إقتصاد

الهيئات الناظمة أُقرّت على الورق وغابت عن الواقع حايك: حجر الزاوية في الإصلاح المفقود

في وطن انهكته الازمات وتاهت فيه بوصلة الاصلاح، لم تأت مطالب المجتمع الدولي، على رأسها صندوق النقد، كاملاءات غريبة عن الواقع، بل كمرايا صادقة لما كان يجب ان يكون منذ زمن. الشفافية، الحوكمة، والمسؤولية في ادارة المرافق العامة لم تكن يوما ترفا اصلاحيا، بل هي شروط حياة كريمة ودولة قابلة للبقاء

اختار لبنان ان يدار بلا مؤسسات رقابية مستقلة، بلا هيئات ناظمة تحفظ التوازن بين السلطات وتكبح جموح السياسيين. الهيئات التي كان يفترض ان تنظم قطاعات الكهرباء، الاتصالات، والطيران المدني، تركت في الادراج عمدا لأن وجودها يعني سحب الصلاحيات المطلقة من ايدي الوزراء وكسر احتكارهم للقرار.

"الامن العام" التقت الامين العام السابق للمجلس الاعلى للخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص زياد حايك.

■ ما هي الخلفيات القانونية والسياسية التي حالت دون تفعيل الهيئات الناظمة للكهرباء والاتصالات حتى اليوم؟

□ حال غياب الهيئات الناظمة في قطاعي الكهرباء والاتصالات وقطاع الطيران المدني، من دون تحقيق الاصلاحات المطلوبة، وذلك لأسباب تعود الى الخلفيات السياسية المسيطرة على هذه القطاعات التي تعاني من المشكلة نفسها، وهو ان الهيئة الناظمة تسحب جزءا من صلاحيات الوزير. لا يوجد أي وزير مستعد لتسليم جزء من صلاحياته الى هيئة ناظمة، لاسيما ان هذه الهيئة تعمل على تحرير السوق وتشجيع المنافسة في القطاع، وتسهر على ضمان عدم احتكار شركة معينة للخدمات، وخصوصا في قطاع الاتصالات. الوزراء غالبا ما يصرحون برغبتهم في تعيين مديرين عامين (اجراء)، ويقومون هم بتعيينهم او بفرضهم، كما يصرون على ابقاء قطاع الهاتف الخلوي تحت سلطتهم المباشرة او الكهرباء، ولا يريدون ان تنقل هذه الصلاحيات الى هيئة ناظمة مستقلة. هذا هو السبب الجوهري لعدم انشاء هذه الهيئات حتى اليوم. يرغب الوزير في تعيين المدير العام بنفسه، ولا يرغب في منح هذه الصلاحية لهيئة ناظمة.

الامين العام السابق للمجلس الاعلى للخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص زياد حايك.

> **الخصخصة والشراكة في مهب العرقلة السياسية**

■ ما هو أثر غياب هذه الهيئة على اداء المؤسسات من حيث الشفافية وجودة تقديم الخدمة؟

□ من المفترض ان يكون هناك شراكة بين القطاعين العام والخاص في ادارة خدمات الهاتف الخلوي مثلا، لكن حتى اليوم لم تتحقق هذه الشراكة، فالشبكات لا تزال تحت امر الوزير مباشرة. في الماضي، وجدت شركات مثل "اوراسكوم" و"تاتش"، لكن لم تكن بين هذه الشركات والدولة شراكة حقيقية، بل كانت هناك عقود ادارة فقط. يعتبر عقد الادارة من اسوأ انواع التعاون بين القطاعين العام والخاص، لكن معظم الوزارات تعتمد هذا النوع من العقود. فما هو عقد الادارة؟ هو اتفاق تطلب فيه الوزارة من شركة تنفيذ مهمة محددة لقاء بدل مالي ولمدة زمنية معينة، لا يفترض ان تتجاوز ثلاث سنوات، وغالبا ما تكون لمدة سنة واحدة فقط. قد لا يكون هذا النموذج سيئا في ذاته، ففي الفترات السابقة لاتفاق الطائف، كان الوزير يشرف على عمل المدير العام، وكان المدير العام يمثل الجهة التكنوقراطية التي تدير شؤون الوزارة وتشرف على تنفيذ السياسات. فحتى اذا ابرم المدير العام عقدا مع شركة ما، كان يتم ذلك بإشراف الوزير. بعد اتفاق الطائف، وخلال الحقبة السورية، تكرس نمط جديد في الحكم، اذ اصبحت الطبقة السياسية تفضل هذا النموذج وابقته ساريا حتى بعد عام 2005. اصبحت الفكرة ان الوزير هو المرجع الاساسي في الوزارة، وبات دور المدير العام مهمشا. المدير العام يعمل تحت وصاية الوزير، فاذا وافق على توقيع العقد يوقع معه، واذا لم يوافق يوقع الوزير وحده، ويكتفي بالإشارة الى "الموافقة المسبقة" او "التأكيد"، ويتجاوز المدير العام. حين بات الوزير هو صاحب القرار النهائي، غاب اي اشراف فعلي على هذه العقود، لاسيما عقود الادارة، مما انعكس سلبا على الشفافية، وعلى الية التعاقد، وادى الى تدهور مستوى الخدمات. اصبح الوزير هو الذي يقرر مع اي جهة يريد ان يوقع عقد الادارة. لم يتوقف الامر عند هذا الحد، بل تجاوز ذلك ليصبح الوزير قادرا على ابلاغ الشركة المتعاقدة معه بمن يريد توظيفه، فتقوم الشركة بتوظيف الاسماء التي يطلبها الوزير من دون اعتراض، لأنها في النهاية "تفوتر" كلفة التشغيل على الدولة. كل هذا يتم ضمن اطار عقد الادارة، الذي يعتبر من ابرز مداخل الفساد في الدولة، ولا يقتصر الامر على قطاع الاتصالات فحسب، بل يشمل قطاعات اخرى ايضا. ان الانتماء السياسي لا يغير شيئا في سلوك الطبقة السياسية، فالجميع يسعى الى الاستفادة من هذا الواقع، ما دامت السلطة الادارية محصورة في يد الوزير. اما اذا انشئت هيئة ناظمة، فانها تحل محل الوزير الذي كان يشرف سابقا على القطاع. فتصبح الهيئة هي الجهة المشرفة، وهي ليست شخصا واحدا، بل لجنة مؤلفة من اطراف عدة، ومن المفترض ان تعمل بشفافية اكبر. هذا يجعل من الصعب ممارسة الزبائنية او تمرير الصفقات كما كان يتم في السابق. الفرق الجوهري بين الهيئة الناظمة والوزير، انه يتمتع بالحصانة، فلا يمكن مقاضاته بسهولة او رفع دعوى ضده امام القضاء، بينما الهيئة الناظمة لا تتمتع بهذه الحصانة. ◄

مقال

الاقتصاد اللبناني في زمن رفع العقوبات

في بلد يرزح تحت ازمة مالية خانقة، ويكابد انهيارا غير مسبوق في بنيته الاقتصادية والنقدية، تبدو كل نافذة مغلقة مثابة فرصة ضائعة. ففي زحمة الازمات التي لا تنتهي، قل من يتوقف عند تلك العوامل الاقليمية التي تفاقم الوضع المحلي، ومن بينها العقوبات الدولية المفروضة على سوريا، التي ارخت بظلالها الثقيلة على لبنان، وان لم يكن مستهدفا بها بشكل مباشر.

فالجغرافيا التي لطالما كانت ميزة استراتيجية للبنان، تحولت الى عبء ثقيل في السنوات الاخيرة. فمع فرض عقوبات غربية صارمة على سوريا منذ العام 2011، وما تبعها من عزلة اقتصادية ومصرفية، تقلصت امكانات لبنان اللوجستية، واقفلت امامه الطريق البرية التقليدية نحو العراق والخليج العربي، مما حد من قدرته على لعب دوره الطبيعي كجسر تجاري ولوجستي في المنطقة.

لقد تضررت حركة التبادل التجاري، وتراجعت صادرات لبنان التي كانت تمر عبر المعابر البرية السورية، في ظل تعقيدات جمركية، وقيود مصرفية، ومخاطر قانونية تتعلق بإمكان مخالفة العقوبات. كما اجهضت مشاريع كان يعول عليها لدعم الاقتصاد اللبناني من خلال المشاركة في سلاسل التوريد، او الخدمات المرتبطة بإعادة الاعمار في سوريا.

اضافة الى ذلك، ادت القيود المفروضة على القطاع المصرفي السوري الى تقليص قدرة التجار اللبنانيين على تحصيل مستحقاتهم او تنفيذ تحويلاتهم المالية. فالتعامل مع الاسواق المجاورة بات محفوفا بالمخاطر القانونية، وسط غياب آلية مصرفية واضحة او بدائل موثوقة، ما دفع الكثير من الشركات الصغيرة والمتوسطة الى تجميد علاقاتها مع الخارج او حصرها في حدود دنيا.

في السياق ذاته، تعطلت حركة الشاحنات والبضائع عبر الحدود، مما كبد التجار تكاليف مضاعفة في النقل، وزاد الاسعار على المستهلكين اللبنانيين. هذه الاثار لم تقتصر على التبادل التجاري فحسب، بل طالت ايضا القطاعات الانتاجية والزراعية التي تعتمد على التصدير الموسمي، مما انعكس سلبا على دورة العمل المحلية وفرص التشغيل.

رغم بعض المؤشرات التي تتحدث عن مراجعة محتملة للعقوبات، او تخفيف تدريجي لها، الا ان لبنان لا يمكنه بناء استراتيجيات اقتصادية فاعلة الا اذا تمكن من تأطير تحركاته ضمن سياسات واضحة، ومؤسسات قادرة على ادارة الانفتاح بما يتماشى مع القوانين الدولية.

كما ان تحسين واقع المعابر البرية وتحديث البنى التحتية، سواء على مستوى الطرق او المرافئ او المناطق الحرة، يعتبر شرطا اساسيا لتحويل الموقع الجغرافي من عائق الى فرصة. فالعقوبات قد ترفع، والفرص قد تعود، لكن اذا لم تتوافر جهوزية مؤسساتية وفنية في الداخل، فان لبنان قد يبقى مجرد متفرج على ديناميات اقليمية تتشكل من حوله.

الفرص لا تمنح لمن ينتظرها، بل لمن يستعد لها. وفي زمن العقوبات والتحولات، وحدها الدول المستعدة تحول الجغرافيا من عبء الى مكسب، وتخرج من محنة الاقتصاد الى افق جديد من الفرص والتوازن.

عصام شلهوب

إقتصاد

■ هل يمكن ان تحل الهيئة الناظمة محل اجهزة الرقابة الادارية في الدولة؟
□ الهيئة الناظمة لا تحل محل الهيئات الرقابية العامة في الدولة، لكنها تتولى الصلاحيات الرقابية الخاصة بالوزارة المعنية فقط، اي داخل نطاق القطاع الذي تشرف عليه، مثل الاتصالات، او الكهرباء، او الطيران المدني. هذا هو المفترض ضمن اسس الحوكمة الرشيدة.

■ ما مدى تأثير غياب الهيئة الناظمة على مشاريع تطوير قطاعي الاتصالات والكهرباء؟
□ في قطاع الاتصالات، تم تعيين هيئة ناظمة في فترة سابقة، وما ان بدأت بممارسة مهامها حتى لاحظ الوزير انها تأخذ من صلاحياته، فسعى الى تعطيل دورها. اما الوزراء الحاليون، فربما يكونون اكثر استعدادا للعمل في هذا الاتجاه.

■ ما علاقة ذلك باصلاحات صندوق النقد الدولي؟
□ ان المطالب التي يطرحها صندوق النقد والمجتمع الدولي على لبنان لا تمثل شروطا خارجية تعسفية، بل هي مطالب داخلية منطقية ترتبط بمفاهيم الشفافية، الحوكمة الرشيدة، وحسن الادارة. هذه المطالب كان يجب على لبنان الالتزام بها منذ البداية، لكن الطبقة السياسية فضلت مصالحها الخاصة على مصلحة الدولة والمواطنين. من بين ابرز هذه المطالب انشاء هيئات ناظمة مستقلة وفعالة، خصوصا في قطاعات حيوية مثل الكهرباء، الاتصالات، والطيران المدني. فغياب هذه الهيئات يعوق تنفيذ المشاريع الكبرى ويمنع اقامة شراكات حقيقية بين القطاعين العام والخاص، لأن الاطر القانونية المعتمدة غير كافية، وغالبا ما يتم التحايل عليها.

■ هل الشراكة بين القطاعين العام والخاص والخصخصة تدخل ضمن هذا التحايل؟
□ خلال 13 عاما من العمل كأمين عام لمجلس الخصخصة، لم ينفذ اي مشروع خصخصة فعلي بسبب تدخل الوزراء ومصالحهم. حتى خصخصة قطاع الاتصالات لم تتم بشكل فعلي، بل من خلال عقود شراكة غير فعالة، اديرت بطريقة لا تخدم السوق او المواطن. فالشركات الخاصة لم تحصل على حرية النمو او القدرة على المنافسة. رغم اقرار قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص عام 2017، حاولت الحكومات اللبنانية التحايل عليه، كما حدث في ملف معمل دير عمار، حيث منح عقد بالتراضي لشركة من دون الرجوع الى القانون، مما ادى الى تعثر المشروع نتيجة الطعن في شرعيته من المصارف والمؤسسات الممولة.

> **غياب الهيئات الناظمة عقبة امام الشفافية والاصلاح**

■ هل هناك نماذج اخرى من الفشل بسبب الفساد السياسي؟
□ تكرر سيناريو الفشل في قطاع الطاقة، حيث فشلت محاولة الاستفادة من هبة قطرية لبناء معامل كهرباء، بسبب تدخلات سياسية وطلب عمولات من مسؤولين لبنانيين. ادى ذلك الى انسحاب الجانب القطري الذي رفض التورط في فضائح فساد.

■ هل يمكن اعتبار تغييب الهيئات الناظمة جزءا من سياسات الهيمنة على الموارد العامة؟
□ غياب الهيئات الناظمة اتاح بيئة خصبة للفساد، اذ لا توجد آلية شفافة للرقابة. في المقابل، كان يمكن للهيئة ان توفر رقابة جماعية، وتمكن المتضررين من الطعن في القرارات المشبوهة، مع اخضاعها بدورها لرقابة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة. على الرغم من مرور سنوات على طرح فكرة انشاء الهيئات الناظمة، تواصل القوى السياسية المماطلة في تنفيذها، بذريعة الحاجة الى تعديل القوانين. لكن الحقيقة ان هذه القوانين تقدم مبادئ عامة قابلة للتنفيذ، ولا تتطلب اكثر من تطبيق فوري مع تعديلات طفيفة لاحقا. هذا التهرب يهدف اساسا الى ابقاء الصلاحيات بيد الوزير، الذي لا يريد التخلي عنها لصالح هيئة مستقلة. في الجوهر، تكمن الازمة في ان الهيئة الناظمة تسحب جزءا من صلاحيات الوزير، لاسيما تلك المتعلقة بإدارة السوق ومنع الاحتكار. لذلك، يرفض الوزراء التنازل عن سلطة تعيين المديرين العامين او السماح لجهات مستقلة بالإشراف على قطاعات الاتصالات والطاقة. بعد اتفاق الطائف، تحول دور المدير العام الى وظيفة شكلية، خاضعة لسلطة الوزير المطلقة، مما اضعف الرقابة وادى الى تراجع كبير في جودة الخدمات العامة.

■ كيف يؤثر غياب الهيئات الناظمة على جذب الاستثمارات الى قطاعي الطاقة المتجددة او الاتصالات الرقمية؟
□ غياب الثقة في مؤسسات الدولة اللبنانية يشكل عائقا كبيرا امام جذب الاستثمارات. منذ التسعينات، لم تنجح اي شركة اجنبية في الاستثمار في لبنان من دون الدخول في نزاعات قانونية مع الدولة. ادى ذلك الى دفع تعويضات باهظة، كما حصل مع الشركات الخليجية التي حصلت على 150 مليون دولار من لبنان بسبب انتهاك العقود. لو التزمت الدولة بعقودها، لكانت الشركات اللبنانية اكتسبت صدقية، واسهمت في تطوير الاقتصاد. لتحقيق اصلاح حقيقي وجذب الاستثمارات، يجب اعادة بناء الثقة من خلال تشكيل هيئات ناظمة فاعلة، وتعيين الكفايات في المواقع المناسبة. يتطلب بناء هذه الثقة خطة عمل جدية تستمر 5 سنوات على الاقل، يشهد خلالها القطاع العام اعادة هيكلة فعلية. لا يمكن استمرار الهيمنة السياسية على مؤسسات الدولة. النظام السياسي اللبناني يعاني من بنية فساد مترسخة، لا تحل بمجرد تغيير الاشخاص. فحتى المبادرات الرمزية مثل تعيين وزير لمكافحة الفساد، لم تثمر عن اي نتائج ملموسة، اذ لا يكفي التصريح بالرغبة في الاصلاح من دون تعديل بنية الحوكمة نفسها. الوزير في النظام السليم لا يجب ان يمتلك سلطة تنفيذية مباشرة، بل يجب ان يشرف سياسيا على عمل المدير العام، الذي يتولى بدوره الادارة التقنية والفنية. لكن في لبنان، الوزير هو صاحب القرار التنفيذي ما يجعله يتحكم بكل تفاصيل العقود والقرارات.

ع.ش.