

لماذا لا يمكن لمبدأ المداورة في الوزارات أن يؤدي الى تشكيل حكومة مستقلة؟

منير مهملات، باحث أول في المركز اللبناني للدراسات

سامي زغيب، باحث في المركز اللبناني للدراسات

١٢ كانون الثاني / يناير ٢٠٢١

تتطلب أزمات لبنان المتداخلة والمتعددة تحركاً سياسياً فورياً وحاسماً للتخفيف من تداعياتها على الشعب. ولكن للأسف لطالما كانت المبادرات السياسية بطيئة وهذا لا يقتصر فقط على الحقبة الممتدة بعد استقالة الحكومة برئاسة رئيس الوزراء حسان دياب في آب / أغسطس ٢٠٢٠. ولطالما كان الإنتاج التشريعي ضئيلاً في لبنان، حيث بلغ المتوسط السنوي لعدد القوانين التي تم التصويت عليها ونشرها في لبنان عام ١٩٩٠ حتى عام ٢٠٠٩، ٨٠،٢، ٢٠٠٩. ناهيك عن نوعية هذه القوانين والمجالات التي تغطيها والتي لا مجال للمقارنة بينها. أضف الى أنه غالباً ما اعتُبر بطء المجلس النيابي اللبناني في التشريع استجابة لظروف واحتياجات البيئة الاجتماعية والاقتصادية المتغيرة في لبنان أو حتى للأزمات الطارئة، هو سبب رئيسي وراء تفاقم الكثير من المشاكل والتحديات الاجتماعية والاقتصادية.^٢

اعتمدت عملية تشكيل الحكومة الجديدة مبدأ "المداورة"، بهدف تغيير الانتماءات الحزبية للوزراء الذين يشغلون وزارات رئيسية، وذلك من أجل "كسر الأعراف" وتسريع الإصلاحات.^٣ مع مرور الوقت، أصبح عدد كبير من المؤسسات الحكومية مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالطبقة السياسية، إذ أصبحت بيروقراطياتها "معقل امتياز" لقادة الأحزاب السياسية التي تسبب استخدام سلطتها السياسية تحقيقاً للمحسوبية السياسية من خلال تخصيص الوظائف لمناصريها الأساسيين^٤ أو من خلال الاستيلاء على عقود الشراء العام لصالح الشركات المتصلة بهذه الأحزاب.^٥

^١ انظر مهملات وكوران (٢٠٢٠). تعتمد الحسابات التي أجراها المؤلفان على بيانات "مشروع الأجنحة المقارنة" والجريدة الرسمية

اللبنانية. أما الدول المشمولة فهي: بلجيكا، الدنمارك، فرنسا، المجر، هولندا، إسبانيا. مُتاح على:

[/https://www.comparativeagendas.net](https://www.comparativeagendas.net)

^٢ إيريك لو بورن، توماس جاكوبس، وبول بريور، "لبنان: تشخيص منهجي للبلد" (بيروت، ٢٠١٥)،

<http://documents.worldbank.org/curated/en/698161468179049613/pdf/97498-CAS-P151430-SecM2015-0202-IFC-SecM2015-0073-MIGA-SecM2015-0047-Box391476B-OUO-9.pdf>.

^٣ انظر، على سبيل المثال: <https://www.middleeastmonitor.com/20201107-lebanon-government-formation-stalled-over-christian-ministerial-representation>

^٤ رينود ليندزر، غنائم الهدنة: الفساد وبناء الدولة في لبنان ما بعد الحرب (إيثاكا: مطبعة جامعة كورنيل، ٢٠١٢، ٢٢٥).

^٥ باسل صلوخ وآخرون، سياسة الطائفية في لبنان ما بعد الحرب (لندن: مطبعة بلوتو، ٢٠١٥).

^٦ سامي عطالله وآخرون، "تخصيص الموارد العامة في لبنان: ما مدى عدم تنافسية مسار مشتريات مجلس الإنماء والإعمار؟"، المركز

اللبناني للدراسات، ٢٠٢٠، <https://lcps-lebanon.org/publication.php?id=359&category=1101&title=1101>; اسحق ديوان

وجمال ابراهيم حيدر، هل تؤدي العلاقات السياسية الى الحد من خلق فرص العمل؟ دليل من لبنان، في Crony Capitalism in the

Middle East - Business and Politics from Liberalization to the Arab Spring، إسحق ديوان، وعادل مالك، وإيزاك أتياس

(أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠١٩)، ٤٥-١١٩.

يسود افتراض بأن هذه الولاءات التي طال أمدها حالت دون تحفيز السياسيين والأحزاب والبيروقراطيين على تغيير الوضع الراهن، إذ يخاطرون بخسارة أرباح يكسبونها من هذه الأنشطة الساعية إلى الربح. لذلك، من المفترض أن يؤدي تغيير انتماء الوزير إلى "كسر العرف" وتعزيز عملية تشكيل مصالح جديدة داخل وعبر الوزارات مما يمكن من إجراء إصلاحات قد تكون مستحيلة ما لم يحصل ذلك.

لكن هل يمكن للمداورة أن تسهّل الإصلاح؟ لقد اختبرنا هذه الفرضية بناءً على مجموعة بيانات جديدة حول النشاط التشريعي والجواب على هذا السؤال هو "لا".

خلافاً للسردية التي تروّج لها الطبقة السياسية، لا تؤدّي المداورة في الوزارات الى زيادة الإنتاجية الوزارية. فقد حققنا في عدد التشريعات "المهمة" ^٧ التي أقرتها تسع وزارات رئيسية في جميع الحكومات بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٢٠، وتشمل ٧٢ تغييراً وزارياً. وقد وجدنا أن المداورة تقلّل من التشريعات الهامة، وهي نتيجة ثابتة حتى لو نظرنا في آثار الحكومات والوزارات وميزانياتها بشكل فردي. لكن يتبيّن أن الانتماء إلى الأحزاب السياسية يلعب دوراً مهماً، مما يشير إلى الاختلافات في طريقة تعامل الأحزاب السياسية مع الإنتاج التشريعي. علاوة على ذلك، تظهر نتائجنا أن إنتاج الوزراء الجدد أقل من متوسط إنتاج الوزارة بعد المداورة عندما يتولون حقيبة احتفظ بها حزب آخر لأكثر من ولاية في السابق.

تعطي هذه النتائج أدلة مهمة حول سبب تأثير المداورة على النشاط التشريعي. وبناءً على النتائج الأولية التي توصلنا إليها، نقترح تفسيرين لا بدّ من التحقق منهما وإخضاعهما لمزيد من البحث في المستقبل. أولاً، تعاني المؤسسات من "فقدان الذاكرة" إثر المداورة، حيث يغادر الموظف أو يعرقل عمل الوزراء عبر حجب المعلومات لمنع الإدارات القادمة من جني ثمار الجهود السابقة. ويبدو أن فقدان الذاكرة يعتمد على مدى استعداد الأحزاب السياسية المنتهية ولايتها لاختراق المؤسسات مع مناصريها بمرور الوقت من خلال استخدام الوظائف العامة كأداة للمحسوبية. بعبارة أخرى، يبدو أن المؤسسات المقربة من حزب سياسي معيّن تصعّب حياة الوزير الجديد الذي ينتمي الى حزب آخر. ثانياً، يواجه الوزراء الجدد صعوبات في التعرّف الى الجهات التي باستطاعتهم الوثوق بها في بيئة مؤسسية جديدة. وكون ولاءات موظفي الخدمة المدنية لنخب الأحزاب السياسية قادرة على التفوّق على الولاءات للرؤساء الإداريين، يميل الوزراء القادمون إلى إبطاء العمل حتى يفهموا تماماً من هم موظفو الخدمة المدنية والمتعاقدون الذين باستطاعتهم الوثوق بهم لتسهيل عملهم وأولوياتهم.

لا يمكن لهذه النتائج أن تأتي لصالح الأحزاب التي تحتفظ بسيطرتها على وزارات معينة. والعكس صحيح. إذ لا يمكن للمداورة أن تحل محل تشكيل حكومة مختصة مستقلة عن النخب الحزبية. وتُظهر نتائجنا أن الاحتفاظ بالسيطرة على وزارة ما يمكن أن يقلّل من قدراتها بطرق مختلفة، لا سيما أن شبكات الزبائنية تؤثر على مساءلة موظفي الخدمة المدنية. وبغية تحسين الإنتاجية الوزارية، لا بدّ من إجراء الإصلاحات بهدف زيادة الشفافية، مثل مكثنة إجراءات العمل، والمساءلة، وتعزيز المعايير القائمة على الجدارة لتقييم الأداء ولإجراء الترقّيات، واعتماد مبدأ الجدارة، والحدّ من فرص قيام الأحزاب بعمليات تعيين خاصة، فيها تحايل على مجلس الخدمة المدنية.

^٧ مجموعة البيانات موصوفة بالتفصيل في مهملات (٢٠٢٠) "تقييم صنع السياسات في مجال السياسات الفقيرة بالبيانات - مقدمة لمجموعة بيانات جديدة للبنان"، مراجعة تخطيط التنمية الدولية، ٤٢ (٤)، ص ٤٠٧ - ٤٣.

إن الحلول الممكنة للأزمات المتعددة الحالية في لبنان معروفة^٨. فالتحديات ليست تقنية بقدر ما هي سياسية^٩. أما المقاربات التقنية والخبرات اللازمة فمتاحة، لكن لا تزال تجد الطبقة السياسية المحقّرات لتقويض سلطة الدولة والقدرات المؤسسية من أجل تحقيق مكاسب فردية خاصة بها. ببساطة، من الخطأ أن يُنسب البطء في الإنجاز السياسي الى عدم المداورة في الانتماءات السياسية أو الطائفية للوزراء التابعين لهذه الطبقة السياسية. بينما المطلوب حكومة مستقلة عن التأثير المدمر للأحزاب السياسية ونخبها، تتمتع بصلاحيات تشريعية استثنائية في مجالات معينة ولفترة زمنية محدودة^{١٠}. ولكن طالما أن هياكل السلطة الحالية باقية على حالها، وطالما أن الوزراء يعتمدون على النخب الحزبية في الإدارات والمرافق العامة التابعة لوزاراتهم، لن تؤدي المداورة في الوزارات إلى "كسر أعراف" الفساد وتحقيق الاصلاحات المرجوة.

يتقدم المؤلفون بالشكر إلى سامي عطالله ومات لوفتيس وبول مقدسي على التعليقات والمساهمات القيّمة.

^٨ عامر بساط، "مأساة البقاء مكتوفي الأيدي"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، ٢٠٢٠، <https://carnegie-mec.org/diwan/83012>؛ البنك الدولي، "مراقب الاقتصاد اللبناني - الكساد المتعمد" (بيروت، ٢٠٢٠)،

<http://documents1.worldbank.org/curated/ar/474551606779642981/pdf/Lebanon-Economic-Monitor-The-Deliberate-Depression.pdf>

^٩ سامي عطا الله ومنير محمود وسامي زغيّب، "الاختباء وراء الكارثة: كيف تساعد مخاطر المعونة الدولية النخب بدلاً من المواطنين"،

المركز اللبناني للدراسات، ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٢٠، <https://www.lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=337>

^{١٠} زياد أبو الريش وآخرون، "لبنان يحتاج إلى حكومة مستقلة مع سلطة تشريعية"، المركز اللبناني للدراسات، ١٨ آب / أغسطس ٢٠٢٠،

[https://lcps-lebanon.org/publications/1597676171-lcps-cabinet_legislation_aug_17_2020_mm_v4_\(2\).pdf](https://lcps-lebanon.org/publications/1597676171-lcps-cabinet_legislation_aug_17_2020_mm_v4_(2).pdf)