برعاية دولة رئيس مجلس الوزراء
الأستاذ فؤاد السنيورة



OECD OCDE

UNDP



الاجتماع الإقليمي الأول لمجموعة عمل المحور السادس
مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية

المواطنون، المجتمع المدني، وإصلاح القطاع العام في المنطقة العربية

تقرير ورشة العمل

29 و30 أيلول/سبتمبر 2005

فندق جفينور روتانا، بيروت - لبنان

جدول المحتويات

I- المقدّمة 3
II - هدف الاجتماع - تحديد السياق 3
III -المواطنون والمجتمع المدني والقطاع العام في المنطقة العربية - مقتطفات من نقاشات المؤتمر 6
IV-تجارب ناجحة في المنطقة العربية 7
أ. التجربة اللبنانية في مجال نفاذ المواطنين إلى القطاع العام واستشارة المجتمع المدني..... 7
ب. تجارب عربية في نفاذ المواطنين إلى القطاع العام ومشاركتهم في صنع السياسات - حالات الأردن والمغرب وتونس ... 9
ج. تجارب عربية في استشارة المجتمع المدني والشراكة مع القطاع العام - حالات مصر وفلسطين والجزائر..... 11
V- تجارب ناجحة في أوروبا 13
أ. المواطنون كشركاء: تجارب أوروبية حول إعلام المواطنين واستشارتهم ومشاركتهم العامة في صنع السياسات..... 13
ب. الحكومة المفتوحة: تجارب أوروبية في مجال تعزيز الحوار مع المجتمع المدني..... 15
VI - ملاحظات ختامية 16
ملحق: إجتماع الخبراء 18
الملاحق 20

I- المقدّمة

في إطار *مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية*، عقدت *مجموعة العمل حول المواطنين والمجتمع المدني وإصلاح القطاع العام في المنطقة العربية* اجتماعها الإقليمي الأول، بدعوة من مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في لبنان (OMSAR) وبالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي- برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، في 29-30 أيلول/ سبتمبر 2005 في بيروت- لبنان، برعاية دولة رئيس مجلس وزراء لبنان السيد فؤاد السنيورة.

حضر الاجتماع أكثر من 80 ممثلاً عن الوزارات المعنية بإصلاح القطاع العام وممثلين عن القطاع غير الحكومي من الجزائر، والبحرين، ومصر، والأردن، ولبنان، والمغرب، وفلسطين، وتونس واليمن، فضلاً عن باحثين وأخصائيين قدموا من بلدان أوروبية. وتحدّث في الاجتماع معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، السيد جان أوغسبيان، والممثلة المقيمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، السيدة منى همام، ورئيس البعثة الأوروبية في لبنان، السيد باتريك رونو.

II -هدف الاجتماع - تحديد السياق

افتُتح الاجتماع بنبذة عن *مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية*، التي أطلقتها 18 دولة عربية، بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) في 6 و7 شباط/فبراير 2005 في الأردن، برعاية جلالة الملك عبدالله الثاني. وتمثّل المبادرة شراكة بين الدول العربية والدول الصناعية وتركّز على تبادل المعرفة والخبرات بغية النهوض بالقطاع العام العربي. ترتكز المبادرة على ثلاث محاور رئيسية للإصلاح هي الإدارة العامة، المالية والقضاء. وتقوم المبادرة على تكوين ست مجموعات عمل إقليمية حول المحاور التالية:

1. الخدمة المدنية والنزاهة
2. دور القضاء وتنفيذ الأحكام
3. الحكومة الإلكترونية، وتبسيط الإجراءات الإدارية، والإصلاح التنظيمي
4. تقديم الخدمات العامة والشراكة بين القطاعين العام والخاص
5. إدارة الأموال العامة
6. المواطنون، المجتمع المدني وإصلاح القطاع العام في المنطقة العربية

وقد تمّ اختيار ست دول عربية لتترأس مجموعات العمل الإقليمية، يشاركها في الرئاسة دول صناعية أعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وفي إطار *مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية*، اختيرت الجمهورية اللبنانية لتنسيق مجموعة العمل السادسة حول " المواطنون، المجتمع المدني وإصلاح القطاع العام"، بالاشتراك مع الإتحاد الأوروبي. وهدف الاجتماع الأول الذي عقدته مجموعة العمل إلى تأمين إطار إقليمي للتفاعل بين ممثلين عن الوزارات العربية المعنية بإصلاح القطاع العام، ومسؤولين في منظمات المجتمع المدني (أي المنظمات غير الحكومية)، وخبراء ملمين بقضايا إصلاح القطاع العام وعلاقة المواطنين بالإدارة العامة.

وهدف الاجتماع بشكل خاص إلى طرح إشكالية تحديات إصلاح القطاع العام في الدول العربية، وسبل تطويره، على غرار التجارب العالمية التي تقوم على مشاركة جميع المعنيين - خاصة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني - في تحسين أداء القطاع العام وتأمينه أفضل الخدمات للمواطنين. كما تناول الاجتماع استعراضاً لتجارب ناجحة في الدول العربية والأوروبية في هذا المجال. وتمّت أيضاً مناقشة اقتراحات ترمي إلى تعزيز مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في تشكيل وتطوير سياسات القطاع العام وخدماته في الدول العربية. وستشكّل هذه المقترحات أساساً لبناء مسودة عمل إصلاحية تتم بلورتها في مرحلة لاحقة، من خلال دراسات وطنية واجتماعات تقوم بها مجموعة العمل العربية.

واستُهل الاجتماع الإقليمي الأول بشرح الهدف من إشراك المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام. ففي حين أطلق عدد من الدول العربية مشاريع إصلاح في مختلف مجالات الإدارة العامة، غير أن المساءلة العامة والإدارة الضعيفة وقفتا في وجه التقدم. ويتطلّب إنجاز إصلاحات إدارية فعالة ومستدامة تعزيز مشاركة المواطنين، والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني بصورة عامة. واعتبر كثيرون أن مفتاح إصلاح القطاع العام يكمن في التنبّه الى أن القطاع العام في خدمة الشعب. وتنطلق المبادرة من أن إصلاح القطاع العام يقتضي، على وجه الخصوص، مشاركة الذين يتأثّرون به، أي المواطنين والمجتمع المدني. ولذلك ينبغي أن يؤدوا دوراً في تحسين أداء القطاع العام وتقديم أفضل الخدمات إلى المواطنين.

ولا يفترض الإصلاح الفعّال التزاماً سياسياً من قبل القطاع العام فحسب، بل يتطلّب أيضاً دعماً من القطاع الخاص والمجتمع المدني. وتكتسي منظمات المجتمع المدني أهمية خاصة، نظراً إلى قربها من المجتمع وقدرتها على الاستجابة له وعلى الابتكار وعلى تحفيز مشاركة واسعة النطاق وبلورة الآراء والهموم المحلية.

كما اعتبر المشاركون أنه فيما تشكل المبادرة جهداً إقليمياً عربياً يرمي إلى تعزيز إصلاح القطاع العام على أساس مشاركة المواطنين والمجتمع المدني، غير أنه ينبغي الأخذ بخصوصيات كل بلد على حدة. ونظراً إلى غياب نموذج واحد يمكن الاهتداء به، تهدف هذه المبادرة إلى تطوير خطة إصلاحية تستند الى السياق الوطني والظروف والتجارب الخاصة. وأشار المشاركون إلى أن مشاركة الدول العربية على اختلافها في المبادرة ستكون طوعية.

وأدرجت المواضيع الرئيسة المتصلة بسبل تحسين مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام ضمن إطار تحليلي، عُرض خلال الاجتماع. ويُقسم الإطار هذا إلى جزئين. يعالج الجزء الأول تقييم العلاقة بين المواطنين والقطاع العام وتتفرّع منه الأقسام التالية:

- تأمين المعاملة الجيدة للمواطن من خلال تبسيط المعاملات الإدارية، وتوفير خدمات ذات نوعية جيدة، وتمتع الموظفون بخلقيات الوظيفة العامة وتعاملهم مع المواطنين بموضوعية ومساواة.
- تحديد واجبات المواطنين: التعاطي مع الموظفين باحترام وعدم اللجوء إلى وسائل غير قانونية في معاملاتهم الإدارية، فضح أية مخالفة أو عملية احتيال، دفع الرسوم والضرائب المتوجبة عليه، التقيد بأنظمة الإدارة العامة، والحفاظ على الملكيات والمنشآت العامة.
- تأمين سبل وصول المواطن إلى المعلومات التي تهمه: بما في ذلك الوثائق العامة والمعاملات والإجراءات الرسمية والمعلومات حول برامج القطاع العام، فضلاً عن آليات عمل الوزارات والإدارات العامة، وموازنات الإدارة العامة

والمؤسسات العامة والبلديات، وذلك عبر وسائل مختلفة كمكاتب الاستقبال والمنشورات وحملات نشر المعلومات والمواقع الإلكترونية.

- الاعتراف بحق المواطنين في المراجعة: يعالج هذا الجزء بصورة خاصة توفير فرص اللجوء إلى القضاء أمام جميع المواطنين، واختصار مهل البت بالدعاوى، والاعتراف بحق المواطنين في تقديم العرائض للمؤسسات الرسمية، وتأسيس مكاتب شكاوى في الإدارات المختلفة، فضلاً عن تعيين وسطاء للجمهورية.

- استشارة المواطن: تتم استشارة المواطن من خلال هيئات رسمية في الوزارات والإدارات العامة ولجان أو جمعيات مؤلفة من المواطنين، كما تتمّ عبر قيام الدولة باستقصاءات شعبية واستفتاءات حول سياسات القطاع العام وتأثيرها على الناس، وعبر توفير نظام يسمح للمواطنين تقديم اقتراحاتهم لأجل تحسين العمل الإداري.

- تعزيز مشاركة المواطنين: ذلك عبر مشاركة المواطنين في السياسات والخدمات العامة، من خلال مشاركتهم في مؤتمرات المعنيين بالخدمات العامة واستدعائهم لاختبار خدمات جديدة وتنظيم مشاريع تعاون بين البلديات والمواطنين مع البلديات لتقديم الخدمات العامة.

ويعالج الجزء الثاني سبل تشجيع مشاركة منظمات المجتمع المدني في إصلاح القطاع العام. تقتضي هذه المشاركة:

- تحسين العلاقة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني عبر تسهيل حصول منظمات المجتمع المدني على تراخيص العمل، ومنح منظمات المجتمع المدني الحق في العمل ضمن الأطر القانونية العادلة، ودعم منظمات المجتمع المدني مالياً، وتحفيزها على تأدية واجباتها تجاه الدولة والمجتمع.

- تشجيع استشارة منظمات المجتمع المدني في التشريع ووضع سياسات القطاع العام: يتحقّق ذلك من خلال تفعيل دور مجالس الشورى والمجالس الاقتصادية والاجتماعية، ومن خلال تنظيم ورشات عمل وندوات، وتشكيل مجموعات عمل جامعة الأطراف الحكومية وغير الحكومية معاً، وتزويد منظمات المجتمع المدني بمشاريع واقتراحات القوانين، ودعوتها إلى المشاركة في مناقشات اللجان البرلمانية والوزارية.

- تمكين مشاركة منظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات العامة عبر وضع الأطر التنظيمية لهذه المشاركة على النحو التالي: وضع خطط وطنية وقطاعية لتوزيع المهام بين مقدّمي الخدمات، ووصول المنظمات المعنية بتقديم الخدمات على الدعم المادي والتسهيلات الإدارية وبرامج تدريب، وتشكيل شبكات من المنظمات غير الحكومية التي تقدّم الخدمات في القطاع الواحد كالصحة والتربية والبيئة وغيرها.

ويشكّل الإطار التحليلي هذا أساساً تقوم عليه الدراسات الوطنية الجارية في تسع دول عربية حول العلاقة بين المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والقطاع العام. وتمتد هذه الدراسات على فترة ثلاثة أشهر تبدأ عقب الاجتماع وتتضمّن تطوير أبرز الأفكار والمقترحات المتعلّقة بالإصلاح.

وعند إتمام الدراسات الوطنية، سينظّم برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اجتماعاً ثانياً لمجموعة العمل الإقليمية تُعرض خلاله نتائج الدراسات الوطنية والقواسم المشتركة التي تم التعرف إليها في العالم العربي. وسيتم صياغة مسودة عمل إصلاحية على ضوء النتائج.

III -المواطنون والمجتمع المدني والقطاع العام في المنطقة العربية - مقتطفات من نقاشات ورشة العمل

خلال الاجتماع، درس وناقش المشاركون مفاهيم المجتمع المدني والمواطن والقطاع العام في العالم العربي، فضلاً عن دورها في سياق الديمقراطية والإصلاح السياسي بمعناه الواسع.

وأشار عدد من المشاركين إلى حدود استخدام مفهوم *//المجتمع //المدني* في العالم العربي. فاعتبروا أن المجتمع المدني في العالم العربي يقتصر على مقاربة ثنائية الأبعاد، أي منظمات المجتمع المدني التي تمثل مصالح مجتمعية واسعة على أساس المواطنة من جهة، *و//المجتمع //الأهلي* الذي يضمّ منظّمات تعمل على أساس التمثيل الإثني أو القبلي أو الطائفي الضيق من جهة أخرى. كما أشاروا إلى أن منظمات المجتمع المدني في العالم العربي تعاني عامةً من مواطن ضعف كثيرة، بدءاً من الافتقار إلى الاستقلالية عن الحكومات أو الوكالات الدولية المانحة، وصولاً، في بعض الأحيان، إلى عدم الكفاءة وغياب الشفافية. وغالباً ما يؤدي هذا الواقع إلى إضعاف قدرة منظمات المجتمع المدني على تمثيل المجتمع عامةً. وفي هذا السياق، شدّد بعض المشاركين على أنه يتعين على المجتمع المدني أن يضمّ أيضاً الأحزاب والنقابات المهنية، نظراً إلى أنها في بعض الأحيان تمارس تأثيراً سياسياً لا يُستهان به وتتمتع بقدرة تمثيلية تفوق تلك التي تتمتع بها المنظمات المجتمعية الأخرى، لا سيما المنظمات غير الحكومية.

وناقش المشاركون دور المجتمع المدني وعلاقته بالحكومات في عملية إصلاح القطاع العام. وشدّدوا على أن بعض أجزاء المجتمع المدني قد لا تكون مؤهّلة لإقامة شراكات مع الحكومة. كما يكمن دور بعض منظمات المجتمع المدني في مراقبة أداء القطاع العام، لا في إقامة الشراكات معه. وعندما تكون الشراكات قائمة، غالباً ما تأخذ شكل إتفاقيات تعاقدية تختار من خلالها الحكومات عدداً محدداً من منظمات المجتمع المدني لتقديم الخدمات العامة. وفي حالات أخرى، تقيم الحكومات مع منظمات المجتمع المدني علاقات تهدف تحديداً إلى إشراكها في صياغة السياسات العامة ذات الصلة.

ورأى عدد من المشاركين أن الإطار القانوني يشكّل عاملاً مهماً في تحديد العلاقة بين القطاع العام والمجتمع المدني، نظراً الى أنه يحدّد المقتضيات القانونية لتسجيل منظمات المجتمع المدني، يُضاف اليه الدساتير الوطنية التي تحدّد العلاقة بين الدول والمواطنين. وأشار المشاركون إلى أن الإطار القانوني يحتاج إلى الإصلاح لأن معظم المقتضيات القانونية المتعلقة بالتسجيل تفرض قيوداً على المنظمات. كما ذكروا الحاجة إلى تطوير عقد اجتماعي جديد بين الحكومات والمواطنين تلحظه الدساتير الوطنية.

وأجمع المشاركون على أنه بالرغم من ضعف المجتمع المدني في دول عربية عديدة، إلا أن ذلك لا يحول دون تأديته دور مهمّ في عملية الإصلاح، لا سيما في مجال تحديد الأولويات الإنمائية وجدول أعمال الإصلاح الوطني. وبما أن المجتمع المدني قريب من الشعب، يمكن الحكومات أن تتعلّم منه، كما هي الحال في فلسطين، وإلى حدّ ما في لبنان والمغرب، حيث يتّسم المجتمع المدني بفعالية تتخطى فعالية الحكومات في عدد من مجالات الخدمات العامة.

وناقش المشاركون مفهوم المواطنة في العالم العربي وأكدوا أن العلاقة بين الحكومات والمواطنين تتأثّر سلباً بضعف انتماء المواطنين إلى حكوماتهم وبتفوّق الإنتماء العائلي أو القبلي أو القطاعي أو الإثني على الإنتماء إلى الدولة. واعتبروا أن التشريعات القائمة، كتلك التي تنظم النفاذ إلى المعلومات أو حرية التعبير، تعيق باستمرار قدرة المواطنين على ممارسة

حقوقهم والمشاركة في الحياة العامة. ويتضاعف النقص في المشاركة بفعل غياب ثقافة مدنية تشكّل المكوّن الضروري لتطوير مفهوم المواطنة.

ودرس المشاركون مفهوم القطاع العام في العالم العربي. وأشاروا إلى أن القطاع العام في دول عربية كثيرة خاضع لحكومات سلطوية وبيروقراطيات حصرية، ولا يمكن بالتالي اعتباره في خدمة الشعب نظراً إلى طبيعته هذه. وتوافق المشاركون على الحاجة إلى تعزيز المعرفة بالواجبات القانونية المطلوبة من المسؤولين في القطاع العام، بغية تمكينهم من تزويد المواطنين بالخدمات العامة. وينبغي، لهذا الغرض، تطوير إطار قانوني يعزّز المساءلة والشفافية.

وناقش المشاركون السياق العام لإصلاح القطاع العام، وأشاروا إلى أن إصلاح القطاع العام في بعض الدول العربية يشكّل جزءاً من برنامج إصلاح اقتصادي أوسع، كما هي الحال في الأردن. فأصبح القطاع العام هناك عاملاً سهّل تنمية القطاع الخاص وسمح له بأن يصبح العامل الأهم في مجال تقديم الخدمات للمواطنين.

واتفق المشاركون على أن إصلاح القطاع العام جزء لا يتجزأ من عملية إصلاح أوسع تجري على صعيد السياسة ونشر الديمقراطية في المنطقة العربية. واعتبروا أن هذه العملية اتسمت في بعض الأحيان بالعنف والاضطرابات، ما هدّد التلاحم الاجتماعي في بعض الحالات. وأقرّ المشاركون بأن العالم العربي يمكنه أن يتعلم من التجارب التي عرفتها دول أخرى تمرّ في مرحلة انتقالية. وأكدوا على أهمية إطلاق عملية الإصلاح من الداخل، فتعتمده شريحة اجتماعية واسعة فضلاً عن الطبقة السياسية. وتوافقوا على ضرورة تلاؤم جدول أعمال الإصلاح مع الحاجات والأولويات الوطنية، بدلاً من اعتماد أنماط معقدة من طرق عمل القطاع العام على نحو لا يتلاءم مع الحاجات والقدرات الوطنية. ويتعين على عملية الإصلاح أن تولي اهتماماً خاصاً بإدماج الشباب والنساء بصفتهم عناصر تغيير مهمة.

وأشار المشاركون إلى ضرورة توفير بيئة تمكينية تسمح بتطوير العلاقة بين القطاع العام والمجتمع المدني والمواطنين وبتعزيزها. وينبغي لهذا الغرض تعزيز المؤسسات التمثيلية، مثل المجالس النيابية، بغية تحسين نفاذ المواطنين إليها.

IV- تجارب ناجحة في المنطقة العربية

أ. التجربة اللبنانية في مجال نفاذ المواطنين إلى القطاع العام واستشارة المجتمع المدني

خلال هذه الجلسة، تمّ عرض تجربة لبنان الناجحة في تأمين نفاذ المواطنين إلى القطاع العام. ولخّص مسؤول من مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية المبادرة التي هدفت إلى تحسين نفاذ المواطنين إلى القطاع العام. وقد استندت هذه المبادرة الى حاجات المواطنين اللبنانيين وهدفت الى زيادة مردودية التكاليف للخدمات العامة الجيدة. وتضمنت المبادرة مكونات عديدة يتعلّق أحدها بتحسين نفاذ المواطنين إلى المعلومات المتعلقة بالإجراءات والوثائق الإدارية. وفي هذا السياق، وحّد مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية شكل الاستمارات الإدارية وينوي في المستقبل تبسيط محتوى الاستمارات المختلفة. كما أصبحت هذه الاستمارات متوفرة على مختلف مواقع الوزارات المعنية على شبكة الإنترنت. كما نشر مكتب الوزير على المواقع الإلكترونية المناسبة معلومات حول بعض المعاملات والوثائق الإدارية التي يمكن أن يحمّلها المواطنون من على المواقع. واستطلع مكتب الوزير رأي المواطنين بغية تقييم مدى نجاح الخدمات الجديدة. وينوي تحسين نفاذ

المواطنين إلى الخدمات العامة عبر إنشاء مكتب استقبال في كل من الإدارات العامة، يعمل على تلبية كافة طلبات المواطنين الإدارية.

وأعد مكتب الوزير مشروع قانون يضمن حقّ المواطنين بالوصول إلى الوثائق الإدارية وحقهم بطلب تبرير الإدارة حول ما تتخذه من قرارات إدارية، ما يجعل اللجوء إلى الإجراءات القانونية غير ضروري. وتمت صياغة مشروع قانون جديد يعالج، في ما يعالج، ما يتّخذه موظفو القطاع العام من تدابير خارجة عن القانون.

وتهدف المبادرة بشكل رئيسي إلى تحديد علاقة المواطن بالقطاع العام. وقد طوّر مكتب الوزير لهذا الغرض شرعة المواطن، بمساعدة عدد من الخبراء ومشاركة المجتمع المدني. وصحيح أن شرعة المواطن ليست نصاً قانونياً، غير أنها تعطي توجيهات ترسم العلاقة بين الموظف في القطاع العام والمواطن، كما تحدد المسؤوليات التي تقع على كاهل كل منهما. وقد تمّ توزيع آلاف النسخ على المدارس والجمعيات والجامعات ونُشر نصها على الموقع الإلكتروني. وينوي مكتب الوزير في المستقبل تطوير شرعات إضافية للمواطن تغطي ميادين مختلفة، مثل الصحة العامة والإرث الثقافي والتعليم والسلامة العامة. كما أشار مكتب الوزير، في مبادرته هذه، إلى الحاجة إلى وسيط جمهورية.

قام مكتب الوزير بأنشطة داعمة إضافية تضمّنت تدريب موظفي القطاع العام على الإدارة الرشيدة والتخطيط الاستراتيجي.

وأطلق مكتب الوزير، في سياق مبادرة أخرى، *مشروع أفكار* الذي موّله الإتحاد الأوروبي وهدف إلى تحسين العلاقات بين القطاعين العام والخاص. وقد تم تطبيق هذا المشروع، الذي تبلغ ميزانيته مليون يورو، بغية تعزيز المبادرات المبتكرة التي تتخذها المنظمات غير الحكومية والتي تعنى بمجالات المواطنة وحكم القانون والحوار والمصالحة بين مختلف الطوائف اللبنانية والمجموعات المهمّشة اجتماعياً وقانونياً. وهدف *مشروع أفكار* أيضاً إلى تدعيم الحوار بين منظمات المجتمع المدني وإعطاء مكتب الوزير فرصة لتكوين فكرة شاملة عن المجتمع المدني. ويشكّل المشروع بذلك مصدر تعلّم بالنسبة إلى القطاع العام.

ويستند المشروع إلى شراكة بين منظمات المجتمع المدني ومكتب الوزير. وينعكس ذلك في عملية اختيار المشاريع بطريقة شفّافة وفي المساعدة الفنية التي يوفّرها مكتب الوزير من خلال التدريب على الإدارة وبناء القدرات العامة وتعزيز التشبيك بين المنظمات غير الحكومية. كما نظّم مكتب الوزير سلسلة من الجلسات الحوارية التي شاركت فيها المنظمات غير الحكومية وتمحورت على سبيل المثال حول الإدارة الداخلية للمنظمات غير الحكومية.

وإلى جانب المبادرتين المذكورتين آنفاً من أجل تعزيز نفاذ المواطن إلى القطاع العام وتحسين التعاون بين المجتمع المدني والقطاع العام، عرض أحد المتحدثين حالة تتعلّق بإشراك منظمات المجتمع المدني في صياغة سياسات القطاع العام من خلال اللجان النيابية. وتحظى منظمات المجتمع المدني بفرصة المشاركة في صنع السياسات بموجب النظام الداخلي للبرلمان والدستور اللبناني. ومن خلال هذا الحكم، يمكن أن تقدّم منظمات المجتمع المدني عرائض تتعلق ببعض السياسات، بالإضافة الى مقترحات وشكاوى. ويعرض النواب هذه العرائض في بداية كل جلسة نيابية.

وخير دليل على إشراك المجتمع المدني في صياغة السياسات العامة مساهمته سابقاً في تطوير تشريع يتعلق بحماية البيئة والخدمات الصحية والإعاقة. ولعبت منظمات المجتمع المدني مؤخراً دوراً رئيساً في صياغة القوانين الانتخابية. وفي هذا السياق، منحت *الهيئة الوطنية لقانون الانتخاب* المجتمع المدني مهلة شهر لكي يقدم اقتراحاته في هذا الصدد.

وشدّد المتحدث على أن مشاركة المجتمع المدني لا تقلص دور البرلمان بصفته صانع القرار الأخير، فضلاً عن أن مشاركة المجتمع المدني لا تلقى ترحيباً من المجتمع المدني فحسب، بل من الحكومة أيضاً، لأن هذه الأخيرة تحظى بفرصة الأخذ بمختلف آراء المجتمع المدني عند صياغة السياسة العامة.

ب. تجارب عربية في نفاذ المواطنين إلى القطاع العام ومشاركتهم في صنع السياسات - حالات الأردن والمغرب وتونس

عُرضت أمثلة من الأردن والمغرب وتونس بغية إلقاء الضوء على تجربة تأمين نفاذ المواطنين إلى القطاع العام وتعزيز مشاركتهم في صياغة السياسة العامة.

وفي خلال السنوات الخمس عشرة الأخيرة، أطلقت الحكومة الأردنية برنامجاً لإصلاح القطاع العام كجزء من برنامج إصلاح اقتصادي أوسع، طبقته بالتعاون مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وهدف البرنامج بشكل رئيسي إلى ترشيق حجم القطاع العام الذي، نظراً إلى كونه مؤمّن الوظائف الأول، تضخّم فأصبح يفتقر إلى القدرة على تزويد المواطنين بخدمات جيدة وتتميّز بمردودية التكاليف.

كما استند إصلاح القطاع العام في الأردن إلى المقومات الرئيسة الثلاثة التالية: تحسين الخدمات العامة، وإصلاح بنية القطاع العام، وتطوير الموارد البشرية.

وقبل تطبيق برنامج إصلاح القطاع العام، أجرت الحكومة الأردنية مسحاً ودراسات ميدانية. وأجرت، عند إتمام البرنامج، إحصاءً يقيّم الحاجات ورضا المواطنين عن البرنامج، بغية تقييم نجاح برنامج الإصلاح في مجالات محددة من القطاع العام. وعلى ضوء النتائج، أدخلت تحسينات إضافية على البرنامج.

وتضمن إصلاح الخدمات العامة تحسين نوعيتها ونفاذ المواطنين إليها. فتطلّب ذلك تبسيط الإجراءات الإدارية. ومن أجل توضيح عملية التبسيط، أعطى المتحدث مثالين عن دائرتين داخل وزارة الداخلية: الدائرة المسؤولة عن الأوضاع الشخصية والدائرة المسؤولة عن إصدار رخص النقل وتنظيم النقل. وفي الحالتين، تضمّن تحسين الخدمات، إلى جانب تبسيط الإجراءات، اعتماد لا مركزية تلك الخدمات وتوفيرها محلياً.

وأشار المتحدث إلى أن الحكومة الأردنية لطالما حرصت على استشارة المجتمع المدني والمواطنين عند صنع السياسات الخاصة بمجالات معينة، في سياق ما تبذله من جهود آيلة إلى إصلاح القطاع العام. غير أن المتحدث يعتبر أن الإستشارة لم تتخذ بصورة عامة طابعاً رسمياً بل اندرجت في سياق عملية غير رسمية.

وفي مثال حديث عن استشارة المجتمع المدني، اختارت الحكومة الأردنية إشراكه في صياغة الأجندة الوطنية الأردنية للعام 2005. فتمّ تمثيل منظمات المجتمع المدني في مختلف اللجان التي تم تشكيلها لمناقشة نواح معينة من الأجندة الأردنية. بيد أن المتحدث أشار إلى أن حضور المجتمع المدني في تلك اللجان لا يعني أن الحكومة الأردنية أخذت بآرائه. ويتوفّر مثال

آخر أكثر نجاحاً عن مشاركة المجتمع المدني في مجال صنع السياسات العامة وهو مشاركته في صياغة استراتيجية وطنية للمرأة. فكان التشاور في هذا المجال موسعاً ومطولاً وطُبّق على مستويات مختلفة، بدءاً بالعاصمة الأردنية وصولاً إلى المناطق النائية، كما جرت النقاشات حول هذا الموضوع في جلسات عامة.

وخلص المتحدث إلى أن إصلاح القطاع العام في الأردن واجه عوائق كثيرة، يكمن أحدها في غياب إرادة الإصلاح السياسية المستدامة. ويكمن الثاني في الفساد القائم وفي ضعف نفاذ المواطنين إلى القطاع العام. فمع أن الأردن حاول معالجة مسألة الفساد عبر تدريب المسؤولين في القطاع العام، غير أن نجاحه في القضاء على الفساد والمحسوبيات جاء محدوداً برأي المتحدث.

أما في المغرب، فقد أطلقت الحكومة، بتعاون ودعم دوليين، برنامج إصلاح القطاع العام الذي ركز على مشاركة المواطنين والمجتمع المدني كعنصر مهم.
واعتبر المتحدث أن عملية الإصلاح في المغرب تتميز بطابعين أساسيين: لاحصرية الخدمات ولا مركزيتها من جهة، وتبسيط المعاملات الإدارية من جهة أخرى. وأرادت الحكومة، عبر اعتماد لاحصرية الخدمات العامة ولا مركزيتها، أن تصل إلى عدد أكبر من المواطنين. وتطلبت اللاحصرية واللامركزية نقل الموارد البشرية والخبرات الفنية من أعلى مستويات القطاع العام إلى أدناها ومن المدن الكبرى إلى القرى الصغرى. وأدى ذلك إلى تقريب المسافات التي تفصل بين الخدمات العامة والمواطنين. كما تحسن نفاذ المواطنين إلى الخدمات، جراء تبسيط الإجراءات والأنظمة، فضلاً عن استخدام التكنولوجيا. غير أن المتحدث أشار إلى أن هذه الابتكارات لم تبلغ كافة المواطنين والمجموعات المستهدفة بطريقة متوازية. فعلى سبيل المثال، كان النفاذ إلى القطاع العام أسهل بالنسبة إلى القطاع الخاص منه إلى المواطنين عامةً. وأياً كانت الحال، يُطلب إلى القطاع العام أن يبرر كافة القرارات المتعلقة بالإجراءات الإدارية. وعلى خلاف الأردن، لم تقم الحكومة المغربية حتى الآن بمسح حول رضا المواطنين عن استخدام الاستمارات أو المعاملات الجديدة.

وإلى جانب تحسين تقديم الخدمات العامة، ازداد إشراك المواطنين في صياغة السياسات العامة. وأشار المتحدث إلى أن ذلك انعكس في تمثيل المواطنين والمجتمع المدني داخل اللجان الإستشارية، مثل لجنة حقوق الإنسان التي تضمّ مواطنين وممثلين عن المجتمع المدني والقطاع العام. كما نظمت الحكومة المغربية حوارات حول السياسات القطاعية تستشير في إطارها مهنيين أو ممثلين عن الاتحادات العمالية على سبيل المثال. وقال المتحدث إن مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في صياغة السياسات أكبر على المستوى المحليّ، سيّما وأن القانون حول الحكم المحلي ينظم مشاركة المواطنين في المغرب.

وخلاصةً، اعتبر المتحدث أن مشاركة المجتمع المدني والمواطنين عامةً في صياغة السياسات يتوقف على المجال المعني داخل القطاع العام. ففي المجالات المتصلة بالرفاه الإجتماعي، تبرز مشاركة كبيرة من جانب المواطنين والمجتمع المدني. أما في المجالات التي تُعتبر "سياسية"، فتنخفض المشاركة. وغالباً ما تكون المشاركة أوسع على المستوى المحلي منها على المستوى الوطني.

وفي تونس، شهدت العلاقة بين الحكومة والمجتمع المدني تطوراً ملحوظاً صقلته إرادة تحديث المجتمع المدني التي أعربت عنها الحكومات التونسية المتتالية. واعتبرت المتحدثة أن الحكومة التونسية خطت خطوة مهمة عندما أقرت قانون الجمعيات في العام 1959 بغية تنظيم تلك العلاقة. وتضمن جزء من الأحكام القانونية ضرورة حصول منظمات المجتمع المدني على موافقة الحكومة وعلى رخصة العمل.

وتطرّقت المتحدثة إلى تطوّر العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة التونسية مع مرور الزمن. فأشارت إلى أن مطلع الثمانينات تميز بجهود الحكومة الآيلة إلى استشارة المجتمع المدني. وبالتالي، دُعيت منظمات المجتمع المدني إلى الانضمام إلى اللجان الوطنية او المشاركة في صياغة الإستراتيجيات الوطنية. غير أن هذه العلاقة الوثيقة نسبياً تلاشت شيئاً فشيئاً مع مرور الزمن، برأي المتحدثة. ويصح ذلك خاصة بالنسبة إلى العلاقة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني التي تعتبر نفسها مستقلة عن الحكومة. وبالتالي، أصبح تشاور الحكومة مع المجتمع المدني أكثر انتقائية. ومثال على ذلك *جمعية النساء الديمقراطيات* في تونس التي أطلقت حملة حول التحرّش الجنسي وطالبت باعتماد قانون في هذا السياق. ونظراً إلى الإستقلالية الذاتية التي أعلنت عنها تلك المنظمة، ارتأت الحكومة التونسية ألا تستشيرها رسمياً، بل اختارت عوضاً عن ذلك أن تقر القانون عبر قنواتها الخاصة. ولكن وعلى الرغم من أن الحكومة ارتأت عدم التعامل مباشرة مع تلك المنظمة، غير أنها أخذت بآرائها حول نقطة معينة من هذه المسألة.

وفيما تلاشت العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة منذ الثمانينات بصورة إجمالية، استمرت أشكال من التعاون بين الحكومة وغالبية منظمات المجتمع المدني. ويظهر ذلك جلياً في تشاور الحكومة مع منظمات المجتمع المدني لصياغة الخطة الوطنية العشرية. وقد شاركت منظمات غير حكومية عديدة في تحديد الأهداف ووضع الخطة بحد ذاتها. كما شاركت منظمات المجتمع المدني في تطوير استراتيجية وطنية للمرأة الريفية.

ويظهر استمرار التعاون من خلال المشاريع والبرامج المشتركة بين المجتمع المدني والحكومة. ولكن المتحدثة اعتبرت أنه، أياً كان مجال التعاون، لم تكن المنظمات التي صنّفت نفسها على أنها مستقلة حاضرة أو فعالة. وخلصت إلى القول إن العلاقة بين الحكومة والمجتمع المدني تميّزت عامةً إما بالتنافسية والنزاع وإما بالتكامل.

ج. تجارب عربية في استشارة المجتمع المدني والشراكة مع القطاع العام - حالات مصر وفلسطين والجزائر

خلال هذه الجلسة، عرض المتحدثون حالة فلسطين ومصر والجزائر من أجل إعطاء أمثلة عن استشارة القطاع العام وتأسيس الشراكات بين الحكومات والمجتمع المدني.

وكمدخل إلى حالة مصر، ذكرت المتحدثة التوجه العام إلى تنمية المجتمع المدني في العالم العربي وأشارت إلى النمو العددي الحقيقي الذي شهدته منظمات المجتمع المدني، اذ ارتفع عددها من 95000 منظمة في العام 1995 إلى 133000 في العام 2005. وأشارت المتحدثة الى أن تركيبة قطاع المنظمات غير الحكومية تغيّر نظراً الى بروز العديد من المنظمات التي تُعنى بالتأييد، ما يعكس الضغط المتزايد الذي يمارسه المجتمع المدني على الحكومات لإدخال الإصلاحات. بالإضافة الى ذلك، تحسّنت العلاقة بين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني كما يظهر في دول عربية عديدة مثل فلسطين والمغرب واليمن ومصر التي شهدت تساهلاً في القوانين التي ترعى هذه المنظمات. كما برز، برأي المتحدثة، خطاب سياسي جديد نتيجة الضغوط الخارجية من أجل معالجة مسائل المشاركة والمجتمع المدني والحرية السياسية.

واعتبرت المتحدثة أنه على الرغم من هذا النمو والتحسّن في تنمية المجتمع المدني، تبقى المساحة التي يعمل ضمنها المجتمع المدني محدودة، كما تغيب الثقافة الديمقراطية والحريات في عدد من الدول العربية. وتعتبر أنه ينبغي إعطاء المجتمع المدني مساحة مناسبة لكي يطور شراكة مع الحكومات أو القطاع العام. وغالباً ما تتسم الشراكات القائمة بعلاقات غير متساوية، تختار فيها الحكومات منظمات غير حكومية تكلّفها بموجب تعاقد من الباطن تقديم بعض الخدمات. وفيما

تتعدّد أبعاد هكذا شراكات بين المجتمع المدني والحكومات، لا سيّما في مجال تأمين الخدمات الأساسية، تبقى مشاركة المنظمات غير الحكومية في صياغة السياسات محدودة، برأي المتحدثة. فحتى في حال استشارة المجتمع المدني في صنع السياسات، غالباً ما يتم تجاهل اقتراحاته وغالباً ما تتناقض القوانين أو اقتراحات القوانين المعتمدة مع اقتراحاته وتوصياته. وفي هذا السياق، أضاف أحد المشاركين أن التعاون الحقيقي يجمع فقط بين القطاعين العام والخاص، وليس مع المجتمع المدني.

وبعد عرض الظروف القائمة، ختمت المتحدثة عرضها بالإشارة إلى مقومات الشراكة الأفضل بين المجتمع المدني والقطاع العام. واعتبرت أنه يتعين على الشراكة أن تعكس إجماعاً حول الأهداف وأن تستند إلى علاقة من الندّ للندّ. كما تقوم العلاقة الناجحة بين المجتمع المدني والقطاع العام على أساس أن كل شريك يملك موارد يمكن أن يساهم بها.

وتوسّع المتحدث في موضوع المجتمع المدني وعلاقته بالقطاع العام في فلسطين، وأشار إلى اعتبارات كثيرة تجعل الحالة الفلسطينية مختلفة عن حالة الدول العربية الأخرى. واستهل عرضه بالإشارة إلى أن فلسطين لا زالت حتى الآن تمر بعملية بناء الدولة. ونظراً إلى تزامن ذلك مع بناء المؤسسات الوطنية، لا يمكن اعتبار القطاع العام قائماً وشغالاً على نحو كامل. وبالتالي، يعتبر المتحدث أنه يُستحسن، توخياً للدقة، الحديث عن عملية تنمية القطاع العام بدل الحديث عن إصلاح قطاع عام قائم. وأشار المتحدث إلى ضرورة التعاطي مع تنمية القطاع العام في سياق التنمية الفلسطينية الوطنية وبناء المؤسسات بشكل عام، وهي عملية تتأثر كثيراً بأطراف عديدة، بدءاً بحكومة إسرائيل، مروراً بفريق مفاوضات السلام، وصولاً إلى الوكالات الدولية المانحة. وقد ترتّب عن التأثيرات الخارجية، لا سيما الإحتلال الإسرائيلي، تداعيات عديدة على تنمية المؤسسات، فضلاً عن ضعف أداء المؤسسات العامة. بل أكثر من ذلك، يرتبط أي مشروع لبناء المؤسسات بمشروع سياسي أو يتوقف على جدول أعمال سياسي تتدخّل فيه إسرائيل والوكالات الدولية المانحة. وقال المتحدث إن ضعف مستويات المأسسة لم يظهر على الصعيد الوطني فحسب، بل على صعيد المجتمع المدني أيضاً.

ويعتبر المتحدث أن العلاقة بين المجتمع المدني والقطاع العام اتّخذت شكلها النهائي بفعل وجود المجتمع المدني قبل تأسيس السلطة الفسطينية. وفي خلال تلك الحقبة، أدى المجتمع المدني في مجالات كثيرة دوراً تضطلع به الدولة عادةً. وجعل هذا الوضع المجتمع المدني في فلسطين فريداً، بالمقارنة مع بقية العالم العربي لأنه قادر على تزويد القطاع العام بحلول مبتكرة ومقترحات إصلاح، ويمكنه بذلك أن يعلم القطاع العام كيفية التعامل مع مسائل الإصلاح. ونظراً إلى دور المجتمع المدني التاريخي، يمكن النظر إليه على أنه أكثر تطوراً من القطاع العام بشكل عام.

واستناداً إلى مسح أجري حول مدى لجوء المواطنين الفلسطينيين إلى القطاع العام، أشار المتحدث إلى مستويات متدنية عامةً في نسبة استخدامهم القطاع العام. وأشارت نتائج هذا المسح إلى أن المواطنين يستخدمون إلى حد معين أقسام القطاع العام التي تزوّدهم بالخدمات الأولية والأساسية كالصحة والتعليم. والعكس صحيح بالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني التي نجحت في تأمين الخدمات التعليمية والصحية. ويعتبر المتحدث أن ذلك يعكس مستويات متدنية من ثقة المواطنين بالقطاع العام.

وعلى الرغم من ضعف تطور القطاع العام، تتعدّد أشكال الشراكات القائمة بين القطاع العام والمجتمع المدني. فهي متواجدة على مستويات عدة، حسب المجال الذي يعمل فيه القطاع العام. فقد تطورت مثلاً شراكات من أجل تأمين الخدمات الإجتماعية وصياغة القوانين، كالقانون الانتخابي واعتماد الكوتا النسائية في البرلمان الفلسطيني. بالإضافة الى ذلك، تتوفّر

شراكات عديدة برزت داخل لجان مشتركة، غير أن المتحدث أشار إلى أنها ليست فعّالة إلى حدّ بعيد، نظراً إلى غياب أي رؤية توجّه عمل اللجان.

وصحيح أن إقامة الشراكات بين القطاع العام والمجتمع المدني تطوّر مهم في فلسطين وأن المجتمع المدني متحمّس للمساهمة في تطوير المؤسسات على أساس الشفافية والمساءلة والديمقراطية، كجزء من مشروع مقاومة الاحتلال الإسرائيلي، غير أن المتحدث يعتبر أن التحدي الحقيقي يكمن في تنمية المؤسسات الوطنية كشرط مسبق لإقامة الشراكات مع مؤسسات المجتمع المدني. وسعياً وراء دعم تطوّر القطاع العام على أنه كيان وطني أساسي، أنشأ المجتمع المدني *لجنة المجتمع المدني للإصلاح* التي تضمّ كافة الأطراف المعنية. كما صاغ خطة تحرك من أجل مراقبة عمل الحكومة واعتمد معايير تسمح بتقييم أداء الحكومة.

وفي الجزائر، تركت الحرب الأهلية الطويلة أثرها على المواطنين والمجتمع المدني وعلى الثقافة السياسية والمدنية في البلاد بشكل عام. ويعتبر المتحدث أن العنف المستشري الذي طبع الحرب الأهلية قضى على ثقة المواطنين بمؤسساتهم الوطنية ودفع بهم إلى حلّ مشاكلهم بأنفسهم بدلاً من اللجوء إلى مؤسسات الدولة أو المجتمع المدني. كما أدى الإرث الذي خلّفته الحرب على الثقافة المدنية إلى قبول محدود لمفهوم المشاركة بين المواطنين. واعتبر المتحدث أن النظام التربوي والثقافة السائدة في المجتمع يساهمان في استمرار غياب مفهوم المشاركة. وكان لذلك أثر على تدنّي مستوى مشاركة المجتمع المدني والمواطنين.

كما يظهر إرث الحرب من خلال تطوّر المجتمع المدني. ويعتبر المتحدث أن المجتمع المدني ضعيف ويفتقر بمعظمه إلى الفعالية، على الرغم من ارتفاع عدد منظمات المجتمع المدني المسجّلة الذي يبلغ 80000.

كذلك تميّز القطاع العام بضعف تسبّب به الفساد وانعكس في تأمين خدمات عامة متدنية الجودة.

وأثّر الضعف المذكور على العلاقة بين المجتمع المدني والقطاع العام، وظهر ذلك جلياً من خلال غياب التفاعل والحوار والتشاور في غالبية الأحيان. وأشار المتحدث إلى قلة مبادرات الشراكة والحوار بين المجتمع المدني والقطاع العام. وخلص المتحدث إلى أن عائقاً آخر يحدّ من مشاركة المواطن والمجتمع المدني وهو تعذّر النفاذ إلى المعلومات التي يقوم عليها تطوير أي تعاون أو شراكة بين القطاع العام والمواطنين من جهة والقطاع العام والمجتمع المدني من جهة أخرى.

٧- تجارب ناجحة في أوروبا

أ. المواطنون كشركاء: تجارب أوروبية حول إعلام المواطنين واستشارتهم ومشاركتهم العامة في صنع السياسات

عرض متحدثان تجارب أوروبية في مجال إشراك المواطنين في إصلاح القطاع العام. وقدم المتحدث الأول نتائج دراسة بحث حول الدور المثالي الذي ينبغي أن يضطلع به المواطنون في الإدارة العامة، لا سيما في إصلاح الإدارة العامة. وأشارت الدراسة إلى أربعة أنماط مختلفة في مواقف المواطنين التي قد تؤثر على إصلاح القطاع العام. وتتراوح تلك المواقف بين علاقة تتميز بعدم اكتراث المواطنين وغياب اهتمامهم أو بالشك اعتقاداً منهم بأن عدم مشاركتهم لن تؤثر على المعطيات، والعلاقة التي تتميز بمشاركة المواطنين عندما تؤثّر بعض السياسات عليهم. وتشكل الحالة الرابعة علاقة مثالية يشترك فيها المواطن بفعالية في أنشطة القطاع العام ومبادرات الإصلاح. وأشار المتحدث إلى أن النمط الرابع من العلاقات

يسود في عدد من البلدان الأوروبية حيث يحاول المواطنون أن يؤثروا على عملية الإدارة ويشاركوا فيها. واستناداً إلى نتائج البحث، يحدّد الوضعان الاقتصادي والاجتماعي إلى حد بعيد ميل المواطنين الى المشاركة. وبعبارات أخرى، كلما ارتفع مستوى يسر الناس وتعلّمهم، كلما زاد احتمال مشاركتهم وتأديتهم دوراً فعالاً كمواطنين. كما أن استعداد الحكومة لتأمين نفاذ المواطنين إلى القطاع العام يؤدي دوراً أساسياً في مشاركة هؤلاء. ويمكن النظر إلى مشاركة المواطنين وموضوع إعادة بناء الثقة ببنى الحكومة على أنها إحدى أهم المسائل المتعلقة بالإدارة في عالمنا اليوم.

وتطرّق المتحدّث إلى الطرق التي يؤثر من خلالها المواطنون على السياسة العامة. وبناءً على الدراسة المذكورة آنفاً، وبالنسبة الى تنظيم العلاقة بين المواطنين والحكومات في أوروبا، يمكن التعرّف إلى خمس وسائل تسمح للمواطنين بالتأثير على الحكومات. وتشكل الانتخابات طريقة تسمح بأن يمارس المواطنون تأثيراً على السياسات العامة. ويشكل القضاء، ولا سيما المحاكم القضائية، الطريقة الثانية التي تسمح للمواطنين بالتأثير على السياسة العامة. ويشير المتحدث إلى أن القانون في أوروبا يعطي المواطنين حقوقاً ويرتب عليهم واجبات، ويعتبر أنه في عدد من الدول الأوروبية، يمكن المواطنون النفاذ إلى محكمة حقوق الإنسان الأوروبية التي يمكنها، كملاذ أخير، أن تتدخّل من أجل حماية حقوق المواطنين ضد الحكومات، في الحالات التي تنتهك فيها الحكومة حقوق المواطنين. وتكمن وسيلة ثالثة لتأثير المواطنين على السياسات في وصول المواطنين إلى النواب وأعضاء البرلمان والنواب في البرلمان الأوروبي والمستشارين المحليين وأعضاء مجلس الشيوخ والعُمُد. ويشكّل لجوء المواطن إلى وسيط الجمهورية الوسيلة الرابعة للتأثير على السياسة العامة. وأشار المتحدث إلى أن عدداً من الدول الأوروبية أنشأ منصب وسيط الجمهورية بغية التأكد من أن التحقيق في الظلم الذي يُلحقه سوء الإدارة يجري بطريقة غير منحازة. ويمكن أيضاً التأثير على السياسات العامة من خلال شرعات المواطن. فمع أنها لا تشكل وثيقة قانونية، يمكنها أن تؤثر على السياسة العامة لأنها تقيّد الأقسام المسؤولة عن تقديم الخدمات العامة التي تتنافس في ما بينها من أجل تقديم أفضل الخدمات إلى المواطنين. كما تشكّل شرعات المواطن أساس التوقعات المشروعة للمواطن لجهة الخدمات العامة. وفي أوروبا، توسّعت شرعات المواطنين لتشمل كافة العناصر التي تؤلف المرافق المشتركة بين القطاعين العام والخاص، مثل الخطوط الجوية، والمطارات، وتأمين الغاز، والكهرباء، والمياه، فضلاً عن شبكات الطرقات. كما أن شرعات المواطنين تلزم القطاع العام بحد أدنى من المعايير لتقديم الخدمة العامة إلى المواطنين.

وفي عرض آخر، قدّم متحدث الخلاصات التي توصّلت إليها دراسة أجرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وكان الهدف منها وضع الآليات الضرورية من أجل إدماج المواطنين كشركاء في إدارة القطاع العام وإصلاحه. واستناداً إلى هذه الدراسة، يمكن تنظيم التفاعل بين الحكومات والمواطنين عبر عملية رسمية، مثل الانتخابات أو مشاركة المجتمع المدني في تقديم الخدمات العامة في قطاعي الصحة والتعليم مثلاً. ويمكن الحكومات أن تختار إشراك المواطنين والمجتمع المدني في صياغة السياسات العامة. واعتبر المتحدث أنه يمكن تحقيق ذلك بطرق متعددة ويمكن أن يقتصر إشراك المواطنين والمجتمع المدني على تزويد الحكومات المواطنين والمجتمع المدني بالمعلومات حول السياسات العامة. ويمكن تحقيق مستويات أعلى من مشاركة المواطنين والمجتمع المدني من خلال قيام الحكومة باستشارتهم حول بعض المواضيع المتصلة بالسياسات. ويمكن أن تختار الحكومات، في تلك الحالات، الأخذ بآراء المجتمع المدني والمواطنين عند صياغة السياسات العامة الوطنية. وقد يتّخذ التعاون بين المجتمع المدني والمواطنين والقطاع العام شكل شراكات تتميّز بالمساواة بين كل الأطراف المعنية. ويفضي تعاون مماثل إلى سياسات محسنة تستند الى حاجات المواطنين. وهذا ما يشكّل، بالنسبة إلى الحكومات، وسيلة للنفاذ إلى المعلومات حول حاجات المواطنين كما يشكّل، بالنسبة إلى المواطنين، وسيلة للتأكد من أن السياسات المطروحة تتماشى وحاجاتهم.

وأشار المتحدث إلى أن نجاح الشراكات يفترض توفّر إطار قانوني مؤسساتي ملائم، فضلاً عن الأدوات المناسبة التي تؤمن مشاركة المواطن. فبرأيه، ينبغي أن تقوم أطر العمل المؤسساتية على تطوير التوجيهات والمعايير ومدونات السلوك وأفضل الممارسات. ويمكن أن يشمل إطار العمل المؤسساتي تعيين وسيط جمهورية أو تشكيل مجالس استشارية. واستعرض المتحدث مختلف الأدوات التي تستخدمها الحكومة في كل من أشكال الشراكات الثلاث المذكورة آنفاً. وتتراوح الأدوات التي تستخدمها الحكومة بين أدوات المعلومات، التي تتضمن وسائل تأمين المعلومات عن الإدارات العامة، والأدوات الاستشارية التي تتضمّن على سبيل المثال صناديق البريد أو لجان المواطنين، وأدوات المشاركة التي تتضمن التبادل الحر عبر لجان المواطنين التي تعطي المواطن فرصة بحث موضوع معين ومناقشته في العمق. كما يمكن استخدام تدابير تدعم أشكال المشاركة الثلاثة، مثل المسوح والمراجعات والسياسات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

وأنهى المتحدث عرضه بتوصيات استخلصها من تجارب إصلاح القطاع العام في أوروبا. فأشار إلى غياب نموذج جاهز لإصلاح القطاع العام، ما يعني أنه ينبغي أن تلبّي مبادرات الإصلاح الحاجات الخاصة بكل بلد، كما ينبغي تقييمها بصورة مستمرة أثناء تطبيقها. وأشار أخيراً إلى أن الإصلاحات عملية طويلة الأمد تتطلب حشد موارد الدولة والمجتمع المدني والمواطنين على حدّ سواء.

ب. الحكومة المفتوحة: تجارب أوروبية في مجال تعزيز الحوار مع المجتمع المدني

في عرض آخر، لجأ أحد المتحدثين إلى أمثلة من أوروبا الشرقية لدراسة العلاقة بين المجتمع المدني والقطاع العام ضمن عملية الإصلاح في الدول الشيوعية سابقاً. فبالنسبة إليه، اتسمت الإصلاحات التي هدفت إلى إدخال تلك الدول الى الحيّز الأوروبي القانوني الديمقراطي المشترك بتطوّرات وانتكاسات عديدة. وخلافاً لدول أوروبا الغربية حيث الإدارة العامة في خدمة المصلحة العامة، يفتقر القطاع العام في دول كثيرة من أوروبا الشرقية إلى القدرة على تأمين خدمات عامة جيدة. كما يتميز بغياب مفهوم الأخلاقيات أو المنافع العامة أو حقوق المواطنين وواجبتهم، فضلاً عن أن أطر العمل القانونية التي تنظم العلاقة بين المواطنين والقطاع العام أو الحكومات كانت غير متوفّرة فيما كانت الضمانات القانونية لحقوق المواطنين ضعيفة نظراً إلى تسييس المحاكم بشكل كبير.

وأشار المتحدث إلى أن السياسة كانت تُعتبر عامةً جزءاً من آلية السوق يمكن شراؤها كما لو كانت سلعة إقتصادية. وأدى ذلك الواقع إلى استشراء الفساد في القطاع العام وإلى تورّط شرائح واسعة من الحكومة في عمليات غير قانونية، فضلاً عن تقويض الديمقراطية وحكم القانون.

وقال المتحدث إن المجتمع المدني كان أيضاً ضعيفاً ومشتتاً وكانت تنميته مقموعة. وكنتيجة لغياب مجتمع مدني وقطاع عام متطوّرين، تعزّزت الروابط العائلية والمؤسسات الأخرى كالكنائس. وأشار المتحدث إلى أن المجتمع المدني بدأ ينمو استجابةً للضغوط الداخلية وضغوط الوكالات المانحة الدولية. واعتبر أن تطبيق الإصلاح، لا سيما في الأنظمة المستبدة، يفترض دعماً وضغطاً دوليين.

وشرح المتحدث أنه، على ضوء ضعف المجتمع المدني والقطاع العام، خضع كلاهما للإصلاح في عملية تحسين الإدارة العامة. كما وجبت معالجة مكامن الضعف في إطار العمل القانوني من أجل إرساء حكم القانون واعتماد الإجراءات والأنظمة الملائمة وترسيخ الحقوق والواجبات العائدة إلى القطاع العام كما إلى المواطنين.

وكان من الضروري كذلك تنمية ثقافة مدنية يمكن أن تطبّقها المدارس والمؤسسات التربوية. وبنظر المتحدث، ينبغي التركيز على الشباب من أجل إرساء أسس التنمية الديمقراطية مستقبلياً.

وأشار المتحدث إلى ضرورة توخي الحذر عند تطبيق الإصلاح الذي ينبغي أن يتبع وتيرة يمكن الدولة المعنية أن تستوعبها. ففي أوروبا الشرقية مثلاً، اتّبع كل من استونيا وسلوفينيا طرقاً إصلاحية مختلفة. ففي أستونيا، تميزت عملية الإصلاح بإدخال أشكال معقدة من التفاعل بين المواطنين والحكومة، مثل اللجوء إلى تكنولوجيا المعلومات كوسيلة تفاعلية وإدخال أدوات تخطّت مستوى التعقيد الرائج عادةً في أوروبا الغربية. أما في سلوفينيا، فقد تميّز الإصلاح بتطوير تدريجي لإطار العمل المطلوب من أجل بناء العلاقة بين المجتمع المدني والمواطن والقطاع العام.

وخلص المتحدث إلى أن نجاح عمليات الإصلاح عامةً وقفٌ إلى حد بعيد على مستوى المساعدة الخارجية وعلى خصوصيات جدول الأعمال السياسي الوطني.

VI - ملاحظات ختامية

في الجلسة الختامية، تسنّت للمشاركين فرصة التعبير عن آرائهم حول الاجتماع وإطار العمل التحليلي الذي استُعرض في بداية الجلسات، فضلاً عن اقتراح أفكار تتعلق بالإصلاح وبالخطوات المستقبلية التي ستعتمدها مجموعة العمل عقب هذا الاجتماع.

وفي مطلع الجلسة الختامية واستجابةً للنقاشات حول المفاهيم المحدودة للمجتمع المدني والمواطنين والقطاع العام في العالم العربي، أقرّ ممثل برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بضعف المجتمع المدني والقطاع العام ومفهوم المواطنة في المنطقة العربية، معتبراً أن تلك المفاهيم لا زالت في طور النمو. غير أنه أكد أن هذه المبادرة ستساهم إيجابياً في تطوّرها. واعتبر أنه يمكن تطوير مقترحات الإصلاح على الصعيد الوطني لكي تتوافق مع حاجات وقدرات الإصلاح الخاصة بكل بلد عربي. ووافق الممثل على أن تطبيق الإصلاح يقتضي أولاً توفّر الإرادة سياسية لدى الحكومات والأطراف المعنية الأخرى. وشدّد على أن مشاركة الحكومات في المبادرة طوعية وتستند إلى الافتراض بأن الإرادة السياسية متوفرة. وأشار إلى أن هذه المبادرة فريدة من نوعها لأنها تجمع للمرة الأولى المجتمع المدني والقطاع العام والمواطنين في مبادرة إصلاحية.

وفي إطار تعبير المشاركين عن انطباعاتهم حول هذا الاجتماع الأول لمجموعة العمل الإقليمية، انتقدوا غياب ممثلين عن القطاع الخاص كما أشاروا إلى بعض النقص في تمثيل المجتمع المدني، فضلاً عن أنهم ألقوا الضوء على أهمية إدماج الإعلام في هذه العملية، بما أنه يشكل عنصراً مهماً يمكن أن يراقب تطوّر الإصلاح.

وأكّد المشاركون على ضرورة تطوير مؤشرات قد تسمح بقياس مستويات النجاح التي يحقّقها إصلاح القطاع العام في العالم العربي. وينبغي أن يتخلّل مراقبة إصلاح القطاع العام إصدار تقارير منتظمة حول تطور الإصلاح في الدول العربية التي تشارك في هذه المبادرة. كما أشار المشاركون إلى توفّر عدد كبير من الأبحاث والدراسات الميدانية التي يمكن جمعها في قاعدة بيانات واستخدامها كمورد في الدراسات الوطنية.

وتضمّنت التوصيات التي عبّر عنها المشاركون طلب المساعدة في تطوير استراتيجيات وطنية من شأنها أن توجّه الحوار بين المجتمع المدني والقطاع العام. واعتبر المشاركون أن تطوّر إستراتيجية مماثلة سيساهم أيضاً في تحديد الأولويات والأهداف العامة والدور الذي يؤديه كل من المجتمع المدني والمواطنين والقطاع العام، فضلاً عن المسؤوليات المنوطة بكل منهم. وسعياً وراء التأكد من نجاح الشراكات بين المجتمع المدني والقطاع العام، إقترح المشاركون إنشاء هيئات مستقلة، كلجنة مشتركة تتألف من ممثلين عن المجتمع المدني وعن الحكومة في كل وزارة.

وانطوت التوصيات أيضاً على تحديد الحد الأدنى من الشروط التي تسمح باقامة الشراكة بين المجتمع المدني والقطاع العام، لا سيّما في ما يتعلق بالقوانين التي تضمن حرية تأسيس الجمعيات. كما ألقى المشاركون الضوء على الحاجة إلى التركيز على الشباب في عملية الإصلاح عبر نشر التربية المدنية في أوساطهم.

وفي ما يتعلق بنشر التربية المدنية في أوساط الجمهور، أشار المشاركون إلى أنه يتعين على الأحزاب السياسية والإتحادات العمالية أن تؤدي دوراً مهماً، فضلاً عن أهمية القنوات التلفزيونية الفضائية التي يمكنها أن تطال عدداً كبيراً من المواطنين.

كذلك ألقى المشاركون الضوء على أهمية تدريب المسؤولين في القطاع العام لكي يؤمنوا الخدمات العامة على أساس المعايير والإجراءات المعتمدة. كما ينبغي دعم المجتمع المدني لكي يلتزم بمعايير الشفافية والممارسة الديمقراطية، فضلاً عن احترام المساواة بين الجنسين.

وخُصصت الجلسة الختامية أيضاً لعرض انطباعات المشاركين حول إطار العمل التحليلي المتعلق بالعلاقة بين المواطنين والقطاع العام من جهة وبين المجتمع المدني والقطاع العام من جهة ثانية. ورحّب المشاركون بإطار العمل التحليلي كوسيلة لتقييم ظروف كل دولة على حدة واقترحوا منح كل من الدول المشاركة التسع فرصة إبداء الرأي خطياً بشأن إطار العمل التحليلي.

ملحق: إجتماع الخبراء

إجتمع عدد من الخبراء من الدول المشاركة التسع في جلسة منفصلة لمناقشة إطار العمل التحليلي الذي يُعتبر خطة توجّه دراسات التقييم الوطنية ولتقديم انطباعاتهم عن الاجتماع الإقليمي الأول لمجموعة العمل.

وأشار المشاركون إلى أن الوقت المخصّص لم يكن كافياً أحياناً لمناقشة كافة المواضيع في العمق. واعتبر أحد المشاركين أن النقاشات بقيت على مستوى العموميات واتسمت بشيء من الحذر. كما أن توصيات الإصلاح الملموسة بقيت بنظره دون مستوى العمق المطلوب. واعتبر أن المنسقين ساهموا في ابقاء النقاشات عامة وكان يفترض بهم تأدية دور أكثر فعالية للحرص على بقاء النقاشات ضمن المواضيع المطروحة. غير أن مشاركين آخرين اعتبروا أنه ينبغي النظر إلى الاجتماع على أنه الفرصة الإقليمية الأولى لاجراء عصف فكري حول هذا الموضوع.

وأكد المشاركون على أن حضور ممثلين عن الحكومات لم يؤثر سلباً على العروض ولا على مداخلات المشاركين. كما اعتبروا انهم كانوا ليرحبون بممثلين عن القطاع الخاص إلى جانب ممثلين عن المجتمع المدني. وقالوا إنه كان يمكن دعوة وزارات الشؤون الاجتماعية إلى الاجتماع، نظراً إلى كونها مسؤولة عن العلاقات بمنظمات المجتمع المدني في دول متعددة.

وفي هذا السياق، شرح ممثل برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الاجتماع يهدف إلى جمع ممثلين لا تتسنى لهم فرصة التفاعل إلا نادراً وضمن شروط معينة. كما أكد أن عدد منظمات المجتمع المدني التي تركز بصورة خاصة على إصلاح الإدارة العامة والقطاع العام محدود جداً. وبالتالي، اختار البرنامج منظمات غير حكومية كبيرة تملك تجربة عريقة ونجحت، نظراً إلى تجربتها وعملها، في إقامة علاقات مع الحكومات. وكنتيجة للمكانة التي تحتلها تلك المنظمات، بات بإمكانها أن تؤثر على سياسة الحكومة. وأضاف ممثل البرنامج أن هذه المبادرة ستضمّ في المستقبل منظمات غير حكومية تركّز على القطاع العام والشؤون العامة. وأشار إلى أن هذه المبادرة تقتصر على تحسين العلاقة بين القطاع العام والمجتمع المدني وبين القطاع العام والمواطنين. ورأى أن الهدف الرئيسي لهذه المبادرة يكمن في المضي قدماً نحو تطوير إصلاح إداري يرعى مصالح المواطنين.

وعلى الرغم من خصائص كل بلد، تتشاطر البلدان العربية قواسم مشتركة، فلاحظ المشاركون أن المقارنة بين مختلف البلدان تسمح بتحديد التوجّهات المشتركة. كما أن التعرف إلى المؤشرات، بالاستناد إلى استمارة، يسمح بتطوير مصفوفة تشكّل أساساً لمقارنة الظروف السائدة في الدول العربية التي وقع الإختيار عليها.

كما اقترح إجتماع الخبراء الأخذ بجدول الأعمال الأوروبي (acquis communautaire) وبسياسة الجوار التي يعتمدها الإتحاد الأوروبي عند تطوير استراتيجية إصلاح في العالم العربي.

وأخيراً، أعلن ممثل البرنامج عن تطوير دفتر شروط تستند إليها الدراسات الوطنية التي سيتمّ اعدادها على فترة ثلاثة أشهر في عدد من البلدان التي تم اختيارها، أي الجزائر، والبحرين، ومصر، والأردن، ولبنان، والمغرب، وفلسطين، وتونس، واليمن. وتشمل الدراسة الوطنية تقييم العلاقة بين القطاع العام والمجتمع المدني والمواطنين وتغطي مقترحات لإصلاح القطاع العام. وتنطوي مصادر البحث على مقابلات واستطلاعات لمواقف المواطنين، فضلاً عن الدراسات القائمة. وأضاف مشارك أن دراسة المعلومات المتوفّرة في مكاتب الشكاوى تؤمّن مصدراً مهماً يسمح بتقييم العلاقة بين المواطنين

والحكومات. وسوف تُستخدم نتائج الدراسات من أجل تطوير مؤشرات وطرق تصنيف العلاقات بين القطاع العام والمجتمع المدني وبين القطاع العام والمواطنين. وخلص ممثل البرنامج إلى ضرورة أن تنظر الدراسات في الممارسات الفعلية بدلاً من أن تكتفي بالتنظير.

الملاحق:

- جدول أعمال الورشة الإقليمية حول "المواطنون والمجتمع المدني وإصلاح القطاع العام في المنطقة العربية" (بيروت في 29-30 سبتمبر/أيلول 2005)

- نبذة عن الورشة الإقليمية حول "المواطنون والمجتمع المدني وإصلاح القطاع العام في المنطقة العربية" (بيروت في 29-30 سبتمبر/أيلول 2005)

- إطار عمل تحليلي من أجل مشاركة المواطنين في إصلاح القطاع العام في البلدان العربية

- إطار عمل تحليلي حول الشراكة بين المنظمات غير الحكومية والقطاع العام من أجل وضع السياسات والخدمات العامة وتطويرها في البلدان العربية

- لائحة المشاركين في الورشة الإقليمية حول "المواطنون والمجتمع المدني وإصلاح القطاع العام في المنطقة العربية" (بيروت في 29-30 سبتمبر/أيلول 2005)