الموازنات يقوم على تغطية الموازنة لكل الجهات الحكومية والمؤسسات الأخرى التي تمارس عمليات حكومية، كي توفر صورة إجمالية لهذه العمليات ويتم التصويت عليها ككل في مجلس النواب. في لبنان، تقوم عشرات المؤسسات بالإنفاق من خارج الموازنة. يفقر أن الإنفاق خارج الموازنة يساوي 15.5% من الناتج المحلي الإجمالي في 2019 (Financially Wise, 2022).

3. نقص الإرشادات والتوجيهات من قبل وزارة المالية يحدّ من الفعالية المرجوة من الانضباط المالي. ستحتاج الوزارة إلى تعزيز دورها التنظيمي لتحسين مراقبة الإنفاق وزيادة الوضوح في القرارات والشفافية في التنفيذ الفعلي.
4. يؤدي انخفاض الإيرادات المحصلة أو المتأتية من المؤسسات العامة إلى حرمان الدولة موارد ثمينة ضرورية للوفاء بالتزاماتها، والتخفيف من أثر الأزمة على سبل العيش، ودعم الانتعاش الاقتصادي. هذا التراجع ناتج عن تراكم عوامل عدة من ضمنها الركود الاقتصادي والتحصيل الضريبي المحدود والتهرب الضريبي، وزادها تفاقمًا وجود معدلات صرف متعددة في السوق.

آراء حول الخطوات المستقبلية والتوصيات

مجالات العمل الثلاثة ذات الأولوية التي حددتها المؤسسات المشمولة بالمسح للمساعدة في التخفيف من أثر الأزمة على وظائف إعداد الموازنة والتخطيط هي:

1. تثبيت سعر الصرف الرسمي (95.4%)
2. إعداد وتنفيذ قانون الموازنة الجديد (66.2%)
3. الوصول إلى تمويل المانحين (52.3%)

تشمل التوصيات القصيرة إلى المتوسطة المدى ما يلي:

1. دعم وزارة المالية في تفعيل دورها في إدارة الأزمات: استخدام إعداد موازنة 2023 كفرصة لتعزيز عملية إعداد الموازنة، وإظهار القدرة على الاستجابة، واستعادة المصداقية من خلال اعتماد أدوات توجيه قوية مثل القواعد المالية، والسقوف الإلزامية لكل وحدة إدارية مسؤولة عن إنفاق، وبيان المخاطر المالية، وتحديد أولويات الإنفاق لضمان الحد الأدنى من تقديم الخدمات في القطاعات الحيوية الرئيسية، إلخ، وإنفاذ التدابير التي من شأنها تنظيم وتشديد الرقابة على إقرار الموازنة وتنفيذها.
2. تعزيز قدرات وحدات الإنفاق على التخطيط: بما في ذلك برامج التنمية التي تتناول التخطيط الاستراتيجي للموازنة، وتخصيص الإيرادات، وتقدير التكلفة وتحليلها في ظل أسعار الصرف المتعددة، والتخطيط النقدي، وإدارة الاستثمار العام، إلخ. البلدان التي تتمتع بمؤسسات تخطيط أقوى هي في العادة أسرع في صياغة واعتماد خطط شاملة للتصحيح المالي (صندوق النقد الدولي، 2014).
3. دعم المؤسسات المسؤولة عن الموازنة، ولا سيما وزارة المالية وديوان المحاسبة ومجلس النواب، من خلال إجراء تقييمات للقدرة المؤسسية، وتحديد الإصلاحات المؤسسية ذات الأولوية، وتصميم خطط عمل تهدف إلى تطوير وتعزيز قدرات وأنظمة هذه المؤسسات (الرسم 5). إن تحسين المراقبة والتدقيق يشكّلان عنصراً بالغ الأهمية في تحسين المساءلة واستعادة ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة.
4. المضي تدريجياً نحو وضع موازنة برامجية والتخطيط المتوسط الأمد، للوصول في النهاية إلى قانون أساسي جديد للموازنة: من شأن ذلك مواءمة أهداف السياسات مع الإنفاق، ومراقبة النتائج عن كثب، والمساعدة في تجنب ازدواجية البرامج والنفقات. ومن شأن تحسين الكفاءة، من خلال التخطيط وإعداد الموازنات بشكل أفضل، أن يتجسد تحسناً في النتائج وفي تقديم الخدمات. يمكن الشروع بهذه المقاربة من خلال برامج تجريبية ذات أولوية وطنية عالية (مثلاً: الحماية الاجتماعية أو الحد من الفقر).

النموذج الصاعد	النموذج التقليدي
ثقافة قائمة على الدمج آليات تنسيق أفقية، نهج تنازلي لصناعة القرار مفتوح وتواصلي واستشاري المزيد من المساءلة والشفافية يتوخى المصلحة العامة، قابل للتطبيق على كافة الوزارات بيئة لامركزية للرقابة مراقبة للتطورات والمخاطر المالية أنظمة رقابة قائمة على المخاطر والأداء منظور استراتيجي واسع نظرة كلية إلى المالية العامة منظور متوسط المدى لصناعة السياسات قائم على السياسات استناد عدد من المهام إلى الوزارات والجهات المسؤولة عن الإنفاق نظام متكامل لإدارة المعلومات المالية تغطية للوظائف والجهات المالية الأساسية، وتستخدم واجهات أنظمة أخرى غير أساسية لتكنولوجيا المعلومات (مثلاً: إدارة الرواتب، الشراء)	ثقافة قائمة على التقسيم إلى أجزاء وحدات هرمية، تنظيمية مغلق، استبطناني (سرية الموازنة) ضعف المساءلة والشفافية يتوخى المصلحة الذاتية بيئة مركزية للرقابة رقابة مباشرة على النفقات، تنظيم قائم على القواعد منظور استراتيجي ضيق التركيز الأساسي على الحكومة المركزية منظور قصير المدى لصناعة السياسات قائم على الإجراءات مركزية الوظائف ضمن وزارة المالية أنظمة متعددة وغير مدمجة لإدارة المعلومات المالية لكل وظيفة/جهة نظامها الخاص، مع واجهات قليلة

المصدر: صندوق النقد الدولي، The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries، 2015

النتائج الرئيسية بالنسبة إلى الشراء العام

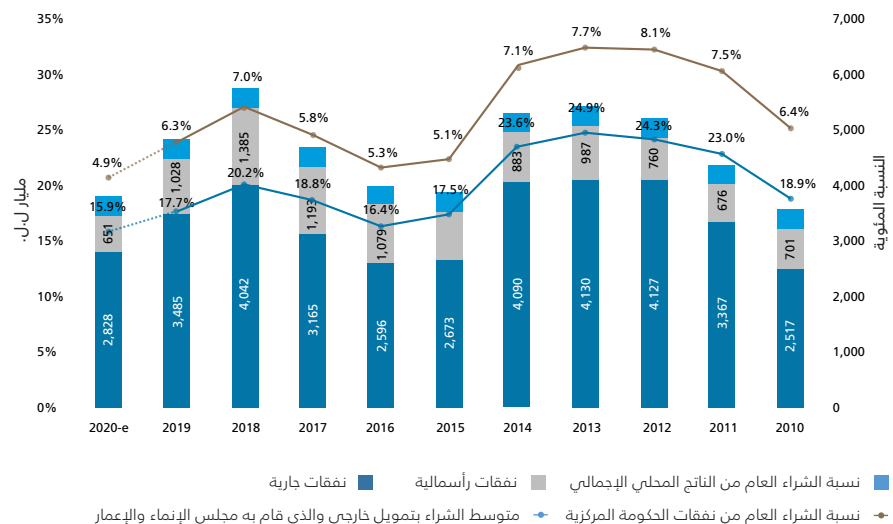
كيف تؤثر الأزمة على شراء الأشغال والسلع والخدمات؟

أدت الأزمة إلى اضطرابات شديدة في عملية شراء السلع والخدمات. وقد تفاقمَت تلك المشكلات بسبب القصور الذي كان موجوداً قبل الأزمة مثل القدرة المحدودة على التخطيط وعدم الجاهزية، ونقص السيولة، وتأخرات السداد، والإدارة الارتفاعية للمخزون. ولم يعد ممكناً تجديد السلع المطلوبة من المخزون المستنفد وتلبية الاحتياجات ذات الأولوية. وقد أدت الأزمة أيضاً إلى زيادة في الخروقات أو الانقطاعات أو تعليق الاتفاقات العقدية القائمة. ما تسبب بزيادة ممارسات الشراء غير التنافسية، فيما لجأت الإدارات العامة بشكل متزايد إلى التعاقد المباشر والاتفاقيات الرضائية، خاصة للمشتريات الطارئة (المعدات الطبية، الأدوية، إلخ). تشمل التوصيات (1) تبسيط متطلبات الشراء فوراً، و(2) تطوير وإنفاذ معايير إدارة الجرد المخزون، و(3) البدء باعتماد ممارسات جديدة مثل الشراء المركزي واتفاقيات الإطار.

تشخيص ما قبل الأزمة والاستعداد للأزمة

- كانت تقديرات الشراء العام في لبنان تساوي 20% من نفقات الحكومة المركزية، و6.5% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2010 و2020 (معهد باسيل فليجان المالي والاقتصادي، 2020) (الرسم 6).

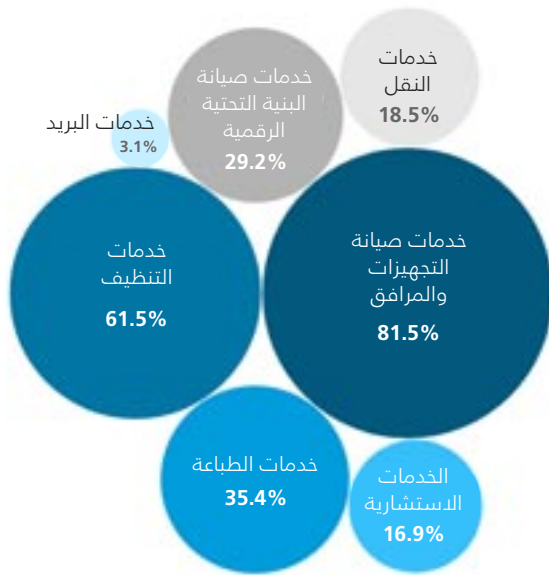
الرسم 6 | الحجم الإجمالي المقدّر للشراء العام في لبنان (2010-2020)



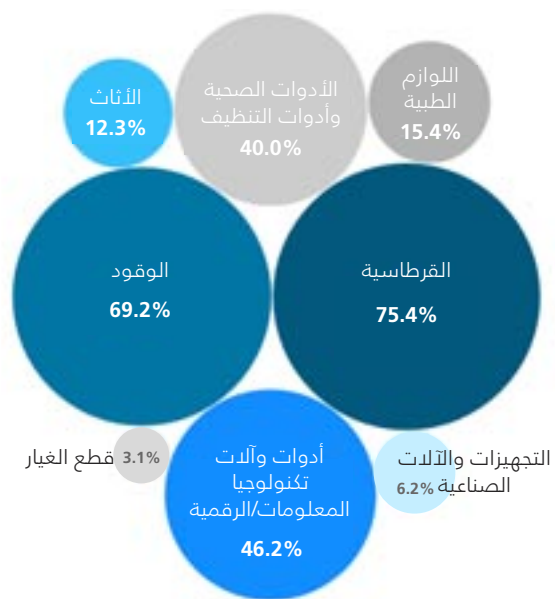
المصدر: معهد باسيل فليجان المالي والاقتصادي، 2020

- على الرغم من حجمه، فإن نظام الشراء العام في لبنان هو نظام قديم تملؤه فجوات كبيرة في القدرات والتكنولوجيا، ونسبة مرتفعة من عدم الكفاءة ومخاطر الفساد (الوكالة الفرنسية للتنمية؛ الحكومة اللبنانية؛ البنك الدولي، 2021). وقد أثّرت هذه الثغرات على جودة الخدمات الأساسية والقدرة على توفيرها بسرعة للمواطنين. بالإضافة إلى أن الجهات المشتريّة فشلت في الاستفادة من المنافسة الحقيقية والواسعة النطاق، ولم يتمكن سوى عدد قليل نسبياً من استغلال الفرص بنجاح.
- عملياً، فقط 52.3% من الإدارات التي شملتها الدراسة التزمت جزئياً بخطة الشراء السنوية الخاصة بها، و23.1% منها لم تعدّ خطة شراء على الإطلاق.
- 30.8% فقط اتخذت تدابير وقائية مثل حصر الشراء بالطوارئ والأولويات فقط، أو الشراء بكميات تضمن استمرارية العمل لفترة زمنية محدودة، (مثل الوقود للمولدات، والأدوية لغرف الطوارئ في المستشفيات الحكومية، وقطع غيار للآلات، والقرطاسية) وزيادة المخزون الاحتياطي أو تشديد الرقابة على توزيع السلع على المستفيدين (مثل الأدوية).
- واجهت أكثر من 55.3% من الإدارات التي شملها المسح متأخرات سداد تراوحت ما بين شهر و12 شهراً؛ واستغرقت 6.2% منها ما بين سنة إلى ثلاث سنوات لدفع مستحقات مورديها ومستشاريها.
- تصدرت القرطاسية والوقود ومعدات تكنولوجيا المعلومات وخدمات الصيانة، قائمة المشتريات التي ارتفعت أسعارها بنسبة 300 إلى 650% خلال العام الماضي (الرسمان 7 و8).
- 52.3% من الإدارات لم تضع سياسات مكتوبة خاصة بالمخزون. فقط 32.3% من الإدارات التي شملها المسح تحتفظ بمخزونها وفقاً لسياسات مكتوبة تلتزم بالقواعد والمعايير المعترف بها.

الرسم 8 | شراء الخدمات



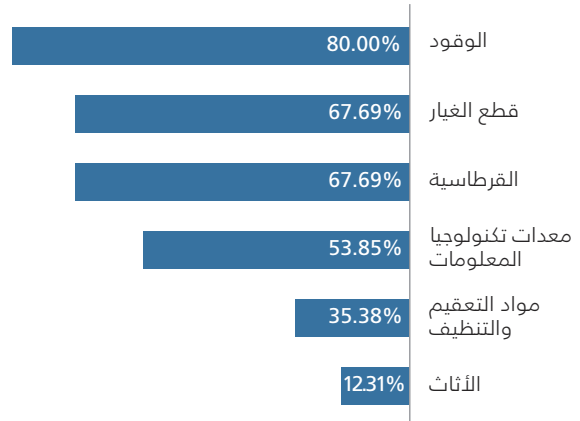
الرسم 7 | شراء السلع



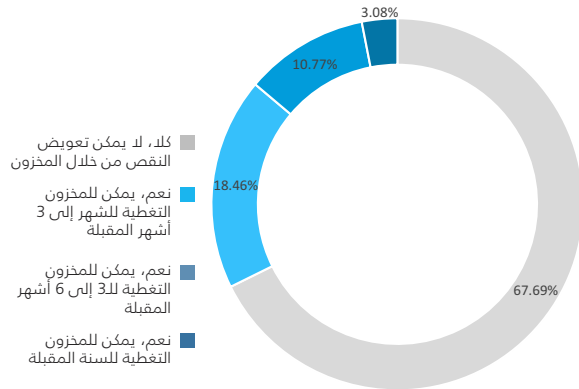
تقييم أثر الأزمة

- ترك انهيار سعر صرف العملة أثراً سلبياً على عمليات الشراء في 81.5% من الحالات، تلاه تخفيضات حادة في الموازنة وشحّ في الموارد المالية (10.8%).
- كان شراء السلع هو المجال الأكثر تضرراً لأنه يشكّل الحصة الأكبر من الشراء. عجزت 67.7% من الإدارات العامة عن تلبية الطلب من المخزون، ما يمهد الطريق لاضطرابات كبيرة في المستقبل (الرسمان 9 و10).
- في 66.7% من الحالات، كان الموردون مترددين في العمل مع القطاع العام.
- شكّل طلب المقاولين الدفع بالعملات الأجنبية عقبة كبرى في طريق شراء الأشغال.

الرسم 9 | ما هي السلع التي تجدون الصعوبة الأكبر في شرائها في ظل الظروف الحالية لإجراء العمليات اليومية؟

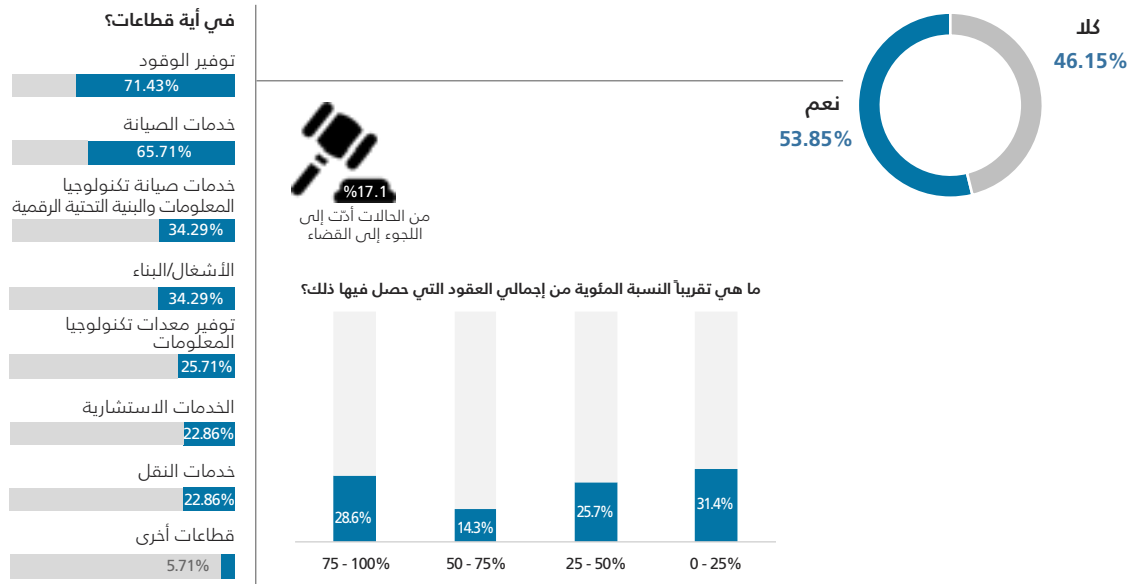


الرسم 10 | هل مخزونكم كاف لتغطية القصور في شراء السلع؟



- أفرت 21.5% من الإدارات التي شملتها الدراسة بأنها عادت إلى التعاقد المباشر والاتفاقيات المتبادلة (بدلاً من الدخول في منافسة السوق) في المشتريات الطارئة.
- في 42.9% من الحالات، تراوحت حصة الاتفاقيات المتبادلة بين 25 و50% من إجمالي المناقصات. يثير هذا الارتفاع في الممارسات غير التنافسية مخاوف بشأن الكفاءة وتحقيق القيمة الفضلى لإنفاق المال العام مقابل السلع والخدمات المشتراة.
- أدت الأزمة إلى خروقات أو انقطاع أو تعليق للاتفاقيات التعاقدية القائمة في 53.9% من الإدارات. في 42.8% من الحالات، كانت الخروقات تتعلق بأكثر من 50% من إجمالي العقود (الرسم 11).

الرسم 11 | هل أدت الأزمة إلى خرق أو انقطاع أو تعليق للعقود القائمة؟



مكامن المخاطر والهشاشة

- أدت الأزمة إلى تفاقم نقاط الضعف البنيوية التي كانت موجودة أساساً. من المتوقع أن يؤدي التدهور المستمر في سعر الصرف وتزايد الضغوط على أسعار السلع في السوق الدولية إلى تعطيل أكبر لقدرة المؤسسات على الشراء.
- ازدياد الممارسات غير التنافسية وانتهاكات القواعد تزيد من مخاطر الفساد. تشتد هذه المخاطر في المشتريات الطارئة، لا سيما وسط جائحة كوفيد-19. كذلك، قد تؤدي الزيادة في القضايا التي تصل إلى القضاء وخروقات العقود إلى تزايد الالتزامات الاحتمالية.
- إن الإدارة الظرفية للجرد والمخزون تتسبب بمخاطر تتعلق بالشراء والسلامة. كما أن سوء إدارة الجرد، الذي يؤدي إلى الهدر وعدم القدرة على تجديد المخزون المستنفد، يتسبب بتفاقم مخاطر انقطاع السلع الأساسية مثل الأدوية في المستشفيات الحكومية والمياه وإنارة الشوارع، وإلى تدهور أسرع للبنية التحتية العامة التي لا تتم صيانتها.

آراء حول الخطوات المستقبلية والتوصيات

إن مجالات العمل الثلاثة ذات الأولوية التي حددتها المؤسسات المشمولة بالدراسة والتي من شأنها أن تساعد في التخفيف من أثر الأزمة على وظائف الشراء الخاصة بها هي:

1. استقرار سعر الصرف الرسمي (98.5%)
2. مكنة إجراءات الشراء وإنشاء منصة إلكترونية للشراء (61.3%)
3. تطبيق قانون الشراء العام الجديد 2021/244 (49.2%)

تشمل التوصيات القصيرة إلى المتوسطة المدى ما يلي:

1. تبسيط بعض متطلبات الشراء، بما يتماشى مع الإطار التشريعي الحالي، مثل إعفاء الموردين من ضمانات العروض للمشتريات المنخفضة القيمة (ما دون 500 مليون ل.ل.) والقليلة المخاطر.
2. تطوير وإنفاذ معايير إدارة الجرد والمخزون مع السلطات المختصة، مثل "ليبينور" (مؤسسة المقياس والمواصفات اللبنانية).
3. اعتماد ممارسات جديدة، مثل الشراء المركزي لمعظم السلع المشتراة واتفاقيات الإطار، والتي من شأنها أن تسهل الشراء وتضمن الكفاءة وتحقيق القيمة الفضلى لإنفاق المال العام.
4. دعم التنفيذ السليم لقانون الشراء العام الجديد رقم 2021/244 الذي يدخل تغييرات بنوية مهمة ويلزم جميع جهات الشراء بإعداد وتقديم خطط شراء سنوية ونشر بيانات المناقصات والعقود.

النتائج الرئيسية بالنسبة إلى المحاسبة والإبلاغ المالي

كيف يشكل القصور في المحاسبة والإبلاغ المالي تهديداً لتوفير الخدمات؟

قبل الأزمة، لم تكن الممارسات المحاسبية موحدة، وكانت تغطيتها ودقتها محدودة بسبب عدم وجود أنظمة متكاملة لإدارة المعلومات المالية. كانت بعض الأنشطة المالية الهامة غائبة عن حسابات الحكومة ولا تزال. عرّضت الأزمة السيولة والإدارة النقدية للخطر، وزادت من عرقلة الإبلاغ المالي، وأعاقت المراقبة الضعيفة للإنفاق قدرة وزارة المالية على توقع الاحتياجات المالية العامة للحكومة بدقة. وتسبب الإنفاق غير المبلغ عنه، والذي يتأتى بشكل رئيسي من المؤسسات المملوكة للدولة، بمخاطر مالية كبيرة تهدد بدورها استدامة توفير الخدمات.

وقد أدى غياب المعايير الموحدة في عمليات المحاسبة وإعداد التقارير إلى تدهور كبير في جودة بيانات الإنفاق العام وسرعة الحصول عليها، وإلى إضعاف رقابة ديوان المحاسبة ومجلس النواب. تشمل التوصيات (1) توحيد معايير عمليات المحاسبة وإعداد التقارير والدمج التدريجي لجميع عمليات الإنفاق من خارج الموازنة ضمن الموازنة، (2) تعزيز قواعد الحوكمة المطبقة على المؤسسات المملوكة للدولة، (3) إدخال أنظمة إدارة المعلومات المالية إلى جهات الإنفاق المختلفة، (4) إنشاء وظائف للتدقيق الداخلي في الوزارات والمؤسسات العامة، (5) تعزيز عمليات التدقيق الخارجية لضمان تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام.

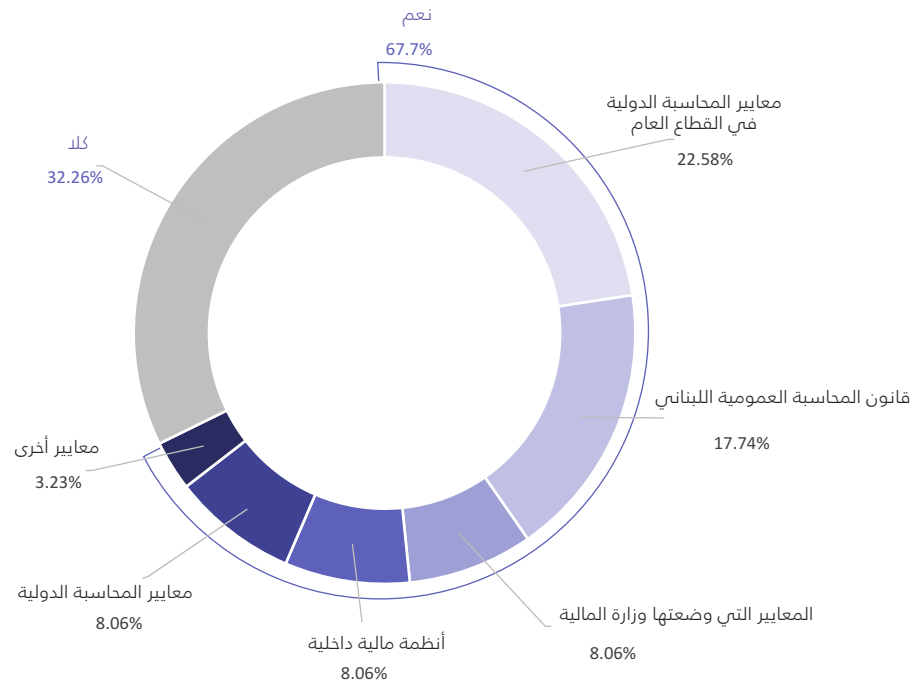
تشخيص ما قبل الأزمة والجاهزية للأزمة

- كانت عملية الإبلاغ المالي مجزأة، ومراقبة الموازنة ضعيفة، بسبب عجز الجهات العامة عن إصدار التقارير المالية السنوية في الوقت المحدد.
- المعايير المحاسبية المعتمدة لم تتوافق بالضرورة مع معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام². وأشارت معظم الوزارات التي تعدّ مثل هذه التقارير (وتمثل 67.9% من عينة الوزارات المستجيبة)، إلى الامتثال لمعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام ومتطلبات قانون المحاسبة العمومية، بينما تعدّ المؤسسات العامة في الغالب تقارير مالية على أساس نقدي تتفق مع القوانين والأنظمة اللبنانية. تتبع المؤسسات المملوكة للدولة، الأنظمة الداخلية المالية الخاصة بها، أو معايير المحاسبة الدولية. وأفاد 32.2% من المستجيبين بأنهم لم يتبعوا معايير محددة للإبلاغ المالي (الرسم 12).
- كانت القدرات ضعيفة، كما أنّ الوظائف المالية غالباً ما كانت مدمجة بالوظائف الإدارية، ما يعني افتقار العديد من الموظفين إلى المهارات والكفاءات الفنية للقيام بوظائفهم بشكل فعال.

²معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام (IPSAS) هي مجموعة من المعايير المحاسبية التي تستخدمها جهات القطاع العام في جميع أنحاء العالم في إعداد البيانات المالية.

- تعرّضت جودة ودقة المعلومات المالية للخطر بسبب غياب المعايير الموحّدة، والاعتماد على تقارير معدّة يدوياً حول تنفيذ الموازنة. وذكرت 16.1% من المؤسسات التي شملتها الدراسة أنها لم تعدّ تقارير مالية دورية.
- اعتبر 51.6% من المستجيبين أن عدم وجود أنظمة محاسبية ومالية متكاملة هو أهم مكامن الخلل التي قوّضت الإدارة المالية.
- قدّمت 90.3% من الإدارات المشمولة في الدراسة حساباتها الختامية للتدقيق فيها. ولجأ 21.4% منها إلى التدقيق الخارجي من قبل شركات محلية ودولية. وكانت المؤسسات المملوكة للدولة الأقل خضوعاً لرقابة ديوان المحاسبة.

الرسم 12 | هل التقارير المالية معدّة وفقاً لمعايير محددة؟



تقييم أثر الأزمة

- بالنسبة لـ 69.4% من المؤسسات، أدى انخفاض قيمة العملة إلى تقليص حجم المشتريات العامة المنفذة، وتعطيل عمليات المحاسبة، وإحداث نقص في السيولة، ما أدى إلى حالات تأخير كبير في تسوية الالتزامات المالية وإعداد تقارير بها.
- بالنسبة لـ 67.7% منها، أدّت القيود والعمل عن بُعد التي فرضها وباء كوفيد-19 إلى حالات تأخير في المعاملات الإدارية وفي تسوية المستحقات المالية وإعداد تقارير بها.
- 37.1% منها واجهت صعوبات في مقارنة البيانات المالية عبر السنوات، ويرجع ذلك في الغالب إلى التغيّرات في أسعار الصرف. واضطرت الإدارات المشمولة بالمسح إلى اعتماد معايير جديدة لإعداد التقارير لإدراك أثر الأزمة على مواردها المالية.

مجالات المخاطر والهشاشة

- يعيق الإعداد غير المنتظم للسجلات المالية القدرة على تقدير الاعتمادات المطلوبة بدقة للوفاء بالالتزامات المالية للدولة.
- يستمر الافتقار إلى المهارات الفنية داخل دوائر المحاسبة في التأثير على جودة المعلومات المالية المنتجة، وقد يؤدي على المدى الطويل إلى إضعاف قدرة الحكومة على إدارة وإصلاح نظام الإدارة المالية العامة أو تلبية متطلبات الإبلاغ المالي المدرجة في أي خطة إنقاذ ممولة من الخارج.
- تصاعدت المخاطر الناشئة عن الإنفاق خارج الموازنة الذي تقوم به الصناديق غير المشمولة في الموازنة والمؤسسات المملوكة للدولة، مع احتمال الطلب من الحكومة تغطية خسائرها المالية بنهاية السنة المالية دون تخصيص اعتمادات لهذه النفقات في الموازنة. ومن شأن تخلف الحكومة المحتمل عن سداد هذه المدفوعات أن يدفع المزيد من الإدارات والمؤسسات العامة نحو الانهيار التام، لا سيما تلك التي تقدّم خدمات المرافق.
- محدودية البيانات القابلة للاستخدام والمقارنة، يؤخر الجهود المبذولة لتحسين الشفافية المالية.
- إن ما يجعل رقابة ديوان المحاسبة ومجلس النواب ضعيفة هو عدم وجود بيانات موحدة المعايير. وعادة ما تؤدي المعلومات غير الموحدة إلى تأخير عمليات المحاسبة وسوء التفسير والافتقار التام للمساءلة.

آراء حول الخطوات المستقبلية والتوصيات

إن مجالات العمل الثلاثة ذات الأولوية التي حدّتها المؤسسات المشمولة بالدراسة للمساعدة في التخفيف من أثر الأزمة على وظائف المحاسبة والإبلاغ المالي هي:

1. تثبيت سعر الصرف الرسمي (80.6%)
2. اعتماد أنظمة المعلومات المالية ودمجها (56.5%)
3. التدريب وبناء القدرات (50.0%)

تشمل التدابير اللازمة لتحسين جودة ودقة توقيت وشمولية المحاسبة وإعداد التقارير:

1. توحيد متطلبات ونماذج المحاسبة والإبلاغ المالي لتبسيط النظام المعمول به. ويجب أن تترافق الإجراءات الجديدة مع عملية هادفة ومكثفة لبناء القدرات لتسريع تخصيص الاعتمادات. ومن المتوقع أن يؤدي ذلك إلى زيادة تغطية البيانات المالية ودقة توقيتها وجودتها، وتخفيض تكلفة تقديم الخدمات.
2. تعزيز تغطية الموازنة من خلال التحقيق في حجم الإنفاق خارج الموازنة غير المبلغ عنه: إن تقييماً قابلاً للتطوير، للإنفاق من خارج الموازنة، من شأنه أن يزود وزارة المالية بأداة قوية لتوحيد الالتزامات، وتعديل تقييمها للمخاطر المالية، وتحسين إدارة الخزينة. كما أن الاستمرار في العمل نحو إطار موحّد للموازنة من شأنه أن يساعد الحكومة في مراقبة إدارة مواردها بشكل أفضل.
3. إنفاذ القوانين الحالية التي تلزم المؤسسات المملوكة للدولة بتقديم حساباتها إلى وزارة المالية و/أو الشروع بتدابير إضافية بمرور الوقت، مثل إعداد البيانات المالية الشهرية والفصلية والسوية لتقديمها إلى وزارة المالية ونشرها عبر الإنترنت؛ وكذلك إعداد تقرير سنوي موحّد عن أصول جميع المؤسسات المملوكة للدولة والتزاماتها ليدخل في تحليل المخاطر المالية.
4. صيانة نظام تكنولوجيا المعلومات قيد التشغيل لتجنب فقدان البيانات الموجودة، والتخطيط على المدى المتوسط إلى الطويل لتفعيل أنظمة متكاملة لإدارة المعلومات المالية لدى جميع جهات الإنفاق بغية المساعدة في تحسين جودة تقارير الموازنة وتوقيت رفعها، وتبسيط عمليات الرقابة، وتخفيض تكاليف المعاملات الحكومية.
5. تعزيز عمليات التدقيق الخارجية من خلال تعزيز دور ديوان المحاسبة وقدرته على التصديق على السجلات المالية وضمان تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام.
6. إنشاء حساب خزانة موحّد، وعلى المدى الطويل، تحديث قانون المحاسبة العمومية وإنشاء وظيفة تدقيق داخلية في كل الإدارات العامة.

النتائج الرئيسية بالنسبة إلى تكنولوجيا المعلومات

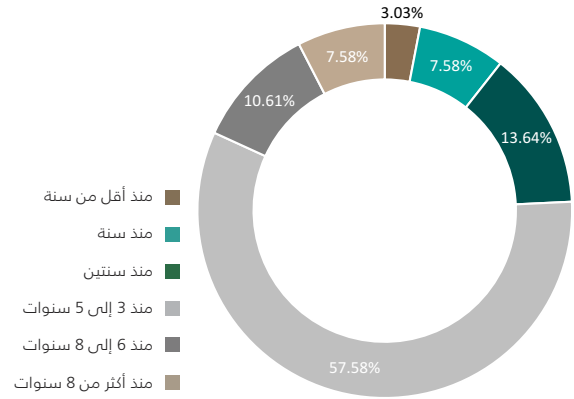
هل القطاع العام وتقديم الخدمات مهددان بالتعطيل الرقمي؟

لا يزال لبنان بعيداً عن مواكبة سائر البلدان من حيث البنية التحتية الرقمية والخدمات الرقمية الحكومية. فنادرًا ما تم تحديث الأجهزة، ولم تُجرَ عليها إلا أعمال صيانة طارئة. وغالبًا ما كان وجود بروتوكولات تتعلق بخصوصية وأمن البيانات، تتوافق مع المعايير اللبنانية والدولية، محل جدل. وقد أدت الأزمة الاقتصادية والمالية إلى زيادة سرعة استنفاد أجهزة تكنولوجيا المعلومات وبرمجياتها، كما عرّضت الإدارات العامة لخطر قدم معدات تكنولوجيا المعلومات الخاصة بها. إن التدابير التي يمكن أن تساعد الحكومة اللبنانية على تطوير أو إعادة تصميم تقديم الخدمات تشمل (1) تطوير الأجهزة الحالية بتكلفة معقولة، (2) الاستفادة من الخبرات والمواهب الوطنية، (3) تطبيق استراتيجية خاصة بالأمن السيبراني، (4) الانضمام إلى مبادرة شراكة الحكومة المفتوحة، (5) الاستفادة من التكنولوجيات الجديدة في الاستجابة للأزمة لتحسين كفاءة الخدمات وفعالية الاستفادة منها والحد من الفساد.

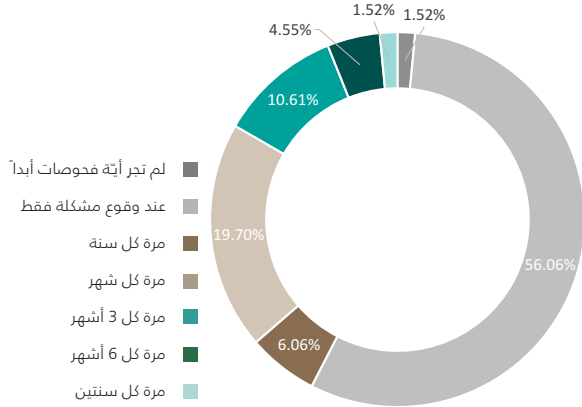
تشخيص ما قبل الأزمة والجاهزية للأزمة

- في عام 2020، احتل لبنان المرتبة 127 من بين 193 دولة في مؤشر الأمم المتحدة لتطوير الحكومة الإلكترونية.
- على الرغم من وجود يد عاملة ماهرة في مجال تكنولوجيا المعلومات، كان أداء الدولة في تقديم الخدمات عبر الإنترنت ضعيفاً باستمرار (مؤشر الجاهزية الشبكية، 2021). وقد قوّضت رداءة البنية التحتية وضعف الحكومة تطوير خدمات الحكومة الإلكترونية.
- 50% من الإدارات العامة التي شملها الاستطلاع لم يكن لديها دائرة مخصصة لتكنولوجيا المعلومات، و50% من هذه الإدارات لم يكن لديها موظفون لتكنولوجيا المعلومات في مقرّاتها.
- في 57.6% من الإدارات المستجيبة، تم تحديث الأجهزة لآخر مرة منذ ثلاث إلى خمس سنوات، وفي 18.2% من الحالات، لم يتم أي تحديث منذ أكثر من 6 سنوات (الرسم 13).
- كانت فحوصات الصيانة على أجهزة تكنولوجيا المعلومات تجرى في غالبية الأحيان عند وقوع طارئ (الرسم 14).
- في 12.1% من الإدارات فقط، تم تحديث البرمجيات خلال العام الفائت. أما في معظم الحالات، فيعود تاريخ آخر تحديث إلى 3 سنوات وأكثر (الرسم 15).
- ذكرت 13.6% من المؤسسات التي شملها المسح أنها لا تمتلك الأدوات التكنولوجية المناسبة لإنجاز عملها بكفاءة.
- الوظيفتان الأكثر مكننة هما الموازنة (62% من الإجابات) والمحاسبة (72% من الإجابات)، وذلك بطرق أتاحت اتباع مسار عمل سهل ومنظم. أما الوظائف الأقل مكننة فهي الأرشفة والموارد البشرية والشراء. وتشكّل الأرشفة الورقية تحدياً كبيراً لجهة حفظ البيانات والسجلات.
- 84.8% من الإدارات التي شملتها الدراسة كانت تمتلك خادوماً إلكترونياً مستقلاً، و84.8% منها ذكرت أنها تلتزم ببروتوكولات تتعلق بأمن وخصوصية البيانات، تتوافق مع المعايير اللبنانية والدولية.

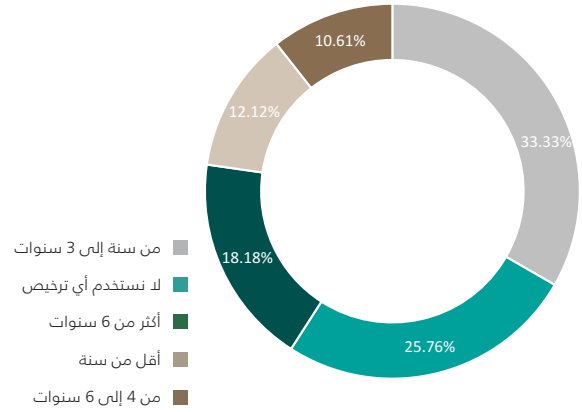
الرسم 13 | متى أجريتم آخر تحديثاً لأجهزة تكنولوجيا المعلومات (المعدات) لديكم؟



الرسم 14 | بأي وتيرة تجري وزارتكم/مؤسستكم فحوصات الصيانة على أجهزة تكنولوجيا المعلومات؟



الرسم 15 | متى تم تحديث تراخيص البرمجيات لأخر مرة؟



تقييم أثر الأزمة

- العوامل الرئيسية التي قوّضت بشدة قدرات الإدارات على تحديث معدات تكنولوجيا المعلومات الخاصة بها كانت:
 - تقلبات أسعار صرف العملة (89.4% من المستجيبين)
 - تخفيضات الموازنة (68.2% من المستجيبين)
 - تردد الموردين في العمل مع القطاع العام (45.5% من المستجيبين)
 - الإجراءات الإدارية (33.3% من المستجيبين)
 - عدم توفر قطع غيار (16.7% من المستجيبين)
- فقط 10.6% من المستجيبين تمكنوا من تحديث اشتراكات تراخيصهم بدون أي صعوبة. ومن بين أولئك الذين لم يتمكنوا من ذلك، بحث 10.2% منهم فقط عن برمجيات محلية، واضطر 8% إلى إلغاء اشتراكاتهم.
- لدى 12.1% من المستجيبين، تعرّضت أنظمة تكنولوجيا المعلومات لجرائم إلكترونية ومحاولات قرصنة على شكل هجمات البرمجيات الخبيثة وبرامج الفدية، ورسائل البريد العشوائي للموظفين، واختراق مواقع الإنترنت، ومحاولات اختراق قواعد بيانات المستخدمين/العملاء. من المثير للاهتمام أن نصف المؤسسات التي تعرّضت للجرائم الإلكترونية صنّفت مستوى أمان تكنولوجيا المعلومات لديها على أنه متوسط، بينما صنفته 37% من المؤسسات على أنه آمن.

- التحديات المختلفة أمام تكنولوجيا المعلومات منعت هذه الإدارات من:
 - الاستمرار في تقديم الخدمات (53% من المستجيبين)
 - تحقيق الحد الأقصى من الإنتاجية (53% من المستجيبين)
 - العمل من المنزل (48.5% من المستجيبين)
 - ضمان الأمن الرقمي (33.3% من المستجيبين)

مكامن المخاطر والهشاشة

- مع تعرّض الأجهزة والبنية التحتية الموجودة للاستنفاد، لا يتم تجديد تراخيص البرمجيات والحماية. وهذا يؤدي إلى تعريض الإدارات العامة في لبنان لخطر عدم تجديد أجهزة وإعدادات تكنولوجيا المعلومات الخاصة بها بشكل كامل، وإلى فقدان بيانات المواطنين المتعلقة بإدارة الإيرادات (مثل السجل العقاري والجمارك والضرائب، إلخ) وتقديم الخدمات (مثل خدمات المساعدة الاجتماعية).
- تفوّت الإدارات الرسمية اللبنانية على نفسها الإمكانيات التي يوفرها الذكاء الاصطناعي والبيانات الضخمة. وهي لا تستخدم البيانات المتاحة بشكل فعال لإعادة تصميم أو تطوير تقديم الخدمات، أو لتقديم خدمات جديدة مطلوبة في أوقات الأزمات الحادة (مثل شبكات الأمان الاجتماعي الطارئة لمعالجة الفقر)، أو لإحداث تحول في إدارة العمليات.

آراء حول الخطوات المستقبلية والتوصيات

- إن مجالات العمل الثلاثة ذات الأولوية التي حدّتها المؤسسات المشمولة بالمسح للمساعدة في التخفيف من أثر الأزمة على وظائف تكنولوجيا المعلومات هي:
1. تثبيت سعر الصرف الرسمي (87.9%)
 2. التدريب وبناء القدرات (65.2%)
 3. تفعيل حلول إلكترونية حكومية (54.5%)

التدابير التي تحدّ من المخاطر والتي يمكن اعتمادها في مجال التكنولوجيا الرقمية هي:

1. تطوير المعدات الموجودة بتكلفة معقولة، باستخدام أقراص الحالة الصلبة SSD، وزيادة ذاكرة الوصول العشوائي RAM، إلخ، بما من شأنه إطالة دورة حياتها لحوالي ثلاث سنوات.
2. الاستفادة من الخبرات والمواهب الوطنية: يمكن دعوة الشركات اللبنانية الصغيرة والمتوسطة لتقديم المشورة الفنية، وتولّي تقديم الخدمات عندما تتيح التكلفة ذلك، والمساعدة في تصميم حلول عملية لتحديات تكنولوجيا المعلومات التي تواجهها الإدارات العامة. يمكن للموظفين داخل الوزارات والمؤسسات رفع مستوى مهاراتهم من خلال تنظيم برامج شهادات.
3. السعي نحو الإمكانيات التي يتيحها مفهوم الحكومة المفتوحة من خلال الانضمام إلى شراكة الحكومة المفتوحة. يمكن أن تكون البيانات المفتوحة حافزاً لاستعادة ثقة المواطنين بالقطاع العام.
4. إقرار استراتيجية للأمن السيبراني، وتعيين مؤسسة مسؤولة عن إنفاذها، وتزويدها بالموارد اللازمة للعمل. هذه القضايا البالغة الأهمية يجب التطرق إليها على المستويين التنظيمي (وضع إطار عمل) والمؤسساتي (من خلال إنشاء مركز استجابة للحوادث السيبرانية وتشغيله على سبيل المثال). يمكن للقطاع الخاص اللبناني أن يشارك بشكل أساسي في هذا الأمر، إذ تتوافر خبرة محلية في السوق يمكن استغلالها لتصميم الحلول والبروتوكولات المناسبة للسياق اللبناني.

5. النظر في إمكانية استخدام الإمكانيات التي تتيحها التكنولوجيات الجديدة في الاستجابة للأزمات، وتحسين الفعالية ودقة الاستهداف، والحد من الفساد. يمكن استخدام التكنولوجيات الناشئة لتلبية بعض الاحتياجات الأكثر إلحاحاً. أحد الأمثلة على ذلك هو إنفاذ اعتماد رقم تعريف فريد (يربط بين جميع أرقام التعريف، مثل رقم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ورقم التعريف الضريبي، إلخ.) استناداً إلى تنسيقات مشفرة ذكية، وأرقام تحكم، ومراجع فردية لمدى الحياة (SLTR).
6. الاستثمار في التكنولوجيات الذكية وإعدادات تكنولوجيا المعلومات لتسهيل العمل عن بُعد وسط حالة عدم الاستقرار. وتقييم جدوى وتكلفة تشغيل الأجهزة المنخفضة الأداء³ التي تقدّم مجموعة من الفوائد من حيث التكاليف المنخفضة (بخاصة في ما يتعلق بالترخيص)، وزيادة الأمان (حيث لا يمكن نسخ البيانات أو حفظها في أي مكان باستثناء الخادوم)، وقابلية التوسع. كما توفر مثل هذه الإعدادات أيضاً حلاً مثيرة للاهتمام لجهة تبسيط التعاون بين مختلف المؤسسات العامة التي تقدم خدمات مشتركة.

³الجهاز المنخفض الأداء هو جهاز كمبيوتر يتم تشغيله من موارد مخزنة على خادم مركزي بدلاً من محرك أقراص ثابت محلي. تعمل الأجهزة المنخفضة الأداء عن طريق الاتصال عن بُعد ببيئة حوسبة قائمة على الخادوم حيث يتم تخزين معظم التطبيقات والبيانات الحساسة والذاكرة.

النتائج الرئيسية بالنسبة إلى الموارد البشرية

هل تدفع الأزمة الموظفين العامين للخروج من القطاع العام؟

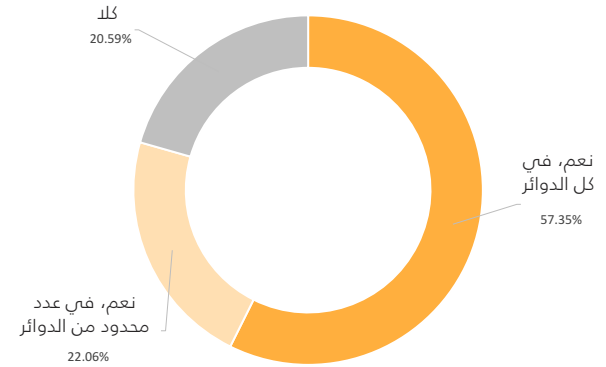
لطالما كانت الوظيفة العامة في لبنان متضخمة الحجم وباهظة التكلفة وبحاجة ماسة إلى الإصلاح، على الرغم من وجود قوى عاملة شابة ومتنوعة، لم تستطع البلاد الاستفادة منها. وقد دفعت الأزمة المستجدة ووباء الكورونا بالموظفين العامين، غير المستعدين ولا المجهزين، إلى الخطوط الأمامية لعملية الاستجابة للحالة الطارئة، فيما أن قدرتهم على التكيف كانت جد محدودة نتيجة التحديات. وبات عدد الاستقالات الكبير وازدياد التغيب وفقدان القوة الشرائية تمثل اليوم مؤشرات مقلقة عن قدرة القطاع العام على النجاة من الأزمة والاستمرار.

تشمل التوصيات المتعلقة بكيفية دعم المواهب والحفاظ عليها داخل الإدارات العامة: (1) تقديم الدعم للجهات الحكومية ذات الدور الأساسي، والتواصل معها لوضع سياسات وإجراءات لتفادي تعطيل الخدمات العامة الأساسية، (2) تعزيز أنظمة المساءلة والهيئات الرقابية المسؤولة عن الرقابة على الوظيفة العامة، (3) الشروع في تصميم سياسة إصلاحية قائمة على الأدلة وشاملة وتشاركية للنهوض بالقطاع العام، (4) الحفاظ على الدور الحيوي الذي تؤديه معاهد التدريب والاستفادة منه لإعادة صقل مهارات الموظفين العامين، وأخيراً (5) تطوير الإطار التنظيمي للوظيفة العامة ليصبح نظاماً قائماً على الجدارة.

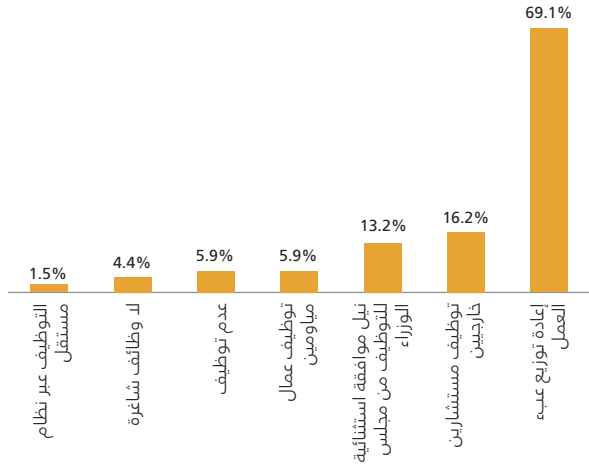
تشخيص ما قبل الأزمة والجاهزية للأزمة

- يعود نموذج الوظيفة العامة في لبنان إلى عام 1943، ويتبع نظام الأسلاك.
- نتج عن عدم تطوير النظام ضعف في الأداء، وتباين في سلاسل الرواتب، وعدم تناسب في أعداد الموظفين، وجمود في التسلسل الهرمي، وعدم شفافية في هيكله التنظيمي، ونقص خطير في القدرات والمهارات (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2010، ص 58-59).
- في عام 2020، بلغت كلفة الوظيفة العامة 50.8% من إجمالي النفقات المبلغ عنها (وزارة المالية اللبنانية، 2021).
- 45.6% من الإدارات التي شملتها الدراسة تفتقر إلى دائرة موارد بشرية لإدارة المهارات والتوظيف والترقية المهنية، كما لم تقم بتحضير موظفيها للتكيف مع الصدمات الظرفية والتعامل مع أثر التغيرات البنيوية.
- ممارسات التوظيف غير موحدة، كما وأدى نقص الموظفين إلى إعاقة قدرة الإدارات على التعامل مع الأزمة. وقد قامت 80.9% من الإدارات المستجيبة بالتوظيف عبر مجلس الخدمة المدنية، أو من خلال التعاقد المباشر مع مقدمي الخدمات في 50.0% من الحالات.
- 79.4% من الإدارات المشمولة في الدراسة تعاني نقصاً في عدد الموظفين حتى قبل الأزمة (الرسمان 16 و 17).

الرسم 16 | هل كنتم تواجهون نقصاً في الموظفين قبل الأزمة؟



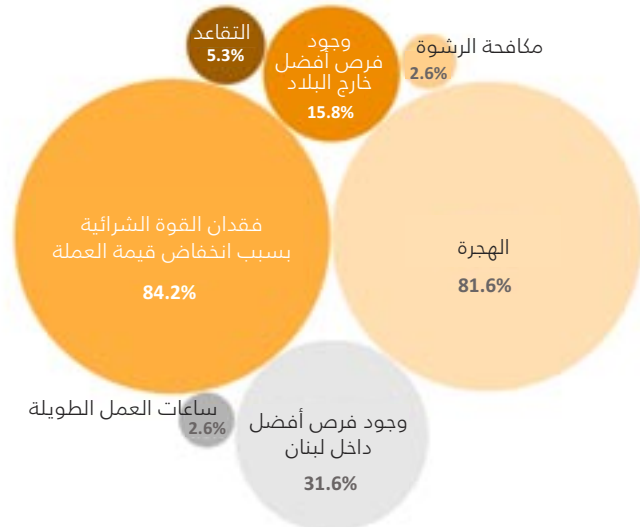
رسم 17 | كيف تملأ الإدارات العامة الوظائف الشاغرة بعدما فرضت الحكومة تجميد التوظيف في 2018؟



تقييم أثر الأزمة

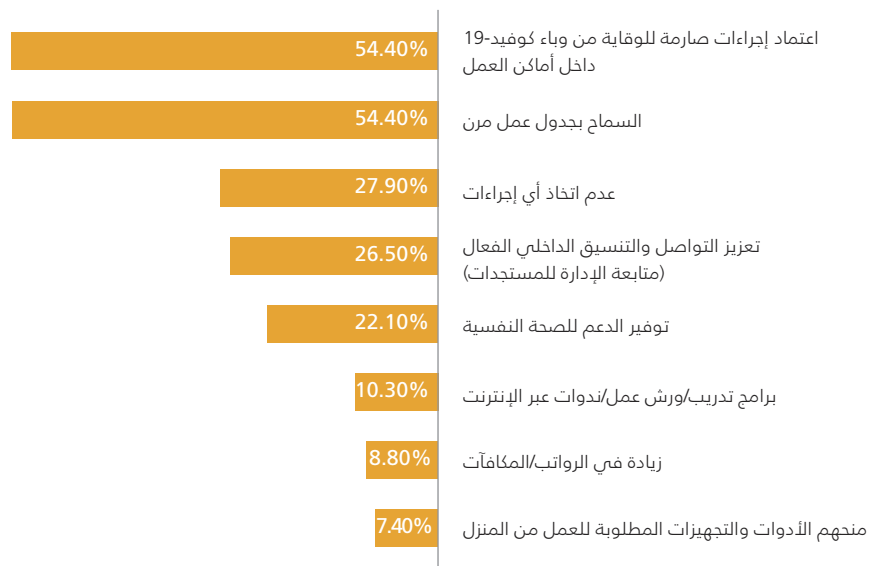
- إن القطاع العام يتعرض لاستنفاد مواهبه. ففي خضم الأزمة، سجّلت 55.8% من الإدارات التي شملتها الدراسة طلب 10% إلى 25% من موظفيها نيل إجازة غير مدفوعة. ومن بين 21% من المستجيبين، بلغت نسبة طلبات الإجازة غير مدفوعة الأجر 25-50% من عدد الموظفين. كما أن أكثر من نصف طلبات الإجازة (57.9%) تراوحت مدتها من شهر إلى ثلاثة أشهر.
- تم تقديم معظم الطلبات من قبل موظفي الفئتين الثالثة والرابعة في الإدارة العامة، وغالباً ما يكونون مديريين متوسطين مسؤولين عن تقديم الخدمات الفنية/القطاعية، مثل الأطباء في المستشفيات، والمعلمين في المدارس، والمهندسين في الأشغال العامة ودوائر تكنولوجيا المعلومات.
- كان الدافع وراء النزوح الهائل من القطاع العام فقدان القوة الشرائية الناتج عن انخفاض قيمة العملة، والهجرة، والبحث عن فرص أفضل في لبنان، سواء في القطاع الخاص أو في المنظمات غير الحكومية (الرسم 18).

الرسم 18 | العوامل الرئيسية التي تدفع الموظفين العاميين على ترك وظائفهم



- بالنسبة لـ 52% من المستجيبين، تراوح مستوى رضا الموظفين بين منخفض ومتوسط، في حين ذكر 13.43% فقط أن موظفيهم راضون بشكل عام. على الرغم من ارتفاع مستوى عدم الرضا، قدّر 79.1% منهم أن الإضرابات المستمرة للموظفين العاملين لن تصنع ضغطاً كافياً على رؤسائهم لتحسين الأداء.
- ذكرت 58.8% من الإدارات التي شملتها الدراسة أن الأداء العام للموظفين تراجع، لا سيما في قطاع الشؤون الاجتماعية، حيث أفادت 80% من المؤسسات إنها واجهت انخفاضاً في أداء الموظفين، مقارنة بـ 72.7% في قطاع الاقتصاد والمالية، و50% في قطاع الطاقة والمياه؛ وهذه القطاعات الثلاثة هي جهات فاعلة أساسية ومعنية بخطة التعافي في لبنان.

الرسم 19 | الإجراءات التي اتخذتها الإدارة العامة للحفاظ على أداء موظفيها وزيادة إنتاجيتهم



مكامن المخاطر والهشاشة

- إن النزوح الكبير للموظفين العاملين وازدياد التغيب وفقدان القوة الشرائية وخسارة المهارات هي مؤشرات مقلقة لقدرة القطاع العام على الصمود لتخطي الأزمة. يجب إيلاء الأولوية لكيفية الاحتفاظ بالموظفين ذوي الأهلية العالية والذين يتمتعون بمهارات وذاكرة مؤسسية ضرورية لإدارة فترة إعادة البناء والتعافي.
- تتطلب إدارة الموارد البشرية الفعالة أيضاً توقعات موثوقة للاحتياجات المستقبلية من كفايات ومهارات، ومن بينها التخطيط الاستراتيجي والمالي، والقدرة على التفكير النقدي ومعالجة المشكلات، وحس القيادة، والمرونة، والابتكار، والقدرة على تحمل الضغط، والتعلم النشط.
- إن الحاجة إلى إعادة تأهيل والتوظيف السريع بمجرد اعتماد خطة إنقاذ للبنان تخلق أيضاً مخاطر جديدة تتعلق باعتماد وتنفيذ إجراءات إعادة هيكلة في القطاع العام تختلف من إدارة إلى أخرى، أو إعادة إنشاء إدارات موازية لا تسمح بإضافة يد عاملة جديدة وماهرة في الإدارة العامة والحفاظ عليها.

آراء حول الخطوات المستقبلية والتوصيات

- المجالات الثلاثة التي ذكرها المستجيبون والتي يجب العمل عليها لمساعدة وزارتهم/مؤسستهم على التخفيف من أثر الأزمة على وظيفة الموارد البشرية لديهم هي:
 1. زيادة الرواتب (97.1%)
 2. تثبيت سعر الصرف الرسمي (86.8%)
 3. الحفاظ على ترتيبات عمل مرنة (70.6%)
- أعرب 45% من المستجيبين عن الحاجة إلى مهارات وكفايات جديدة في أعقاب الأزمة، مثل الذكاء المعرفي والعاطفي، والقدرة على التعامل مع الضغط، والمرونة والتحفيز الذاتي، والإلمام بالرقمنة وتكنولوجيا المعلومات، وحس القيادة، والقدرة على إدارة الأزمات.

تشمل التوصيات حول الإجراءات القصيرة والمتوسطة المدى ما يلي:

1. تقديم الدعم للجهات الحكومية ذات الدور الأساسي والفعالية وذلك للحفاظ على المواهب والمساعدة في حماية الخدمات العامة الهامة من التعطيل.
2. تعزيز مخططات المساءلة والهيئات الرقابية المسؤولة عن الرقابة على الخدمة المدنية، مثل مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب وغيرها، لتعزيز البيئة الرقابية في سياق تنفيذ القواعد والمبادئ التوجيهية وتحسين الأداء ومكافحة الفساد.
3. الانخراط في تصميم قائم على الأدلة وکليّ وتشاوري وتشاركي لإعادة هيكلة القطاع العام، كجزء من خطة التعافي الحكومية لإجراء إصلاحات لا تتعلق فقط بعدد الموظفين أو كلفة أجورهم، بل تتعلق في الغالب بما يتوقعه المواطنون من الدولة من حيث الدور والرسالة والقيم. وتشمل التدابير الممكنة ما يلي:
 - إعداد مسح شامل ودقيق بمؤسسات القطاع العام تمهيداً للإصلاح الإداري.
 - إجراء تحليل للفجوات في الكفايات للمساعدة في إعادة التصميم الوظيفي والتنظيمي وفي إدخال مجالات جديدة للعمليات/تقديم الخدمات.
 - تخصيص أولويات التمويل والمساعدات بناءً على برامج وخطط عمل ومشاورات واضحة بين جميع أصحاب المصلحة، للحد من القرارات العشوائية والتدخل السياسي.
4. الحفاظ على الدور الحيوي الذي تؤديه معاهد التدريب والاستفادة من قدراتها ومعرفتها العملية لإعادة صقل مهارات الموظفين العاميين ولوضع أطر للتدريب وبناء القدرات على المدى الطويل.
5. تنفيذ الإصلاحات التنظيمية والتشريعية، بما في ذلك تحديث الإطار التنظيمي العام للوظيفة العامة والمضي نحو نظام قائم على الجدارة مع خطط رواتب وأجور مرنة وجذابة.

النتائج الرئيسية بالنسبة إلى تقديم الخدمات

هل تقديم الخدمات معرض لخطر الانقطاع التام؟

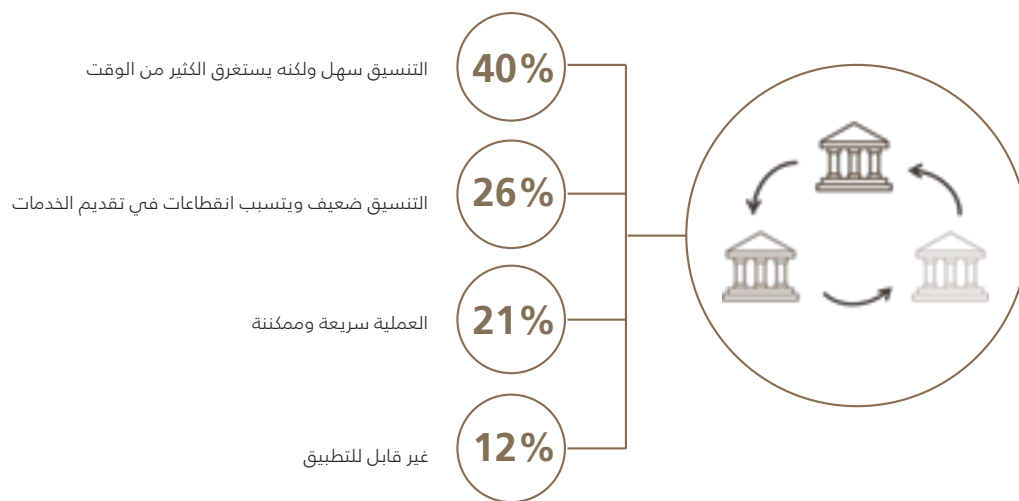
إن هشاشة البنية التحتية والفساد المستشري في لبنان أضعفا على مر السنين، فعالية الحكومة وجودة الخدمات العامة. وتعرقل تقديم الخدمات بفعل البيروقراطية وعدم الكفاءة وقلة الشفافية ومحدودية الرقمنة. ومع وقوع الأزمة، تدهورت القدرة على تقديم الخدمات، مما أدى إلى تعطيل جزئي أو كلي في كثير من الحالات. أعربت العديد من الإدارات عن قلقها حول قدرتها على الاستمرار بتقديم الخدمات لأكثر من عام. وقد يؤدي ضعف الخدمات الأساسية وعدم تكافؤ الوصول إليها إلى إحباط متزايد وتهديدات أمنية وزيادة السيطرة السياسية عليها.

تشمل التوصيات لمواجهة التحديات التي تلوح في الأفق: (1) تحسين آليات المعلومات والشكاوى المتوافرة للمواطنين وتعزيز الإدارات من خلال التمويل الإضافي، (2) تعيين جهات تنسيقية مخصصة لإدارة الأزمات، (3) إطلاق خدمات حكومية رقمية، (4) إشراك أكبر للبلديات في تقديم الخدمات أو نقل عدد من الخدمات إليها.

تشخيص ما قبل الأزمة والجاهزية للأزمة

- كانت جودة الخدمات العامة وفعالية الحكومة أساساً في لبنان متدنيتين، وزاد من ضعفهما مكانن الخلل في البنية التحتية والفساد المستشري.
- أكدت 71.9% من الإدارات التي شملتها الدراسة أن إدارة الخدمات كانت تمر عبر عدة دوائر، وأن عدداً كبيراً من التوقعات كان مطلوباً لإنجاز عملية واحدة. في 10.5% من الحالات فقط، كانت آلية تقديم الخدمات تتكون من عملية بسيطة واحدة.
- اعتمدت 40.4% من الإدارات المشمولة في الدراسة إجراءات موحدة، و17.5% ذكرت بوضوح جميع الخدمات المتاحة للمواطنين.
- 3.5% من الإدارات فقط تنشر الخطوات المطلوبة على موقعها الإلكتروني أو تضع بتصرف المواطنين مركز اتصال للاستحصل على المعلومات.
- من حيث سرعة تقديم الخدمات، أكدت 57.9% من الإدارات المستجيبة تقديم الخدمات في الوقت المحدد دائماً. ومن بينها، 12% تقدم خدمات إدارية (مثل التصاريح الضريبية، وإصدار بطاقات الهوية، وجوازات السفر، والرخص، إلخ) و54.5% تقدّم الخدمات الصحية والاجتماعية (مثل المستشفيات والأدوية والتعليم، إلخ). وأكدت 81.8% من المؤسسات المستجيبة في قطاع الصحة استمرارها بتقديم الخدمات بسرعة. وتنخفض هذه النسبة إلى 50% في قطاع الأمن، و40% في الحماية الاجتماعية، و29% في قطاع المياه والطاقة.
- بحسب 26.3% من المستجيبين، كان التنسيق مع الجهات الحكومية الأخرى لغرض تقديم الخدمات ضعيفاً وتسبب في حدوث انقطاعات (الرسم 20).
- في العديد من القطاعات، كان تقديم الخدمات يتم أساساً بالتعاقد: 54.4% من المستجيبين وقعوا عقوداً لتلزم تقديم الخدمات إما مع القطاع الخاص (58.1%) أو المنظمات غير الحكومية (22.6%)، أو لكليهما (6.5%)، أو أخيراً مع المنظمات الأهلية والمؤسسات الدينية (3.2%). وسُجلت هذه الممارسة على نطاق واسع في قطاعات الطاقة والمياه والشؤون الاجتماعية.
- قبل انتفاضة تشرين الأول 2019، كان حوالي نصف المستجيبين (52.63%) يعتقدون أن المواطنين يثقون بالإدارة العامة؛ واعتبر 29.8% منهم أن الثقة كانت قد تضررت من قبل، فيما اعتبرها 5.3% أنها مفقودة تماماً.

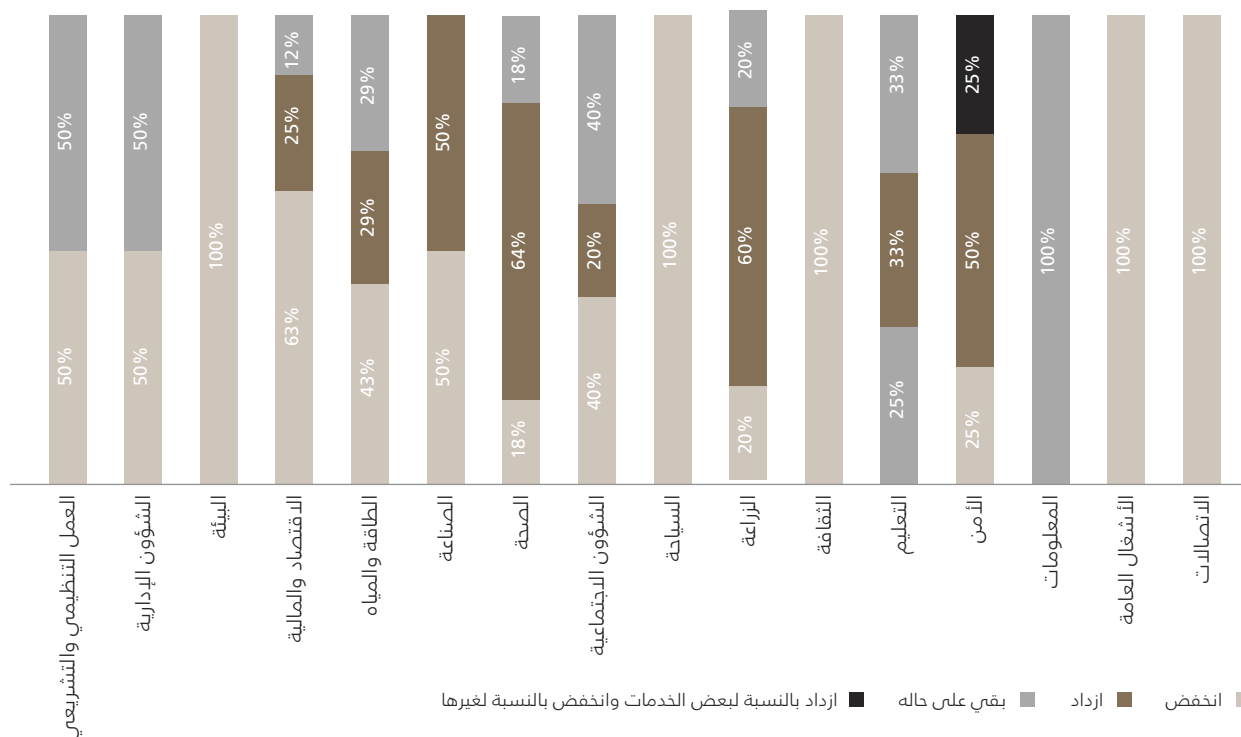
الرسم 20 | تقييم التعاون بين الجهات الحكومية (بين وزارتك/مؤسستكم والوزارات/المؤسسات الأخرى) لتوفير السلع والخدمات للمواطنين



تقييم أثر الأزمة

- سجلت 33.3% من المؤسسات التي شملتها الدراسة زيادة حادة في الطلب على الخدمات العامة (الرسمان 21 و22)، لا سيما في قطاع الصحة، حيث أفادت 6 من أصل 10 مؤسسات (60.0%) أن الطلب ازداد.

الرسم 21 | تطوّر الطلب على الخدمات التي توفّرها الإدارات العامة خلال الأزمة



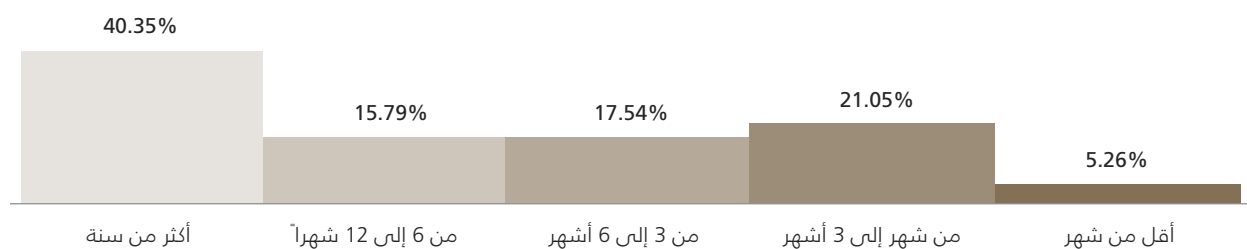
القطاع	ازداد الطلب على خدمات مثل	انخفض الطلب على خدمات مثل
الصحة	■ الاستشفاء (خصوصاً بسبب وباء كوفيد-19 وعدم قدرة المرضى على تغطية تكلفة الاستشفاء في المستشفيات الخاصة) ■ الرعاية الأولية ■ التطعيم	
الطاقة والمياه	■ الخدمات الاستشارية حول استخدام الطاقة الشمسية ومصادر الطاقة البديلة الأخرى ■ توفير المياه	■ العمل الإداري مثل نقل اشتراك في خدمة توزيع المياه أو إلغائه، وطلبات اشتراكات مياه جديدة، أو تعديل أعداد عيارات المياه ■ معالجة الشكاوى
الزراعة	■ توفير الطحين والمازوت للمخابز والمطاحن ■ مراقبة التهريب ■ تعديل أسعار الطحين والخبز ■ تحديد حصص ومراقبة كميات الطحين الموزعة على المخابز ■ استصلاح الأراضي ■ طلبات إنشاء تعاونيات زراعية	■ فحوصات مخبرية
الحماية الاجتماعية	■ خدمات المساعدة الاجتماعية ■ رعاية المسنين	■ طلبات المهجرين للحصول على تعويضات لإعادة تأهيل أو إعادة بناء ممتلكاتهم
الأمن	■ الأمن والنظام العام (مكافحة الجнг كالسرقات، والتعامل مع التظاهرات، التعدييات على أملاك الدولة، إلخ) ■ الوقاية ■ إنفاذ قرارات وتدابير منع الاحتكار ■ أعمال التحقيق والملاحقة القضائية ■ الشرطة القضائية ■ إصدار جوازات السفر ■ التعاون مع المؤسسات الأخرى لضمان الأمن الغذائي	■ تأشيرات الدخول
الاقتصاد والمالية والصناعة	■ إصدار التصاريح الصناعية ■ إصدار تصاريح الاستيراد والتصدير ■ التخزين ■ تسجيل العلامات التجارية ■ مراقبة الأسعار وسياسات التسعير	■ توفير خدمات البحوث والفحوصات الصناعية للتحقق من جودة المنتجات بحسب المواصفات اللبنانية ■ تراخيص العمل للعمال الأجانب
قطاعات أخرى	■ طلبات إعادة تأهيل المنشآت والمباني التي تضررت جراء انفجار مرفأ بيروت	■ تراخيص للمؤسسات والمهرجانات السياحية ■ مشاريع الإنماء/البنية التحتية ■ صيانة الطرقات، وبناء المباني الحكومية وإعادة تأهيلها وصيانتها

- برغم ذلك، تدهورت القدرة الإجمالية على تقديم الخدمات كما أفاد 63.2% من المستجيبين. 61.4% منهم كانوا قد وضعوا خطة لإدارة الأزمات أو للطوارئ، وتم تنفيذها بالكامل في 33.3% من الحالات وجزئياً في 28.1% من الحالات.
- بحسب المستجيبين، يعتقد 64.9% منهم أن الأزمة الاقتصادية والنقدية كان لها الأثر الأقوى على قدرتهم على الاستمرار بتقديم الخدمات للمواطنين، تليها القيود المالية التي اتخذت شكل تخفيضات في الموازنة وإجراءات تقشفية فرضتها وزارة المالية.
- في 59.7% من الإدارات، استغرق تقديم الخدمة وقتاً أطول من المعتاد، لا سيما في قطاعات الطاقة والشؤون الاجتماعية والأمن. تمكّن ثلث المؤسسات تقريباً من الاستمرار بتقديمها في الوقت المناسب، لا سيما في قطاع الصحة حيث أفادت 54.5% من المؤسسات بأن الخدمات لا تزال تقدّم في الوقت المحدد.
- في 52.6% من الإدارات التي شملها المسح، توقف العمل بنوع واحد على الأقل من الخدمات أثناء إجراء المسح (الرسم 23). وأفادت حوالي 40% بأنها قادرة على الاستمرار بتقديم الخدمات لأكثر من عام، و15.8% لمدة 6 إلى 12 شهراً، و17.5% لمدة 3 إلى 6 أشهر، و21.1% لمدة تقل عن ذلك (الرسم 24).
- من القطاعات التي كانت الأكثر عرضة للخطر: المياه والطاقة والحماية الاجتماعية، بينما قدّر المستجيبون من قطاعي الأمن والزراعة أن مؤسساتهم ستكون أكثر مرونة وقدرة على الاستمرار بتقديم الخدمات لأكثر من عام في ظل الظروف الحالية (الرسم 25).

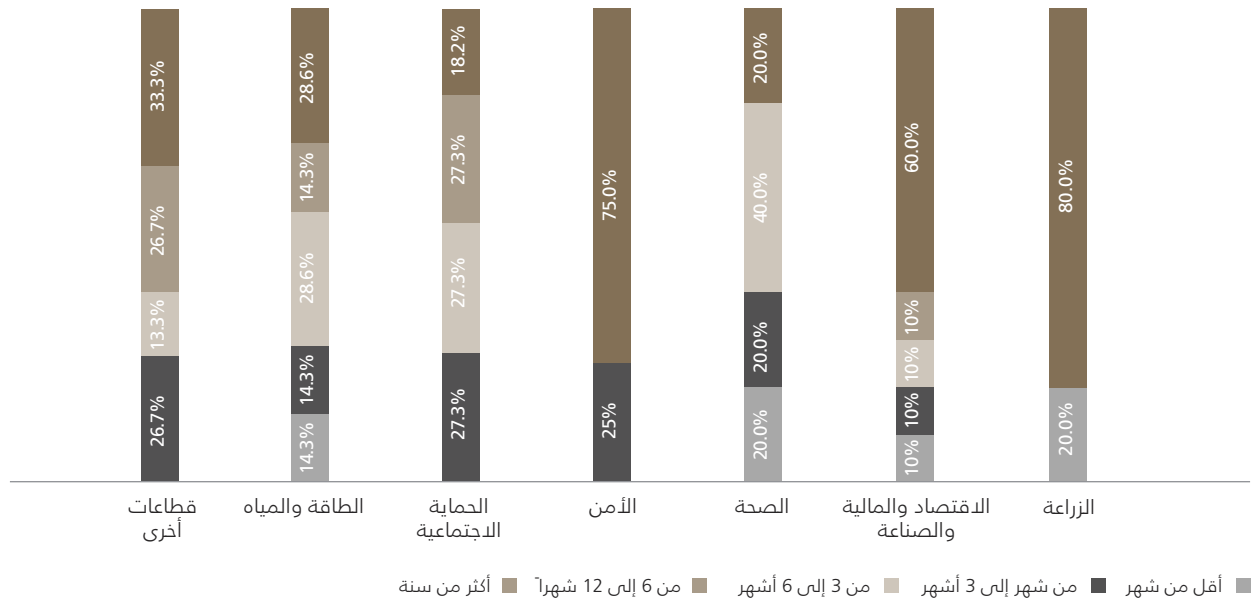
الرسم 23 | أمثلة على الخدمات التي تم إيقافها

القطاع	الخدمة التي تم إيقافها
الصحة	■ إغلاق أقسام طبية ■ إغلاق أقسام موارد بشرية ■ التوقف عن تشغيل بعض الآلات الطبية
البنية التحتية والأشغال	■ الصيانة الدورية للطرق والمباني
الزراعة	■ التدريب والكشوف الميدانية ■ إنماء الأراضي، والبحيرات، والطرق الجبلية
الطاقة والمياه	■ انقطاعات في تأمين الطاقة والمياه
الثقافة	■ دعم تنظيم فعاليات ومعارض ثقافية

الرسم 24 | مهلة استمرار تقديم الخدمات للمواطنين



الرسم 25 | إلى متى ستبقى الإدارات العامة قادرة على الاستمرار بتقديم الخدمات؟ (بحسب القطاع)



- 71.9% من الإدارات التي شملتها الدراسة سجّلت زيادة ملحوظة في الشكاوى بعد الأزمة، لا سيما في قطاعات الأمن (جميع الإدارات التي شملها المسح واجهت زيادة في شكاوى المواطنين)، والصحة (81.8% من الإدارات المشمولة)، والحماية الاجتماعية (60% من الإدارات المشمولة)، والمياه والطاقة (71.3% من الإدارات المشمولة)، والزراعة (80% من الإدارات المشمولة).
- 33.3% من المؤسسات التي شملتها الدراسة استحدثت خدمات إضافية لمواجهة الأزمات (الرسم 26).
- اتخذ أكثر من نصف المؤسسات التي شملتها الدراسة (54.4%) إجراءات ملموسة للحفاظ على جودة الخدمة أو استرجاعها، لا سيما في قطاعات الصحة والأمن والزراعة.
- عند سؤالها عن التدابير المحتملة التي كان من الممكن تنفيذها للاستمرار بتقديم الخدمات، اقترحت الإدارات المشمولة في المسح تعديل الرواتب، وتوفير الوقود للموظفين أو بدل نقل، وتجديد أو إعادة بناء البنية التحتية المتضررة، وتخصيص المزيد من الاعتمادات للصيانة والتكاليف التشغيلية، والانتقال نحو الحكومة الإلكترونية كلما أمكن ذلك.

الرسم 26 | أمثلة على الخدمات الإضافية التي تقدّمها الإدارات العامة لمواجهة الأزمة

القطاع	الخدمات الجديدة
الصحة	■ إنشاء أقسام جديدة لمواجهة وباء كوفيد-19 ■ القيام بحملات تلقيح وطنية ■ نشر التوعية ■ المساعدة في تأمين المساعدات المالية للمرضى
الأمن	■ مدهمة محطات البنزين لضبط التوزيع والأسعار ■ التنسيق مع القضاء والأمن والإدارات العامة لضبط الاحتكارات والتلاعب بالأسعار
المياه والطاقة	■ تركيب أنظمة لإنارة الشوارع بالطاقة الشمسية في المناطق المتضررة من انفجار مرفأ بيروت ■ العمل مع الجهات الدولية لتصميم آليات لتمويل مشاريع الطاقة المتجددة ■ اقتراح مشروعات قوانين لتشجيع الطاقة المتجددة وفعالية الطاقة ■ إجراء الاستشارات مع المواطنين والمنظمات غير الحكومية والإدارات العامة لتركيب أنظمة الطاقة الشمسية

مكامن المخاطر والهشاشة

- يمثل الانقطاع في تقديم الخدمات مؤشراً مقلقاً في ما يتعلق بقدرة الدولة على الحفاظ على التماسك الاجتماعي والوصول إلى الخدمات الأساسية مثل الصحة والحماية الاجتماعية، ما يعرض حياة الفئات الأكثر ضعفاً للخطر. وقد يؤدي ذلك إلى تدنٍ كبير في توفير سبل العيش، لا سيما لدى المواطنين الأكثر فقراً. كما قد يكون نذيراً للمصاعب الاجتماعية وزيادة التفاوت في الوصول إلى الخدمات الأساسية.

آراء حول الخطوات المستقبلية والتوصيات

- إن مجالات العمل ذات الأولوية لمساعدة الوزارات والمؤسسات العامة على التخفيف من أثر الأزمة على تقديم الخدمات هي:
 1. زيادة التمويل (91.2%)
 2. الانتقال نحو الحكومة الإلكترونية (52.6%). في الواقع، 69.64% من المؤسسات اعتبرت أن الحكومة الرقمية يمكن أن تشكل بديلاً للمضي قدماً في العديد من الحالات.
 3. موظفون عامون ماهرون (43.9%)
- بالنسبة لـ 40.4% من المستجيبين، فإن الوضع في لبنان معقد ولا يمكن توقع المستقبل.

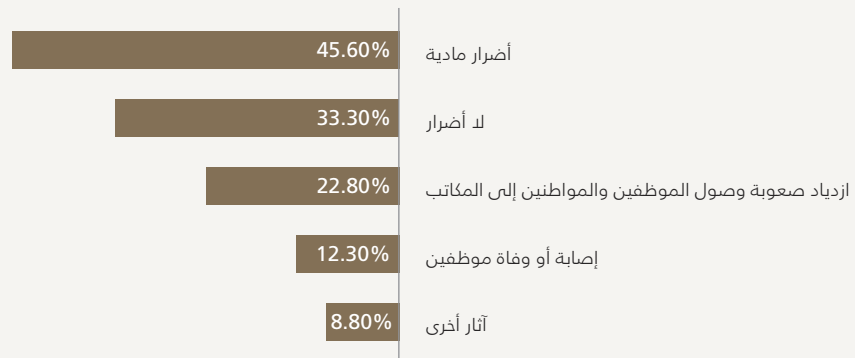
أثناء انتظار صانعي السياسات لتطبيق تدابير سياسية صارمة تهدف إلى مساعدة البلاد على تجاوز الأزمة، يمكن ضمان استمرارية تقديم الخدمات للمواطنين من خلال:

1. إتاحة وإيصال المعلومات للمواطنين، لا سيما عندما تُفرض ظروف خاصة أو إجراءات استثنائية في ظل أزمة.
2. وضع إجراءات للشكاوى يسهل اللجوء إليها، وفرض تدابير تصحيحية للحد من استخدام القرارات العشوائية. تزداد أهمية هاتين الخطوتين في القطاعات التي تتولى فيها مؤسسات خاصة متعاقدة تقديم الخدمات العامة وفي تلك التي تلعب فيها الدولة دور الرقيب أو المنظم (بروير، 2007).
3. تعيين جهة تنسيقية أو فريق لإدارة الأزمات داخل كل إدارة ومؤسسة عامة لتبسيط الإجراءات وتحسين التنسيق بين المؤسسات الحكومية وتحسين تقديم الخدمات.
4. تطبيق اللامركزية على بعض الخدمات لتتولاها البلديات - لا سيما تلك الراسخة والمنظمة - والعمل على نيل التمويل الخارجي لدعم هذه الخدمات. ولكن سيُتوقع منها رفع مستوى قدراتها البشرية لتكون قادرة على الاستجابة لمتطلبات الجهات المانحة والتعامل مع عبء العمل الإضافي.
5. حشد التمويل الخارجي لمساعدة الدولة على الاستمرار في تقديم الخدمات الأساسية إلى جانب إعادة تخصيص الموارد الداخلية الحكومية لزيادة فعالية الإنفاق. من شأن ذلك أن يسمح بالحفاظ على الدور الحيوي الذي تلعبه مؤسسات الدولة التي تشكّل رأس الحربة في مواجهة الأزمة أو التي تكافح من أجل الحفاظ على دولة قادرة.
6. المضي تدريباً نحو تبسيط ومكننة الإجراءات لزيادة سرعتها وفعاليتها وإضفاء الطابع الديمقراطي على الوصول إلى الخدمات. ستكون المكننة أيضاً ذات أهمية قصوى في جمع البيانات ذات الصلة التي يمكن أن تساعد في تصميم الخدمات وتقديمها وتحسين قياس الأداء.
7. المضي نحو تقديم خدمات تتمحور حول المواطن على المدى الطويل: قد يعني ذلك خضوع الجهات الحكومية لإصلاحات تسمح لها بتقديم خدمات أفضل وأسرع وأكبر عدداً، لضمان الإنصاف والشمول، وللاستجابة للاحتياجات المتطورة والمرتبطة بالظروف. وستكون التكنولوجيا والتدريب عاملين رئيسيين للتحفيز والتمكين لهذه التغييرات.

المربع 1 | أثر انفجار مرفأ بيروت على تقديم الخدمات والوظائف الأساسية للإدارة المالية العامة

- تقديم الخدمات: بعد انفجار مرفأ بيروت، تأثر تقديم الخدمات في 45.6% من الحالات بفعل الأضرار المادية، وفي 22.8% من الحالات بفعل صعوبة وصول المواطنين والموظفين إلى المرافق.

كيف أثر انفجار مرفأ بيروت على تقديم الخدمات؟



- عملية إعداد الموازنة: استطاعت 58.6% من الإدارات التي شملها المسح من تمويل إعادة بنائها من موازنتها الخاصة بالليرة اللبنانية. أمّنت 82.8% منها التمويل من المنح والتبرعات من القطاع الخاص أو من المنظمات والجهات المانحة الدولية. 10.3% منها فقط حظيت بتمويل من جهات حكومية محلية أخرى. ولكن 23.1% من المستجيبين لم يستطيعوا نيل أي تمويل لإعادة البناء بسبب شح الأموال في الموازنة بالليرة اللبنانية وبسبب تردد الموردين في العمل مع مؤسسات الدولة.
- الشراء العام: 20% من الإدارات المستجيبة استطاعت إصلاح الأضرار الناتجة عن الانفجار بشكل كامل. وقامت 35.4% منها بترميم مراكزها بشكل جزئي، ولم يكن لدى 15.4% منها الأموال الكافية لإصلاح الأضرار.
- المحاسبة والإبلاغ المالي: 8.1% فقط من المؤسسات المستجيبة فقدت مستنداتها المالية في انفجار مرفأ بيروت، وتكبدت 48.4% منها نفقات طارئة لتغطية الخسائر الناجمة عن الانفجار.
- تكنولوجيا المعلومات والبيانات: 57.6% من الإدارات التي شملتها الدراسة لم تفقد أي معدات في الانفجار و78.8% لم تفقد أي بيانات.
- من بين تلك التي تضررت معداتها، فقدت 34.8% منها أجهزة الكمبيوتر، و25.8% فقدت طابعات، و22.7% فقدت أجهزة عرض أو أجهزة تلفزيون ذات شاشات كبيرة.
- من بين الإدارات التي خسرت بيانات (21.2% من الإدارات)، تمكّنت 64.3% منها من استعادة جميع البيانات المفقودة، 73.3% منها تم استرجاعها من خلال نظام نسخ احتياطي غير متصل بالإنترنت.

المربع 2 | أثر جائحة كوفيد-19 على تقديم الخدمات ووظائف الإدارة المالية العامة الأساسية

- تقديم الخدمات: قوّضت الإجراءات التي فرضتها الحكومة لاحتواء جائحة كوفيد-19 والحد من انتشارها القدرة على تقديم الخدمات في 54.3% من الحالات فقط، بينما أفادت 42.1% من الإدارات أن تقديم الخدمات استمر بشكل طبيعي.
- المحاسبة والإبلاغ المالي: بالنسبة لحوالي 50% من المؤسسات المستجيبة، أدى العمل عن بُعد وتدابير الحجر المنزلي إلى تأخيرات كبيرة في إتمام التقارير المحاسبية والمالية، مما تسبب بتأخير في المعاملات الإدارية وفي تسديد المستحقات للمستفيدين وإعداد التقارير المالية بهذا الشأن (67.7% من المستجيبين).
- تكنولوجيا المعلومات والبيانات: عند سؤالها عن مدى استعدادها تكنولوجياً للعمل من المنزل لاحترام إجراءات الحجر، أجابت 59.1% من الإدارات التي شملتها الدراسة بأن الوظيفة التي تؤديها تتطلب التواجد على الأرض وأن إجراءات الحجر لم تشملها. رغم ذلك، في 22.7% من الحالات، لم تكن الإدارات جاهزة تكنولوجياً للعمل عن بُعد. من بين الصعوبات التي واجهتها في تطبيق العمل عن بُعد، أشار المستجيبون إلى انقطاع الإنترنت (54.4% من الحالات)، وانقطاعات الكهرباء (48.5% من الحالات)، والنقص في معدات تكنولوجيا المعلومات (أجهزة الكمبيوتر المحمولة، إلخ) (47.1% من الحالات).
- فقط 18.2% من الإدارات ذكرت أنها مستعدة للعمل عن بُعد. ومن بين التدابير الرئيسية التي سهّلت هذه العملية، أشارت الإدارات العامة إلى ما يلي:
 - توافر أجهزة الشبكة الافتراضية الخاصة (VPN) الشخصية
 - وجود نظام متكامل يوفّر الوصول عن بعد لملفات ومستندات العمل (80.0%).
 - توفر المعدات مثل أجهزة الكمبيوتر المحمولة
 - تأمين شبكة إنترنت وقدرة كافية على الاتصال بها

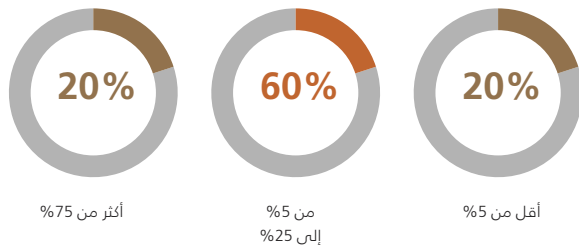


التحليل القطاعي

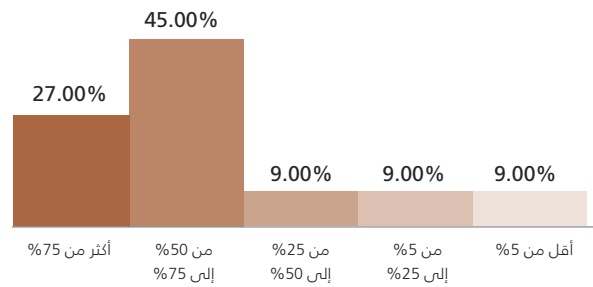
أثر الأزمة على قطاع الرعاية الصحية⁴

- قُذِّرت نسبة المرضى المنقلين من مرافق الرعاية الصحية الخاصة إلى مرافق الرعاية الصحية العامة بما يتجاوز 50%. وبلغ معدل الانتقال في 45% من المؤسسات المستجيبة 50 إلى 75% (الرسم 27). ولم يكن المرضى يتجهون إلى المستشفى إلا عند إصابتهم بأمراض خطيرة أو وصولهم إلى مراحل متقدمة من المرض، مما كان يؤدي إلى ارتفاع تكلفة العلاج.
- ظل دعم وزارة الصحة العامة هامشياً، على الرغم من زيادة تغطية الوزارة لرسوم المستشفيات من 1% إلى 3.5%.
- كانت هناك أيضاً زيادة في أعداد المرضى الذين يقصدون العيادات الخارجية لخدمات المختبرات والصيدلة.
- في مراكز الرعاية الصحية الأولية، زاد الطلب بمقدار 5 إلى 6 مرات، وذلك بحسب المنطقة. حوالي 50% ممن توجهوا إلى مراكز الرعاية الصحية الأولية هم من الجنسية اللبنانية، ما يشير إلى تغيير طرأ على جنسيات الفئات المستفيدة مقارنة بفترة ما قبل الأزمة.
- كان النقص كبيراً في الأدوية الأساسية والمنقذة للحياة (مثل الدوبامين والأدريناين، إلخ) التي تعرقل توريدها بنوعها المسجل تحت علامة تجارية كما الجنيك. في 60% من المستشفيات العامة المستجيبة، طُلب مما يصل إلى 25% من المرضى تأمين الأدوية والمستلزمات الجراحية لأنفسهم في المستشفيات الحكومية في عام 2021 (الرسم 28).
- طلب بعض الموردين أن يقبضوا نقداً وبالدولار الأمريكي، وفرضوا إجراءات مطوّلة لشراء الأدوية المنقذة للحياة. كما كان البعض يفرض على المستشفيات الحكومية شراء حزم إلزامية من المعدات الطبية والأدوية.
- أخيراً، كان للاستقالات الجماعية للأطباء والمرضى أثر كبير على قدرة المستشفيات الحكومية على الاستجابة للطلب المتزايد. قدّر ثلث المستشفيات الحكومية المستجيبة أن أكثر من 30% من الأطباء استقالوا منذ بداية الأزمة (الرسم 30).

الرسم 28 | النسبة المئوية للمرضى الذين طُلب منهم تأمين الأدوية والمستلزمات الجراحية الخاصة بهم في عام 2021

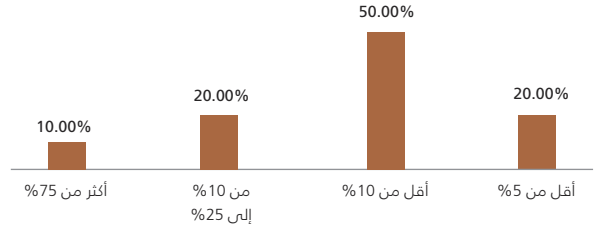


الرسم 27 | ما هي النسبة المئوية للزيادة الناتجة عن الانتقال من الرعاية الصحية الخاصة إلى الرعاية الصحية العامة؟

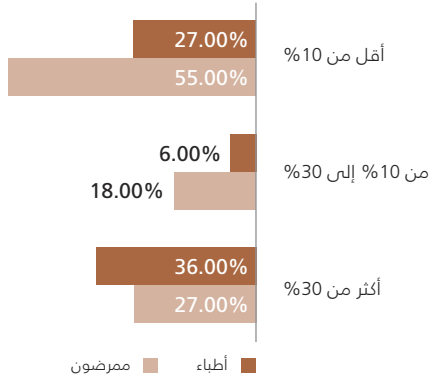


⁴ تم جمع المعلومات الخاصة بهذا القسم "المتعمق" خلال انعقاد مجموعة تركيز في كانون الثاني 2022، جمعت 25 مشاركاً من 18 مؤسسة رعاية صحية عامة، من بينها وزارة الصحة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة، والمستشفيات الحكومية، ومراكز الرعاية الصحية الأولية.

الرسم 29 | حصة الأدوية أو المعدات الطبية التي تم تلقيها من خلال التبرعات أو المساعدات في العام 2021



الرسم 30 | نسبة الأطباء والمرضى الذين غادروا الخدمة أطباء



التوصيات

التدابير التنظيمية

- إنشاء وحدة شراء مركزية في جميع المستشفيات العامة خاصة لشراء الأوكسجين والأدوية المنقذة للحياة والمعدات الطبية.
- التوسع في تطبيق القواعد المعتمدة بالنسبة إلى الأطراف الاصطناعية التي تطلب وزارة الصحة العامة بموجبها من الموردين شهادة المنشأ (لمراقبة الجودة) وتحديد هامش الربح (لضبط الأسعار)، لتشمل جميع المستلزمات الطبية والمستلزمات المساعدة.
- تعديل رواتب العاملين في مجال الرعاية الصحية وزيادة تغطية المساعدة الصحية الخاصة بهم.
- إنجاز تعيين مجالس إدارة جميع المستشفيات العامة لتعزيز فعاليتها واستقلاليتها.
- تحسين تغطية مؤسسات الضمان الاجتماعي مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة.

التدابير المرتبطة بالقدرات/العمليات

- نقل دعم وزارة الصحة العامة، لفترة محدودة من الوقت، من المستشفيات الخاصة (التي تتقاضى من المرضى فواتير بالتكلفة الحقيقية) إلى المستشفيات الحكومية.
- تعديل السقف الحالي لشراء المستلزمات والسلع الطبية وتحديثه بانتظام لمواجهة التضخم.
- تجميع ونشر قائمة باحتياجات جميع المستشفيات الحكومية لبناء وتوجيه المنح والتبرعات إليها وتعزيز الشفافية.
- إعطاء الأولوية لصيانة وتحديث المعدات الطبية الحالية (مقابل الحصول على معدات جديدة) لتأمين استمرار تقديم خدمات الرعاية الصحية.
- إعطاء الأولوية لدفع رواتب موظفي المستشفيات وتنظيمها بالتعاون مع وزارة المالية لتلافي أي تأخير في سداد مستحقات الموظفين.

أثر الأزمة على قطاع الزراعة⁵

الأثر على المزارعين

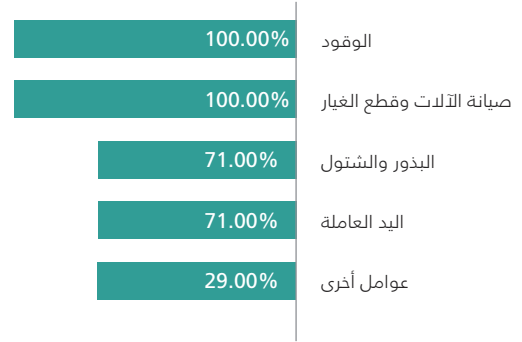
- أهمل العديد من الأراضي الزراعية بسبب ارتفاع تكلفة الإنتاج التي ارتفعت بنسبة 100 إلى 500%، بسبب تضخم أسعار الوقود والبذور وغيرها، وانقطاع الوصول إلى المياه (الرسم 31).
- لمساعدة المزارعين على إدارة محاصيلهم، تم السماح بتصدير القمح المنتج محلياً. وعموماً أولى المزارعون اللبنانيون الأولوية لتصدير منتجاتهم الزراعية (بحثاً عن عائدات بالعملات الأجنبية) بدلاً من تلبية احتياجات السوق المحلية.
- يقدّر أنّ استفادة المزارعين من الزيادة في أسعار المنتجات الزراعية كانت أقلّ من استفادة الموزعين من هذه الزيادة (الرسم 32).
- انقطع أو تراجع عدد من الخدمات المتاحة عادةً للمزارعين مثل تنظيم معارض سنوية للترويج للمنتجات المحلية أو توزيع المساعدات العينية والمالية والتدريب.
- أشارت المديرية العامة للتعاونيات في وزارة الزراعة إلى زيادة كبيرة في طلبات إنشاء تعاونيات.
- لوحظ الطلب على استصلاح الأراضي وفتح طرق زراعية وبحيرات اصطناعية.

الأثر على الإدارات والمؤسسات العامة

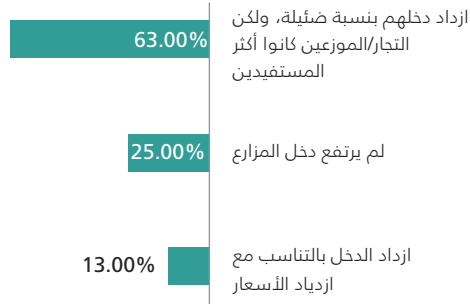
- فيما تم تقديم الخدمات الاستشارية للمزارعين مجاناً من قبل مصلحة الأبحاث العلمية الزراعية اللبنانية، انقطع تقديم خدمات أخرى بسبب النقص في اللوجستيات أو المعدات اللازمة، وتوقّف المزارعون عن طلب بعض الخدمات لارتفاع تكلفتها: فقد ازدادت تكلفة فحص التربة لتبلغ عشرة أضعاف ما كانت عليه قبل الأزمة (تم رفع الرسوم من 20 ألف ليرة لبنانية إلى 200 ألف ليرة لبنانية).
- انخفضت مشاركة المؤسسات المحلية في عقود الأعمال للمشاريع الزراعية المحلية المسعّرة بالليرة اللبنانية انخفاضاً كبيراً. وفقد الموردون وملاك الأراضي والمزارعون ثقتهم في الجهات الحكومية.
- كما عانى القطاع نقصاً في العمال المياومين الذين يتقاضون 20 ألف ليرة لبنانية عن كل 6 ساعات عمل، والذين يُعتبرون ضروريين لبقاء واستمرارية القطاع الزراعي، وفي المهنيين المهرة مثل المهندسين وفنيي تكنولوجيا المعلومات، إلخ. في 38% من المؤسسات المستجيبة، غادر ما بين 10 و30% من المهندسين والفنيين القطاع منذ بداية الأزمة (الرسم 34).

⁵ تم جمع المعلومات الخاصة بهذا القسم "المتعمّق" خلال انعقاد مجموعة تركيز في شباط 2022، جمعت 12 مشاركاً من 6 مؤسسات عامة، من بينها وزارة الزراعة، والمديرية العامة للتعاونيات، والمشروع الأخضر، ومصلحة الأبحاث العلمية الزراعية اللبنانية، والمديرية العامة للجبوب والشمندر السكري.

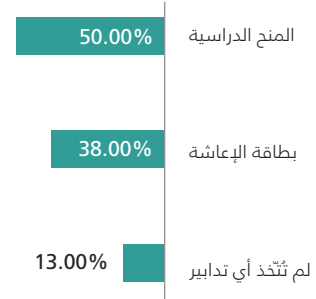
الرسم 31 | ما هي العوامل ذات الأثر الأكبر على زيادة تكاليف الإنتاج؟



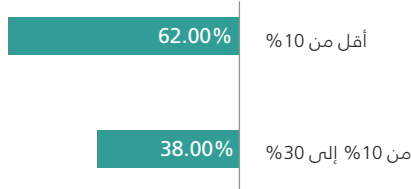
الرسم 32 | كيف أثر ارتفاع أسعار المنتجات الزراعية على دخل المزارعين؟



الرسم 33 | ما هي التدابير التي اتخذت لتحسين سبل عيش المزارعين؟



الرسم 34 | ما هي نسبة المهندسين والفنيين الذين غادروا مؤسستكم أو طلبوا إجازة غير مدفوعة الأجر؟



التوصيات

التدابير المرتبطة بالقدرات/العمليات

- تعريف المزارعين بتقنيات مبتكرة لتحسين الزراعة والإنتاج عن طريق تقليل التكاليف، مثل استخدام الأسمدة العضوية التي يمكن أن يصنعها المزارعون أنفسهم.
- تطوير دور التعاونيات المنشأة حديثاً وتوجيهها نحو السبل التي يمكن أن تساعد في معالجة مخاوف الأمن الغذائي.
- زيادة سقفوف الشراء في عمليات استدراج العروض والسماح بالدفع نقداً للموردين.
- تعديل رواتب العمال المياومين.
- إنفاذ آلية لتحديد الأولويات في وزارة المالية لتسريع تحويلات المدفوعات إلى المؤسسات الحيوية لتغطية تكاليفها التشغيلية.

التدابير التنظيمية

- تعزيز حماية الحدود وضمان امتثال السوق للتشريعات والمعايير ذات الصلة بما يحمي التصدير العادل للإنتاج المحلي.
- تعزيز دور التعاونيات الزراعية وتوحيد الأسعار.
- إعادة هيكلة القطاع العام على أساس الكفايات والخبرة.
- تعديل رواتب الموظفين العاملين للاحتفاظ بالخبراء والمهنيين ذوي الخبرة.

أثر الأزمة على قطاع المياه⁶

الأثر على توفير خدمات المياه

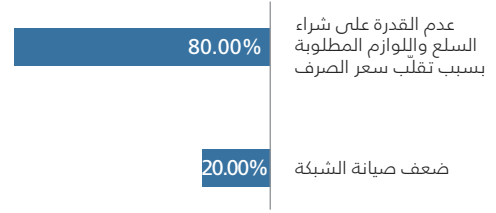
- استمر توفير خدمات المياه ولكن تم تقليصها إلى الحد الأدنى من القدرة، حيث واجهت مؤسسات المياه صعوبات في توفير المياه للأسر. ذكرت 80% من المؤسسات أن أصعب العقبات التي واجهتها في 2021 كانت عدم قدرتها على شراء السلع واللوازم الضرورية نظراً لتدهور سعر الصرف.
- ارتفع الطلب على الاشتراكات الجديدة وسط كلام عن زيادة الرسوم. كما برز ارتفاع كبير في الطلب على الخدمات الجديدة التي لم تكن تقدّمها مؤسسات المياه من قبل، مثل الاشتراك في نصف متر مياه أو في شبكات الري المستخدمة بشكل أساسي للأغراض الزراعية. لكن مؤسسات المياه لم تكن قادرة على تقديم هذه الخدمات لأنها كانت تتطلب معدات جديدة ليس من الممكن شراؤها مع انخفاض قيمة العملة.
- الخدمات المقدمة على أساس موسمي هي الوحيدة التي سجلت انخفاضاً في الطلب.
- تم إنشاء مراكز اتصال في مؤسسات المياه في الجنوب والشمال والبقاع لمعالجة الشكاوى وتحسين تقديم الخدمات. وهكذا تم تشجيع العديد من المواطنين على تسوية أوضاعهم. وشملت التحسينات الأخرى إطلاق تطبيقات هاتفية، وتعزيز التفاعل على وسائل التواصل الاجتماعي، وإنشاء بوابات للعملاء لتحسين تقديم الخدمات والبدء بتقديم خدمات إلكترونية.
- انخفضت خدمات الصيانة إلا عند الحاجة وحُرمت عدة مناطق من الإمداد المعتاد بمياه الشرب.
- تم تسجيل زيادة في الشكاوى ناتجة بشكل رئيسي عن التأخير في خدمات الصيانة (الرسم 34).
- ازداد تردد الموردين للعمل مع مؤسسات القطاع العام بسبب التأخير في الدفع (الرسم 35).

الأثر على الإدارة المالية

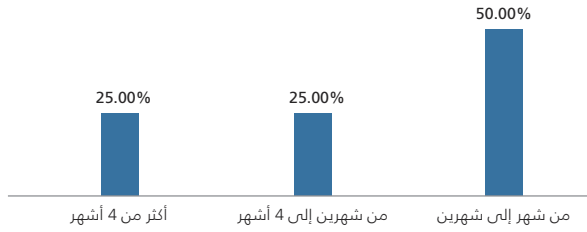
- مؤسسات المياه هي مؤسسات عامة كانت تتمتع بالاستقلالية المالية لأنها كانت تحقق إيرادات. منذ اندلاع الأزمة، أصبحت تعتمد على اعتمادات الموازنة الممولة من احتياطي الموازنة ومساعدات المانحين التي كانت تؤمن أساساً التمويل المباشر للنفقات التشغيلية والرأسمالية.
- شكّلت قلة من الجهات المانحة والشركاء (مثل اليونيسف والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وغيرهما) مصدراً أساسياً للدعم الخارجي في خضم الأزمة.
- عانى قطاع المياه أيضاً نزوحاً جماعياً للموظفين. في 60% من المؤسسات المستجيبة، بلغ عدد الفنيين والمهندسين الذين استقالوا أو طلبوا إجازات غير مدفوعة الأجر ما يصل إلى 30% (الرسم 38). 80% منها اضطرت إلى وضع نظام للتناوب لضمان استمرارية سير العمل وفعاليته (الرسم 36).

⁶ تم جمع المعلومات الخاصة بهذا القسم "المتعمّق" خلال انعقاد مجموعة تركيز في شباط 2022، جمعت 11 مشاركاً من 6 مؤسسات عامة، من بينها وزارة الطاقة والمياه، ومؤسسات المياه المختلفة، وشركة كهرباء لبنان، ومصلحة الأبحاث العلمية الزراعية اللبنانية، وهيئة إدارة قطاع البترول.

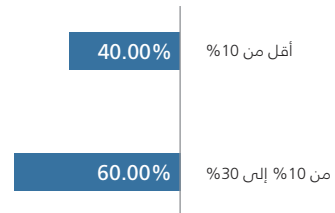
الرسم 35 | ما هي أصعب العقبات التي كان عليكم تخطيها في عام 2021 على صعيد تقديم الخدمات؟



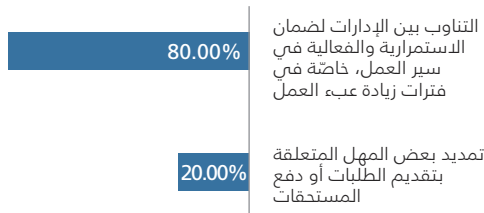
الرسم 36 | ما هي التدابير البديلة التي وُضعت للاستمرار بتقديم الخدمات؟



الرسم 37 | ما كانت مدة التأخير مقارنةً بالمهل العادية؟



الرسم 38 | ما هي نسبة المهندسين والفنيين الذين استقالوا من وظيفتهم أو طلبوا إجازة غير مدفوعة الأجر؟



التوصيات

التدابير المرتبطة بالخدمات/العمليات

- توفير الدعم للموظفين العامين ومنهم الحد الأدنى من الحوافز المالية لمساعدتهم على الوصول إلى مراكز عملهم.
- الحفاظ على مساعدة الجهات المانحة على المدى القصير والمتوسط، بهدف الاستدامة، لا سيما لجهة التبرعات العينية من المواد والمعدات.
- تحديث البوابات الإلكترونية الحالية وبنيتها التحتية، وتعزيز الأمن السيبراني لتحسين الخدمات الإلكترونية والمدفوعات.
- الحفاظ على مستوى عالٍ من التواصل مع المواطنين (من خلال مراكز الاتصال والمواقع الإلكترونية ووسائل التواصل الاجتماعي).
- تدريب وتطوير قدرات المؤسسات العامة لجهة إخضاع موازاناتها للتدقيق الخارجي لتعزيز الشفافية وجودة الإبلاغ المالي، وإتاحة الفرص لتأليات تمويل جديدة مع الجهات المانحة أو القطاع الخاص.

التدابير التنظيمية

- تعديل التعرفة (تم تقدير التعرفة الجديدة بثلاثة إلى خمسة أضعاف التعرفة الحالية) للحفاظ على تأمين إمداد المياه وتوزيعها بجودة جيدة. ومع ذلك، فإن هذا التدبير ينطوي على خطر انخفاض مردود الجباية وزيادة السعي للحصول على المياه بطرق غير نظامية.
- توحيد جهود التفتيش المتواصل والتحصيل الفعال للرسوم، وإزالة التعديات على شبكات المياه الرسمية، والحد من الخسائر التقنية.
- تعديل التشريعات السارية لتسهيل العمليات في البوابات الإلكترونية وإتاحة التصديق الإلكتروني على المستندات الرسمية.
- إضفاء الطابع المرن على نظام التحصيل من خلال السماح بالدفع على أساس شهري بعكس النظام الحالي الذي يتطلب الدفع مرة واحدة سنوياً ولكن يسمح بالتقسيم على أساس ربع سنوي.

أثر الأزمة على خدمات الشؤون الاجتماعية والرعاية⁷

التحوّلات في الطلب على الخدمات

- توقفت بعض الخدمات في مراكز الخدمات الإنمائية، مثل زيارات المرضى للأطباء وتوفير الأدوية، في وقت كان ينبغي فيه دعم هذه الخدمات وزيادتها واستمرارها.
- شهدت مراكز رعاية المسنين زيادة كبيرة في الطلب على خدمات الإيواء التي تقدّمها، فضلاً عن الخدمات المقدمة للمعوقين مثل حفاضات الأطفال والبالغين، وخدمات العلاج الفيزيائي، وعلاج النطق، إلخ.
- سجّلت مراكز الخدمات الإنمائية أيضاً زيادات في الطلب على:
 - الأدوية والاستشفاء
 - البطاقات الغذائية
 - قسائم/بطاقات دعم الأسر الأكثر فقراً
 - دعم الإيجارات
- يشير هذا إلى تحوّل أساسي في الاحتياجات من مستوى الفرد إلى مستوى الأسرة.
- أبلغ أيضاً عن زيادة كبيرة في العنف على أساس الجنس وطلبات المساعدة.

الأثر على جمعيات الرعاية الاجتماعية

- تم تقليص تقديم الخدمات من خلال الجمعيات إلى مستوى توفير الاحتياجات الأساسية، وإلغاء الأنشطة الترفيهية والمجتمعية للأطفال.
- قامت الجمعيات أيضاً بتحويل طريقة تقديم الخدمات للأطفال نحو خدمات أكثر فعالية من حيث التكلفة. على سبيل المثال، بدلاً من توفير المأوى للأطفال، تم منحهم صناديق طعام أو أجهزة كمبيوتر محمولة للتعليم عن بُعد. وأدى ارتفاع تكلفة المواصلات إلى منع الأفراد، وبخاصة الأطفال، من الوصول إلى المأوى ومراكز الجمعيات.
- تراجعت زيارات المساعدين الاجتماعيين الأسبوعية للعائلات بسبب ارتفاع رسوم النقل، واستُبدلت بالعمل عن بُعد والاجتماعات عبر الإنترنت.

الأثر على قدرة عمليات وزارة الشؤون الاجتماعية

- لم يتمكن موظفو مراكز الخدمات من القيام بالزيارات المنزلية أو العائلية المطلوبة للموافقة على طلبات الخدمات المقدمة من المواطنين. فقد أدى انقطاع الكهرباء، ومشاكل الإنترنت، والافتقار إلى القرطاسية، إلى جانب ارتفاع تكلفة النقل، إلى منع الموظفين من أداء مهامهم المعتادة.
- أثّرت العوائق المالية على قبول الحالات الجديدة والقدرة على متابعة الحالات الموجودة على مستوى المراكز.
- تزايد عدد الاستقالات وطلبات الحصول على إجازات غير مدفوعة، وزاد من حصة الوظائف الشاغرة في وزارة الشؤون الاجتماعية (التي كانت مرتفعة أساساً قبل الأزمة) وزاد من عدم التوازن في التوزيع الحالي لعبء العمل.
- أدى انعدام الثقة في المؤسسات العامة إلى تعطيل العلاقة مع الموردين. فشلت جميع عمليات المناقصات، وطلب الموردون الدفع بالدولار الأمريكي.

⁷ تم جمع المعلومات الخاصة بهذا القسم "المتعمّق" خلال انعقاد مجموعة تركيز في شباط 2022، جمعت 4 رؤساء دوائر من وزارة الشؤون الاجتماعية.

التدابير التنظيمية

- إجراء تعيينات إدارية جديدة للمناصب الرئيسية وإعادة تنظيم التوزيع الحالي للموظفين.
- إنجاز وإقرار الاستراتيجية الجديدة للحماية الاجتماعية وحشد التمويل اللازم لبدء تنفيذها.

التدابير المرتبطة بالقدرات/العمليات

- إجراء دراسات لتقييم الاحتياجات بهدف إعادة ترتيب أولويات الخدمات التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية وإعادة توجيه الدعم المالي الحالي.
- إعادة تنظيم مواعيد ومواقع زيارات المساعدين الاجتماعيين ودعم رسوم نقل العمال.
- تزويد العاملين في الخطوط الأمامية بالمعدات والأدوية وغيرها من ضروريات تقديم الخدمات.
- تركيب نظام طاقة شمسية بتمويل من الجهات المانحة.
- تشغيل التطبيق الهاتفي الذي تم تصميمه للخدمات الاجتماعية.
- إجراء تقييم لبناء القدرات وتنظيم ورش عمل ودورات تدريبية لموظفي وزارة الشؤون الاجتماعية على أساسه.



ملحق

نظرة عامة

على المنهجية

أدوات تصميم الدراسة والمسح

أدى التشخيص السريع إلى جمع البيانات النوعية والكمية من الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات بناءً على 6 استبيانات استقصائية موضوعاتية، استهدفت 6 وظائف أساسية:

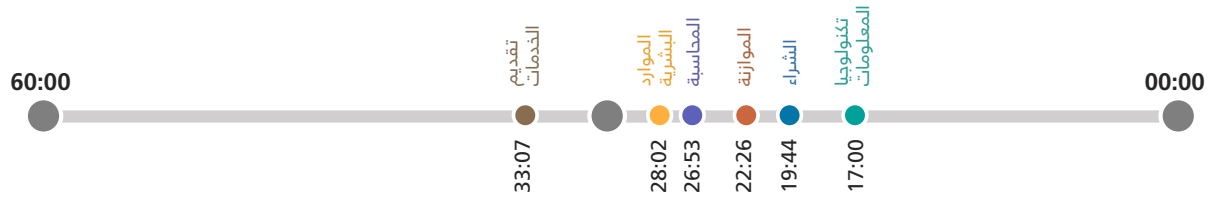
1. الموازنة والتخطيط
2. الشراء
3. المحاسبة والإبلاغ المالي
4. تكنولوجيا المعلومات
5. الموارد البشرية
6. تقديم الخدمات

تم تحليل الوظائف الخمس الأولى كمدخلات تغذي تحليل أثر الأزمة على تقديم الخدمات للمواطنين. في غياب البيانات ذات الصلة التي يمكن استخدامها كخط أساس لتقييم أثر الأزمة بدقة، تم تقسيم الاستبيانات إلى قسمين:

1. تضمن قسم **"الوضع قبل الأزمة"** مجموعة من الأسئلة التي تهدف إلى فهم خصائص وتحديات فترة ما قبل الأزمة وتحديد مكان الخلل البنيوية.
2. اعتمد قسم **"تقييم الأثر"** على مجموعة من الأسئلة هدفت إلى تشخيص أثر ثلاث أزمات مجتمعة، وهي الأزمة الاقتصادية/المالية/النقدية، ووباء كوفيد-19، وانفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020. أُعدت استبيانات المسح باللغتين العربية والإنجليزية، وتم اختبارها في عيّنة أولية من خمس إدارات ومؤسسات عامة، وهي المديرية العامة للتعاونيات في وزارة الزراعة، ومستشفى رفيق الحريري الجامعي، ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، والمديرية العامة للأمن العام، ووزارة التربية والتعليم العالي.

جمع البيانات ووصف عينة المستجيبين

طُلب رسمياً من مئة وإحدى وأربعين (141) إدارة ومؤسسة عامة ملء الاستبيانات، واستجاب سبعون منها، أي بنسبة استجابة تبلغ 50%. بالإضافة إلى ذلك، قامت 11 بلدية بملء الاستطلاعات عبر الإنترنت، مما سمح باستخلاص الاتجاهات والنقاط المهمة من الجهات الفاعلة في التنمية المحلية. رفضت أربع مؤسسات المشاركة في التشخيص، وهي الجيش اللبناني، وطيран الشرق الأوسط، ومؤسسة مياه لبنان الشمالي، ومؤسسة مياه البقاع. يقدم الجدولان 1 و2 معلومات عن عينة المؤسسات المستجيبة، ويوضحان تصنيفها بحسب القطاع بالإضافة إلى معدلات الاستجابة للمسوح المختلفة.



الجدول 1 | تصنيف العينة المستجيبة بحسب نوع المؤسسة

نسبة المؤسسات التي ملأت المسح المتعلق بـ:

445 استبياناً تمت تعبئتها

نوع المؤسسة	عدد المؤسسات الإجمالي	الموازنة	الشراء	المحاسبة	تقديم الخدمات	الموارد البشرية	تكنولوجيا المعلومات
إدارة عامة	35	97%	89%	89%	77%	94%	94%
مؤسسة عامة	21	81%	95%	81%	86%	100%	90%
مستشفى حكومي	11	100%	100%	100%	91%	100%	100%
صندوق	1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
مجلس	1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
مؤسسة مملوكة للدولة	1	100%	100%	100%	0%	100%	100%
بلدية	11	100%	100%	91%	82%	91%	100%

الجدول 2 | تصنيف العينة المستجيبة بحسب القطاع

عدد المؤسسات التي ملأت المسح المتعلق بـ:

القطاع	عدد المؤسسات الإجمالي	الموازنة	الشراء	المحاسبة	تقديم الخدمات	الموارد البشرية	تكنولوجيا المعلومات
الاقتصاد والمالية	10	9	10	8	8	10	8
الزراعة	6	6	5	6	5	6	6
الطاقة والمياه	8	8	8	7	7	8	8
الشؤون الاجتماعية	5	5	5	5	5	5	5
التعليم	3	2	3	3	3	3	3
الصحة	14	12	13	12	11	14	13
الأمن	4	4	4	4	4	4	4
العمل التنظيمي	5	4	4	4	2	4	5
الشؤون الإدارية	3	3	3	3	2	3	2
الاتصالات	1	1	1	1	1	1	1
المعلومات	2	2	1	1	1	1	2

عدد المؤسسات التي ملأت المسح المتعلق بـ:

القطاع	عدد المؤسسات الإجمالي	الموازنة	الشراء	المحاسبة	تقديم الخدمات	الموارد البشرية	تكنولوجيا المعلومات
الصناعة	2	2	2	2	2	2	2
البنية التحتية	2	2	2	1	2	2	2
الثقافة	2	2	2	2	2	2	2
السياحة	1	1	0	1	1	1	1
القضاء	1	1	1	1	0	1	1
البيئة	1	1	1	1	1	1	1
البلديات	11	11	11	10	9	10	11
المجموع (بما في ذلك البلديات)	81	76	76	72	66	78	77

العوائق

على عكس منهجية المسح التقليدية المباشرة، لا تخلو المسوح عبر الإنترنت من بعض العوائق، لا سيما أن جمع البيانات أجري في فترة انقطاعات كبيرة للتيار الكهربائي والإنترنت في جميع أنحاء لبنان. كما أن جمع البيانات أجري في وقت كانت فيه المؤسسات العامة تتبّع جداول عمل مختلطة وتسجل مستويات عالية من التغيب عن العمل. وقد أدى هذا، بالإضافة إلى فقدان الموظفين العاملين كل شعور بالتحفيز بسبب الأزمة، إلى عدم التمكن من تحقيق معدل استجابة أعلى. كذلك سبّب التصميم عوائق أخرى: نظراً إلى أن الاستجابة للمسح كانت على أساس طوعي، لم تأت عينة المستجيبين ممثلة للقطاع العام اللبناني ككل. بل كانت وعلى سبيل المثال تعبيراً عن نسبة تمثيل عالية جداً لمجموعات محددة، كالقطاع الصحي في حالتنا.

تحليل البيانات

تم جمع النتائج على النحو التالي:

- جمعت نتائج كل المستجيبين التابعين للحكومة المركزية وتحليلها بحسب الوظيفة. وتمت مراجعة النتائج من قبل خبراء في المواضيع قدموا مدخلات بشأن التحليل والتوصيات.
- تم النظر إلى الإجابات التي قدمتها البلديات بشكل منفصل وتضمينها لغرض الدلالة إليها فقط. بالنظر إلى الحجم الصغير لعينة البلديات، تجدر الإشارة إلى أن الاستجابات التي قدمتها لا يمكن أن تؤدي إلى استنتاجات واضحة، فهي تعتمد بشكل كبير على حجم البلدية، وموقعها الجغرافي، وأصولها، إلخ.
- اختيرت أربعة قطاعات موضوعاتية لتحليل متعمق، وهي (1) الصحة، و(2) المياه، و(3) الزراعة، و(4) الشؤون الاجتماعية. عُقدت اجتماعات لمجموعات تركيز مع ممثلي كل من هذه القطاعات، ما سمح بنقاش أكثر تعمقاً حول التحديات التي تواجهها والخطوات المستقبلية. لم تستجب وزارة التربية والتعليم العالي للاستبيان كما لم توزّع على المدارس الحكومية، ما حال دون تحليل أثر الأزمة على قطاع التعليم الذي تم اختياره في البداية بمثابة مجال تركيز ذي أولوية.

Abdul Khalek, B. & Moubayed, L. (2021, November). *Transforming Public Procurement: Lebanon's Path to Efficiency, Social Value, and Transparency*. Lebanese Center for Policy Studies. Retrieved from: <https://www.lcps-lebanon.org/articles/details/3629/article-%7C-transforming-public-procurement-lebanon%E2%80%99s-path-to-efficiency-social-value-and-transparency?lang=en>

AFD; Government of Lebanon; World Bank (2021). *Assessment of the Public Procurement System*. Retrieved from: <http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/lebanon-assessment-of-the-public-procurement-system/>

Annahar. (2019, February 18). *Annahar publishes the numbers of employees and contractuels in ministries and public institutions departments that did not respond to the Central Inspection despite the deadline of October 2018*. Retrieved December 16, 2021, from Lebanese Observatory for the Rights of Workers and Employees: <https://www.lebaneselw.com/index.php/2018-05-29-23-59-33/2018-05-30-00-00-51/item/2256-2018>

Arab NGO Network for Development. (2021). *Policy Brief: Lebanon's Multiple Crises*. Retrieved from: <https://www.annd.org/en/publications/details/lebanons-multiple-crises>

Associated Press. (2018, January 18). *Courthouse News Services*. Retrieved from Report Links Hacking Campaign to Lebanese Security Agency: <https://www.courthousenews.com/report-links-hacking-campaign-to-lebanese-security-agency/>

Beirut Today. (2021, November 26). *Lebanon's theft crimes increase by 265 percent compared to 2019*. Retrieved from: <https://beirut-today.com/2021/11/26/lebanons-theft-crimes-increase-by-265-percent-compared-to-2019/>

Brewer, B. (2007). *Citizen or customer? Complaints handling in the public sector*. International Review of Administrative Sciences. Retrieved from: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852307083457>

Center for Global Constitutionalism. (2021). *Lebanon in Times of COVID-19: A Series of Crises*. Retrieved from: <https://verfassungsblog.de/lebanon-in-times-of-covid-19-a-series-of-crises/>

Civil Service Board. (2021)

ESCWA. (2021). *Multidimensional poverty in Lebanon (2019-2021) - Painful reality and uncertain prospects*. Retrieved from: <https://www.unescwa.org/publications/multidimensional-poverty-lebanon-2019-2021>

European Commission. (2020). *Crisis Management, Coordination and Capacities*. Retrieved from: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ht0921295enn.en_.pdf

Fawaz, M. & Harb, M. (2020, October 13). *Is Lebanon Becoming Another "Republic of the NGOs"?* Retrieved from: Arab Center Washington DC:
<https://web.archive.org/web/20210614095332/http://arabcenterdc.org/research-paper/is-lebanon-becoming-another-republic-of-the-ngos/>

Financially Wise. (2022). *Off-Budget Spending: A risky business for Lebanon - A review of the government off-budget spending practices and risks*. Retrieved from:
<https://financially-wise.org/study-off-budget-spending>

Fragility State Index. (2020). *Fragility in the World 2020*.

Fund for Peace. (2019). *Fragile State Index Annual Report 2019*. Retrieved from:
<https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2019/03/9511904-fragilestatesindex.pdf>

Government of Lebanon. (2020). *The Lebanese Government's Financial Recovery Plan*.

Ibrahim, R. (2020). *Al-jaysh 'yunassik' faqat! Jam'iyyat majhula tastafrid bi'l-hibat* (in Arabic). Al Akhbar. Retrieved from: <https://al-akhbar.com/Politics/293633>

IMF. (2014). *Budget Institutions in G20 countries: An update*.

IMF. (2015). *The Evolving Functions and Organization of Finance*. Retrieved from:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf>

Institut des Finances Basil Fuleihan. (2013). *Why Civil Service Reform is an Inevitable Choice in times of crisis*.

Institut des Finances Basil Fuleihan. (2019). *Capacity Development for Changing Mindsets in the Arab Region*.

Institut des Finances Basil Fuleihan. (2020). *Economic estimates of the size of Public Procurement in Lebanon - Methodological Note*. Retrieved from:
<http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/economic-estimates-of-the-size-of-public-procurement-in-lebanon/>

Institut des Finances Basil Fuleihan. (2021, November). *Enhancing Fiscal Transparency in Lebanon*. Retrieved from:
<http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/enhancing-fiscal-transparency-in-lebanon/>

JO. (2020). Retrieved from: <https://jo.pcm.gov.lb/>

LCRP. (2021). *Lebanon Crisis Response Plan*. Retrieved from:
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/LCRP_2021FINAL_v1.pdf

L'Orient Today. (2021, April 20). *BDL unveils a new currency exchange platform*. Retrieved from:
<https://today.lorientlejour.com/article/1259277/lebanons-central-bank-unveils-new-currency-exchange-platform-but-official-launch-date-and-exchange-rate-remain-unclear.html>

L'Orient Today. (2021, November 19). *Amid parties' overseas get-out-the-vote push, concerns surface about diaspora voters' data privacy*. Retrieved from:
<https://today.lorientlejour.com/article/1282036/amid-parties-overseas-get-out-the-vote-push-concerns-surface-about-diaspora-voters-data-privacy.html>

MEI. (2021). *Lebanon's Economic Crisis: A Tragedy in the Making*. Retrieved from:
<https://www.mei.edu/publications/lebanons-economic-crisis-tragedy-making>

Ministry of Finance. (2020). *Public Finance Monitor*.

Ministry of Finance. (2021). *Public Finance Monitor December 2020*. Retrieved from:
<http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/Rep-Pub/DRI-MOF/PFR/Public%20Finance%20Monitor/Monthly%20PFM-%20December%202020.pdf>

Ministry of Interior and Municipalities. (2020). Retrieved from:
<http://www.interior.gov.lb/DetailsNews.aspx?idn=2428>

Ministry of Public Health. (2020). *National Coronavirus Response Plan*. Retrieved from:
<https://www.moph.gov.lb/userfiles/files/News/%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9.pdf>

Norwich University. (2020). *The Role of Public Administration in Crisis Management*. Retrieved from:
<https://online.norwich.edu/academic-programs/resources/role-public-administration-crisis-management>

OECD. (2021, December 12). *Open Government Data*. Retrieved from:
<https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>

OECD. (2010). *Progress in Public Management in the Middle East and North Africa*. OECD Publishing.

OECD. (2013). *Strategic Crisis Management*. Retrieved from:
<https://www.marshmcclennan.com/content/dam/mmc-web/Files/Strategic-Crisis-Management-paper-July-2013.pdf>

PEFA Secretariat. (2021). *Strengthening the links between PFM and service delivery in sectors*. Retrieved from:
<https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/Summary%20of%20Global%20Roundtable%20-%20Final%20for%20publication.pdf>

Portulans Institute (2021, November 24). *The Network Readiness Index*. Retrieved from:
<https://networkreadinessindex.org/countries/lebanon/>

Putra, F. (n.d.). *Perspective 1: Crisis Management in Public Administration*. Retrieved from Planning Forum:
<https://sites.utexas.edu/planningforum/perspective-1-crisis-management-in-public-administration/>

Rizk, R. (2013). *Personnel Cost in the Central Government: An analytical Review of the Past Decade*. Institut des Finances Basil Fuleihan. Retrieved from: <http://www.institutdesfinances.gov.lb/wp-content/uploads/2018/08/7-Rizk-Personnel-cost-in-central-government-of-Lebanon-English-Version.pdf>

Sanchez, D. G. (2018). *Combating Corruption, a Necessary Step Toward Improving Infrastructure*. Lebanese Center for Policy Studies. Retrieved from: <https://www.lcps-lebanon.org/articles/details/2186/combating-corruption-a-necessary-step-toward-improving-infrastructure>

Sewell, A. (2021, December 17). *What happened to the international aid promised to Lebanon after the Beirut port blast?* L'Orient Today. Retrieved from: <https://today.lorientlejour.com/article/1285046/what-happened-to-the-international-aid-promised-to-lebanon-after-the-beirut-port-blast.html>

Siren Analytics. (2020). *COVID-19 in Lebanon: National and Local Crisis Response*. Retrieved from: <https://www.sirenanalytics.com/files/Siren-Analytics-COVID-Brief-November-2020.pdf>

SMEX. (2021, September 9). *Is Lebanese Citizens' Data Safe On IMPACT's Platforms?* Retrieved from: <https://smex.org/is-lebanese-citizens-data-safe-on-impacts-platforms/>

The Public Source. (2020). *Too Little too Late: A Timeline of Lebanon's Response to COVID-19*. Retrieved from: <https://thepublicsource.org/too-little-too-late-timeline-lebanons-response-covid-19>

Transparency International. (2021). *Exploring budget transparency in the Middle East and North Africa: A study for Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia*. Retrieved from: <https://www.transparency.org/en/publications/exploring-budget-transparency-in-the-middle-east-and-north-africa-a-study-of-jordan-lebanon-morocco-and-tunisia>

UNDP. (2016). *Citizen Engagement in Service Delivery-The Critical Role of Public Officials*.

UNDP. (2021). *Democratic Governance and Institutional Development*. Retrieved from: <https://www.undp.org/lebanon/democratic-governance-and-institutional-development-inclusive-participative-accountable-and-responsive>

UNICEF. (2021). *Lebanon: Children's future on the line*. Retrieved from: <https://www.unicef.org/lebanon/reports/lebanon-childrens-future-line>

United Nations. (2020). *E-Government Survey 2020 - Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. Department of Economic and Social Affairs. Retrieved from: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)

University of Texas. (2009). *Crisis Management in Public Administration*. Retrieved from: <https://sites.utexas.edu/planningforum/perspective-1-crisis-management-in-public-administration/>

World Bank. (2005). *Republic of Lebanon Country Financial Accountability Assessment*.

World Bank. (2015). *Lebanon Systematic Country Diagnostic*.

World Bank. (2018). *Indicators of Citizen-Centric Public Service Delivery*. Retrieved from:
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30030/126399-WP-PUBLIC-CitizenCentricGovernanceIndicatorsFinalReport.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

World Bank. (2021). *Lebanon Economic Monitor Lebanon Sinking (To the Top 3)*. Retrieved from:
<https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/lebanon-economic-monitor-spring-2021-lebanon-sinking-to-the-top-3>

World Bank Group. (2015). *Public Service Delivery*. Retrieved from:
<https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/public-service-delivery-global-solutions-group>

World Bank Group. (2020). *Strengthening Central Bank Reserve Management during a Global Crisis*. Retrieved from:
<https://blogs.worldbank.org/voices/strengthening-central-bank-reserve-management-during-global-crisis>

World Bank Group. (2021). *The World Bank Group in Lebanon*. Retrieved from:
<https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/overview#2>

World Bank Group. (2021). *The World Bank in Lebanon*. Retrieved from:
<https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/overview#1>

Zein, F. E. & Sims, H. (2004). *Reforming war's administrative rubble in Lebanon*.

512، كورنيش النهر
بيروت، لبنان
تلفون: +961 1 425 146/9
institute@iof.gov.lb
institutdesfinances.gov.lb



IOFLebanon



IOFLebanon



IOFLebanon



InstituteOffFinance



Institut des Finances Basil Fuleihan