لبنان الحَوكمة المُستدامة والمُساءَلة المعيارِيَّة... إنَّهُ التحدّي!*

المقدمة

درُج الكلام عن التّنمية المستدامة على المستوى العالميّ، وتمادينا في لبنان في الإشارة إلى الإنماء المُتوازن. ضُربَت عندنا التّنمية المستدامة بمعاييرها الدَّوليَّة، وعُطِّل عندنا الإنماء المتوازن لغياب التّخطيط وفَاعليَّة التّنفيذ وآليَّات الرَّقابة.

في لبنان، ومهما يكُن من أمر خياراتِ السِّياسات الاقتصاديَّة – الاجتماعيَّة وخُططُها، والتي برع اللّبنانيُّون، ويبرعون في صوغها لِبلدهم، وللعالم العربي، بل والعالم، وفي ذلك أمثلةٌ كثيرة لا مجال لتعدادِها في هذا السِّياق، مهما يكُن من أَمْر هذه الخيارات والخُطط، تتبدّى إشكاليَّةٌ بنيويَّة تتعلَّق بحقيقة مرَّة ألا وهي أنّنا نُعايشُ في لبنان «**اللّاحَوْكَمَة واللّامُسَاءَلة**».

من هنا تأتي هذه المُقاربة مُحاولةُ بَحْث مُعمَّق في الحاجة إلى حَوْكَمَة مستدامة بمقاييس عمليَّة، ومُساءَلة معياريَّة مستدامة أيضاً، همُّهما احترام كرامَة إنسان لبنان، وإنتاجيَّة الدَّولة، وأخلاقيَّة العقد الإجتماعي.

الخلفية

يواجه العالم اليوم أزمات اقتصادية، وتحديات اجتماعية، ومشاكل بيئية، وإشكالات سياسية حادة. وعلى الرغم من ثورات «الربيع العربي» التي سعت إلى تحقيق مستقبل مُستقر ومستدام، وانزلاق هذا الرَّبيع من ثمّ عن مسارِهما، ما زالت شعوب المنطقة بخطر متزايد. فالحوكمة السليمة المستدامة، من حيث ما نتمتع به اليوم، ترتبط بعيش حياتنا بطريقة تتيح لنا ترك الخيارات نفسها، بل خيارات أفضل، للأجيال المستقبلية. و«**الحوكمة السليمة**» أساسية من أجل تحسين حياة الشعوب؛ لكن العالم العربي يفتقر للعديد من مؤشرات الحوكمة السليمة. وعلى الرغم من وجود دينامية متنامية في المجتمع المدني وبين صانعي القرار، أعاقت

(*) زياد الصّائغ ونانسي نبيل قنبر.

مشاكل الحوكمة التنمية المستدامة في هذه المنطقة وحدّت من تحقيق أهدافها. لذلك، لا بدّ من تحسين أداء الحكومات من حيث تفعيل عمل المجتمع المدني، وبناء مؤسسات قادِرة، وتعزيز التداول السلمي للسلطة بالانتخابات، ودعم البرلمانات والهيئات القضائية، وتعزيز الحوكمة المحلية، وضمان مشاركة أوسع في العملية السياسية لصنع القرار، وتمكين المرأة.

وهُنا يجب التأكيد على أنَّ تعزيز الحَوْكَمة السَّليمة بات يُشَكِّل بنيّةً تأسيسيَّة في التنمية المستدامة، مع أنَّه يجب الاعتراف بأنَّ قِيام مؤسَّسات فاعلة ومُنتِجة تُجيب على حاجات المواطنين، بل تكفي هذه الحاجات لَهُو أمْرٌ ليس بيسير. فالمُساءَلة المبنيَّة على الصُدقيَّة تقوم على العلاقة بين الدَّولة والمجتمع، وبشكلٍ عامّ، على الحَوْكَمة السليمة (OECD, 2013). إنَّها العِلاقة بين الحكَّام والمحكومين، إن صحّ هذا التعبير، وبالتَّالي يجب التوقُّف في العُمْق في هذا السِّياق عند بُعدَي السياسة والسُّلطة. من هنا فإنَّ معايير الشفافيَّة، والاستِجابة، وتعزيز الفرص مرتَبطة بفاعليَّة الدَّوْلة، وقدرة المواطنين، ومن خِلال امتِلاك المعلومات، على مساءَلتها وتصويب أيّ خلل.

تحديد الحوكمة

تحدَّد المصادر المختلفة مفهوم «**الحوكمة**» بطرق متعددة. في ورقة العمل هذه، سنركز اهتمامنا على تعريف البنك الدولي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ التابعة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبعض المراجع الوطنية.

يعرّف **البنك الدولي** مفهوم الحوكمة بأنها منظومة الآليَّات والمؤسَّسات التي يتم من خلالها ممارسة الحُكم في الدولة. ويشمل هذا التعريف اختيار القائمين على السلطة ومُساءَلتهم، وقدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات السليمة بفاعلية؛ واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية في ما بينها.

وترتكز الأبعاد السياسية والاقتصادية والمؤسسية للحوكمة على ستة مؤشرات كلية بالاستِناد إلى **المؤشرات العالمية لإدارة الحكم**، 2007، وهي:

1. **التعبير عن الرأي والمساءلة**: مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في تسمية حكومتهم ومساءَلتها، وكذلك حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية وسائل الإعلام.

2. **الاستقرار السياسي وغياب العنف**: مواجهة احتمال زعزعة استقرار الحكومة أو الإطاحة بها بوسائل غير دستورية أو عن طريق العنف والإرهاب.

3. فاعليَّة إدارة الحكم: جودة نوعية الخدمات العامة، وقدرة مؤسَّسات الخدمة العامَّة واستقلالها عن الضغوط السياسية، ونوعية إعداد السياسات وتطبيقها، ومدى التزام الحكومة بهذه السياسات ومعاييرها.

4. نوعية الأطر التنظيمية: قدرة الحكومة على صياغة وتطبيق سياسات وأنظمة سليمة تتيح تنمية القطاع الخاص وتفعيل دور المجتمع المدني.

5. سيادة القانون: مدى ثقة الناس بالقوانين وتقيُّدهم بها، بما في ذلك نوعية إنفاذ العقود، واحترام الشرطة، والقضاء، وكذلك تفادي احتمال وقوع جرائم وأعمال عنف.

6. الحد من الفساد: مدى استغلال السلطة لِمآرب خاصة، بما في ذلك أعمال الفساد الصغيرة والكبيرة، وكذلك «**استحواذ**» النخبة وأصحاب المصالح الشخصية على مقدرات الدولة.

تعرّف اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ في الأمم المتحدة مفهوم «**الحوكمة السليمة**» بأنها عملية صنع القرار والعملية التي من خلالها يتم تنفيذ القرارات أو عدم تنفيذها. وفقا لذلك، يركز تحليل الحوكمة السليمة على الجهات الفاعلة المعنية بناء السّياسات، وصناعة القرارات وتنفيذها، وعلى الآليات الموضوعة من أجل إتِّخاذ القرارات كما الرّقابة على حسن التنفيذ. والحكومة هي إحدى الجهات الفاعلة في الحوكمة في حين تختلف الجهات الفاعلة الأخرى حسب مستوى الحوكمة قيد المناقشة، وقد تشمل أصحاب النفوذ، والقطاع الخاصّ، والجمعيات، والتعاونيات، والمنظمات غير الحكومية، ومراكز الأبحاث، ورجال الدين، والمؤسسات المالية، والأحزاب السياسية، والجيش، ووسائل الإعلام، ومجموعات الضغط، والجهات المانحة الدولية، والشركات متعددة الجنسيات، الخ. وقد تلعب هذه الجهات الفاعلة دوراً هاماً في عملية صنع القرار، ومعظمها يُشكِّل إلى الدَّولة نواة المجتمع المدني الفاعل.

في أيّ حال يجب أن تستجيب «**الحوكمة السليمة**» لاحتياجات المجتمع الحالية والمستقبلية، وأن تضمن الحدّ من الفساد، وتأخذ آراء كُلّ المجموعات المكوّنة للمجتمع في توازن بين القطاع العامّ والقطاع الخاصّ والمجتمع المدني بعين الاعتبار وتسمع أصوات المجتمعات الأكثر ضعفاً عند صنع القرار. تتمتع «**الحوكمة السليمة**» بثماني خصائص هي: المشاركة، والتوافق، والمساءلة، والشفافية، والاستجابة، والفاعلية والكفاءة، والمساواة والشمولية، وحكم القانون.

1. المشاركة: هي أساس الحوكمة السليمة. ويمكن أن تكون إما مباشرة أو من خلال مؤسسات وسيطة شرعيَّة أو ممثلين عنها. وتجدر الإشارة إلى أن الديموقراطيَّة التمثيليَّة لا تعني بالضرورة عرقلة اتخاذ القرار بسبب هواجس الفئات الأكثر ضعفاً، بل احترام الهواجس وطمأنة هذه الفئات. فالمشاركة تحتاج إلى أن تكون منتجة وديناميَّة. وهذا يعني إمكانية تكوين الجمعيات وحرية التعبير ومجتمعاً مدنياً فاعلاً ومنظَّماً.

2. التوافق الموجّه: يوجد في أي مجتمع العديد من الجهات الفاعلة والعديد من وجهات النظر. لكن الحوكمة السليمة تتطلب وساطة بين كُلٍّ منها في المجتمع، من أجل الوصول إلى توافق واسع حول ما يخدم مصلحة المجتمع كله، وبالتالي بلورة منظومة شاملة وطويلة الأمد من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة.

3. المساءلة: شرط أساسي لـ«**الحوكمة السليمة**» بحيث يجب على المؤسسات الحكومية، كما على القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، أن تكون مسؤولة أمام الناس الذين هم أصحاب المصلحة الأساسيَّة. وتكون المنظمة أو المؤسسة مسؤولة أمام أولئك الذين سيتأثرون بقراراتها أو أفعالها. لا يمكن انتظام المساءلة دون شفافية وحكم القانون.

4. الشفافية: تتطلب الشفافية خضوع القرارات المتخذة وعملية إنفاذها للقواعد القانونيَّة والأنظمة، كما تتطلب منح الذين سيتأثرون بهذه القرارات، حرية الوصول بطريقة مباشرة إلى كلِّ المعلومات بشكلٍ واضح ومفهوم وسريع.

5. الاستجابة: تفرض «**الحوكمة السليمة**» على المؤسسات خدمة جميع أصحاب المصلحة العامَّة ضمن إطار زمني معقول ومُحدَّد.

6. الفاعلية والكفاءة: «**الحوكمة السليمة**» تعني قيام العمليات والمؤسسات بتوفير نتائج تلبي احتياجات المجتمع، وإجراء تخصيص أمثل للموارد، وضمان الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، فضلا عن حماية البيئة.

7. المساواة والشمولية: تعتمد رفاهية المجتمع على شعور جميع أفراده بأن لهم مصلحة فيه. وهكذا، تحصل المجموعات كافة، لا سيما الأكثر ضعفاً، على فرص للمحافظة على رفاهيتها أو تحسينها.

8. حكم القانون: تتطلب «**الحوكمة السليمة**» أطراً قانونية عادلة تطبق من دون انحياز واستنسابيّة، من أجل حماية حقوق الإنسان، لاسيما الأقليات في حين يتطلب إنفاذ القوانين من

دون تحيّز، وجود قضاء نزيه وقوة شرطة بمنأى عن الفساد والإفساد.

مهامّ الحوكمة السَّليمة من أجل التنميّة المستدامة

اعتمد قادة العالم، وفي قمَّة الأمم المتَّحدة المتخصِّصة للتنمية المستدامة (25 ايلول 2015)، اعتمدوا أجندة التنميّة المستدامة للعام 2030، والتي تضمّنت 17 هدفاً (17 SDG's). وترتبط هذه الأهداف الـ 17 بالمحاور الأساسيّة لاستراتيجيّة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهي: التنميّة المستدامة، الحوكمة الديموقراطيّة وبناء السَّلام، ومواجهة التغيُّر المناخي. وتوفِّر هذه الأهداف خارطة طريق لإنجاح التنميّة المستدامة، وهي مرتبطة بالنموّ الاقتصادي، وحماية البيئة والعدالة الاجتماعيّة. في أيّ حال، ولتحقيق هذه الأهداف يجب الإشارة إلى مهمَّتين أساسيَّتين:

أولاً، ينبغي النظر إليها على أساس أنها مترابطة، ومتكاتفة، معززة لبعضها البعض، وهادفة إلى الحد من الفقر في جميع أشكاله. وبالتالي، لا يمكن أن يتحقق هدف القضاء على الفقر والجوع من دون تحقيق هدفي الزراعة والاستدامة البيئية. وبالمثل، لا يمكن تحقيق أهداف الصحة من دون التركيز على التعليم وتمكين المرأة.

ثانياً، وفي حين أن هذه الأهداف هي أهداف عالمية، لا بد أيضاً من اعتماد حلول على الصعيد المحلي حيث أن احتياجات البلدان الملحة تختلف إلى حد كبير.

وتشكل الأهداف الإنمائية الألفية رؤية شاملة لاحترام الإنسان وحسن كينونته، كما تعزز منظومتي الرفاهية والاستدامة. ومن أجل تحقيقها، ينبغي على صناع القرار إدراك الحاجة إلى إحقاق التوازن بين الحفاظ على البيئة والنمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية حيث يمكن تسهيل عملية الموازنة هذه من خلال الحوكمة السليمة، عبر دمج مبادئ التنمية المستدامة في السياسات الوطنية. ويتفق واضعو السياسات والأكاديميون على أهمية الحوكمة السليمة من أجل التنمية المستدامة، وهذا يتطلَّب تصويب مسارات: الإصلاح الدّستوري، وانتخابات ذات صدقيّة، وتعزيز دور البرلمانات، واعتِماد بناء مؤسَّسات للسَّلام، والحدَّ من مخاطر الانهيارات والصِّدامات.

وتملك المؤسسات الفاعلة القدرة على المدى الطويل، على رفع نصيب الفرد من الدخل وتعزيز النمو الاجتماعي والاقتصادي. ومن أجل ضمان النمو الاقتصادي، يتوجب على الدول النامية الالتزام باستراتيجيات التنمية الفعالة بشكل رئيسي من خلال تقوية الإدارة

المالية، والحوكمة السليمة، والبنية التحتية الاقتصادية. كما ينبغي أن تركز التدخلات لتعزيز الديمقراطيات المحلية الخاضعة للمساءلة، على تفعيل التنمية وتبديد الهواجس السياسيَّة. وتبدأ عملية التنمية عندما يشعر السكان المحليون أنهم مسؤولون عن كُلّ تغيير لمستقبل مستدام. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تفعيل القدرات المؤسسية، ورفع مستوى خدمات التنمية البشرية، وتسهيل الحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين، والمشاركة العامة.

ويمكن من خلال تطوير نهج قوي للحوكمة السليمة اعتماد مؤشرات موضوعية لقياس نجاح آليَّات صنع القرار التي تحظى بثقة العامة من أجل تحسين إدارة المشتركات. وينبغي على جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك صنّاع القرار، ومقدمي الخدمات، والمجتمع المدني، المشاركة بفاعليَّة في عملية الحوكمة لتحسين الممارسات الإدارية. ويحتاج الشركاء إلى التعاون ضمن إطار حوكمة توفر آليَّات للمساءلة العامة، وخارطة طريق استراتيجية، لِلإشراف على حسن التنفيذ.

غير أن التنمية المستدامة لا تعنى فقط بحسن توزيع الدخل بل بجودة الحياة ونوعيتها على صعيد أوسع ومنها: توفير فرص التعليم، والحصول على الرعاية الصحية عالية الجودة وعلى المياه النظيفة، والمساواة في المعاملة، وحرية المشاركة في عملية صنع القرار. الحوكمة السليمة ضرورية لتأمين هذه القيم، حيث أنها تضمن ممارسة سلطة الدولة بطرق تحترم سلامة كل مواطن وحقوقه واحتياجاته. ولذلك، ترتبط الحوكمة السليمة بشكل وثيق بمكافحة الفساد بما في ذلك ديناميات الاقتصاد السياسي، وتصميم وتنفيذ برامج الإصلاح لتعزيز المؤسسات مثل البرلمانات، ووسائل الإعلام، وهيئات المجتمع المدني، وفرض ضوابط وتوازنات رقابية عليها.

وترتكز الحوكمة السليمة إلى قاعدتين رئيستين هما: الشمولية والمساءلة.

وتستند الشمولية على المساواة كما أنها تحمي حقوق الناس الأساسية، وتعامل الجميع بشكل موحد أمام القانون، وتتيح للجميع المشاركة في الحوكمة، وتضمن تكافؤ الفرص في الحصول على الخدمات العامة. أمّا القيمة الأساسية الأخرى التي تقوم عليها الحوكمة السليمة فهي المساءلة.

وتستند المساءلة على الشفافية العامة، الأمر الذي يتطلب معرفة المعلومات بسهولة حول ما تقوم به الحكومة، كما على تحسين آليات العمل من التنافسية وأخلاقيات الوظيفة العامة،

التي تشجع الإدارة العامَّة على العمل من أجل المصلحة العامة.

الحوكمة في لبنان

1. برنامج دعم الحوكمة الديمقراطية الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

يوفر برنامج الحوكمة الديمقراطية الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم التقني اللازم لتطوير المؤسسات العامة، وصياغة وتنفيذ السياسات والتشريعات الإصلاحية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والمالية في لبنان. ومن خلال مكافحة الفساد، وحماية حقوق الإنسان، وتعزيز تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، يدعم البرنامج صياغة السياسات المتعلقة بالحوكمة والمشاركة والتمكين. ويركز على توفير فرص للمشاركة في صنع القرار السياسي ما يجعل المؤسسات الديمقراطية أكثر استجابة للمساءلة لحاجات مواطنيها.

وقد قدم **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** الدعم والمشورة لمكتب وزير الدولة لشؤون التنميّة الإداريَّة (OMSAR) ما أسفر عن صياغة واعتماد استراتيجية إصلاح إداري جديدة للبنان في العام 2011. أما في مجال تحسين فاعلية ومساءلة الإدارة العامة، يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع البرلمان واللجان البرلمانية والإدارة، فضلاً عن الوزارات والمؤسسات على إجراء إصلاحات تشريعية (بما في ذلك قوانين حضانة الأطفال، والأحوال الشخصية، وأطفال الشوارع، وتشريعات مكافحة الفساد، وقانون الاستثمار الخ...). كما تنسق لجنة حقوق الانسان البرلمانية بشكل وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل الانتهاء من وضع مسودة خطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان، التي أطلقت في كانون الاول 2012. وقد تم تعزيز الرقابة البرلمانية من خلال ورش عمل تقوي الروابط بين مختلف أصحاب المصلحة (ممثلي الحكومة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والقطاع الأكاديمي، الخ ...). ويعمل البرنامج أيضا مع وزارة العدل على إعداد نظام قضائي شفاف وفعال (تم إنشاء مكتب مساعدة عام 2011 في قصر محكمة بيروت للإستجابة تساؤلات المواطنين).

أما من حيث صياغة وتنفيذ السياسات الاقتصادية والمالية، يلعب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دوراً رئيسياً في دعم الحكومة في إعداد جدول أعمال اجتماعي واقتصادي شامل يغطي كافة قطاعات المجتمع. وقد تم بلوغ إصلاحات أساسية في وزارة المالية (لدمج مديريتي الإيرادات والضريبة على القيمة المضافة وادخال إدارة المخاطر إلى إدارة الضرائب). وقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لهيئة تنمية الاستثمارات في لبنان (IDAL) الدعم الفني اللازم

لتطوير استراتيجية استثمارية للقطاعات الرئيسية المستهدفة. علاوة على ذلك، تم تطوير استراتيجية وطنية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

ويلعب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دوراً رئيسياً في مساعدة لبنان على إجراء انتخابات حرة ونزيهة وشفافة منذ عام 2005. وأطلق مؤخراً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي «**مشروع مساندة الانتخابات اللبنانية**» من أجل الانتخابات البرلمانية عام 2013، ولو أنَّها تأجَّلت من أجل تعزيز القدرات على تنظيم وإدارة الانتخابات، والإشراف على الحملات الانتخابية، واعتماد المراقبين، وتوفير مبادرات لتثقيف الناخبين، وحلّ النزاعات الانتخابية، وأخذ مبادرات لتحسين فرص انتخاب النساء. وتساهم هذه التدخلات في تطوير وتبادل المعرفة في مجال الحوكمة (التقرير الوطني الرابع للتنمية البشرية «نحو دولة المواطن[1]» 2008-2009).

2. مبادرات الحوكمة الأخرى

ثمة مبادرات عديدة تسعى لتطوير الحوكمة في مختلف القطاعات و/ أو المؤسسات في لبنان. وفي ما يلي بعض الأمثلة على ذلك:

في تقرير واقع البيئة في لبنان (MoE/UNDP/ECODIT) (2011)، خُصّص الفصل الأول للحوكمة البيئية فأشار «**إلى عمليات صنع القرار المعنية برقابة وإدارة البيئة والموارد الطبيعية حيث أن أسس الحوكمة السليمة تكمن في مبادئ مثل الشمولية، والتمثيل، والمساءلة، والكفاءة، والفاعلية، والعدالة الاجتماعية والعدالة**[2]».

وكجزء من متطلبات اعتماد مؤسسات التعليم العالي في لبنان التي تفرضها نيو إنغلند للمدارس والكليات (NEAS)، يعنى المعيار رقم 2 بالحوكمة. ويشير هذا المعيار إلى «**امتلاك المدرسة لنظام حوكمة يضمن بقائها وفية لرسالتها وللموارد اللازمة لدعم عملياتها الحالية والمرتقبة**»[3]. وهكذا، التزمت المؤسسات بإجراء مراجعات دورية لهيكل حوكمتها من أجل تلبية أساسيات نمو الجامعة وتطورها. وستتناول المراجعات الحوكمة المشتركة داخل

(1) http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/library/democratic_governance/the-national-human-development-report-2008-2009--toward-a-citize0.html

(2) http://www.moe.gov.lb/getattachment/The-Ministry/Reports/State-Of-the-Environment-Report-2010/2-Environmental-Governance.pdf.aspx

(3) https://cis.neasc.org/standards-policies/standards-indicators/standard-2-governance

الكليات وفي الجامعة ككل، كما ستسهل الشفافية والتواصل بين جميع دوائر الجامعة. وسيتم بهذه الطريقة تمكين هيئة التدريس، والطلاب، والموظفين من المشاركة في حوكمة المؤسسة من خلال انخراطهم بمعظم العمليات التداولية والتخطيطية في الجامعة.

في العام 2006، وفي حدث أقيم في اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة، شهد لبنان إطلاق أول قانون لبناني لحوكمة الشركات. هذا القانون، الذي أعدّ برعاية «**الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية**»، هو أول قانون حوكمة شركات في المنطقة من حيث شموليته وتطبيقاته العملية. كما أعطِيَ القانون طابعاً رسمياً لمجموعة من معايير «**الممارسات الفضلى**» الدولية التي تعنى بكيفية عمل الشركات المساهمة اللبنانية (التي تكون في كثير من الأحيان مملوكة من عائلات). أما إصلاح حوكمة الشركات، فأمر ضروري بالنسبة إلى أية شركة لبنانية مبتكرة لديها آفاق نمو محلي وإقليمي[4].

تحتل الهيئات غير الحكومية في لبنان مركز الصدارة في ما يتعلق بقضايا التنمية البشرية المستدامة. ويكمن دورها في تعزيز المشاركة الديمقراطية، وتمكين المجتمع المدني، وحماية الحقوق والحريات، والحوكمة السليمة. ومع ذلك، فإن بعض المنظمات غير الحكومية تعاني قصوراً في الحوكمة الداخلية، مثل غياب الديمقراطية؛ وغياب آليات تداول السلطة؛ والحاجة إلى أنظمة واضحة، وشفافية، ومساءلة. وقد نشر الوزير السَّابق زياد بارود وآخرون (2004) «الحوكمة الداخلية في المنظمات غير الحكومية في لبنان» **والهدف من ذلك هو تمكين الهيئات غير الحكومية من تنسيق أنشطتها وتطويرها وتبادلها على المستويات المحلية والوطنية والدولية من خلال أحدث المفاهيم العلمية وأساليب العمل: كلّ ذلك استجابة للاحتياجات المجتمعية**»[5].

3. الحوكمة الضعيفة: جذور سُبُل الخلل البنيوي

وعلى الرغم من المبادرات المذكورة أعلاه، لا يزال لبنان يعتمد نمط حوكمة ضعيفة يترجم بأوجه قصور متعلقة بالتنمية المستدامة، بما في ذلك النمو الاجتماعي والاقتصادي وتقديم الخدمات العامة حيث الشفافية والشمولية محدودتين بل مفقودتين. كما لا توجد بيانات علميَّة وعمليَّة متاحة حول القضايا المتعلقة بالحوكمة. وبشكل عام لا يملك المواطنون اللبنانيون حق الحصول على المعلومات الحكومية، في حين أن أنشطة بعض وسائل الإعلام

(4) http://www.lacpa.org.lb/Includes/Images/Docs/TC/newsletter29/14.Governance.pdf

(5) http://daleel-madani.org/sites/default/files/IntGov_en.pdf

تسيطر عليها الأحزاب السياسية المختلفة، ما يقيد النقاش العام والحوار الوطني، أمّا آليات المساءلة فهي تبقى ضعيفة بسبب التركيز المفرط للقوة بيد السلطة التنفيذية ومحدودية قنوات مشاركة المواطنين. وللحوكمة الضعيفة آثار سلبية على الأداء الاقتصادي وغياب آليّات تفعيل قدرة الحكومة على تلبية الطلب المتزايد على الوظائف وخدمات اجتماعية أفضل. سياسات الحوكمة الضعيفة غير فعالة، وغير كفؤة، ومنحازة نتيجة الآليات البيروقراطية الاستنسابيّة والمكلفة.

ثمة أسس منطقية قوية يُمكن أن تدفع لبنان نحو اعتماد الحوكمة السليمة من أجل ضمان التنمية المستدامة. وتساعد جودة الحوكمة على ضمان صياغة السياسات الوطنية وتنفيذها، الأمر الذي بدوره يحدد ما إذا كان توفير الخدمات العامة فعَّالاً وهناك بيئة سليمة للأعمال. ولا يكمن تحديد الحوكمة فقط في قدرة المسؤولين بل أيضاً في المؤسسات التي تضمن المساءلة العامة. كما يحتاج الاقتصاد إلى توفير فرص مدرة للدخل الإنتاجي من خلال النمو، في حين تحتاج الحكومة إلى توفير الخدمات العامة الأساسية بدءاً من البنية التحتيّة والتعليم إلى بيئة الأعمال الجذابة حيث أن الحوكمة السليمة أساسية للحل، بما أنها تحمل وعداً بالنمو والتحسين الاجتماعي؛ وهي بعد أساسي للتنمية البشرية.

المثال الأكثر نفوراً في الحوكمة الضعيفة بدا في أزمة النِّفايات الحادَّة التي عاشها لبنان، ولَمْ يَزَلْ، أيَّاً كانت الحلول، بسبب من مرحليَّتِها، فيما **الحوكمة السَّليمة** تقوم على الإستِدامة، أضف إليها أزَمَة النَّازحين واللَّاجئين الكارثيَّة بسببٍ من سوء الإدارة وغياب الخِطَّة الوطنيَّة الشَّاملة والمتكاملة. في الأزمتين نحن أمام «مأزق المُشتركات» مع الاعتِراف بكلاسيكيّة هذا المأزق في عِلْم الاقتِصاد، خصوصاً وأنَّ لهما، أي المأزقين المذكورين أعلاه، لُهما تداعِياتٌ بيئيّة واجتِماعيّة وثقافيّة وماليّة واقتِصاديّة على اللُّبنانيّين. وهُنا تجدُر الإشارة إلى أنَّه في التَّقرير (21) الذي صَدَر عن مؤتمر البيئة والتنميَّة في الأمم المتَّحدة والذي انعقد في ريو دي جانيرو في العام 1992، كانت مُناقشة معمَّقة لإنتاج النِّفايات، وبدا جليَّاً في الفصل 17 من التَّقرير أنَّ النِّفايات المنزليَّة تُشَكِّلُ عائقاً بنيويّاً في الاستدامة البيئيّة في القرن الحادي والعشرين.

وفي العَوْدَةِ إلى أزمة النِّفايات في لبنان، فمن الواضِح أنَّها انْزَلَقَت إلى تسييس جَعَل من إمكانيَّة إيجاد مطامر صَعْباً وضئيلاً، خصوصاً مع تأكيد نظريَّة «ليس في مربَّعي» (NIMBY) والتي استند إليها المواطنون لرفض طمر النِّفايات إلى جانب منازلهم. وفي حين أنَّ الجميع ينتج نفايات، فإنَّ معارضةً شعبيَّةً تبرُز لإنشاءِ مطامِر بسبب من الفَشَلِ المستمِرّ في صياغة

استراتيجيّة وطنيَّة مستدامةٍ لذلك، وانعِدام الثَّقة بين المواطنين والدَّولة.

إنَّ إدارة أزمة النِّفايات وضَعَت لبنان على مفترق طُرُق، وما انتِشار المكبَّات العشوائيَّة هُنا وثمَّة هو تعبير نموذجيّ عن «مأساة المشتركات» (هاردن، 1968). الحكومة مدعوَّة إلى بَلْوَرة استراتيجيّة وطنيَّة شامِلة ومتكاملة ومتعدِّدة الأبعاد تأخُذ في الاعتِبار إيجاد أراضي المطامر وامتِلاكها، واحترِام القوانين البيئيَّة، وتحفيز مشاركة البلديَّات، وتأمين تكاليف المعالجة.

وفي هذا السِّياق يبدو تحليلُ الأثر الإجتماعي والقِيام بمُقاربة تشاركيَّة من ضمن معايير السَّلامة العامَّة ضروريَّاً لتفادي الرَّفض الشَّعبي. وما نعنيه بالمقاربة التَّشاركيَّة، هو وعي المواطنين لمخاطِر أيّ رفض لمعالجة هذه الأزمة، كما فوائد مُساندَة أيّ حلّ من ضمن معايير المصلحة العامَّة. التحدّي الأساس يكمُن في خطَّة وطنيَّة تقوم على إرادة سياسيَّة صافيَة وصُلبَة، ومسار تشارُكيّ، ومقاربة متكاملة تعيد بناء الثِّقة، وعماد هذه الثِّقة الشفافيَّة والمُساءَلة. في أيّ حال، هذا التوجُّه في مُعالجة أزمة النِّفايات، والذي لم يتحقَّق إلى الآن، ينسحِبُ على كافَّة القِطاعات الحيويَّة من مِثل المياه، والكهرباء، والغاز والنِّفط، والمواصلات.

نحو حوكمة سليمة

قد يشمل برنامج إصلاح هيكلي يؤدي إلى حوكمة أفضل، ما يلي:

- توسيع الشمولية
- الشفافيّة بما يعني حقِّ الاستحصال على المعلومات
- تقوية الإجراءات الوطنية لتعزيز المساءلة
- تعزيز الإجراءات المحلية لتحسين الإجراءات الإدارية
- تقوية المؤسسات
- تطوير آليَّة إتِّخاذ القرار
- تنفيذ استراتيجيات تطوير السياسات
- لعب دور الوساطة في الحوار بين المواطنين، والمؤسسات، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والحكومة
- ضمان اعتماد نهج تشاركي وإشراك المواطنين في صنع القرار

– تنسيق التوافق القائم على آراء الخبراء بدلاً من الاعتبارات السياسية والدينية

– إنفاذ القوانين وآليات المراقبة

– تطبيق المكننة عبر الحكومة الإلكترونية للحد من البيروقراطية وضمان الكفاءة.

لا يمكن اعتبار مواجهة تحدي الحكومة هدفاً بسيطاً، لا من الناحية الفنية ولا من الناحية المؤسسية. فالتحرك نحو مزيد من الشمولية والمساءلة يتطلب وقتاً، وتنازلات، وتسامحاً مع الأخطاء، ومشاركة من المواطنين، ومصداقية. وعلى الشعب، والمؤسسات، والجهات الحكومية أن يلتزموا علناً برفع جودة الحوكمة وإعداد برامجها وتنفيذها ضمن إطار عملية تشاركية تضمن الشمولية والمساءلة.

أسئلة رئيسيَّة لحوكمة سليمة

القدرة التنفيذية: هل لدى الحكومة قدرات عملانيَّة فعَّالة؟

القدرة الاستراتيجية: هل عملية صنع القرار مدعومة بتخطيط استراتيجي ومشورة من العلماء؟

التنسيق بين الوزارات: هل صنع القرار منسَّق عبر آليَّة مؤسَّسية؟

قياس المعايير: هل تطبق الحكومة تقييمات الأثر التشريعي؟ هل جودة واستدامة تقييمات الأثر التشريعي مضمونة؟

التشاور المجتمعي: هل تتشاور الحكومة مع الجهات الفاعلة الاقتصادية والاجتماعية في سياق إعداد السياسات؟

الإعلان عن السياسات: هل تعلن الحكومة عن السياسات لضمان تماشي البيانات مع استراتيجية الحكومة؟

التنفيذ: هل تنفذ الحكومة السياسات بفاعلية؟

التكيف: هل تتعاون الحكومة مع الجوار القريب أو البعيد الصَّديق، في حين تتكيّف مع التطورات الجديدة في الداخل؟

الإصلاح التنظيمي: هل تراقب الحكومة إجراءَاتها المؤسسية وتعمل على إصلاحها إذا لزم الأمر؟

المساءلة التنفيذية: هل الجهات الفاعلة غير الحكومية مشاركة في عملية صنع السياسات؟

الكفاءة التشاركية للمواطنين: هل يملك المواطنون المعلومات اللازمة لتقييم السياسات الحكومية؟

موارد الفاعلين التشريعيين: هل لدى السلطة التشريعية الهياكل والموارد اللازمة لمراقبة السلطة التنفيذية؟

وسائل الإعلام: هل توفر وسائل الإعلام المعلومات بموضوعيَّة بما يتيح لجمهور أوسع تقييم قرارات الحكومة؟

الأحزاب وجمعيَّات المنفعة العامَّة: هل عملية صنع القرار داخل الأحزاب شاملة ومنفتحة؟ هل تقترح جمعيات المصالح الخاصة سياسات معقولة ومتماسكة؟

مبادئ توجيهية لمبادرات عملانيَّة

إعتماد قانون انتخاب عصريّ

إعتماد الشراكة بين القطاع العامّ والقطاع الخاص

إعتماد اللاّمركزيَّة الإداريَّة الموسَّعة

إطلاق مشروع تجريبي لإعادة هيكلة مؤسسة من مؤسسات القطاع العام (الغرض الرئيسي، والهيكل، والخدمات)، ما سيؤدي إلى توفير مثال على فاعلية الحكومة.

إعادة صياغة وتوحيد معايير التفتيش (مثلاً الأمن الغذائي)، ما سيؤدي إلى كفاءة التنسيق بين الوزارات.

إنشاء الحكومة الإلكترونية من أجل ضمان زيادة الكفاءة والنمو، وتوفير الوقت، ما سيؤدي إلى هزيمة الفساد.

خُلاصة واستنتاجات

الحوكمة الضعيفة والمؤسسات غير الكفوءة على المستوى الوطني؛ وغياب التنظيم السليم، كما هشاشة آليات الامتثال والرقابة؛ والحاجة إلى بيئة هادئة وإلى نمو اقتصادي ومجتمعي في السياسات الوطنية والقطاعية؛ وتقاسم المعرفة الذي يهدف إلى تشجيع الإصلاحات المؤسسية جميعها تحديات رئيسية لا بدّ من مواجهتها.

ويتبين مما سبق أن الحوكمة السليمة هي مثال أعلى يصعب تحقيقه في مجمله. فعدد قليل فقط من البلدان اقترب من تحقيق الحوكمة السليمة. مع ذلك، ومن أجل ضمان التنمية البشرية

المستدامة، لا بد من اتخاذ إجراءات من أجل العمل على الوصول إلى هذا المثل الأعلى وجعله حقيقة. وتعتمد الحوكمة المستدامة على قيام المسؤولين بتبني نظرة طويلة الأجل للسياسات العامة التي تأخذ في الاعتبار مصالح الأجيال القادمة، حيث تنجح بعض الآليات بتيسير عملية تعزيز الحوكمة السليمة المستدامة أكثر من غيرها. كما من المهم استكشاف مدى قدرة تعزيز الإجراءات المؤسسية للقطاع العام على العمل وكذلك مدى قدرة المواطنين، والهيئات غير الحكومية، والمنظمات الأخرى، على اعتماد نهج تشاركي يحمّل الحكومة مسؤولية أفعالها. وإنَّ الجهود الأيلة إلى التنمية المستدامة تكون أكثر فاعليَّة إذا ما تلاقت السياسات البيئيَّة والإقتصاديَّة–الإجتماعيَّة معاً مدعومةً بثقةٍ عالية بين المواطنين والدَّولة، كما بين كلّ المجموعات المكوِّنة للمجتمع. في لبنان هذه الجهود دعوة للمواطنين وصنَّاع القرار ليتلاقوا حولها في سبيل ديموقراطيّة ناجحة.

المراجع المختارة

● Baroud, Z., Z. Majed, Z. Abdel Samad, Z. Helou, R. Aadas (2004). Internal Governance for NGOs in Lebanon. Ministry of Social Affairs, the United Nations Development Program, nor Fredrich Ebert Foundation. Available at:

http://daleel-madani.org/sites/default/files/IntGov_en.pdf

● MoE/UNDP/ECODIT (2011). State and Trends of the Lebanese Environment 2010. Beirut Lebanon. Available at: http://www.moe.gov.lb/getattachment/The-Ministry/Reports/State-Of-the-Environment-Report-20102/-Environmental-Governance.pdf.aspx

● New England Association of Schools and Colleges (NEAS). Available at: https://cis.neasc.org/standards-policies/standards-indicators/standard-2-governance

● Salem, P. (2010). The Arab State: Assisting or Obstructing Development? Issue 21. Working papers. Carnegie Endowment for International Peace.

Sustainable Governance Indicators. Available at: http://www.sgi-network.org/2014/

● The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2007). A Decade of Measuring the Quality of Governance. Available at:

http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479115800887101 7-2661829/1150402582357-/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf

● The First Lebanese Code of Corporate Governance: Addresses Good Governance and Challenges to Investment (2007). Available at: http://www.lacpa.org.lb/Includes/Images/Docs/TC/newsletter2914/.Governance.pdf

● UNDP. Democratic Governance. Available at: http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html

● UNDP (2009). The National Human Development Report 20082009-: Toward a Citizen's State. Available at: http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/library/democratic_governance/the-national-human-development-report-20082009---toward-a-citize0.html

● United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance? Available at: http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

● United Nations Millennium Development Goals. Available at; http://www.un.org/millenniumgoals/

● Worldwide Governance Indicators Homepage. Available at: http://www.govindicators.org

● World Bank Institute Governance Homepage. Available at: http://www.worldbank.org/wbi/governance

● Governance Diagnostic Capacity Building. Available at: http://www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild