اقتصاد ومالية

# أزمة التوظيف العام في ليبيا

## الحاجة الماسة للتحول من المحسوبية إلى الكفاءة

**جلال الحرشاوي و « كولين باور »**
أكتوبر 2024

لم تعد رواتب القطاع العام كافية لتغطية متوسط نفقات الأسرة، إضافة إلى أن قابلية خلق فرص العمل أصبحت أضعف من أن تُمكن من دمج الأجيال الشابة والمجتمعات المحلية المتواجدة في المناطق الطرفية.

تفاقم في الآونة الأخيرة التحيز القبلي في ممارسات التوظيف في القطاع العام، إلى جانب انتشارظاهرة العمالة الوهمي، وقد أدت هذه التحيزات إلى تقويض جودة الخدمات العامة والأداء التجاري للمؤسسات التي تعود ملكيتها للدولة.

يُشكل التفويض لجهات خارجية لإدارة الأصول الحكومية الرئيسية، بما في ذلك في قطاع النفط، اتجاها مثيرا للقلق العميق. لا تخضع مداولات صناع السياسات للرقابة العامة، مما يؤدي إلى استشراء الفساد والمحسوبية.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

اقتصاد ومالية

# أزمة التوظيف العام في ليبيا

الحاجة الماسة للتحول من المحسوبية إلى الكفاءة

# الملخص


**الملخص التنفيذي** ..... 3

**الاستنتاجات الرئيسية** ..... 4

**مقدمة** ..... 5

**لمحة عامة** ..... 6

العوائد الاجتماعية الضعيفة للتوظيف العام في الوقت الراهن ..... 6

التوزيع الجغرافي والديموغرافي غير المتكافئ للتوظيف العام: ..... 7

تحول الواسطة إلى علاقة قبلية ..... 9

خصخصة إدارة الأصول العامة ..... 9

التغيرات في إدارة القطاع العام منذ عام 2021: تحديات الفاعلين المسلحين ..... 10

**الاستنتاجات والتوصيات** ..... 11

# الملخص التنفيذي

لطالما كان مسار ليبيا الإجتماعي والسياسي والاقتصادي في العصر الحديث محكوماً بالطريقة التي تُوزع بها العائدات النفطية في البلاد. وظل التوظيف العام لفترة طويلة عنصراً أساسياً في المخططات التوزيعية. يتناول هذا التقرير البحثي حالة التوظيف العام في الفترة التي أعقبت عام 2011.

استناداً إلى أبحاث ميدانية ومكتبية أُجريت خلال شتاء وربيع عام 2024، يقدم هذا التحليل أربع أطروحات رئيسية:

1. أصبح التوظيف العام تدبيرا غير كافٍ على نحو متعاظم لتحقيق الرفاه الاجتماعي، فبالرغم من الزيادات في الرواتب التي أقرها رئيس الحكومة المؤقتة عبد الحميد الدبيبة بين 2021 و2023، فإن الارتفاع الحاد في تكاليف المعيشة جعل رواتب معظم الموظفين الحكوميين عاجزة عن تلبية احتياجات الأسرة.

2. يتسبب ربط الحكام الانتقاليين للتوظيف العام بأجندات سياسية و/أو توزيعية *(وهي ممارسة موروثة عن الحكومات السابقة)* في تراجع جودة الخدمات العامة وأداء الشركات المملوكة للدولة. ففي جميع القطاعات، من التعليم والصحة إلى صيانة البنية التحتية وتوفير الكهرباء، تقدم الدولة الليبية لمواطنيها خدمات دون المستوى المطلوب. كما تشهد الشركات الحكومية، التي تعاني من الفساد وتفشي الوظائف الوهمية، تراجعا في أدائها التجاري.

3. عسكرة السياسة والدولة، وما صاحبها من تحول نحو مقاربة أمنية في صنع القرار، زادت من التفاوت الاجتماعي والجغرافي في توزيع الوظائف العامة. فمنذ اندلاع الحرب الأهلية، تم توزيع العديد من الوظائف الحكومية بهدف شراء الولاءات القبلية أو المسلحة، مما أدى إلى استبعاد المجموعات والمناطق التي تفتقر إلى النفوذ السياسي الكافي لانتزاع فرص عمل من الدولة.

4. تتطلب معالجة إخفاقات سياسات التوظيف العام حلاً أشمل للأزمة السياسية القائمة واستعادة الحكم الديمقراطي. فطالما ظلت هياكل السلطة الحالية قائمة، سيكون من الصعب إعادة توجيه التوظيف العام نحو أهداف تنموية واجتماعية.

# الاستنتاجات الرئيسية

i. فاقم الاختلال السياسي في فترة ما بعد 2011 من تردي أداء القطاع العام الليبي، الذي شهد تراجعا على المستويات الاجتماعية والتنموية والتجارية. وتشوب هذا القطاع اليوم ممارسات توظيف غير نظامية، ويشهد ظاهرة تفش للوظائف الوهمية، وتأخيرا في صرف الرواتب، كما يقدم خدمات تتسم بتراجع مستمر في جودتها.

ii. شهد صيف 2021 إطلاق محاولات لإصلاح القطاع العام وتنظيمه، لكن تبيّن أن هذه الجهود كانت قصيرة الأمد وسرعان ما تعثرت عندما عاد حكام الغرب والشرق إلى الانقسامات الفئوية والانشقاق المؤسسي.

iii. رغم تخصيص حصةً كبيرةً من ميزانية الدولة للتوظيف، إلا أن فاعليتها تراجعت في القطاع العام كآلية لإعادة التوزيع. رغم الاستمرار في تقديم وظائف حكومية، لا يزال الليبيون يحصلون على منافع اجتماعية أقل مقارنة بالماضي.

iv. نسبيا، تحصل الفئات الأصغر سنًا والسكان في المناطق الطرفية على فرص أقل في القطاع العام. وهو ما يحرم هذه الفئات من مصدر محتمل للدخل فحسب، بل يستثنيهم أيضًا من مظلة الضمان الاجتماعي والصحي التي يوفرها التوظيف الحكومي.

v. أصبحت قرارات التوظيف في القطاع العام خاضعة بشكل متزايد لاعتبارات القوة والمحسوبية. فاليوم، تُوزّع الوظائف كغنائم من قبل النخبة السياسية والعسكرية في البلاد، حيث أصبحت الانتماءات القبلية ومكان الإقامة من المعايير الأساسية في التعيين.

vi. برز جيل جديد من الشركات الخاصة التي تسيطر عليها النخبة السياسية والعسكرية في ليبيا وترتبط بشركات أجنبية، حيث تمكنت من التسلل إلى عمليات المشتريات الحكومية وإدارة الممتلكات العامة مثل الاحتياطيات النفطية للبلاد. وتتميز عمليات هذه الشركات بعدم الشفافية، كما أنها توفر فرص عمل محدودة نسبياً، وقد تسهم في تفاقم عدم المساواة من خلال السماح بتحويلات كبيرة للثروة العامة.

# مقدمة

إن مسار ليبيا الحديث محكوم بالمعادلات التي تحدد نمط توزيع عائدات النفط في البلاد. منذ الاكتشاف الأول للنفط الخام عام 1959، ظلت نفس هذه المعادلات تشكل أساسا يحدد شكل السلطة، وعلاقات الدولة بالمجتمع، والتنظيم الاجتماعي السائد، وهي التي تحدد آفاق التنمية في البلد. من المعروف أن خريف 2011 شهد نهاية نظام القذافي. إلا أن الفوضى السياسية في السنوات التي تلت ذلك الحدث أدّت إلى الإبقاء على العديد من الترتيبات التي كانت سائدة في عهده في مجال إدارة توزيع عائدات النفط الليبي. فمن الناحية المؤسسية، خافظت جهات مثل المؤسسة الوطنية للنفط (NOC)، والبنك المركزي الليبي (CBL)، والبنوك التجارية المملوكة للبنك المركزي، ووزارة المالية على مواقعها السيادية.

أما فيما يتعلق بالطرق المستخدمة في توزيع عائدات النفط على السكان، فلا يزال التوظيف العام، والمشتريات الحكومية والمناقصات، وخطابات الاعتماد التي يمنحها البنك المركزي بشكل انتقائي للأفراد والشركات، ودعم السلع الأساسية، يتصدر قائمة الآليات المفضلة. وبخصوص التوظيف العام تحديداً، فقد شهد توسعاً كبيراً بعد عام 2011، مدفوعاً بشبكات المحسوبية غير الخاضعة للرقابة، ونفوذ الجماعات المسلحة، واستغلال المسؤولين المحليين لضعف السلطة المركزية[1].

يُركز هذا التقرير البحثي على قضية التوظيف العام في الفترة التي أعقبت عام 2011. وقد اتبع الباحثان منهجية بحثية مختلطة تجمع بين الأدوات الكمية والنوعية. في البداية، جمع الفريق البحثي وحلّل جميع البيانات الكمية المتاحة من مصادر حكومية حول التوظيف العام، لكن هذه البيانات لم تكن كافية لاستخلاص نتائج ذات مصداقية عالية لعدة أسباب:

أولاً، الإحصائيات المنشورة من قبل المؤسسات المعنية - وعلى رأسها البنك المركزي الليبي ووزارة المالية - تفتقر إلى الاتساق والموثوقية الكاملة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الوثائق المتعلقة بالمصروفات خارج الميزانية، بما في ذلك الموارد المخصصة لمكافآت الميليشيات، غير متاحة للعموم. كما أن التناقضات بين النفقات المعلنة من قبل حكومة الاستقرار الوطني في بنغازي وتلك التي تم صرفها فعلياً تُزيد من تعقيد الصورة.

أصبح من غير الممكن تقنيًا تفكيك بيانات الرواتب على مستوى الشركة أو القطاع للعاملين في الشركات المملوكة للدولة الليبية البالغ عددها 2000 شركة[2] - وهي فئة تشمل ما يقدر بنحو 175,000 موظف في عام 2012[3]. والأهم من ذلك، فإن سجلات الكيانات شبه الحكومية مثل:

1. هيئة الاستثمار العسكري التابعة للقوات المسلحة العربية الليبية (MIA).
2. الهيئة العسكرية للاستثمار والأشغال العامة (التي يسيطر عليها عائلة حفتر).
3. جهاز طارق بن زياد للخدمات والإنتاج[4].

غير متاحة بالكامل ولا يمكن الوصول إليها[5]

نظرًا لمحدودية الإحصائيات الرسمية، تم الجمع بين التحليل الكمي وأساليب البحث النوعي الذي

شمل مراجعة شاملة للأدبيات، بما في ذلك:

- تقارير حكومية
- مقالات إعلامية
- دراسات متخصصة حول الوضع السياسي والاقتصادي في ليبيا

كما تضمن البحث مقابلات شبه منظمة مع عينة متنوعة من المواطنين الليبيين. وبسبب التوزيع الجغرافي غير المتكافئ للوظائف العامة في ليبيا، ركز الباحثان على:

مناطق الأطراف مثل:

- فزان
- الساحل الغربي
- مناطق حول أجدابيا

1 فولفرام لاتشر " القطاع العام في غياب الدولة" فيرجيني كولومبييه وفولفرام لاتشر(محرران)، العنف والتحولات الإجتماعية في ليبيا.

2 صندوق النقد الدولي، تقرير فريق عمل، المادء 4، سنة 2023، تقرير شهر ماي 2023، ص13

3 نظر: ضياء صادق أبوهدرة وتوفيق طاهر الجعلي، «سوق العمل وسياسات التوظيف في ليبيا»، تقرير: مؤسسة التدريب الأوروبية (2014): الصفحة 7.

4 أخبار ليبيا، جهاز طارق ابن زياد للخدمات والانتاج تتفقد منظقة زويلة لتقييم الاحتياجات وتحسين الخدمات(19 يناير، 2024).

5 يرجي مراجعة تيم إيتون، «القوات المسلحة العربية الليبية»، ورقة بحثية: تشاتهام هاوس (يونيو 2021) بخضوص هيئة الاستثمار العسكري وكذلك " الاقتصادات الافتراسية في شرق ليبيا: الدور المهيمن للجيش الوطني الليبي"، تقرير مبادرة الشفافية العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود، مؤسسة نوريا للابحاث.

تم تنظيم التقرير على النحو التالي: يبدأ بنظرة شاملة لسياسة التوظيف العام في ليبيا. لا يقتصر هذا القسم التمهيدي على تقديم البيانات الأساسية فحسب، بل يتناول أيضًا الآثار المالية والاجتماعية الأبرز للتوظيف العام. وبعد هذه الخلفية التحليلية، يُضيِّق التقرير نطاق التركيز لدراسة التغيرات في ممارسات التوظيف العام بعد عام 2011.

يركز التحليل هنا على ثلاثة جوانب رئيسية:

1. تصاعد ظاهرة المحسوبية القبلية في التعيينات.
2. خصخصة إدارة الممتلكات العامة.
3. الآثار المستمرة لانقسام الدولة الليبية بين الشرق والغرب

يختتم التقرير بتقديم مجموعة من التوصيات السياساتية.

## لمحة عامة

إن اثبات الحقائق المتعلقة بالتوظيف العام في ليبيا لسيت بالمهمة الهيّنة. نظرًا للقيود المفروضة على البيانات، والتي تتجاوز الأسباب التي نوقشت في المقدمة، على كل تحليل للتوظيف العام أن يأخذ بعين الاعتبار أن الأرقام الرسمية غير موثوقة بالكامل. ومع ذلك، فإن التعامل مع البيانات بالحيطة الضرورية لا يعني أن نتجاهل هذه الأرقام الرسمية بالكامل، فلا يزال بإمكانها المساعدة على رسم صورة مفيدة عن الوضع الحالي.

وفقًا لبيانات وزارة المالية الليبية في نوفمبر 2023، بلغ عدد العاملين في القطاع الحكومي 2.1 مليون موظف. بينما أشارت مراجعة حكومية سابقة لهيكل الرواتب إلى أن عددهم يناهز 2.2 مليون[6]. من زاوية زمنية، تُشير هذه الأرقام (المتباينة قليلاً) إلى أن القوى العاملة في القطاع الحكومي قد زادت بأكثر من الضعف منذ 2012. يشكل الموظفون الحكوميون نحو ثلث السكان الليبيين المقيمين في البلاد (من أصل 7 ملايين نسمة، منهم 3.6 مليون في سن العمل). أما من زاوية السياق السكاني، فتشير هذه الأرقام إلى أن حوالي ثلث المواطنين الليبيين المقيمين في بلدهم يعملون رسميًا كموظفين حكوميين[7]. من المهم الإشارة إلى أن هذا الرقم لا يشمل الموظفين المسجلين رسميا في شركات القطاع العام الليبية (SOEs) ولا المستحقين لمدفوعات صندوق الضمان الاجتماعي ولا المستفيدين من صندوق التضامن الاجتماعي. تشير تقديرات مصدر موثوق إلى أن عدد الموظفين في الشركات المملوكة للدولة الليبية وحدها يبلغ نحو 500,000 موظف[8].

يُعادل هذا الرقم تقريبًا ثلاثة أضعاف الرقم المُسجل في عام 2012، حيث شهدت الفترة ارتفاعًا حادًا مدفوعًا إلى حد كبير بزيادة ظاهرة "الوظائف الوهمية".

فعلى سبيل المثال، قفز عدد المسجلين في كشوف رواتب الشركة العامة للكهرباء (GECOL) من 18,000 إلى 60,000 موظف، وذلك نتيجة منح الشركة وظائف لأفراد عُينوا شكليا دون متطلبات حضور أو عمل[9].

في بلد يبلغ إجمالي عدد سكانه 7 ملايين نسمة، منهم حوالي 3.6 مليون في سن العمل ونصف مليون متقاعد، تشير البيانات الرسمية إلى أن أكثر من 2.6 مليون فرد يعملون في القطاع الحكومي.

يؤدي دفع رواتب هذه الملايين من الموظفين بطبيعة الحال إلى تضخيم فاتورة أجور القطاع العام. ففي الأشهر الأربعة الأولى من عام 2024، أنفقت الدولة الليبية 20.4 مليار دينار (ما يعادل 4.2 مليار دولار) على الرواتب. ويتوافق معدل الإنفاق هذا بشكل عام مع أرقام العام السابق: حيث كشفت تقارير البنك المركزي الرسمية أن فاتورة أجور القطاع العام بلغت 63.9 مليار دينار في 2023[10]، بما في ذلك رواتب المؤسسة الوطنية للنفط، ويعادل هذا المبلغ حوالي 25% من الناتج المحلي الإجمالي لليبيا. ومع ذلك، وكما هو الحال بالنسبة لبيانات التوظيف، من المهم التنويه إلى أن هذا الرقم لا يشمل رواتب موظفي جميع الشركات المملوكة للدولة ومستحقات صندوق الضمان الاجتماعي ومدفوعات صندوق التضامن الاجتماعي[11].

## العوائد الاجتماعية الضعيفة للتوظيف العام في الوقت الراهن:

رغم البصمة المالية الكبيرة للتوظيف العام، الذي يمثل في معظم السنوات أكثر من 50% من إنفاق الدولة، إلا أن آثاره على الرفاه الاجتماعي تبقى محدودة ومخيبة للآمال.في الواقع، ورغم ضخامة الميزانية المخصصة، فإنها تفشل في توفير حياة كريمة لجزء كبير من الموظفين الحكوميين.هذا ويُفسر ضعف العائد الاجتماعي للتوظيف الحكومي في ليبيا بثلاثة عوامل رئيسية:

6 صندوق النقد الدولي، تقرير فريق عمل، المادء 4، سنة 2023، تقرير شهر ماي 2023، ص4

7 نفس المصدر

8 المتحدث هو رجل أعمال لديه أعمال تجارية في جميع انحاء مناطق ليبيا الثلاث.

9 2024 . حوار مع مسؤول في ديوان المحاسبة الليبي، طرابلس، فبراير

10 قسم الأبحاث والإحصائيات، المصرف المركزي الليبي، النشرة الاقتصادية، الربع الرابع لسنة 2023 ، العدد 63 (2024) .

11 وزارة المالية الليبية،2.1 مليون موظف حكومي يستحوذون على 53.8 %، نقلا عن جريدة الوسط، 22 ديسمبر 2022.

**1) انخفاض قيمة الدينار الليبي:**

بسبب السياسات المتضاربة والانقسام الحكومي، أدى تدخل البنوك المركزية المتنازعة بعد عام 2013 إلى زيادة كبيرة في المعروض النقدي وإلى زيادة غير محسوبة بالكامل في كمية الأوراق النقدية المتداولة بسبب تولي روسيا مسؤولية طباعة مليارات الدينارات غير المصرح بها خلال 2019-2020[12] وفي 2024[13]. وقد أدى ذلك إلى تراجع الثقة في قيمة الدينار الليبي وتدني القيمة الشرائية للعُملة، مما أثر سلباً على مستوى المعيشة الذي كان من الممكن تحقيقه براتب القطاع العام.

**2) التضخم المستورد:**

نتج هذا النوع من التضخم بشكل رئيسي عن صدمات العرض وارتفاع أسعار السلع الأساسية بسبب جائحة كورونا والحرب الروسية الأوكرانية،كما ساهم تخفيض قيمة العملة رسمياً عام 2021 بدوره في تفاقم المشكلة. حيث بلغ التضخم 10.5% عام 2021 ثم قفز إلى 21.1% عام 2022 حسب سلة الإنفاق الأدنى التي تقيس أسعار السلع والخدمات الأساسية. هذا وكانت أسعار المواد الغذائية[14] في غرب ليبيا الأكثر تأثراً.

**3) إرث حقبة القذافي:**

رغم تمتع موظفي القطاع العام بمزايا عينية كبيرة مثل السكن والمرافق وبدلات الغذاء في عهد الدكتاتور السابق، إلا أن الرواتب كانت منخفضة بسبب نظام الأجور الثابت والجامد. ففي عام 2012[15]، كان متوسط راتب موظفي الإدارة العامة 755 ديناراً شهرياً (600 دولار آنذاك)، بينما لم يتجاوز متوسط رواتب شركات القطاع العام 934 ديناراً (741 دولاراً)[16]. ورغم الزيادات اللاحقة في الرواتب، إلا أنها بقيت منخفضة نسبياً، مما دفع العديد من الموظفين الحكوميين إما لشغل وظيفة حكومية ثانية، أو إدارة أعمال غير رسمية، أو الاقتراض لتغطية النفقات الأساسية[17].

تتضح عدم كفاية الأجور الحكومية لجزء كبير من القوة العاملة في القطاع العام اليوم من خلال مقارنة أجور هذا القطاع بمتوسط الإنفاق الأسري. فيما يتعلق بالأجور، تحدد الأرقام الرسمية التي نشرها المصرف المركزي في عام 2023 متوسط أجر القطاع العام بـ 2,272 دينار ليبي شهريًا، والحد الأدنى للأجور بـ 900 دينار ليبي. وبحسب أسعار الصرف الحالية، أي ما يعادل 470 دولارًا أمريكيًا و186 دولارًا أمريكيًا.

لا يمكن حساب الأجور الوسيطة في القطاع العام دون الوصول إلى بيانات المصرف المركزي، إلا أن التقدير الذي يذهب إلى أن المبلغ يُقدر بحدود 1,700–2,000 دينار ليبي شهريًا يُعتبر معقولا. أما بخصوص الإنفاق الأسري، فقد وثق مكتب الإحصاء والتعداد السكاني، التابع لوزارة التخطيط، أن متوسط نفقات الأسر يناهز 3,100[18] دينار ليبي في عام 2023. وبالتالي، فإن إجراء عملية حسابية بسيطة يكفي لإثبات أن راتب القطاع العام لم يعد كافيًا لتغطية نفقات الأسرة في الوقت الحالي.

وعليه، وبغض النظر عن العبء المالي الهائل الذي تسببه سياسات التوظيف في القطاع العام، يتُضح أن الإنفاق الحكومي لا يحقق عائدًا اجتماعيًا يتناسب مع حجمه. وهذا أمر بالغ الأهمية. وحتى إذا تغاضينا عن الآثار المترتبة على هذه السياسات على التنمية الاقتصادية، بما في ذلك الكلفة الباهظة لتوجيه جزء كبير من الميزانيات السنوية إلى رواتب القطاع العام، فإن تدني العائد الاجتماعي على الاستثمار يُعد بحد ذاته سببًا كافيًا للدعوة إلى إصلاحات جذرية.

## التوزيع الجغرافي والديموغرافي غير المتكافئ للتوظيف العام:

وما زاد الطين بلة، هو أنّ فعالية التوظيف العام كسياسة اجتماعية ليست متسقة من حيث التوزيع الديموغرافي أو الجغرافي، حيث يتمتع الشباب وسكان المناطق الطرفية في البلاد بفرص أقل نسبيًا للوصول إلى وظائف القطاع العام. ونتيجة لذلك، تصبح هذه الفئات الاجتماعية مستبعدة بشكل غير متكافئ من أحد الأنظمة الرئيسية التي كانت ولا تزال تُستخدم لإعادة توزيع عائدات النفط داخل البلاد.

بالتأكيد، يمكن للمرء أن يشكك بدرجة أولى في الحكمة من اعتماد التوظيف العام كسياسة اجتماعية. ففكرة أن تتحمل الدولة المسؤولية المباشرة عن ضمان رفاهية المواطنين عبر توفير فرص العمل تبدو بالفعل فكرة مثيرة للتساؤل في عصرنا الحالي.

ومع ذلك، فإن هذه الفكرة تحظى بتأييد واسع في صفوف الشعب الليبي، وذلك لأسباب وجيهة، فقد سيطرت الدولة الليبية على الاقتصاد الوطني منذ عهد القذافي. كما ظلت الدولة لعقودٍ عديدة تتبنى بفخر دور «صاحب العمل الأول والأخير».

يفسر هذان العاملان التاريخيان التوقعات الشعبية الراسخة حول التوظيف العام اليوم، فوفقًا لنتائج الموجة السابعة من «الباروميتر العربي»، التي تستند إلى بيانات استطلاعية منذ ربيع 2022، فإن 62% من الليبيين يطالبون الحكومة بخلق فرص عمل في القطاع العام، بينما يفضل 69% التوظيف الحكومي على غيره من الخيارات[19].

12 ماليك تريانا، دينار ليبي مزيف يصنع في روسيا،لتمويل جيش حفتر، الجزيرة(13 يوليو 2023).

13 مايا جيبلي وأنجوس ماكدوال،أوراق نقدية غير شرعية في شرق ليبيا، بعضها مصنوع في روسيا، تؤثر على قيمة الدينار، رويترز (24 يوليو 2024)

14 البنك الدولي، مرصد الاقتصاد الليبي، تقرير صيف 2022، ص 09 .

15 ابوهدرة، محمد والأجالي، علي، 2014"سياسات سوق العمل والتشغيل في ليبيا. تورينو.تقرير صادر عن المؤسسة الأوروبية للتدريب.ص19

16 مجموعة البنك الدولي،2015" تحليل ديناميكيات سوق العمل الليبي: متطلبات إعادة إدماج القوى العاملة للتعافي (2015) ص 14.

17 البنك الدولي، توقعات الفقر الكلي: ليبيا (2023).

18 صفاء الحرائي، ديوان الإحصاء يصدر بيانات دخل وانفاق الاسر لعام 2023 ، مراقب ليبيا(20 كانون الأول/ديسمبر2023)

19 تقرير حول ليبيا 2022 ص17، VIIالباروماتر العربي، البروماتر

وبالتالي، فإن مدى وفاء الحكومة الحالية بدورها كصاحب العمل الأول والأخير ومدى استفادة مختلف فئات المجتمع من فرص التوظيف العام، يظل عاملاً حاسماً في فهم الديناميكيات الاجتماعية والسياسية الجارية في ليبيا المعاصرة.

بالنسبة للتفاوت الديموغرافي في مجال التوظيف في القطاع العام، تُظهر البيانات أن فرص العمل في القطاع العام محدودة بشكل غير متكافئ بالنسبة للأجيال الشابة، ويتضح ذلك من خلال مؤشرات إجمالية مثل ارتفاع معدلات البطالة بين الشباب وانخفاض معدلات المشاركة في القوى العاملة. ويمكن الاعتماد على هذه الإحصاءات غير التمييزية لأن ضعف الطلب على العمالة في القطاع الخاص يجعل القطاع العام يُوظّف ما يُقدّر بـ 85٪ من العاملين الرسميين بأجر ثابت، و75٪ من إجمالي القوة العاملة في ليبيا. وبناءً عليه، فإن معدلات البطالة بين الفئات الاجتماعية والفئات العمرية المختلفة ترتبط بشكل أساسي بإمكانية الوصول إلى وظائف القطاع العام[20].

في عام 2021، قدّرت منظمة العمل الدولية أن معدل البطالة بين الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عامًا بلغ 51.4%، وكان أعلى بكثير بين النساء بالنسبة لنفس هذه الفئة العمرية[21]. كما أن أوضاع سوق العمل لمن هم أكبر سنًا بقليل (26 إلى 30 عامًا) سيئة أيضًا. فقد أظهر استطلاع أجرته أسماء خليفة في عام 2021، ضمن جهد مشترك بين مؤسسة «فريدريش إيبرت»، ومؤسسة «كانتار بابليك»، وجامعة «لايبزيغ»، أن معدل البطالة في هذه الفئة العمرية الرئيسية بلغ 26%[22]..

وعلاوة على ذلك، وكما ذُكر سابقًا، فإن التراجع النسبي لدور الدولة في سوق العمل أدى أيضًا إلى انخفاض معدلات المشاركة في القوى العاملة بين الأجيال الشابة. وعلى الرغم من أنه لم تُجرَ مؤخرًا مسوح شاملة لسوق العمل، فإن البيانات الصادرة عن مصلحة الإحصاء والتعداد الليبية أظهرت أن عدد النشطين اقتصاديًا من فئة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عامًا في عام 2015 كان أقل بثلث مقارنة بعام 2012 (48.6% مقابل 72.3%[23]). وبالنظر إلى تدهور الوضع الأمني بعد ذلك، يمكن الافتراض أن انخراط الشباب في الاقتصاد قد ازداد سوءًا في السنوات اللاحقة.

بالإضافة إلى ذلك، أفاد عدد من المشاركين من الفئات الشابة، ممن يعملون أو يسعون للعمل في مواقع وقطاعات مختلفة، بأن ندرة وظائف القطاع العام زادت من أهمية الروابط السياسية أو ما يُعرف بـ «الواسطة» في الحصول على الوظائف[24].

من بين المشكلات الأخرى التي تفاقم معاناة الشباب الذين التحقوا حديثًا بالقطاع العام، خصوصًا في مجالات مثل الرعاية الصحية والتعليم، ظاهرتا سرقة الأجور وعدم دفعها. فيما يتعلق بالأولى، أفاد عدد من المُحاورين في مدينتي سبها ومرزوق أنه من الشائع أن يقوم موظف رفيع المستوى بمصادرة راتب الموظف الجديد خلال السنة الأولى من عمله، معتبرًا ذلك نوعًا من «الدفع» مقابل منحه الوظيفة[25]. وعلى الرغم من أن هذا السلوك ليس مؤسسيًا، إلا أن انتشاره الواسع، خاصة في المناطق الطرفية مثل جنوب ليبيا، يثير قلقًا بالغًا.

أما بخصوص عدم دفع الأجور، فقد أفادت عدة مصادر بأن هذه الظاهرة شائعة أيضًا، وترتبط في الغالب بضعف الكفاءة البيروقراطية. ببساطة، يبدأ العديد من الموظفين الجدد في العمل فور تلقيهم عرضًا وظيفيًا، خوفًا من فقدان الفرصة. ولكن المشكلة تكمن في أن إصدار الرقم الوظيفي الرسمي يتأخر كثيرًا، وأحيانًا لعدة أشهر، وخلال هذه الفترة لا تُصرف أي رواتب لفائدة هؤلاء[26].

كما أشرنا أعلاه، فإن التوظيف في القطاع العام يعاني أيضًا من تحيّزات جغرافية. من الناحية النسبية، لايزال خلق الوظائف الجديدة في القطاع العام يتركّز في المدن الساحلية المُميّزة مثل طرابلس ومصراتة وبنغازي.

ويعود استمرار هذا النمط القديم بعد عام 2011 إلى البنية المؤسسية التي تتميز بالمركزية المُشطة في ليبيا. ويمكن ملاحظة تأثيرات هذا الوضع من خلال مراجعة إحصاءات البطالة المفصّلة حسب المناطق أو البلديات.

ويمكن الاعتماد على مؤشرات مثل معدلات البطالة، لأنه كما تم توضيحه، فإن التوظيف والبطالة في ليبيا يعتمدان إلى حد كبير على التعيين في القطاع العام، نتيجة التعثر التنموي المستمر في القطاع الخاص. وبناءً عليه، فإن التفاوتات الجغرافية في التوظيف وفي المشاركة في سوق العمل تُعزى إلى الامتداد الجغرافي غير المتكافئ للدولة.

كشفت الأرقام المستندة إلى مسح القوى العاملة في ليبيا لعام 2012 أن نسبة البطالة في المناطق المهمّشة مثل غات، الجبل الغربي، الواحات، وسبها كانت قبل اندلاع الحرب الأهلية أعلى بكثير من المتوسطات الوطنية، حيث تراوحت بين 20% و29%[27]. ونظرًا لتركيز الموارد ضمن اقتصاد الحرب الذي تشكّل لاحقًا وترسّخ، فإن هذه الفجوات القائمة مسبقًا في أوضاع سوق العمل لم تزد إلا سوءًا. وقد شعر الشباب من الرجال والنساء في الأطراف الليبية، خصوصًا في اقصى الجنوب[28]، بهذه الآثار بشكل حاد. ففي

20 البنك الدولي، "ديناميكات سوق العمل في ليبيا ": إعادة الإدماج من أجل التعافي، دراسة البنك الدولي(2015).

21 ماتيوكينسيلا ومحمد حمزة ويل سيمون.2023 تقرير نهائي حول مهارات تشغيل الشباب الليبيين، طرابلس،اليونسيف،ليبيا، ص 30 .

22 اسماء خليفة، واقع الشباب الليبي: تحليل نتائج دراسة مؤسسة فريديريك أيبرت مكتب شمال افريقيا والشرق الأوسط. ورقة بحثية، ديسمبر 2022 ص 9

23 صندوق الامم المتاحدة للسكان، شباب ليبيا اليوم: الفرص والتحديات، تقرير 2016، ص 18.

24 أكد هذا الرأي عدة محاورين منفصلين في الكفرة وسبها.مقابلات اجراها المؤلف، إقليم فزان، أبريل-مايو 2024.

25 مقابلة مع مسؤول إداري في بلدية مرزق الجنوبية، مايو 2024.

26 مقابلة ميدانية في فزان، مايو 2024.

27 البنك الدولي،ديناميكيات سوق العمل في ليبيا: إعادة الإدماج من اجل التعافي(2015)، ص 20.

28 يقطن حوالي 7.4% من إجمالي سكان ليبيا في إقليم فزان، وتعد هذه المحافظة الجنوبية الغربية حيوية لاقتصاد البلاد، حيث تحتضن آبار نفط رئيسية مثل حقل الشارة الذي ينتج اكثر من ثلث انتاج ليبيا من الهيدروكربونات.بالاضافة إلى ذلك، تزود فزان أقليم طرابلس الذي يعيش فيه اكثر من نصف سكان البلاد بمعظم المياه المستخدمة.وعلى الرغم من هذه المساهمات الكبيرة في موارد الدولة، فإن فزان يتميز بأدنى دخل فردي بين الاقاليم الليبية الثلاثة.

سبها، أظهرت استطلاعات أجرتها مبادرة REACH عام 2022 أن 44% فقط من سكان البلدية الذين تتراوح أعمارهم بين 18 و29 عامًا كانوا نشطين اقتصاديًا، وأن 42% من هؤلاء النشطين كانوا عاطلين عن العمل.[29]

بعبارة أخرى، لا يعمل سوى 18% فقط من هذه الفئة العمرية، سواء في القطاع العام أو الخاص. وما يثير القلق بنفس القدر، أن الاستطلاع أظهر أن 65% من شباب سبها تم تصنيفهم ضمن فئة «غير النشطين" (لا يعملون، ولا يتلقون تعليمًا ولا تدريبا)، وهو ما يُعد دون شك أحد أكثر المؤشرات المستقبلية إثارة للقلق[30].

## تحول الواسطة إلى علاقة قبلية

لا يعاني التوظيف في القطاع العام في ليبيا اليوم فقط من ارتفاع التكاليف المالية وتراجع العوائد الاجتماعية، بل إنه يتعرض أيضًا للتقويض بسبب أشكال الفساد القَبَلي. في الواقع، يُلاحظ هذا النوع من الفساد بشكل متزايد في كل من الشركات المملوكة للدولة والخدمة المدنية على حد سواء.

فيما يتعلق بالشركات المملوكة للدولة، كشفت البيانات التي جُمعت حول الصناعة النفطية بالقرب من مدينة أجدابيا في شرق ليبيا عن وضع مثير للقلق. فمنذ تعيين فرحات بن قدارة رئيسًا لمؤسسة النفط الوطنية (NOC)، وتعيين مسعود سليمان عضوًا في مجلس إدارتها في يوليو 2022 أصبحت قرارات التوظيف مفصولة فعليًا عن أي اعتبارات اقتصادية. وأصبحت، بدلا غن ذلك، تحكمها المحسوبية وتُحدَّد على أساس الانتماء القبلي.

وكانت القبائل الأكثر استفادة من السياسات الحالية في محيط أجدابيا هي قبيلة المغاربة التي ينتمي إليها سليمان، إلى جانب المنتمين إلى قبيلتي العواقير والعقيلة. وفي المقابل، تسببت سياسات التوظيف المبنية على الواسطة في مؤسسة النفط الوطنية نفسها في العديد من المشكلات. فقد أدت حملات التوظيف غير الضرورية والمحفَّزة سياسيًا إلى حدوث أزمات سيولة في عدة مناسبات، نتج عنها تأخيرات في دفع الرواتب. كما أن زيادة التكاليف المرتبطة بالموظفين أدت إلى إلغاء برنامج التعليم المستمر الذي كان يُقدَّم للعمال.

أما آثار "الواسطة القبلية" على الخدمة المدنية، فهي لا تقل ضررا عن الواسطة في مؤسسة النفط الوطنية:. فقد أشار مُحاوَرُون في فزان إلى أن وزارة الصحة، تحت قيادة رمضان أبو جناح، أصبحت تعجُّ بهذا النوع من الفساد. حيث استُخدم توظيف الكوادر الإدارية والطبية في الوزارة كوسيلة لمكافأة أبناء قبيلة الحساونة التي ينتمي إليها أبو جناح تحديدًا.

وكما هو متوقع، فإن التوظيف عبر الواسطة أدى إلى تدهور جودة الخدمات العامة بشكل كبير. وقد تسببت قرارات التوظيف السياسية في نقص حاد في الكوادر المؤهلة في المستشفيات العامة[31]. وأدت هذه النواقص، وكذلك ممارسات التوظيف التي سببتها، إلى عدد من الآثار الثانوية. فبصورة مباشرة، أُجبر الأطباء والمرضى على اللجوء إلى البدائل الخاصة لتلبية احتياجاتهم من العمل والرعاية الصحية على التوالي، مما أدى إلى ارتفاع النفقات الصحية المباشرة التي تتحملها الأسر في أنحاء الجنوب.

علاوة على ذلك، هناك ما يدعو للاعتقاد بأن العلاقة بين الواسطة وتدهور جودة الخدمات العامة تمتد إلى ما هو أبعد من وزارة الصحة. فقد أظهر البحث الممتاز الذي أجراه كل من محمد المغربي، وهبة الشيخ، ولميس بن عياد، وريما حميدان كيف أن مزيجًا من الصراع السياسي، والحرب الأهلية، والبيروقراطية الهرمية، والفساد، قد قوّض خدمات إدارة النفايات، وتوفير الكهرباء، وإمدادات المياه خلال السنوات الأخيرة[32].

وقد كشفت الفيضانات الكارثية التي ضربت مدينة درنة في عام 2023، والتي أودت بحياة أكثر من 20,000 شخص، عن مدى تفشي الفساد في صيانة البنية التحتية[33]. كما وثّقت التحقيقات الواسعة التي أجراها معهد بيرتلسمان بين عامي 2021 و2023 كيف أن الفساد أضعف وزارة التعليم وأصاب الإدارة الحكومية بشكل عام بالشلل.[34]

وبالطبع، فإن مشكلة ضعف أداء الخدمات العامة في ليبيا هي مسألة سابقة لفترة ما بعد 2011 ولم تكن نتيجة الواسطة وحدها. ومع ذلك، تشير أبحاثنا إلى أن السطوة المتزايدة للواسطة، التي تمثل بحد ذاتها نتيجة لمحاولات الطبقة السياسية شراء الشرعية، تُعد اليوم من العوامل الرئيسية المحرّكة للفساد والانحدار في أداء الشركات المملوكة للدولة وجودة الخدمات العامة.

## خصخصة إدارة الأصول العامة

يوجد تطوّر آخر مثير للقلق في الآونة الأخيرة يتمثل في لجوء الدولة والشركات المملوكة للدولة إلى المقاولين الفرعيين المرتبطين سياسيًا في مجالات استخراج النفط وتطوير البنية التحتية. فقد كشفت تحقيقاتنا الميدانية أنه في أبريل 2024، قامت المؤسسة الوطنية للنفط بتعيين إدارة حقل نفط NC4 في منطقة الحمادة (التي تقع بالقرب من غدامس والحدود الجزائرية) إلى مقاول خاص يُدعى «أركينو»[35]. يُذكر

29 ويتش، تقييم سوق العمل: الطلب عبى العمالة- العرض، والبيئة المؤسسسية في سبها، تقرير(يوليو 2022).ص 7.

30 نفس المصدر

31 مقابلة اجراها المؤلف،سبها، ليبيا، مايو 2024.

32 محمد الماغربي، هبة الشيخ، لميس بن عياد، وريما حمدان" تحديات وخطوات اصلاحية لخدمات القطاع العام في ليبيا "، تقرير مؤسسة فريديرك ايبرتش(2022).

33 كلوديا جازيلي" عندما انهارت السدود في ليبيا: كارثة طبيعية كان من الممكن تفاديها؟ "، تقرير مجموعة الأزمات الدولية(أكتوبر 2023).

34 مؤسسة برتسلمان،" تقرير مؤشر برتلسمان 2024 حول ليبيا(2024).

35 مقابلة مع مسؤول في ديوان المحاسبة حول قطاع النفط والغاز في طرابلس، ابريل 2024.هيئة التحرير، "إخلاء حقل نفطي من العمال استعدادا لتسليمه لشركة تركية " ، أخبار ليبيا(23 أبريل 2023).

أن شركة «أركينو» مرتبطة بصدّام حفتر[36]، وهو على الأرجح الابن الأقوى للمشير حفتر، وقد تعاونت مع شركة سويسرية غير معروفة تُدعى «بارس هولدينغ» لإدارة الحقل المذكور أعلاه[37]. وللأسف، من الوارد أن يكون هناك مزيد من الترتيبات التي تعتمد نفس هذا النمط من الخصخصة.

ويُقال إن المؤسسة الوطنية للنفط كانت تسعى أيضًا للتعاون مع شركات خدمات نفطية دولية كبرى مثل «هاليبرتون» و«هوني ويل»، للقيام بشراكة مع شركة خاصة جديدة تُدعى «إسناد»، التي تفتقر ملكيتها للشفافية، بغاية التعاقد من الباطن لإدارة المزيد من حقول النفط[38].

إن التغييرات التي تلوح في الأفق من خلال تحركات المؤسسة الوطنية للنفط فيما يتعلق بالخصخصة ليست مثيرة للقلق فقط بسبب زيادة احتمالية الفساد، بل يجب علينا أيضًا أن نأخذ في الاعتبار كيف يؤثر التعاقد من الباطن لإدارة الأصول العامة مع شركات مثل «أركينو» وشركائها الخارجيين على خلق فرص العمل. وترتبط هذه العلاقة بخلق الوظائف بحقيقة أن المقاولين مثل «أركينو» يسعون لتحقيق أقصى قدر من الأرباح من خلال إبقاء تكاليف العمالة المحلية منخفضة. عادةً ما تسعى الشركات مثل هذه إلى الاعتماد على فرق صغيرة من الخبراء الأجانب الذين يوفّرهم الشريك الخارجي (وفي حالة «أركينو»، شركة «بارس هولدينغ») لتولي عمليات الاستخراج الفعلية للنفط، بينما تكتفي الشركة المحلية بجني العائدات من خلال التحكم في الوصول إلى الحقل النفطي.

وبالنسبة للمجتمعات المحلية القريبة من هذه الحقول، فإن هذا الواقع يُترجم إلى فرص عمل أقل، مما يعمّق الإقصاء الاقتصادي ويزيد من التفاوتات الجغرافية في مجال التوظيف.

## التغيرات في إدارة القطاع العام منذ عام 2021: تحديات الفاعلين المسلحين

لم تكن إدارة القطاع العام في ليبيا منذ سقوط نظام القذافي متسقة بشكل كامل[39]. ففي الفترة ما بين 2011 و2021، تأثرت هذه الإدارة بالحرب، وتحولات موازين القوى، وتقلبات الحسابات السياسية. وقد أدى ذلك إلى فترات من التباطؤ في التوظيف، وأخرى من التوسع السريع في كشوف الرواتب. وبشكل عام، اتسمت هذه الفترة بنمو متقلب للقطاع العام.

منذ صعود عبد الحميد الدبيبة إلى رئاسة الوزراء في عام 2021، تم الحفاظ إلى حد كبير على هذه الاتجاهات الأساسية، مع بعض التغيرات الملحوظة. ففي الأيام الأولى من ولايته—عندما كانت علاقاته بحاكم مصرف ليبيا المركزي، الصديق الكبير، في أقوى حالاتها، وعندما كانت ليبيا تتمتع بحكومة واحدة معترف بها دوليًا—تم التركيز على زيادات الرواتب، ودمج القوى العاملة في الشرق، وتوحيد كشوف رواتب القطاع العام على نطاق أوسع.

فيما يتعلق بالبند الأول، ومن أجل تعزيز شعبية حكومته، أعلن الدبيبة عن زيادات في الرواتب، شملت الجميع في بعض الأحيان، أو كانت موجهة لمؤسسات معينة في أحيان أخرى. أما بالنسبة للبندين الآخرين، ففي يونيو 2021، قامت حكومة الدبيبة بإدراج حوالي 400,000 موظف كانوا قد تم توظيفهم من قبل الحكومة المتمركزة في الشرق، والتابعة لمعسكر حفتر بقيادة عبد الله الثني، خلال السنوات السبع السابقة[40]، ضمن كشوفات رواتب الدولة.

وقام المعسكر الذي يقوده حفتر بمعظم هذه التعيينات بين عامي 2014 و2021، ليس فقط في القطاع الأمني، بل أيضًا من أجل تزويد الوزارات المكررة بالموظفين وهياكل إدارية جديدة بالكامل في شرق ليبيا. إضافة إلى ذلك، وافقت حكومة الدبيبة على اعتماد الزيادات الشهرية التي كانت حكومة الثني قد منحتها مسبقًا لنحو 300,000 موظف في القطاع العام في الشرق، كانوا على كشوف رواتب الدولة منذ ما قبل عام 2014[41].

وبهذه الخطوات، قامت طرابلس بتقنين أوضاع التوظيف والمزايا لما يقارب 700,000 شخص، وأعادت،أخيرًا، توحيد كشوفات رواتب الدولة. وكان لهذا تأثير ملموس على حياة الناس في الشرق، خاصة فيما يتعلق بصرف الرواتب في وقتها[42].لكن، ولسوء الحظ، فإن هذه الخطوات المبكرة نحو توحيد رواتب القطاع العام لم تدم طويلًا.

في سبتمبر 2021، سحب البرلمان الشرقي ثقته من حكومة الدبيبة. وفي الأشهر التالية، بدأت المجموعات المسلحة العاملة تحت راية «الجيش الوطني الليبي» بقيادة خليفة حفتر تدّعي أن حكومة الدبيبة في طرابلس قد أوقفت دفع الرواتب[43]،[44]. لكن هذه الادعاءات كانت مضللة. في الواقع، كانت وزارة المالية في طرابلس تشترط التحقق من الهوية والجنسية قبل صرف الرواتب، ما أدى إلى تحويلات مالية إلى قوات حفتر أقل مما كان متوقعًا. فقد افترضت قيادة حفتر أنها قادرة على المطالبة برواتب لمقاتلين غير موجودين، وربما أجانب. ومع ذلك، تسبب هذا الجدل في نهاية المطاف في دفع الدبيبة إلى شراء الهدوء مع عشيرة حفتر، من خلال التنازل عن شروط التحقق من الهوية والموافقة على تحويل

36 مقابلة مع عضو سابق في المؤسسة الوطنية للنفط في بنغازي، أغسطس 2023.

37 مراجعة لأمر تنفيذي صادر عن رئيس الوزراء الدبيبة في نوفمبر/تشرين الثاني 2023 بشأن المؤسسة الوطنية للنفط.

38 مقابلة مع مسؤول في وزارة النفط والغاز،مارس/آذار 2024.

39 وولفرم لاشر" قطاع عام بلا دولة" فيرجيني كولومبيه ووولفرام لاشر(محرران)، العنف والتحول الإجتماعي في ليبيا(2023).

40 أخبار ليبيا: "حمودة: الحكومة ادرجت مليون وظيفة جديدة في نظام الرواتب الموحد"(25 يوليو/حزيران 2021).

41 مقابلة مع مسؤول في وزارة المالية، طرابلس يونيو 2021.

42 مقابلة مع مواطنة ليبية متقاعدة من حي الأندلس في طرابلس، ديسمبر/ كانون الأول 2021.

43 خلال جلسة برلمانية، في أكتوبر/تشرين الأول 2021، أوضح وزير المالية في حكومة طرابلس خالد المبروك التحديات التي واجهتها الحكومة المركزية في الحصول على بيانات دقيقة حول الرواتب في الجيش الوطني الليبي.

44 ليبيا ريفيو" الجيش الليبي: رئيس الوزراء الدبيبة علّق صرف رواتب العسكريين " 9 يناير 2022.

مبالغ مالية إجمالية لدفع الرواتب كما طُلب. وقد أدى ذلك إلى زيادة الإنفاق العام على الرواتب في شرق البلاد، مما فاقم الضغوط المالية على الحكومة. والأهم من ذلك، أن هذه الخطوة أضعفت نزاهة النظام المالي العام في ليبيا، وقللت من حجم التقدم الذي أُحرز في مسار توحيد الحكومة خلال الفترة من مارس إلى سبتمبر 2021[45].

ازدادت الأمور سوءًا عندما تم تأسيس حكومة بديلة جديدة في الشرق خلال شتاء عام 2022[46]. وبمحض إرادتها، أطلقت هذه الحكومة الشرقية حملات توظيف في القطاع العام واستأنفت إصدار الدين العام، وهو ما يعني فعليًا الاقتراض من فرع المصرف المركزي الليبي في الشرق، وبدرجة أقل من البنوك التجارية في المنطقة الشرقية[47].

في المقابل، كان الدبيبة في الغرب يواصل الإنفاق بحرية، مدعومًا بتحالفه الوثيق آنذاك مع المصرف المركزي الليبي[48]. وبعد بضعة أشهر، كانت الأضرار قد وقعت بالفعل: الإنفاق العام على القطاع العام اتّسم مرة أخرى بالغموض، وبتحويلات خارج إطار الموازنة، وبانقسامات بين الشرق والغرب. وفي ظل أجواء التوتر السياسي، أصبحت الوظائف وزيادات الرواتب تُستخدم بالدرجة الأولى كوسيلة لشراء الولاءات.

ومن الأمثلة على ذلك، قيام رئيس مجلس النواب في الشرق، عقيلة صالح، بتنفيذ زيادات في رواتب موظفي وزارة العدل في أبريل 2024[49]. كما تندرج في السياق ذاته وعود رئيس الوزراء الدبيبة بزيادة المخصصات المالية لبعض الجماعات المسلحة شبه الرسمية في عام 2023.[50] وقد قدّم الدبيبة تلك الوعود من دون تعديل قانون الموازنة السنوية أو التشاور مع وزارة المالية، مما أضفى بُعدًا جديدًا من الغموض على التزامات الدولة تجاه الرواتب.

## الاستنتاجات والتوصيات

منذ سبعينيات القرن الماضي، شكّل القطاع العام في ليبيا حجر الأساس للنموذج التنموي الوطني، وكان القناة الرئيسية لإعادة توزيع الثروة النفطية. إلا أن هذا القطاع يعاني اليوم من عجز واضح عن أداء وظائفه التاريخية. فهو لا يقدّم خدمات عامة عالية الجودة، ولا يسهم في نمو الناتج المحلي بشكل فعّال، كما أنه فشل في أداء دوره التوزيعي، حيث يستثني الشباب وسكان المناطق الطرفية، بينما لا تكفي أجور العاملين فيه لتغطية نفقاتهم الأساسية.

أمام هذا الواقع، أصبح من الضروري الشروع في عملية إعادة هيكلة شاملة للقطاع العام، تبدأ بإعادة تعريف مهمته. يجب ألا يُنظر إلى القطاع العام بوصفه مجرد أداة لتوزيع الريع، خاصة وأنه أثبت محدودية فعاليته في هذا الدور. ينبغي أن تُوجّه الإصلاحات نحو تعزيز الأداء، سواء من خلال تحسين جودة الخدمات العامة أو رفع كفاءة الشركات المملوكة للدولة.

يشمل هذا الإصلاح ما يلي:

- اعتماد معايير الجدارة في التوظيف والترقية، مع تحسين حزم الأجور والمزايا للموظفين العموميين.
- إنهاء الممارسات التي تُستخدم فيها الوظائف العامة كوسيلة لشراء الولاء أو بناء النفوذ السياسي.
- تعزيز الحوكمة الديمقراطية، إذ لا يمكن مكافحة الفساد دون شفافية ومساءلة حقيقية في العمل الحكومي.
- إنهاء الانقسام المؤسسي بين الشرق والغرب، بوصفه شرطًا أساسيًا لأي إصلاح ناجح.

45 أفادت مجلة الإيكونوميست في أبريل/نيسان 2022، أن معسكر حفتر أن تعداد الجيش الوطني الليبي يبلغ 127 الف عنصر. يسمح هذا الرقم المبالغ فيه بوضوح معسكر حفتر بالتعامل مع فاتورة الرواتب كصندوق يفتقد للشفافية ، يمكن الوصول إليه واستخدامه دون رقابة تذكر.من الملاحظ أن هذه المقاومة المتعمدة للشفافية حادة بشكل خاص في مناطق ليبيا الخاضعة لسيطرة حفتر، لكنها تمثل مشكلة واسعة الانتشار في قطاع الأمن الليبي برمته.
تتبع الجماعات المسلحة في غرب ليبيا فلسفة مماثلة، خاصة الجماعات الكبيرة والقوية. ومن الأمثلة الصارخة على ذلك الجماعة المسلحة التي يقودها عبدالغني الككلي في أبو سليم، البلدية المكتظة بالسكان التي تقع في جنوب طرابلس مباشرة. ومع تعزيز قوة ميليشيا الككلي، تراجعت شفافية مدفوعاته لعناصر الميليشيا. انظر: مجلة الإيكونوميست، ‹مأساة بنغازي: المدينة الثانية في ليبيا› (9 أبريل/نيسان 2022)
آدم هاكان، ‹الاقتصاد السياسي لأبو سليم في طرابلس: صعود جهاز دعم الاستقرار كقوة مهيمنة›، مسح الأسلحة الصغيرة (أبريل/نيسان 2024).»

46 , وكالة نوفا الإيطالية: "ليبيا: برلمان طبرق يسحب الثقة من حكومة الدبيبة› (21 سبتمبر/أيلول 2021)" متاح على الرابط التالي:
/https://www.agenzianova.com/en/news/libya-the-tobruk-parliament-withdraws-confidence-in-the-dabaiba-government

47 مقابلة أجراها أحد المؤلفين مع رئيس الوزراء الموالى لحفتر آنذاك فتحي باشاغا، سرت، نوفمبر/تشرين الثاني20222. /

48 جلال حشراوي:" موقع وار أون ذا روكس" الجمود الهش" في ليبيا 6 مارس/آذار 2023.

49 في أوائل أبريل/نيسان 2024، أصدر صالح قانونًا، دون تصويت برلمان، يقضي برفع الرواتب الشهرية لجميع هذه الفئات من الموظفين إلى ما بين 6,000 و13,600 دينار. وكان هذا المبلغ أعلى بكثير من رواتب معظم الموظفين المدنيين.
وأوضح محامٍ من مدينة الخمس، كان يعمل سابقًا بوزارة العدل، أن العقيلة لم يكن قلقًا بشأن الشرعية القانونية أو الاستدامة المالية لهذه الخطوة، بل كان هدفه «كسب تعاطف العاملين في القضاء، خاصة في طرابلس، ليكونوا في صفه ضد منافسه السياسي رئيس الوزراء الدبيبة».
توضح هذه الحادثة كيف يمكن لأحد المنتمين للطبقة الحاكمة المؤثرين أن يشوه ويُحرّف نظام رواتب القطاع العام دون خلق فرص عمل جديدة للشباب. وكما صرّح أحد المسؤولين السابقين في الحكومة المشرقية: «أصبح القطاع العام في ليبيا أداة للمحسوبية وشراء الولاءات. فوزارات كانت منظمة نسبيًا ولديها تقسيمات واضحة للمسؤوليات والموظفين، تم تفكيكها فجأة إلى عدة وزارات، أو أُنشئت وزارات جديدة من العدم دون أي غرض حقيقي أو نية لتحسين الخدمة العامة. هذه القرارات تُتخذ فقط لاسترضاء القبائل أو المجتمعات المحلية أو الدوائر الانتخابية، بهدف كسب الدعم المحلي لصالح رجال السياسة».
مقابلة أجراها الباحث مع موظف سابق بوزارة العدل، طرابلس، أبريل/نيسان 2024.

50 في فبراير/شباط 2024،نظمت عدة وحدات من حرس المنشآت النفطية المتمركزة في الشمال الغربي احتجاجًا، حيث أغلقت مجمع مليّتة للغاز باالقرب من الزاوية لفترة وجيزة، وهددت بإغلاق مصفاة المدينة، مطالبة بزيادة الرواتب والمزايا. وقد استخدمت هذه الوحدات - التي تُعد رسميًا جزءًا من وزارة الدفاع ولكنها أصبحت تعتمد مالياً على المؤسسة الوطنية للنفط بقرار من رئيس الوزراء الدبيبة عام 2021وجعلت من هذا الترتيب مبررا لمطالبها.
طالبت الوحدات بخطة معاشات تقاعدية، وعلاوات «مشقة عمل»، وامتيازات أخرى مماثلة لتلك الممنوحة لفنيي المؤسسة الوطنية للنفط. ولتجنب حظر نفطي، استجاب الدبيبة لمطالبهم. إلا أنهم استأنفوا احتجاجاتهم بعد أسابيع قليلة، عندما اكتشفوا أن جزءًا بسيطًا فقط من الوعود قد نُفذ.
انظر: هيئة التحرير، «الدبيبة يوافق على زيادة رواتب حرس المنشآت النفطية بعد إغلاق المنشآت»، ليبيا آب ديت (26 فبراير/شباط 2024).
للاطلاع على العلاقة المالية بين حرس المنشآت النفطية والمؤسسة الوطنية للنفط، انظر: مات هيربرت وإيماد الدين بادي، «النعمة واللعنة: أرباح النفط والسيطرة والهشاشة في ليبيا»، مؤسسة فريدريش إيبرت، يونيو/حزيران 2022: 1 و11.
ومن الجدير بالملاحظة دور النقابات العمالية في هذا «الاحتجاج» ضد الدبيبة.

- لضمان عدم التسبب في آثار اجتماعية سلبية نتيجة تغيير وظيفة القطاع العام، لا بد من تطوير آليات بديلة لتوزيع الدخل والثروة، مثل:
- النظر في تطبيق دخل أساسي شامل يضمن الحد الأدنى من الدخل لجميع المواطنين.
- تعزيز دور الدولة كمستثمر وممول للمشاريع المحلية والاجتماعية، خصوصًا في المناطق الطرفية.
- توسيع البنية التحتية للخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم في المناطق المهمشة، مع تدريب وتوظيف المزيد من الكوادر المهنية فيها.
- في الوقت نفسه، يجب العمل على تحفيز القطاع الخاص وتقليل الاعتماد على الوظائف الحكومية من خلال:
- إصلاح البيئة القانونية والتنظيمية للأعمال.
- تعزيز استقلال القضاء وضمان حمايته لحقوق المستثمرين.
- تسهيل وصول المشروعات الصغيرة والمتوسطة للتمويل، خاصة تلك التي تخدم الأسواق المحلية.
- تشجيع إنشاء شركات صناعية كبرى موجهة للتصدير، لما لها من دور محوري في خلق وظائف ونقل التكنولوجيا.
- أخيرا، ينبغي إعادة تقييم جميع استراتيجيات الاستعانة بمصادر خارجية والخصخصة التي تشمل الشركات الحكومية، واخضاع الترتيبات القائمة للتدقيق العام.

في ليبيا، كما في أي بلد آخر،لا ينفصل الإصلاح الاقتصادي عن السياق السياسي. إن الأمل في التغيير مرهون بإنهاء الانقسام المؤسسي، وتقييد نفوذ الجماعات المسلحة والنخب المصلحية، وتعزيز الشفافية، وبناء نظام ديمقراطي حقيقي قائم على انتخابات تعددية دورية. وهنا، يبرز دور المجتمع الدولي، الذي يجب أن يدعم هذا التحول الديمقراطي بفعالية، وألا يبقى متساهلًا أمام الجرائم الاقتصادية التي يرتكبها الحكام الحاليون.

ورغم أن الواقع السياسي الراهن يجعل التغيير صعبًا، إلا أنه السبيل الوحيد لضمان مستقبل مستدام لغالبية الليبيين.

## حول المؤلفين

**جلال الحرشاوي**، باحث في العلوم السياسية،متخصص في شؤون شمال إفريقيا، بشكل خاص في الشأن الليبي. قبل انضمامه إلى المعهد الملكي للخدمات المتحدة (RUSI) كزميل مشارك في عام 2022، عمل مع المبادرة العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود ومع معهد كلينجنديل في لاهاي. تتركز أبحاثه بشكل أساسي على القطاع الأمني الليبي والاقتصاد السياسي للبلاد.

**كولين باور** هو المنسق العلمي ورئيس التحرير لبرنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في «نوريا للأبحاث». حصل على درجة الدكتوراه من جامعة جونز هوبكنز (SAIS) في عام 2020، وكان باحثًا لما بعد الدكتوراه في معهد العلوم السياسية بباريس (Sciences Po) في عام 2022. باعتباره خبيرًا في الاقتصاد السياسي، تركز أبحاثه على قضايا التنمية، وتوزيع الموارد، والتمويل، والسلطة.

## بيانات النشر

**الناشر:**
مؤسسة فريدريش إيبرت - مكتب ليبيا
شارع بشار بن برد، رقم 4
2078 المرسى
تونس

**البريد الإلكتروني:**
info.libya@fes.de

**المسؤول عن المحتوى:**
الدكتورة سلام سعيد | مديرة مكتب ليبيا

**البريد الإلكتروني:**
salam.said@fes.de

**التصميم:** مهدي الجليتي
**المراجعة:** سلام سعيد

الآراء الواردة في هذا المنشور لا تعبّر بالضرورة عن مواقف مؤسسة فريدريش إيبرت.
لا يُسمح بالاستخدام التجاري للمواد الإعلامية الصادرة عن مؤسسة فريدريش إيبرت دون موافقة خطية مسبقة.
ولا يجوز استخدام منشورات المؤسسة لأغراض الدعاية الانتخابية.

© 2024

Libya.fes.de/publications.html

# أزمة التوظيف العام في ليبيا

الضرورة الملحة للتحول من المحسوبية إلى الأداء

إن إعادة هيكلة شاملة للقطاع العام الليبي أصبحت أمرًا ضروريًا، بدءًا بإعادة تعريف مهمته. بدلاً من التعامل مع القطاع العام بشكل أساسي كآلية لتوزيع الثروة، يجب أن يتحول التركيز نحو تعزيز الأداء وتحسين جودة الخدمات العامة. يجب أن يكون تحسين الأداء التجاري للمؤسسات المملوكة للدولة أولوية رئيسية وكهدف أساسي.

يجب أن تشمل إصلاحات القطاع العام تنفيذ ممارسات التوظيف والترقية على أساس الجدارة، بالإضافة إلى تحسين حزم التعويضات للموظفين العموميين. علاوة على ذلك، يجب إنهاء الترتيبات الحالية التي تتيح للنخب السياسية استغلال الوظائف العامة لشراء الولاء وتعزيز السلطة الشخصية.يمثل تركيز الشفافية وحوكمة ديمقراطية أحد الشروط الأساسية ليتكلل هذا الإصلاح بالنجاح. بالإضافة إلى ذلك، يعد إصلاح البيئة القانونية والتنظيمية لدعم توظيف القطاع الخاص أمرًا أساسيًا لخلق فرص عمل لائقة. وبشكل خاص، يجب دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة في المناطق الطرفية.

لضمان أن لا يؤدي التحول في مهمة القطاع العام إلى آثار اجتماعية سلبية، سيكون من الضروري تطوير آليات بديلة لتوزيع الدخل والثروة. يجب النظر في سياسات مثل الدخل الأساسي الشامل، ويجب توسيع دور الدولة كدائن ومستثمر في الشركات المحلية والمشاريع الاجتماعية. يجب تعزيز حضور الدولة كمزود للخدمات، ودائن، ومستثمر، خاصة في المناطق الطرفية من البلاد، وكذلك في البنية التحتية للصحة العامة والتعليم.

للحصول على مزيد من المعلومات حول هذا الموضوع،
يمكنكم زيارة الرابط التالي:

**libya.fes.de**

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG