فاعلية الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية في لبنان

د. انطوان حداد

الاستنتاج الرئيسي الذي يمكن أن نخرج به من دراسة الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية الرئيسية (التعليم والصحة)، وبشكل خاص على الخدمات الاجتماعية الأساسية، ان المشـكلة ليسـت، علـى الأقل حاضرا، في حجم الإنفاق المطلق أو النسبي، وإنما في تدني مسـتوى كفاءتـه خصوصا لناحية ضعف فاعلية الخدمات التي يغطيها القطاع العام وارتفاع كلفتها. ويستند هذا الاستنتاج إلى عدد كبير من الاعتبارات أهمها:

١- أن الإنفاق الوطني على الخدمات الاجتماعية الرئيسة (التعليم والصحة) يشكل في الوقت الحاضر حوالي ٢٠ % من الناتج المحلي القائم، حصة الإنفاق الحكومي (أو العام) منه حوالي ٣١ %، أي حوالي ٦،١ % من الناتج المحلي القائم (انظر الجدول رقم ١).

٢- أن لبـنان، وأن كان قد استطاع أن يحقق تحسنا واضحاً في مؤشراته الاجتماعية الأساسـية بالرغم من سنوات الحرب الطويلة والمدمرة، فإن هذا التحسن بقي، خصوصاً في مجال التعليم الرسمي، على المستوى الكمي. وفي جميع الأحوال فإنه بقي تحسناً على الصعيد الإجمالي فالدارسات المسحية التي أجريت مؤخراً كشفت عن تفاوتات كبيرة ما تزال قائمة بين المناطق اللبنانية على صعيد المؤشرات الاجتماعية ككل وليس فقط التعليمية والصحية.

٣- ان كلفة الخدمات التي يغطيها الإنفاق الحكومي كانت ولا زالت مرتفعة جداً. هذا يظهـر في ما يتعلق بالتعليم، من خلال مقارنة كلفة التلميذ الواحد في التعليم الرسمي والتعليم الخـاص بشقيه المجاني وغير المجاني. ويظهر أيضاً في ما يتعلق بالعناية الصحية بوضوح اكثر من خلال بنية القطاع الصحي في لبنان، والفروقات الكبيرة في كلفة العناية التي تغطيها مختلف الجهات الرسمية الضامنة، وكذلك من خلال المقارنات الدولية.

٤- إن إعادة هيكلة الإنفاق العام، وكذلك النظام الضريبي، هي لا شك من الضرورات القصـوى فـي لبنان في الوقت الحاضر. إلا أن ما يمكن ان ينتج عن إعادة الهيكلة هذه من مـوارد مالـية إضافية ومن وفورات في الإنفاق، من الأولى أن يصب في مجرى دفع عملية الـنمو الاقتصـادي وتقلـيص العجـز في الموازنة. ليس فقط لأن مستوى الإنفاق الحكومي الاجتماعـي مرتفع بل لأن الركود الاقتصادي وتراكم الدين العام بلغا حداً لا يمكن الاستمرار معه.

٥- لا شـك ان لعدم كفاءة الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية وهامش الهدر الواسع فيه أسباباً كثيرة خاصة بكل من القطاعات المعنية على حدة، إلا أنه بالإمكان إدراجها جميعاً ضمن عدد محدود من الأسباب العامة أهمها:

ا- غياب السياسة الاجتماعية الشاملة والمتكاملة.

ب- غياب السياسات القطاعية الشاملة والمتكاملة.

ج- الـتعددية الغير مبررة غالبا في تقديم الخدمات نفسها، والتداخل والتشابك في الصلاحيات في العديد من المواقع،

د- الضـعف المؤسسـي لإدارة تخصـيص الموارد والإشراف على إنفاقها ومراقبتها وتقييم النتائج.

والسـبب الأخـير يعـود إلـى تدني مستوى الكفاءة الإدارية والفنية على مستوى القيادة في القطاعـات المعنـية وشـغور العديد من المواقع الإدارية والفنية المرتبطة، وغياب المعايير والمقايـيس الموضوعية، والاستعاضة عنها بمعايير المصلحة الخاصة والشخصية أو السياسية الفـئوية، بالترافق مع انعدام الشفافية في المعلومات والبيانات وغياب آليات المسائلة المنهجية الغير ظرفية.

علـى هذا الأساس لا يمكن للاقتراحات الهادفة إلى تحسين كفاءة الخدمات الاجتماعية (لا سـيما الأساسـية مـنها) وجعلها اكثر فعالية وتأثيراً وأقل كلفة، ان تقتصر على عدد من التغيـيرات ذات الطـابع الكمي أو الفني التي تتناول هذا الجانب أو ذاك من الإنفاق الحكومي على القطاع المعني، أو هذا الجانب أو ذاك من الإطار التنظيمي الإجرائي للقطاع، وإنما عليها أيضـا أن تتناول الإطار العام السياسي التوجيهي والمؤسسي الذي تعمل من ضمنه القطاعات الاجتماعية.

الاقتراحات والتوصيات:

على المستوى العام (السياسي-التوجيهي-المؤسسي):

ان دواعـي الكفـاءة فـي الإنفـاق الاجتماعي، والفاعلية والعدالة في تقديم الخدمـات، تقتضـي قـبل كل شيء بلورة رؤية استراتيجية أو سياسة عامة للحكومة شاملة ومتكاملة على الصعيد الاجتماعي العام وعل الصعيد القطاعي. وأن تكون هذه الرؤية أو السياسة:

أولا: واضحة ومحددة الأهداف والوسائل والمراحل الزمنية،

ثانياً: ان تكون موضوع التزام حقيقي من قبل السلطات العامة،

ثالثا: ان تحظى بتوافق اجتماعي وسياسي واسع.

وفي هذا الإطار نقترح ان تركز السياسة العتيدة على المسائل التالية:

أ – تحديد واضح لدور كل من القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع الأهلي (المجتمع المدنـي) على صعيد الاضطلاع بتقديم الخدمة وعلى صعيد تمويلها، مع التشديد على وجـوب وضـع الأطر المناسبة للتعاون والتنسيق بين القطاعين والالتزام بالعمل من ضمنها.

ب – إعطـاء الأولويـة المطلقة في الإنفاق الحكومي الاجتماعي للخدمات الاجتماعية الأساسية.

ج – تركـيز الإنفـاق الحكومي الاجتماعي في دائرتين هما عموماً متقاطعتين: دائرة الفـئات الفقيرة وذوي الدخول المتدنية، ودائرة المناطق التي تعاني من الحرمان على صعيد الخدمات الاجتماعية الأساسية ومن انخفاض المؤشرات الاجتماعية فيها مقارنة بالمناطق الأخرى، نعني أقضية: عكار والضنية في الشمال بعلبك والهرمل في البقاع مرجعيون وبنت جبيل في الجنوب، وبعض أحياء طرابلس وضواحي بيروت. وأفضل طـريقة للنهوض بأوضاع هذه الفئات والمناطق هي وضع برامج خاصة بها للنهوض بالخدمات الاجتماعية الأساسية فيها.

د – تمكيـن الوزارات المعنية، كل في قطاعها، من لعب دور ناشط في تنظيم شؤون القطاع العام وخصوصاً فيما يتعلق بوضع معايير محددة لنوعية الخدمة والرقابة على أسـعار الخدمـات المقدمة، والتنسيق فيما بين جميع الأطراف العاملة في حقل تقديم الخدمات الاجتماعية.

هـ – إشـراك السـلطات والمـنظمات الأهلية وغير الحكومية في إدارة وتمويل المؤسسات الحكومية المقدمة للخدمات الاجتماعية.

ولكي يتمكن القطاع العام من الاضطلاع بهذه المهمات يجب ان تتوفر له:

أولا: الموارد البشرية الكفؤة والقادرة إدارياً وفنياً وعلمياً على وضع الخطط والبرامج ومـتابعة تنفـيذها وتقويم نتائجها. ولهذه الغاية يبدو من الضروري ملء الشواغر في المراكـز القـيادية في الوزارات المعنية بذوي الخبرة العالية في المجالات المذكورة، ومضاعفة الجهود في إعادة تأهيل وتدريب الكادر الموجود.

ثانـياً: يجب ان تتوفر للقطاع العام قاعدة المعلومات والبيانات اللازمة لأخذ القرارات الصـائبة على جميع المستويات. ولهذه الغاية يبدو من الضروري العمل على تطوير أنظمة معلومات حديثة في كل من الوزارات المعنية لتشمل أدنى مستوى لتقديم الخدمة

(مدرسـة، مركـز صحي). ومن الضروري القيام بإجراء تعداد شامل للسكان يمكن الحكومـة مـن أن تستهدف بشكل افضل بإنفاقها الاجتماعي الفئات والمناطق الأكثر حاجـة، علمـاً أن لبـنان أصبح البلد الوحيد في العالم الذي لا يقوم بتعدادات دورية للسكان.

ثالثاً: إبقاء القطاع العام بمنأى عن التدخلات السياسية الفئوية.

الاقتراحات المتعلقة بوزارة المال:

تبيـن أن هـناك صعوبة في تكوين صورة واضحة ودقيقة عن الإنفاق العام في لبنان وخصوصاً الإنفاق الاجتماعي منه وعلى الأخص الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية. ولا يخفـى مـا للمعلومات والبيانات الدقيقة من أهمية في عملية صياغة القرارات الحكومية الصائبة. من هنا فإن قائمة الاقتراحات لترشيد الإنفاق الحكومي بشكل عام والإنفاق الاجتماعي مـنه بشكل خاص يجب أن تبدأ بالاقتراحات التي تصب في جعل البيانات العائدة لهذا الإنفاق اكثر شمولاً وتفصيلاً وشفافية وأهمها:

١- أن تعمل وزارة المال على إعادة تركيز الموازنة العامة وحسابات الخزينة على مفاهيمها الأساسية الثلاثة: الشمولية والسنوية والشفافية. مما يستدعي العمل على إخراج جديد لحسابات الموازنـة يُظهر الإنفاق العام الفعلي بمجموعة، ويظهره أيضاً موزعاً وظيفياً واقتصادياً بشكل مفصـل وحسـب معايير ومقاييس ومفردات موحدة تتيح المقارنة بين القطاعات والوزارات والمناطق المختلفة، وتتيح متابعة التغييرات التي يمكن أن تحصل مع مرور الزمن في مختلف بـنود الإنفـاق ومجامـيعه. ومن المفيد إرفاق الإخراج الجديد للموازنة بدليل يتضمن شرحاً للمصـطلحات وإرشاداً لمختلف الوزارات والإدارات الرسمية لكيفية وضع وإخراج موازناتها السنوية.

٢- إخضاع موظفي الوزارات المختلفة المكلفين إعداد الموازنات العائدة إلى وزاراتهم، كذلك موظفـي وزارة المال المكلفين التنسيق مع هؤلاء، لدورات تدريب مكثفة تبرز الجوانب الغير محاسبية في الموازنة وأهميتها.

الاقتراحات المتعلقة بوزارة التربية:

ان مستوى الإنفاق الحكومي على الخدمات التعليمية الأساسية هو أعلى من المطلوب. وبالتالي فإنه في الوقت الحاضر لا يحتاج إلى موارد إضافية، وإنما على العكس يمكن تحقيق قدر كبير نسبياً من الوفر في هذا الإنفاق متى جرى العمل على ترشيده بصورة جدية. غير ان الوفر الذي يمكن يحصل يجب أن يصب بالدرجة الأولى في تنفيذ خطة إلزامية ومجانية التعليم

الأساسي. ولكن تحسين نوعية التعليم الرسمي واستمرار زيادة الطلاب عليه يجب ان يترافقا في المـدى المتوسط مع إلغاء المنح المدرسية لأولاد العاملين في القطاع العام والسعي إلى زيادة مساهمة السلطات والهيئات المحلية في تمويل القطاع الرسمي.

أما أهم الإجراءات التي يمكن البدء بتنفيذها في مجال ترشيد الإنفاق الحكومي الحالي على التعليم العام ما قبل الجامعي فهي التالية:

١- معالجـة الفائض في عدد المعلمين بإيقاف التوظيف وتحديد معدل وطني لعـدد التلامذة للمعلم الواحد. وبعدها يصار إلى اختيار الأكفاء وتوزيعهم على المـدارس حسـب الحاجة، مع اتخاذ تدابير لإعادة تأهيل وتدريب هؤلاء. أما الفـائض فيمكـن توجـيهه لملء الوظائف الشاغرة في الدولة أو تقديم بعض الحوافز لهم لترك الوظيفة بشكل مبكر.

٢- إعـادة النظر في الخريطة المدرسية في ضوء مقاييس تحدد عدد التلاميذ للصف الواحد وعددهم في المدرسة. مما يستدعي إغلاق الكثير من المدارس الصغيرة ودمجها بمدارس أخرى رسمية أو أهلية.

٣- إنشـاء إدارة موحدة ومستقلة للتعليم الأساسي تشمل المرحلتين الابتدائية والمتوسطة.

٤- العمـل في مرحلة لاحقة على إحداث وحدة للتخطيط التربوي تتمثل فيها جمـيع الأجهـزة المعنية بالتربية تكون مهمتها إجراء الدراسات الضرورية لتحسين أداء النظام التربوي.

أمـا أهم الإجراءات التي يمكن البدء فيها على صعيد ترشيد الإنفاق على التعليم ككل فأهمها:

١- إعادة دمج الوزارات الثلاث المعنية بالتعليم.

٢- ضبط التوسع العشوائي في التعليم العالي ووضع إطار لربطه باحتياجات سوق العمل.

٣- الاسـتمرار في عملية توحيد فروع الجامعة اللبنانية والحد من الانتساب الشكلي إليها بربط هذا الانتساب بالحصول على معدلات معينة في الامتحانات النهائية لمرحلة التعليم الثانوي، أو إجراء امتحانات دخول في الكليات التي لا تعتمد حاليا هذا النظام.

<u>الاقتراحات المتعلقة بوزارة الصحة:</u>

ان مستوى الإنفاق الحكومي على الصحة مرتفع جداً، لكن الجزء الذي يذهب منه للخدمات الصحية الأساسية قليل، وأن الحاجة إلى توسيع هذه الخدمات وتعزيزها لا تزال كبيرة --خصوصاً ما يتعلق منها ببرامج الصحة المدرسية والعناية بصحة الأم والطفل، وحملات التوعية والإرشاد الصحي-- مما يستوجب توفير موارد إضافية للإنفاق على هذه الخدمات. ومن الطبيعي أن يكون مصدر هذه الموارد ترشيد الإنفاق على الخدمات الصحية الأخرى، خصوصاً الاستشفاء، نظراً لهامش الهدر الكبير في هذا الإنفاق. أما الإجراءات التي يمكن البدء باتخاذها في هذا المجال فهي عديدة وهذه أهمها:

١- التخلي عن الأسلوب الحالي لتعاقد وزارة الصحة مع المستشفيات الخاصة، واعتماد أسلوب آخر أقل كلفة كأسلوب التعاقد حسب حجم موازنة مقطوع يحدد على أساس تشخيص نوع الخدمة مسبقاً.

٢- تطوير نظام يحصر تقديمات وزارة الصحة الاستشفائية بمستحقيها. والنظام الذي يحظى بتأييد واسع بهذا الخصوص هو نظام البطاقة الصحية.

٣- دمج أنظمة التأمين الصحي الحكومية في نظام واحد. وقد يكون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو الإطار المناسب للدمج، نظراً لكونه الأدنى كلفة حتى الآن، ويمكن أن يصبح الإطار الأنسب بعد إعادة تأهيله، على ان يرافق هذا الدمج توحيداً لنسب التغطية.

٤- تقليص لائحة عدد الأدوية المتداولة.

٥- تعزيز المنافسة في سوق الدواء، وأفضل طريقة لذلك هي تفعيل المكتب الوطني للدواء. وإلا فالضرورة تستدعي العمل على تقليص هامش الربح الواسع لتجار الجملة والمفرق.

٦- عدم التوسع في الوقت الحاضر في إنشاء مستوصفات ومراكز صحية حكومية والاقتصار في ذلك على المناطق التي تحتاجها فقط على أن يترافق ذلك مع تفعيل الموجود من هذه المستوصفات والمراكز، وتحسين نوعية خدماتها وخصوصاً تعزيز دورها كمقدم للخدمات الصحية الأساسية. وفي هذا المجال يقتضي الأمر درجة عالية من التنسيق مع وزارة الشؤون الاجتماعية والمنظمات الأهلية غير الحكومية التي ترعى العدد الأكبر من المستوصفات والمراكز.

٧- الاستمرار في تنفيذ برنامج إنشاء وإعادة تأهيل المستشفيات الحكومية شرط إعطاء الأولوية بهذا الخصوص للمناطق التي تفتقر إلى مستشفيات، والانسحاب التدريجي من نظام التعاقد مع المستشفيات الخاصة.

٨- وفـي مرحلة لاحقة تطوير نظام للضمان الاجتماعي يشمل سائر الفئات التي لا تشملها أنظمة الضمان الموجودة حالياً.

الاقتراحات المتعلقة بوزارة الشؤون الاجتماعية:

يمكن تلخيص أهم الإجراءات التي يمكن الأخذ بها في إطار ترشيد الإنفاق على وزارة الشؤون الاجتماعية عل الوجه التالي:

١- تحسين استهداف الفئات الضعيفة (المعوقين، الأيتام، المسنين، المشردين، المنحرفيـن الخ)، عن طريق إعادة تعريفهم بدقة واعتماد معايير موضوعية لتقرير الحاجات الأساسية لكل فئة وبالتالي تحديد قيمة المساعدة وتصميم عقود نموذجـية مـع الهيـئات الأهلية، ووضع لائحة تفصيلية بالشروط المطلوب توفرها لدى مؤسسات الرعاية.

٢- إعـادة تحديـد دور وزارة الشـؤون الاجتماعـية في مساعدة الطلاب المنتسـبين إلى التعليم المهني الخاص خصوصاً في المرحلتين الثانوية والعليا مـن هذا التعليم، واللتين تكلفان الوزارة اكثر من ٢٤ مليار ليرة (نحو ٢٦% مـن إجمالـي موازنـة الوزارة لعام ١٩٩٨) منها حوالي النصف ينفق على التعلـيم الخارجـي الذي لا يخضع لمعايير الأفضلية الاجتماعية. وعليه فمن الممكن أن تقوم الوزارة تدريجياً بالتخلي عن هذه المهمة لصالح وزارة التعليم المهني والتقني.

٣- مـراجعة خطـة انتشار مراكز الخدمات الإنمائية وإجراء تقييم للفاعلية الداخلـية (حسـن التسـيير) والفاعلية الخارجية (الطلب الاجتماعي) للمراكز القائمـة حالـياً وعددها ٥٨ مركزاً مع فروعها الـ٥٧، والتركيز في مرحلة انتقالـية (يبين سنتين وثلاث سنوات) على إنجاح المراكز والفروع المتوسطة والمرتفعة الفاعلية، والإقفال الموقت للمراكز والفروع ذات الفعالية المنخفضة والتي تشمل اغلب الظن اكثر من نصف عدد المراكز والفروع القائمة.

٤- وقـف الـتجديد شبه التلقائي لعقود المشاريع المشتركة مع الهيئات غير الحكومية، وربط التجديد بتقييم شامل لها لتحديد فاعليتها وعلى أساس معايير موضوعية.

٥- إجـراء تقيـيم لفاعلـية الـبرامج التي تستكمل خدمات الرعاية الصحية والتعليمية التي تقدمها الوزارة، والتأكد من جدوى استمرارها في المساهمة في

تمويلها (مثل المراكز الصحية الاجتماعية التابعة للنقابات العالمية التي تكلف الوزارة نحو ٣٠٠ مليون ليرة).

٦- التوقف عن دعم المشاريع ذات الطابع الإنشائي إلا في القرى والبلديات التي ما زالت تفتقد إلى البلديات.

لكن ترشيد الإنفاق في وزارة الشؤون الاجتماعية لا يجب أن يتوقف عند هذه الإجراءات وإنما يقتضي أن تستخدم الوفورات من أجل تعزيز نواحي أخرى من شأنها تحسين فعالية هذه الوزارة. وفي مقدمة الاقتراحات التي تندرج في هذا السياق:

١- ملء بعض الشواغر الحساسة في ملاك الوزارة خصوصاً في الوظائف ذات الطابع التخطيطي والإشرافي والرقابي، وتأمين حد أدنى من التجهيزات اللازمة لتسهيل القيام بهذه الوظائف.

٢- توجيه عناية اكبر للفئات الضعيفة غير المعوقين والأيتام لا سيما ضحايا الانحراف والمسنين والمشردين.

٤- تطوير البرامج والمشاريع الإنمائية النموذجية المتعددة الاختصاص والمتنوعة النشاط مثل مشروع مكافحة الفقر وتحسين أحوال المعيشة الذي ينفذ بالمشاركة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

****

الجدول رقم ١

الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية والخدمات الاجتماعية الأساسية (١٩٩٨)

	النسبة من مجموع إنفاق الموازنة دون خدمة الدين%	النسبة من مجموع الإنفاق الحكومي دون خدمة الدين%	النسبة من الناتج المحلي القائم (%)
الإنفاق الحكومي على التعليم	٢٢,٢	١٤,٤	٣,٩
الإنفاق الحكومي عل التعليم الأساسي	١٣,١	٨,٤	٢,٣
الإنفاق الحكومي على العناية الصحية	١١,٦	٧,٨	٢,٢
الإنفاق الحكومي على العناية الصحية الأساسية	١,٦	١,١	٠,٣
مجموع الإنفاق الحكومي على التعليم والصحة	٣٣,٨	٢٢,٢	٦,١
مجموع الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية الأساسية	١٤,٧	٩,٥	٢,٦