الملف

عصام شلهوب

القطاع العام بطالة مقنّعة وتناتش سياسي
شكري صادر: عبء لا تستطيع الدولة تحمّله

القطاع العام ليس مبتكرا في العصر الحديث. برز مع ظهور الدولة. تعبير القطاع العام يستخدم للدلالة على النشاطات الاقتصادية القائمة على اساس ملكية الدولة لرأس المال والمنتجات. يمكن تعريف القطاع العام بأنه قسم من اقسام الاقتصاد، وهو يعنى بتنفيذ اتفاقيات الحكومة وصفقاتها

يعتمد القطاع العام في تمويله وموارده المادية على الضرائب التي تفرض على البضائع والسلع، اضافة الى الايرادات التي يتم تحصيلها من النشاطات الاقتصادية المختلفة. كما يؤثر في مختلف اعمال الاقتصاد، وذلك من خلال اصداره القرارات الاستثمارية وسيطرته (عبر اتباع السياسة المالية والضريبية) على قرارات الاستثمار والانفاق في مختلف القطاعات الاقتصادية الاخرى. يعتبر هذا القطاع المجال الذي يتكوّن من الخدمات العامة والمؤسسات العامة. تشمل الخدمات والمرافق العامة والخدمات الحكومية، مثل الجيش والقوى المولجة تنفيذ القانون والبنية التحتية (الطرق العامة والجسور والانفاق وامدادات المياه والصرف الصحي والشبكات الكهربائية والاتصالات وغيرها) والنقل والتعليم، الى جانب الرعاية الصحية واولئك الذين يعملون لحساب الحكومة نفسها، مثل المسؤولين المنتخبين اي البلديات ومجالسها.
قد يقدم القطاع العام خدمات لا يمكن استبعادها من غير دافعها (مثل انارة الشوارع وهي غير متوافرة اليوم في شوارعنا)، وهي خدمات تعود بالنفع على المجتمع بأسره بدلا من الفرد الذي يستخدم الخدمة.
اما المؤسسات والمصالح العامة والصناديق المملوكة من الدولة، فهي الجهة الحكومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس نشاطا محددا لتحقيق المصلحة العامة في اطار الرقابة الادارية، بناء على نص نظامي يحدد ذلك. فالقانون الاداري يبين التنظيم الاداري للمؤسسة العامة ويمنحها الشخصية المعنوية، ويحدد نشاطها الاداري مع بيان مدى الرقابة الادارية عليها. كما يمكن ان تكون مؤسسات تجارية صناعية ذاتية التمويل تخضع للملكية العامة، وتقدم مختلف السلع والخدمات الخاصة للبيع وتعمل عادة على اساس تجاري. اظهرت الاحصاءات ان عدد المؤسسات العامة يبلغ 85، من بينها حوالى 74 مؤسسة عاملة، وهناك فقط 15 مؤسسة عامة لها مكاتب اقليمية في المحافظات اي ما نسبته 21% من المؤسسات العاملة. يخضع 60% من المؤسسات العامة لاجهزة الرقابة الادارية والمالية. اما اذا كان ثمة استثناء لبعض المؤسسات العامة ما يبرره كمصرف لبنان، فانه ليس هناك من سبب وجيه لاستثناء المؤسسات الباقية من خضوعها للرقابة.

الرئيس السابق لهيئة التشريع والاستشارات القاضي شكري صادر.

> **النصوص القانونية جيدة لكن التطبيق امر مختلف كليا**

■ ما هو مفهوم او تعريف القطاع العام، وما مدى ارتباطه بخدمة المواطن؟
□ وفقا لنص الدستور الذي ينظم كل السلطات، هناك السلطة التشريعية التي تسن القوانين والسلطة التنفيذية التي تنفذ هذه القوانين، وهناك السلطة القضائية التي تراقب حسن تنفيذها. من المعلوم ان هناك قطاعات خدماتية تقع على عاتق الدولة التي تديرها وترعى حسن تنفيذها والموافقة عليها، كالمعاملات الادارية الرسمية التي تسهر على قانونيتها، اي خضوعها للقوانين المرعية. القطاع العام يقوم بالخدمة العامة فيما الخدمات العامة موزعة على 30 وزارة. الوزارة تقسم الى مديريات ومصالح ودوائر واقلام ادارية، وهذه الهيكلية تحتاج الى موظفين يتمعتون بالكفاية المطلوبة. لذلك نرى ان العنصر البشري يوزع بحسب فئات وظيفية محددة، بدءا من الكتبة وصولا الى المدير العام. الادارة العامة لا تملك شخصية معنوية مستقلة. الدولة هي التي تملك هذه الشخصية، لانها تمثل المصلحة العامة وتنظيمها. لدى كل وزارة ملاك وظيفي معين تتم تعبئته مبدئيا بواسطة مجلس الخدمة المدنية ليقوم بخدمة المواطن، لأن جوهر عمل القطاع العام هو خدمة المواطن وليس التعالي عليه وفرض الشروط. لكل وزارة قوانينها وعلى الموظف تطبيقها. حاليا، المتطلبات الادارية اي الروتين الاداري، صعب وبطيء. لتخفيف الاعباء عن المواطن يتم اللجوء الى المؤسسات العامة اي التي تتمتع بتخصص معين، وبالاستقلال المالي والاداري الذي يعطي الشخصية المعنوية للمؤسسة العامة. هذا الامر تفتقد اليه الادارة العامة لانها ترتبط بالدولة. هناك ايضا المصالح المستقلة التي لديها في بعض الاحيان غايات او اهداف تجارية وصناعية لصالح الدولة، وتحقق تاليا الربح المادي الذي يعود لمصلحة الدولة التي تقوم بدورها باعادة تشغيله. لكن هناك التشويه الذي يلحق بالادارة العامة والمؤسسات والمصالح العامة، من حيث اختيار موظف القطاع العام. فقبل عام 1975 كان العنصر الاساس هو الكفاية، وكان للموظف شرف الخدمة العامة بكل ما تحمله هذه الخدمة من معنى، لكن اليوم تغير هذا المفهوم. كان حجم القطاع العام قبل سنة 1975 مقبولا وهو لم يتجاوز 50 الف موظف لعدد سكان بلغ 3 ملايين نسمة. هناك نسبة مقبولة بين عدد السكان والقطاع العام. اليوم، اضافة الى عدم اعتماد الخبرة وتغلب الطائفية على العلم والكفاية، شهد القطاع ادخالا عشوائيا للعنصر البشري الذي بات يشكل نسبة تتراوح بين 12 و15% من حجم القطاع العام، اي نحو 300 الف موظف، وهو عبء لا تستطيع الدولة تحمله. لتخفيف هذا العبء، الحل هو في اللجوء الى ترشيد القطاع الى حده الاقصى، بهدف تأمين الحافز وزيادة الرواتب للموظفين الاكفياء. هذا الامر يؤمّن عملا اكثر وانتاجية جيدة. من الملاحظ ايضا، ان الطابع الطائفي و"الاستزلامي" هو الذي غلب على القطاع العام من دون العودة الى القانون الذي يفرض الخضوع لامتحانات مجلس الخدمة المدنية ولنتائجه في عملية التوظيف في القطاع العام. النصوص القانونية جيدة، لكن التطبيق امر آخر مختلف كليا.

■ ما هو حجم القطاع العام بالنسبة الى الموازنة؟
□ لا يمكن ان يحتمل، لانه لا يوجد دولة في العالم مَن يتقاضى هذا العدد من سكانها (نحو 15%) رواتب رسمية، فكيف يمكنها الانصراف امام هذا الواقع الى تنفيذ مشاريع انمائية وانتاجية. هذا الاقتطاع من الموازنة العامة للرواتب يمنع الحديث عن الانفاق العام. المطلوب اذا وقف الكلفة القاتلة من طريق ترشيق الادارة العامة، وخفض عدد الموظفين حتى تتمكن الدولة من اعادة التوازن الى الموازنة. لا بد من الاشارة الى ان التعاطي مع الادارات العامة كان يتم على اسس انتخابية وليس تنموية، ومع ذلك استمر الوضع على غاربه ولم يتخذ اي اجراء لوقف هذا النزف الحاصل في موازنة الدولة. ولأن المسؤولين في الدولة سمحوا لفيروس الفساد بالتفشي، فقد نخر جسمها وتمكن منه واستحكم في كل مفاصلها، لأنه وجد مَن يحمي من يتعاطاه من الموظفين.

■ كيف يمكن تطوير هيكلية الدولة حاليا تمهيدا للوصول الى قطاع عام سليم ومعافى؟
□ وضع الرئيس فؤاد شهاب هيكلية الدولة في مفهومها العام، وانشأ هيئات الرقابة ومجلس الخدمة المدنية، وتمكن قدر الامكان من تنظيم الادارة. استمر هذا الاداء حتى في سنوات الحرب الداخلية، فاحتفظت الدولة بهيبتها وقدرتها رغم الانتقاص الذي طاولها بسبب وجود المليشيات المسلحة. لكن بعد الحرب، تغير الوضع وخسرت الدولة قدرتها وهيبتها، وتم تحميلها العبء المالي الكبير من المتنفذين، إما عبر تمويل السرقات او تغذية المناصرين. هذا الانتفاخ والاستزلام والهدر المالي يجب ان يتوقف.

■ هل يمكن ان يتحقق ذلك عبر الحكومة الالكترونية؟
□ كلنا يطمح الى وجود هذه الحكومة التي تسهل عمل المواطن وهي من الوسائل المهمة لمحاربة الفساد. بمعنى انها تمنع العلاقة المباشرة بين المواطن والموظف لاجراء المعاملات الرسمية. وما خطوات الامن العام التي تمت على صعيد تسهيل معاملات المواطنين، الا مثابة تأكيد مباشر على صعيد قطع العلاقة بين الموظف والمواطن. انطلاقا من هذه التجربة، يمكن ان تنطلق الحكومة الالكترونية. ثمة شركات متخصصة لديها الامكانات اللوجستية، تساعد على تنفيذ مثل هذه الفكرة التي نتمنى تحقيقها، الامر الذي يحتاج الى كفايات، علما انها متوافرة. الاهم من كل ذلك، يجب ان تتوافر النية لدى مَن في يدهم القرار لوقف الهدر الحاصل عبر الفساد. الحكومة الالكترونية تقطع دابر الفساد، وتكلفة تنفيذها متدنية جدا لكن المطلوب نية التنفيذ.

■ الدولة تملك كل القطاعات من مرافئ والمياه والمواصلات والطرقات والنفط، هذه عناصر جيدة لبناء اقتصادي متين. ما هو المطلوب لعودة الروح الى القطاع العام؟
□ في المبدأ هناك قضايا جيدة، لكن عند التطبيق تبدأ المحسوبيات. ان الاسلوب الوحيد لدعم القطاع العام وعودته الى الامساك بعملية الانفاق المجدية، هو في اعتماد طريقة B.O.T ، وهو مفهوم اقتصادي تم تنظيمه ووضعه ضمن اطار قانوني بعد تجربته ونجاحه، ومعتمد في كل بلدان العالم. اعتماد مثل هذه الطريقة يساعد الدولة على تنفيذ مشروع للصالح العام، من دون ان تتكبد اي تكلفة، لا بل بالعكس امنت جعالتها واستعادت المشروع بعد مدة العقد. ثمة مشروع يعرف بالشراكة ما بين الدولة والقطاع الخاص وتم وضع القانون له، وقد جاء اثر نصيحة من صندوق النقد الدولي ومن جميع الذين يتمنون النجاح للبنان، وهي طريقة منتجة. بما ان الدولة تاجر فاشل ولا تملك الادارة الجيدة، فان مثل هذه المشاريع لن تنجح. المطلوب ادارة خاصة لانجاح المؤسسات العامة، الصناعية والتجارية.