

مبادئ الشراكة بين "المجتمع المدني" و"الحكومة" في لبنان

قراءة عامة

د. جميل معوض

توضيح:

تم إنتاج هذه الورقة فقط بغرض تقديم نظرة عامة وأساسية حول واقع الشراكات بين المجتمع المدني والحكومة اللبنانية، ولتأمين معلومات أساسية لورشة العمل الوطنية لمنظمات المجتمع المدني التي عقدت في بيروت في أكتوبر 2019.

مقدمة عامة

تعتبر السياسات العامة، من منظور كلاسيكي-تقليدي، "كل خطوة تقوم أو لا تقوم بها الحكومة". وعلى أهمية هذا التعريف نظراً لأنه يحدد إدارة الشأن العام وإدارة أمور المجتمع بالحكومة، إلى أن حقل دراسة السياسات العامة كحقل معرفي قائم بمحد ذاته، لم يعد ينحصر بدراسة اللاعبين الرسميين (الدولة ومؤسساتها)، لا بل توسع ليشمل أطراف أخرى غير رسمية كالقطاع الخاص وأصحاب العمل والجمعيات التي لا تبغى الربح الخ. من هذا المنطلق، تنامي في العقود الأخيرة الخطاب الداعي إلى تأسيس "الشراكة" بين مختلف الأطراف الفاعلة في المجتمع والحكومة من أجل رسم السياسات العامة. وأصبح مطلب "الشراكة"، خصوصاً من قبل المجتمع الدولي، عنصراً أساسياً من خطاب التنمية ومسارات رسم السياسات العامة، لا بل يكاد يكون شرطاً من أجل التمويل وتحقيق سياسات أكثر تشاركية وتمثيلاً لجميع فئات المجتمع. من هذا المنظار، تهدف هذه الشراكة، أكانت شكلية أم حقيقية، إلى توسيع مساحة الحوار (لتشكيل ضمناً الحوار المجتمعي) من أجل ابداء الرأي - أي رأي - في المواضيع المطروحة، قبل بلورة السياسات العامة حولها.

في الواقع، فموضوع الإصلاح (السياسي، القضائي، الاقتصادي...) لم يعد شأنًا محصوراً في النخب السياسية فقط، لكنه تحول إلى إخراج لعملية مجتمعية شاملة تشارك في وضعها، إلى جانب السلطات الرسمية، الأحزاب والنقابات ومؤسسات المجتمع المدني والإعلام ...

من هنا، أضحت "الشراكة" بين المؤسسات الرسمية من جهة والمجتمع المدني مكوناً أساسياً لسياسات عامة واستراتيجيات التنمية الخ. وهنا على سبيل المثال لا الحصر نذكر ما جاء في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية للعام 2000، والذي تضمن أحد بنوده مطلباً بإقامة "شراكات متينة مع القطاع الخاص ومع منظمات المجتمع المدني، سعياً إلى تحقيق التنمية والقضاء على الفقر". فعلياً أصبحت التنمية والقضاء على الفقر مسؤولية مشتركة بعيداً عن أحادية الدولة.

في طبيعة الحال، ينعكس هذا الخطاب على الواقع اللبناني حيث ازدادت محاولات عدة من أجل إشراك المجتمع المدني في مسارات حول السياسات العامة منذ اقله سنوات ما بعد الحرب أكان بشكل مباشر (وزارة البيئة مثلاً، لجان، مسارات...) أو بشكل غير مباشر (استشارات، أخذ آراء الخبراء حول موضوعات معينة الخ...).

طبعاً تحمل هذه القراءة بمضمونها طبوية معينة لا بل شقاً معيارياً يضيفي بعداً إيجابياً لمنطلقات الشراكة المنشودة. بيد ان الحقيقة تختلف عن ذلك وهي في الواقع تخفي ورائها العديد من المطبات السياسية التي عادة ما يخفيها الطابع التقني لمفهوم الشراكة.

من هنا، لا بد من طرح السؤال التالي: كيف للشراكة أن تكون حقيقة، بشكل أن لا تستغلها السلطات الرسمية من أجل اضعاء طابع ديمقراطي على مسار السياسات العامة (أمام الممولين، أو المجتمع بشكل عام...)، لكن فعلياً تكون نتائجها بعيدة كل البعد عن تحقيق حاجات المجتمع لصالح مصالح أقلية معينة (أكانت سياسية، مالية، أو دينية...)?

يأخذنا هذا التساؤل إلى سؤال أكثر تعقيداً في لبنان: ما معنى السياسات العامة في لبنان، في بلد يقال عن دولته بأنها "ضعيفة"، وقوانينها المتعلقة ببعض الحقوق الأساسية هي قوانين ترعاها الطوائف (قانون الأحوال الشخصية...)?

أخيراً، وفي حين يتغنى البعض بحرية الجمعيات المدنية في لبنان (قانون العام 1909) مقارنة ببلدان عربية أخرى، ما مدى فعالية هذه الجمعيات وطبيعة عملها وهل هي مدركة لأبعاد عملها؟ وكيف نوفق بين مبدأ الحرية ووجوب توفر شروط معينة لترعى عملها (من أجل أن يكون عملها منظماً عملاً بمبدأ الشفافية والمحاسبة)? هل ترقى هذه الجمعيات بعملها ليتضم مساهمتها في النقاش حول السياسات العامة (المشاركة في القرار وصنعه).

طبعاً هذه الأسئلة لا تهدف الى ضرب مفهوم "الشراكة" بشكل عام وتفريغه من معناه. في الحقيقة هي محاولة تدفعنا لتفكيك هذا المفهوم بغية تطوير معايير هادفة لتحقيق شراكة حقيقة. معايير يلتزم بها ليس فقط ما يسمى "المجتمع المدني" لكن أيضاً "المؤسسات الرسمية (الوزارات)، والعكس صحيح. اذا، هي معايير وفي حال توفرت لا بد لجميع الاطراف من الالتزام بها، وعدم استخدامها كسيف مسلط من قبل مؤسسات الدولة باتجاه المجتمع المدني (والتي تترجم عادت بالتشنج أو غياب الثقة)، أو من قبل المجتمع المدني تجاه المؤسسات الرسمية (التي تترجم في بعض الحالات في عدم التخاطب مع السلطة السياسية بصفتها فاقدة للشرعية).

تعتبر هذه الورقة، ورقة خلفية لفتح النقاش حول السبل الأفضل لتبني معايير من أجل تعزيز المشاركة في رسم السياسات العامة، في كافة مراحلها بدءاً من الصياغة وتطوير الاقتراحات وصولاً إلى التنفيذ ومتابعته من خلال التقييم. وبالرغم من أن هذه الورقة تقدم بعض دراسات الحالة عن تجارب شراكة شهدتها لبنان إلا أنه

لا بد من التعمق أكثر في هذه الحالات من خلال بحوث معمقة من أجل استخلاص العبر حول النتائج الإيجابية والسلبية لكا منها.

تنقسم هذه الورقة إلى أربع أقسام. القسم الأول، يحدد تاريخ تطور المجتمع المدني من باب التغيرات التي طرأت عليه لكن من دون عزله عن طبيعة الدولة والعقد الاجتماعي الذي يربطها بالمجتمع. القسم الثاني، يتطرق الى معنى ان يكون هنالك سياسات عامة في لبنان ودور كل من الحكومة أو المجتمع المدني في تطويرها. القسم الثالث يتناول، من خلال منظار نقدي الاطر المؤسساتية - القائمة أو المستحدثة - التي تقوم بمأسسة العلاقة بين المجتمع المدني والدولة مع أخذ حالات معينة كدراسة حالة (لجنة فؤاد بطرس، عقود الشراكة مع وزارة الشؤون الاجتماعية، المجلس الاقتصادي الاجتماعي). أخيراً تقدم بعض المبادئ العامة التي لا تعتبر ملزمة أو شاملة لكنها كافية لفتح نقاش حقيقي حول كيفية تحقيق أفضل شراكة ممكنة.

أولاً: من دولة "الرعاية الاجتماعية" إلى دولة "الريع" و الجمعيات "وسيطّة" إلى جمعيات "شريكة"؟

يعود تاريخ عمل الجمعيات غير الحكومية والغير ربحية في لبنان إلى أواخر القرن التاسع عشر وهي كانت عبارة عن إطار غير رسمية تساهم في تقديم خدمات رعايية أو ثقافية وتربوية إلى المجتمع. بدأ هذا الدور كما هو معروف مع تنامي فعالية الارساليات الاجنبية والتي كانت تأتي إلى لبنان لتقدم مساعدات عدة إضافة غلى جمعيات دينية (على سبيل المثال لا الحصر جمعية المقاصد الاسلامية). وفي العام 1909 نص قانون الجمعيات، والذي يعتمد مبدأ العلم والخبر كسبيل لنيل الجمعية حقاً في ممارسة عملها تحقيقاً لأهدافها. يعتبر هذا القانون والذي ما زال يعمل به "نظرياً" حتى الآن متقدماً مقارنة بقوانين أخرى نازمة لعمل الجمعيات في المنطقة العربية، حيث يطلب في الاردن مثلاً موافقة مسبقة (ترخيص) من السلطات قبل مباشرة الجمعية في عملها¹. في ضوء البيئة القانونية والممارسة المجتمعية من جهة أخرى، نشط دور هذه الجمعيات، أي ما يعرف عنه حالياً بـ "جمعيات المجتمع المدني" وراح يتكاثر بشكل ملحوظ، ليشمل حالياً حسب بعض الأرقام أكثر من 11000 جمعية.

لا يمكننا التفكير بالشراكة بين الدولة والمجتمع من دون التطرق حتماً لمسألة الدولة في لبنان. وهنا لا نعي تصنيف الدولة كما يستسهل البعض القول بصفاتها دولة "غائبة"، "فاشلة" أو "ضعيفة" ينوب عنها الجمعيات الأهلية لسد حاجات المجتمع. العلاقات شائكة أكثر من ذلك، وحتماً لا يمكن مقاربتها حصراً من باب الضعف أو القوة. في الواقع، المقصود هنا طبيعة الدولة في لبنان والعقد الاجتماعي الذي تنتظم

¹ Makary, Marc. "Notification or Registration: Guarantees of Freedom of Association in Non-Democratic Environments: Case Studies of Lebanon and Jordan." *Int'l J. Not-for-Profit L.* 10 (2007): 77.

على أساسها وبوجبه علاقة الدولة بالمجتمع. الواقع ان الدولة من خلال العقود بين الوزارات والجمعيات تقدم الخدمات المختلفة إلى المجتمع.

ففي عهد فؤاد شهاب تبلورة نوعاً من دولة الرعاية، لم تكن حصراً محصورة في لبنان، إنما ظاهرة عرفها العالم العربي بشكل عام. أدت هذه الإصلاحات إلى تغيير في مفهوم عمل الجمعيات في لبنان. لقد تجاوز عملهم العمل التقليدي الذي تقوم به المنظمات الخيرية والتربوية، مع تبلور نوع جديد من العمل المركز على على المشاريع التي تعمل من أجل العدالة الاجتماعية، ومشاركة المواطنين، والتنمية خصوصاً في المناطق الريفية. اعتبرت هذه الجمعيات "وسيلة" بين المجتمع والدولة، ذو بعد تنموي². (توصيات النقطة الرابعة مثلاً لانشاء جمعيات وسيطة)

أما في فترة الحرب، فمن المعروف بأن الدولة بالرغم من استمرار المرفق العام في العمل، الا انه ظهرت أنواع أخرى من الخدمات التي قدمتها الجمعيات. منها ما كان تابع للميليشيات وادارتها المدنية، ومنها ما كان يتبع للطوائف. نوع آخر تبلور مع الجمعيات الغير الحزبية والتي أصبح توجهها مطلبي بعض الشيء كبلور الحراك من أجل معرفة مصير مفقودي الحرب، والحراك من أجل انهاء الحرب الأهلية في لبنان والذي اعتبر "انبعاثاً" لما يصبح لاحقاً معرف عنه بـ"المجتمع المدني"³. بعد انسحاب الجيش السوري من لبنان في العام 2005، تم تسهيل عمل الجمعيات والعمل بمبدأ "العلم والخبر" بشكل أسهل بعد ان تم عرقلتها السلطة السياسية بين 1990 و 2005 (جمعية "لا فساد" مثلاً). وفي هذا الاطار ظهرت انواع من الشراكة أبرزها لجنة فؤاد بطرس.

طبعاً، هذه القراءة معروفة وهي كثيرة في الادبيات حول المجتمع المدني اللبناني. الغير معروف هو الحقل التي تعمل به هذه الجمعيات والتي لا بد من اقامة مجهود استثنائي من أجل احصاءها وتحديد طابع عملها. فهنالك الجمعيات التابعة للطوائف (المدارس الخاصة المجانية)، وهنالك الجمعيات المحلية التي تعمل على صعيد المناطق ولها طابع مناطقي محلي. كما هنالك الجمعيات التي ظهرت في مرحلة ما بعد الحرب وهي جمعيات المناصرة من أجل الحقوق والقضايا. إلى جانب الجمعيات أيضاً هناك الخبراء والمدربين ومراكز الابحاث التي تنتج المعرفة حول السياسات العامة.

² Karam, Karam. *Le mouvement civil au Liban: revendications, protestations et mobilisations associatives dans l'après-guerre*. KARTHALA Editions, 2006.

³ أحمد بيضون، الجمهورية المتقطعة، دار النهار، 1998.

في موزارة ذلك، ما برحت وزارة الشؤون الاجتماعية تبرم عقود عمل وتعاون مع جمعيات.

لكن لا بد من التشديد أيضاً على موجة التمويل الخارجي الذي اشتاحت لبنان والتي أثرت بشكل كبير على عمل الجمعيات المدنية بشكل كبير والتي راحت تسعى وراء التمويل، وهذا ما أثر بشكل مباشر على علاقتها بالدولة، أو غياب الثقة. لكن أيضاً لا بد من الذكر بأن عدد كبير من الجمعيات يسعى لأخذ تمويل من الدولة (عقود).

هذا من جهة المجتمع المدني، أما من جهة الدولة والمؤسسات العامة فظهرت أنواع جديد من مقاربة للدولة – عملاً بالتوجه النيوليبرالي، ألا وهو قائم على تقييد القطاع العام عن الملفات الأساسية واستحدثت في كل وزارة شبكة من البرامج التابعة للأمم المتحدة أو البنك الدولي مع عقود تتجدد في كل سنة. هذه التركيبة أدت في مكان إلى تحجيم القطاع العام، وتغييب الحوافز للموظفين العاملين وترك المجال إلى هذه الآليات لتسيير عمل المرافق العامة. خدمات الدولة ما برحت تتقلص في لبنان، ليحل محلها خدمات القطاع الخاص أم الجمعيات الخيرية. فالارقام تشير الارقام إلى أن "خلال ربع قرن، أي في مرحلة ما بعد الطائف، لم ينفق على الاستثمار الرأسمالي العام سوى حوالي 8% من مجموع نفقات الدولة اللبنانية والتي بلغت ما يزيد عن 225 مليار دولار"⁴. كما أن الفساد انحك الإدارة العامة من خلال التوظيف العشوائي لمصالح الطبقة السياسية. فادارة الدولة أصبحت جزءاً من منظومة إعادة انتاج الطبقة الحاكمة والتي تطوع المؤسسات الرسمية لصالحها، دائماً مع ضرورة الاخذ بعين الاعتبار العناصر المستقلة في الادارة والقضاء التي لا بد من العمل معها بصفقتها مدخلاً أساسياً لإعادة الاعتبار لمفهوم الوظيفة العامة والصالح العام.

وهذا ما يفتح الباب أم مسألة أساسية في لبنان وهي السياسات العامة: هل من سياسات عامة؟ ما العام فيها؟ وما هي الحديات الأساسية؟

⁴ حوار مع كمال حمدان حول خطاب مكافحة الفساد في لبنان: المشكلة تكمن في صعوبة تعريف الفساد... و"نظام الفتات" هو من يعيد إنتاج الطبقة

الحاكمة، المفكرة القانونية، 28 آب، 2019. متوفر على الرابط التالي:

<https://www.legal-agenda.com/article.php?id=5847>

ثانياً: أي سياسات عامة، من يشارك في وضعها؟

أولاً، ما معنى السياسات العامة في بلد نظامه قائم أساساً على نظام طائفي (أي تقاسم السلطات والمراكز حسب الكوتا أو المعايير الطائفية)، على الطائفية السياسية (أي الشعور بأن الاحتماء بالطائفية ومكاسب الطائفة تصبح معياراً للعمل السياسي)، وأخيراً نظام الأحوال الشخصية والتي تعطى الطوائف الروحية من خلاله حيزاً خاصاً فيما يتعلق بالارث، والزواج والتعليم. الخ.

ثانياً، ما معنى السياسات العامة في بلد تزداد فيه اللامساواة، بشكل أن توزيع الثروات والمصالح ما برح ان ينحصر في فئة صغيرة جداً بينما يتفاقم ويزداد مستوى الفقر، حيث أصبح لبنان من أكثر البلدان المنتجة لانعدام المساواة⁵؟

ثالثاً، ما معنى السياسات العامة في نظام اقتصادي ليبرالي يتحكم به اقتصاد السوق لكن أيضاً القطاع الخاص؟

من هنا لا بد لنا من ادراك معنى السياسات العامة. في لبنان نوع من الكسل يقوم على فكرة ان لا سياسات عامة في لبنان. ان فعل نفى السياسات هو بحد ذاته فكرة لا بد من إعادة التفكير فيه. فالسياسات لطالما وجدت في لبنان، لكنها ليست بالضرورة عامة بحسب انها لا تخدم المواطنين بشكل متساو. انها اما سياسات فتوية (على صعيد الطائفة مثلاً) أو سياسات تخضع لمعايير الربح الخاص (السياسات السكانية مثلاً: يوجد سياسات لكنها تنتج زبائنية محلية، تراكم ثروات، ونظام طائفي⁶)."

من هنا فان مهمة – والتحدي الأكبر – هو كيفية الارتفاع إلى مستوى السياسات العامة لتشمل المواطنين على حد سواء (بحسب ما نص عليه الدستور اللبناني)، أي الفئات الاجتماعية المختلفة (أو جندرية) ولا تأتي لتخدم مصالح اقتصادية ضيقة على حساب المواطن والفئات الهشة ما يعزز من هشاشتها. من هنا أهمية الشراكة، بحيث يصبح المجتمع المدني شريكاً في رسم السياسات العامة عادلة.

⁵ Assouad, Lydia. "Rethinking the Lebanese economic miracle: The extreme concentration of income and wealth in Lebanon 2005-2014." WID. world Working Paper 13 (2017).

⁶ انظر جميل معوض ونزار صاغية، "منحة السكن ومحنته"، المفكرة القانونية، 27، حزيران، 2019.

متوفر على الرابط التالي: <https://www.legal-agenda.com/article.php?id=5694>

الشق الثاني من العام، هو ان مصلحة المجتمع وإدارة شؤونه يتمحور حول الدولة. فالشراكة لا بد لها أولاً وأخيراً من ان تعزز مكانة الدولة في المجتمع وان لا تهمشها، كما هو الحال في اغلب الأحيان. الشراكة هنا ببعدها العام (اي تحقيق الصالح العام) هلى حساب الصالح الخاص.

على ضوء الإشكالية الأولى لا بد لنا أيضاً من تحديد الشراكة، بين من ومن. وهذا ما يأخذنا على بعد آخر ألا وهو المجتمع المدني. لسنا في مكان لندخل هنا في تعريف كلمة مجتمع مدني، لكن من الضروري جداً الانطلاق من فكرة أن المجتمع المدني ليس جسماً متجانساً في مواجهة الدولة.

اذا لا بد لنا أيضاً من تشريح ليس تعريفات المجتمع المدني أو تصنيف الجمعيات بقدر ما هناك من حاجة لفهم الاستراتيجيات. هنالك فئات عدة في هذا المجال: فئة تقول بأنه لا بد من العمل مباشرة مع مؤسسات الدولة ومن ضمنها من أجل تمرير القوانين على أساس ان التغيير يأتي "خطوة خطوة" وهذا ما يعرف بالتغيير التدريجي (INCREMENTAL CHANGE). هنالك فئات أخرى تقول بضرورة العمل مع النظام واركانه اذا ان هذه هي السلطة السياسية ولا بد من العمل مع المؤسسات الرسمية بصفقتها المكان التي يجب نظرياً ان تأخذ القوانين والقرارات. لكن الحوار مع الدولة لا يجب أن يأتي على حساب استقلالية المجتمع المدني. أما جزء ثالث من المجتمع فيعاند العمل مع الدولة بصفقتها غير شرعية ولا بد من قلب النظام. فالمشكلة بالنظام وليست في القوانين.

وينتج عن هذه المواقف أبعاداً أخرى تتمحور حول المسألة التالية: الجدلية بين التقني أو السياسي.

في الواقع، يقارب العديد من الجمعيات الموضوعات المطالبية من اطارها التقني، أي ان مسألة الإصلاحات مسألة تقنية تقتضي بتقديم خطوات معيارية على أساسها تسن القوانين. اما السياسي فهو عالم آخر مشيطن في مصالح مختلفة لا دخل ولا شأن لهم بها. استطراداً، هنالك مقارنة أخرى تقتضي أيضاً بالقول بأن المجتمع المدني منزّه عن السياسية ولا شأن له بها، أو على عكس ذلك لا بد من رافعة سياسية من أجل الدفاع عن القضايا وخلق رأي عام مناصر لها.

هذا ما يستدعي السؤال الأهم: ما هي الشراكة من دون رأي عام مناصر؟ للطوائف مناصريها (المجتمع الطائفي ومثال الزواج المدني). من هم مناصرو المجتمع المدني؟ كيف نخلق رأي عام يحمل القضايا ويشكل رافعة سياسية لها؟

ثالثاً: الشراكة وإطرها: أوهام وتحديات

على ضوء الاسئلة العديدة المطروحة أعلاه يبدو انه من الضروري تسليط الضوء على تجارب الشراكة في لبنان. نعم في لبنان العديد من تجارب الشراكة. وهذا ما يتطلب جهداً بحثياً لفكفكتها من اجل مقاربتها من نواحي مختلفة. على سبيل المثال لا الحصر، نأخذ هنا ثلاثة أمثلة وهي تجارب في مكان على الامثلة أعلاه: (1) الاصلاح والمناصرة والحوار المجتمعي (لجنة قانون بطرس)؛ (2) عقود الشراكة بين وزارة الشؤون الاجتماعية والجمعيات؛ (3) المجلس الاقتصادي الاجتماعي.

قبل التطرق الى ضرورة إنشاء وقواعد الشراكة لا بد لنا أولاً من تناول موضوع أساسي الا وهو الاطر المؤسسية للشراكة بين القطاع العام والمجتمع المدني. طبعاً هنالك توجه للشراكة وهذا ما ذكرته جميع مسارات السياسات العامة في لبنان (استراتيجيات مكتب وزير الدولة للاصلاح الاداري، البيانات الوزارية ...). لكن بالرغم من ذلك تبقى هذه المبادئ من دون اطار مؤسسي فعال ومستدام. على سبيل المثال لا الحصر ومن خلال مراجعة بنود النظام الداخلي لمجلس النواب، وآليات عمل مجلس الوزراء، نلاحظ غياب الأحكام أو تعديلات تأخذ في عين الاعتبار وتواكب دور منظمات المجتمع المدني وكيفية مشاركتها وتنظيم العلاقة بينها وبين المشرع⁷. في الواقع الاطر متعددة، لكنها عدم فعاليتها من جهة أو المثابرة على خلق اطر جديدة من شأنه اضعاف الحوار. وبالتالي فالعنصر المؤسسي هو الاهم في هذا الاطار.

ثلاث تجارب لا بد من الوقوف عندها:

1- "الهيئة الاستشارية الوطنية الخاصة بقانون الانتخابات النيابية" (لجنة بطرس):

طرأت في العام 2005، بعد الانسحاب الجيش السوري في لبنان، تحولات أساسية على العلاقة بين السلطات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني. أحدى هذه التحولات تمثلت بقرار وزير الداخلية والبلديات بالوكالة آنذاك أحمد ففت الذي أصدر التعميم الرقم 10/ام/2006 والذي يفرض، على دوائر وزارة الداخلية التزام الآلية التي نص عليها القانون الصادر عام 1909⁸.

لكن فعلياً، أهم هذه التحولات تمثلت بتشكيل «الهيئة الوطنية الخاصة بقانون الانتخابات النيابية» (المعروفة بلجنة بطرس)، بقرار من مجلس الوزراء (في 2005/8/8). ضمت اللجنة ممثلين وخبراء عن المجتمع المدني، وهذا ما اعتبر

⁷ انظر: نائلة جعجع، سارة ونساء، ونرمين السباعي، "مواكبة الهيئات المدنية لأعمال المجلس النيابي"، في المجلس النيابي اللبناني 2009-2017 بين التمديد والتفريغ، إشراف سامي عطالة ونائلة جعجع، 2018 (ص: 179).

⁸ هذا ما سمح مثلاً لحزب التحرير الإسلامي الذي يدعو إلى تغيير النظام اللبناني

تحقيقاً لمبدأ الشراكة وانتصاراً للمجتمع المدني الذي عمل جاهداً من أجل رفع شعار الإصلاح الانتخابي، وكان قد حقق سابقة في العام 1996 حين طعن بقرار تأجيل الانتخابات البلدية. في قراءة نقدية مطولة لهذه الشراكة، يعتبر بعض الباحثين بأنها كان بعيدة كل البعد عن الشراكة الحقيقية لا بل إنها شيدت "المسار التراجعي للمشروع المدني من أجل الإصلاح الانتخابي. بمعنى آخر أن هذه الشراكة - التي أتت في وقت شهد لبنان اهتماماً غير مسبوق بالتمويل الخارجي لجمعيات المجتمع المدني، إذ أنها أضرت بخيارات ومواقف المجتمع المدني الذي ساهم في أضعاف مواقفه، من خلال "استمالاته واستيعابه واستتباعه"⁹. وهذا التراجع من هذه النقطة يقارن بفترة سابقة حين كان المجتمع المدني "مستقلاً" عن السلطة السياسية لا بل معانداً لها وهي التي راحت تضيق الخناق عليه (خصوصاً تجربة وزير الداخلية الأسبق ميشال المر). حينها شهد لبنان تعاوناً رسمياً من خلال تقديم مواداً للطعون في العام 1996 والتي قدمت حينها إلى المجلس الدستوري اللبناني.

وبالتالي يكون المجتمع المدني من هذا المنظار قد ساهم في لعبة النظام التسوية وهو ساهم أو أقله شهد على تطوير قانون «مشروع تسوية توافقياً» يحمل في طياته الشيء ونقيضه، أي الإصلاح والتقليد، على غرار الصيغة اللبنانية والبيانات الوزارية وخطب القسم ومعظم المشاريع المهمة. إضافة الى ذلك، يشير الباحث أيضاً بأن ممثلي المجتمع المدني إضعاف حظوظ الدفاع عن إصلاحات جوهرية في النظام الانتخابي.

يشار هنا بأن انتخابات العام 2018 والتي أدت إلى إعادة انتخاب رموز السلطة في مواجهة لوائح المجتمع المدني قد اقيمت على قانون انتخاب يعكس روحية قانون بطرس الا وهو "قانون هجين يجمع بين النسبية والاكثريّة". بعض النظر عن صوابية هذه القراءة النقدية من عدمها لا بد من طرح السؤال التالي: كيف يحصن المجتمع المدني نفسه أمام اغراءات السلطة التي تعترف به كخبيراً تقنياً يقدم لها النصح الأراء، وليس كشريكاً حاملاً مشروعاً اصلاحياً؟ هل تكفي بالتقني، وماذا عن السياسي (أي حاضنة سياسة تشكل رافعة للمشاريع الاصلاحية).

2- المجلس الاقتصادي الاجتماعي:

انشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي من أجل أن "يؤدي دوراً استشارياً للسلطات التشريعية والتنفيذية المعنية برسم السياسات"، كما وإنه "يؤدي دوراً حوارياً بين هيئات المجتمع المدني، وبينها وبين السلطات الدستورية في ما يختص بمضمون السياسات والقرارات التي تعني المجتمع، والتي تدخل ضمن نطاق اهتمام المجلس"؛ اذا يتضح لنا من خلال

⁹ كرم كرم، "الإصلاح الانتخابي"، الأخبار، 15 أيلول 2008. متوفر على الرابط التالي:

هذه المؤسسات بأن ليس هنالك من اهتمام فعلي باشتراك المجتمع المدني في لبنان نظرياً لغياب دوره، بالرغم من إعادة تفعيله في السنتين الأخيرتين. وكما أشارت دراسة أعدت عن المجلس تبين بأنه "لم يطلب من هذا الأخير "بيان رأي" إلا مرة واحدة حول "مسودة مشروع تعديل بعض مواد قانون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي". وقد تم ذلك بطلب من مجلس الوزراء بتاريخ 3 تشرين الثاني 2001، حيث استجاب المجلس لهذا الطلب، ولكن من دون معرفة مدى استفادة الحكومة من "بيان الرأي" هذا.¹⁰

3- عقود الشراكة: (وزارة الشؤون الاجتماعية)

في لبنان يوجد العديد من صيغ التعاون والشراكة بين القطاعين الرسمي والجمعيات المدنية. تتمثل هذه الشراكة بالدعم المالي الذي يقدمه عدداً من الوزارات للهيئات الأهلية ومنها وزارات التربية والتعليم العالي والصحة والشؤون الاجتماعية والبيئة... وتتسم العلاقة هذه في أغلب الأحيان بغياب الشفافية وآليات محددة تتبع على أساسها عملية انتقاء الجمعيات الشريكة. كذلك الأمر بالنسبة للجمعيات التي لا تتبع دائماً مبادئ الشفافية في عملها.

من هذه الوزارات وزارة الشؤون الاجتماعية. وتعد أهمية الشراكات بين الوزارة والجمعيات، ومنها مثلاً تحسين القدرات الوطنية العاملة في المجال الاجتماعي والتنموي لتأمين استجابة شاملة ومتكاملة للفئات المهمشة عن طريق تعزيز آليات التنسيق فيما بينهم.

والإنفاق الحكومي على الجمعيات يأتي على مساهمات تعطى لهذه الجمعيات، أو عقود مشتركة بين هذه الجمعيات والوزارة، تقوم من خلاله الجمعية بنشاط معين (مستوصف، حضانة للأطفال...) وتتوزع النفقات نظرياً بين الوزارة والجمعية ولكن الإنفاق الأساسي هو على عاتق الوزارة ومعظم المستفيدين من أعمال هذه الجمعية لا يعرفون أن الدولة هي الممول للجمعية، فيكون ولاؤهم للجمعية (وللطائفة أو الجهة التي تقف خلفها) وليس للدولة. وكما تشير دراسة للدولية للمعلومات بأن "معظم هذه العقود هي عقود وهمية بمشاريع غير موجودة فعلياً ولا تقدم الخدمات المذكورة".

¹⁰ ورقة خلفية حول إعادة النهوض بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي في لبنان، إعداد مؤسسة البحوث والاستشارات إصدار مبادرة المساحة المشتركة لتبادل المعرفة وبناء الوطني، كانون الأول 2014، متوفر على الرابط الآتي:

http://www.commonspaceinitiative.org/uploads/9/5/2/1/9521202/background_study_towards_the_reactivation_of_the_ecosc.pdf

بيد أن هذه النظرة العامة تخفي محاولات إيجابية وتجارب ناجحة لا بد من الاستفادة منها في حال توفرت النية من أجل إصلاح هذه العقود¹¹. فليست الجمعيات جميعها فاسدة. لا بل جزء منها يقدم خدمات كبيرة تؤدي إلى تماسك المجتمع. لكن تغييب المعايير: من له الحق في العقود، على أي أساس؟

كما هنالك أنواع أخرى من الشراكات تحديداً على صعيد صنع القرار منها مثلاً حالة الهيئة الوطنية لرعاية شؤون المسنين، الهيئة الوطنية لرعاية شؤون المعوقين...

أخيراً لا بد من الذكر الشراكات الأخرى التي ساهم إلى حد كبير في وضع مسارات وآلياتها المجتمع المدني، منها مثلاً ما نتج عنه الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، والغذاء، ومكافحة الفساد. لكن، لم تنفذ حتى الآن.

نقطة مهمة: من جهة نفرغ مؤسسات الجولة القائمة من مضمونها ومن جهة ثانية نخلق مؤسسات بديلة تتماشى دائماً مع متطلبات التمويل وشروط الجهات المانحة. مثل على ذلك هو لا ينعكس بالضرورة في النصوص والقوانين النازمة للمؤسسات الدستورية التقريرية والتنفيذية على حد سواء. من جهة أخرى، يصار ضمن رزمة من التوصيات حول الإصلاح إلى خلق اطر جديدة في مسارات مكافحة الفساد بدلاً من المؤسسات القائمة كتفعيل عمل ديوان المحاسبة. وهذا من شأنه زيادة المؤسسات من جهة، وضعف القائم منها من جهة أخرى.

رابعاً: الشراكة: مبادئ عامة

اعتماد الشفافية في العلاقة التعاقدية ومسارات الحوار بين المجتمع المدني والوزارات:

فعلياً، لا يستقيم الخطاب حول "الشراكة" بين المجتمع المدني والمؤسسات الرسمية من الالتزام التام بالشفافية والمساءلة المتبادلة. ومن الخطوات مثلاً التي تساهم في ذلك اعتماد معايير موحدة شفافة والالتزام بها من أجل بت العقود والشراكات (التخصيصية، الأقدمية أو الحداثة، التدريب الخ...).

¹¹ يشار في هذا السياق بأن هناك محاولات عدة لاصحح الأمر: منها تبني الوزارة مع الوزير سليم الصايغ "معايير ضمان الجودة والاعتماد المؤسسي"، والذي هدف إلى وضع معايير لضمان جودة العلاقات التعاقدية بين الوزارة والجمعيات والهيئات الأهلية. لكن الجدل والغموض ما زال قائماً حتى اليوم.

الارتقاء الى مستوى السياسات العامة:

يتوجب على الجمعيات على مختلف أنواعها وفي مختلف مجالاتها (بيئية، زراعية، صحية...) أن تعمل باستمرار للارتقاء بعملها من أجل المساهمة في النقاش حول السياسات العامة. والارتقاء هذا - بعيداً عن الدور التوعوي أو الدور الخدماتي - يساهم بما لا شكل فيه بفرض نفسها لاعباً أساسياً في الحوارات أو النقاشات حول السياسات العامة. المشاركة في وضع الموازنة العامة

تعتبر الموازنة السنوية للدولة من أهم السياسات العامة في لبنان. فهي التي تحدد علاقة الدولة بالمجتمع من خلال الأموال المخصصة للسياسات الأمنية، والاجتماعية، والبيئة الخ. وتشير الدراسات بأن المجتمع المدني في لبنان لا يساهم بالضرورة في وضع التصور العام حول الميزانية¹².

تأمين أرضية مشتركة للحوار والشراكة:

نجاح الشراكات يبدأ حين تتوفر الارادة والثقة في التعاون بين المجتمع المدني والمؤسسات الرسمية. يتم هذه التعاون من خلال اقامة برامج بناء قدرات مشتركة وتبادل معلومات الخ.

كما ان الشراكة تتسم بالعديد من العوامل منها مثلاً العمل بمبدأ التراكم، أي العمل على الاستفادة من التجارب السابقة والبناء عليها؛ والإستمرارية، أي تأمين عناصر الإستمرارية لتحقيق المطالب بغضّ النظر عن العوائق والتحديات والصعوبات التي يمكن أن تواجهها القضية والمسارات حولها.

طبعاً يعزز من توفر هذه الشروط مأسسة العلاقة بين جميع الأطراف من خلال توثيق الحوارات وخلق ذاكرة مؤسسية. والمأسسة هذه تؤمن استمرار الشراكة على أساس المؤسسات بغضّ النظر عن الأشخاص.

¹² غيدا فرنجية، "دور المجتمع المدني ضروري لتعزيز المساءلة في الموازنة العامة"، ملخص سياسات عامة، المركز اللبناني للدراسات، العدد رقم 8، كانون الأول، 2013. متوفر على الرابط التالي: <https://www.lcps-lebanon.org/publications/1395303956-pb8.pdf>

شروط الحوار:

للحوار شروط عدة منها، الاعتراف بالشخصية المستقلة للمتحاورين، خصوصاً ممثلي المجتمع المدني؛ وابقاء التواصل قائم بين المتحاورين والفئات التي يمثلونها والمجتمع بشكل عام؛ واسناد الحوار على المعرفة والأبحاث المقرونة بالأدلة؛ إدارة الحوار بشكل سليم؛ أخيراً، احترام خصوصيات المجتمع المدني وتنوعه.

انتاج المعرفة والحوار المبني على الأدلة

يتم ذلك من خلال تفعيل آليات المشاركة والوصول إلى المعلومات، أي الاطلاع وتعميم القرارات الرسمية التي تفسح المجال للمواطن بإبداء رأيه بمشاريع القوانين قبل نشرها على شكل قوانين.

التمويل كوسيلة وليس هدفاً:

في ظل الاعتماد الكبير على التمويل الخارجي، أكام من قبل مؤسسات الدولة أو من قبل الجمعيات، لا بل من تمكين الأطراف من قدرة التفاوض مع الممولين بشكل لا يملأ الممول اجندته الخاصة عليهم.

الحفاظ على الاستقلالية، حفاظاً على المبادئ:

التخصيصية:

قاعدة معلومات موحدة:

بناء الثقة:

التخفيف من التنافس من خلال الشراكات:

الخبراء والشرعية (الخبراء الدوليين أو المحليين)

تأمين رافعة سياسية:

التمسك بالدولة والمصلحة العامة: عدم انشاء مؤسسات جديدة على حساب

التحالفات والشبكات والمنصّات:

تؤسس التحالفات والشبكات والمنصات حوافز لتعزيز فعالية القضايا والمسارات، أكان على مستوى الأفراد من خلال احتكاكهم بأقرانهم، أو على مستوى المؤسسات من خلال تبادل المعلومات والموارد وتأمين مناصرين للقضية. والشبكات تتطلب إدارة مرنة، وثقة بين الأعضاء، وقنوات سلسلة لتبادل المعلومات ومشاركتها. حسن سير العمل والثقة والتركيز على قضية يساهمون أيضاً في تأمين حصانة للشبكات تحميها من استغلال الأطراف الخارجية وتطويعها خدمة لمصالحها. تهدف هذه الأطر إلى توسيع دائرة التجانس بين المساهمين وتوحيد المطالب بين أصحاب المصالح، وذلك تفادياً لتوسيع رقعة المصالح المتناقضة بين الأعضاء.

البحوث المبنية على أدلة:

تشكل البحوث المبنية على أدلة مدمكاً في تأمين أحقية للقضية ومصادقية لها، بحيث يتحوّل الحوار حول القضية من نقاش رأي عادة ما تظهر فيه وجهات ومواقف شخصية، إلى نقاش موضوعي مبني على الأدلة والأرقام.

التخصّصية والشفافية:

تماشياً مع مبدأ الأدلة المبنية على قرائن، تعتبر التخصّصية عنصراً أساسياً لنجاح الحوار، أكانت تخصّصية العاملين في القطاع العام أو تخصّصية ممثلي المجتمع المدني. فعمل أصحاب القضايا على صعيد السياسات العامة يتطلب منهم الإحاطة بالجوانب المختلفة للقضية بشكل يجعل منهم مرجعاً أساسياً لصانعي القرار، مما يضيفي شرعية على عملهم. كما أنّ اعتماد الشفافية في العمل وإدارة المشاريع يؤسس لعلاقة ثقة بين مختلف المعنيين.

الحوار المجتمعي:

تفعيل الحوار المجتمعي كأساس لتوسيع دائرة المشاركة وفتح المجال أمام الأصوات المتعددة لإبداء رأيها في مسار السياسات العامة. على الحوار المجتمعي أن لا يتجاهل الفوارق الجندرية وأن يخلق مساحات وفضاءات للأصوات المطلوبة.

دور الإعلام المتخصّص وخلق رأي عام ملزم معنوياً:

خلق وإيجاد إعلام متخصّص يهتم بالقضايا المطلوبة ليلعب دور الرافعة الإصلاحيّة بغية المساهمة في الإضاءة على القضايا وتحضير رأي عام مساند يكون ضاغطاً معنوياً على صانعي القرار.

تدابير مبتكرة لترجمة المعرفة:

إيجاد تدابير مبتكرة لترجمة الدراسات الأكاديمية وإيصالها بشكل سهل إلى العاملين على القضية، يساهم في ردم الفجوة بين صانعي السياسات والباحثين الأكاديميين.

الاستناد إلى القوانين الدولية والمعاهدات: من أجل إضفاء شرعية دولية ومطلبية على الحملة أو المطالب المتوخاة، يجب ربط المطالب و/أو الحملة على الصعيد الوطني بالمعاهدات والقوانين الدولية والتي تشكل مرجعاً أساسياً من أجل تأمين رافعة قانونية مساندة.