مساهمة المجتمع المدني
في عملية الموازنة ← الاعداد ← المراقبة

أيها السادة،

الموازنة العامة هي مرآة حيّة وشفافة تعكس الحالة المالية والأوضاع العامة الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، من جهة، وتبرز من جهة أخرى السياسة التي تعتزم الدولة تطبيقها والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها، في مختلف الميادين والحقول وذلك خلال سنة مالية معينة.

والموازنة العامة في مفهومها الحديث ليست بيانات مالية وحسابات أو مجرد أرقام صامتة أو ساكنة، كما إنها لا تقتصر على تقدير واردات الدولة ونفقاتها، وإجازة الجباية والإنفاق، عن سنة مقبلة، وتتعادل نفقاتها وواردتها بصورة دقيقة. بل أصبحت الموازنة تعبّر عن مجمل النشاط الاقتصادي للدولة، وعن سياستها الاجتماعية والاقتصادية والمالية والإنتاجية والتربوية والإنمائية وهي تستخدم كوسيلة للتأثير بواسطة القوانين والأدوات المالية المتعددة على تحقيق عملية التطوير والتغيير المستقبلي للبلاد، ولاسيما من الناحيتين الاقتصادية والمالية وهي كذلك تسهم بتحديد الدور الذي يضطلع به القطاع العام وحدوده ومداه والأدوار التي يتولاها القطاع الخاص ومدى الحوافز الممنوحة له للقيام بذلك الدور، وهي لذلك تعبّر بصدق عما اعتمدته الحكومة ووافق عليه مجلس النواب من أولويات لجهة الإنفاق وما تم التوافق عليه من مصادر واردات بنتيجة السياسات الضريبية المعتمدة من قبل كل من الحكومة ومجلس النواب. إلى جانب ذلك فإن الموازنة تمثل الأداة التي تسهم الدولة من خلالها في تحول البلاد نحو المواكبة للتغيرات الحاصلة في المجتمع والاقتصاد، وذلك من خلال الاستثمارات والبرامج المعتمدة وهي في ذلك تسهم في تحريك الدورة الاقتصادية ودفع وتعزيز النشاط الاقتصادي العام وتحفيز القطاع الخاص على الإنتاج والمبادرة والاضطلاع بدور متناهي الأهمية.

والموازنة أيضاً تعبّر عن الواقع المالي والاقتصادي للدولة، في ظرف معين، وفي زمن معين، وهي تعكس أوضاع البلاد المالية والاقتصادية، وتبيّن القدرات والإمكانات المتاحة كما والحاجات، وتفتح آفاقاً للمستقبل، من خلال البرامج والمشاريع التي تلحظها لكي يتم العمل على تحقيقها، لإطلاق عجلة البلاد الاقتصادية والارتقاء بمستوى المعيشة وتأمين الرفاه الاجتماعي والإنساني.

اختصاص البرلمانات

تمارس البرلمانات إلى جانب التشريع، اختصاصاً سياسياً يكمن في الرقابة الشاملة على سياسة الحكومة وأعمالها، من جميع نواحيها، واختصاصاً مالياً، يتعلق بموازنة الدولة وسائر نفقاتها وواردتها. وكذلك بعض الاختصاصات الأخرى التي لا مجال لتعدادها في هذه الورقة. أليست هذه البرلمانات مجتمعات مدنية منظمة؟ إلا أن ما دفع المجتمع المدني لولوج عملية الموازنة ومراقبتها إعداداً وتنفيذاً إنما مردّه ضعف الصفة التمثيلية للبرلمان والشكوك التي تحوم حولها نتيجة نسبة المشاركة في الانتخابات، ناهيك عن عنصر المال الذي يلعب دوره وانعدام دور الفئة الفقيرة في المجتمع والإعلام الممسوك من أصحاب الثروات.

ان الدعم على أهميته وأهمية الفوائد التي يوفرها للمجلس من وسائل وخبرات تقنية ومادية، فإنه لا يقوم مقام مؤسسات البحوث التابعة للمجلس. فلكل دوره ولكل مجاله في تعزيز قدرات المجلس. المنظمات الدولية توفر للمجلس متابعة ما يستجد من تطور في العمل البرلماني على الصعيد الدولي وتمدّه بالتقنيات المتقدمة المستقاة من خبرات عالمية وتقيم جسوراً متينة من العلم والتواصل والتفاعل بينه وبين البرلمانات والمؤسسات الديمقراطية الأخرى في العالم. ومراكز أو فرق البحوث التي يمكن استحداثها تساعد البرلمان اللبناني على قراءة الأوضاع قراءة ثاقبة وتزوده بالمتابعة الدقيقة لأحوال لبنان والمستجد منها وتمده بالمعلومات والتفاصيل التي تساعده على تقوية رقابته على السلطة التنفيذية.

في غياب العوامل المساعدة للعمل الرقابي وفي ظل أوضاع ومعطيات محبطة له يصبح من السهل والشائع أن تنزلق مناقشات الموازنة في البرلمان وخاصة في الهيئة العامة إلى الخروج عن هذا الموضوع وسرعان ما تتحول جلسة مخصصة لمناقشة مشاريع قوانين الموازنة المقدمة من قبل الحكومة إلى مناقشة سياستها بصورة عامة أو نقد جوانب معينة وجزئية في الأداء الحكومي او إلى سجال النهج يطالب بتعديل مشروع قانون الموازنة مع التأكيد على استبعاد دغدغة الآمال غير الواقعية والتوقعات المبالغ فيها لدى المواطنين.

ان الأخذ بمتطلبات العمل الرقابي هذه قد ينعكس سلباً على مستوى الاهتمام الاعلامي بالنشاط البرلماني في هذا المجال، ان الاعلام اللبناني يمنح جلسات البرلمان التي تخصص لمناقشة الموازنة بعض الاهتمام، إلا انه لا يمنح الموازنة ولا مناقشة الموازنة في المجلس الاهتمام الذي تستحقه. ولا يمنح مناقشة الموازنة اهتماماً يوازي الاهتمام الذي يمحضه الاعلام في الديمقراطيات المتقدمة لهذه المسألة يعطي الاعلام هناك هذه المسألة الصفحات الأولى وأحياناً الملاحق. ويخصص لها البرامج المطولة على شاشات التلفزيون ويشرح للفئات الاجتماعية المختلفة نتائج الأرقام التي تدخل في الموازنة على أحوالها رغم ذلك فإن ما حققته البرلمانات في هذه الديمقراطيات على صعيد إثارة اهتمام الرأي العام بالرقابة على الموازنة لا يعتبر كافياً. فمن الانتقادات المعتادة التي توجه مثلاً إلى المفوضية الأوروبية انها تهمل وجهات النظر والتقارير الصادرة عن الجهات البرلمانية والإدارية التي تراقب الموازنة. ومن المعتقد ان هناك علاقة وثيقة بين هذا الإهمال من جهة وبين محدودية الاهتمام الذي تبديه منظمات المجتمع المدني وبيوت الاعلام الأوروبية بموازنة الاتحاد الأوروبي.

ومن أجل معالجة هذا الوضع أخذت المؤسسات الأوروبية تبذل المزيد من الجهد لجذب اهتمام هذه المنظمات ووسائل الاعلام إلى الموازنة وإشراكها في

مناقشتها. وأخذت تعطي هذه المعالجات ثمارها خاصة في ظل الجدل المستمر بين الدول الأوروبية الرئيسية حول مساهماتها المالية في موازنة الاتحاد.

وفي بعض الديمقراطيات المتقدمة مثل بلجيكا عززت قدرة البرلمان على مراقبة الموازنة عبر ربط ديوان المحاسبة بها بصورة مباشرة، وفي هذا الإطار يتعاون ديوان المحاسبة مع البرلمان بصورة حثيثة ويزوده بالتقارير والبيانات المستمرة والمفصلّة عن الموازنة في سائر مراحلها. وتضم هذه التقارير والبيانات إلى الوثائق التي يفيد منها البرلمانيون في مناقشاتهم ومتابعاتهم للموازنة.... إلا ان هذا غير حاصل في لبنان، فديوان المحاسبة ليس مرتبطاً بالبرلمان، وهذا الوضع لا يخدم في نظر بعض البرلمانيين اللبنانيين أياً من البرلمان أو الديوان، اما تطوير العلاقة بينهما، مع الحفاظ على استقلالية الديوان، سوف يحد من قدرة الحكومة على التهرب من مقرراته وتوصياته ومراقبته (محمد يوسف بيضون 1994 ، مخايل الضاهر1996).

ومن خلال ضبط الموازنة يمكن للمجلس ان يمارس دوره كحارس ومؤتمن على مصالح المواطنين وان يصون مساهماتهم الضرائبية من الهدر، وهذا الدور ينسحب بالضرورة على موازنات الدفاع التي تعتبر في العديد من الديمقراطيات الناشئة من الأسرار لان الاطلاع على دقائقها وتفاصيلها ومناقشاتها في العلن قد يعرض أمن الدولة، في رأي البعض إلى الأخطار خاصة إذا كانت هذه الدولة في حالة حرب مع دولة /دول أخرى.

المجتمع المدني الدولي

لعل الطريقة الأبسط للنظر إلى المجتمع المدني تكمن في اعتباره "قطاع ثالث" مستقلاً عن الحكومة وقطاع الأعمال. ومن هذا المنظور، فالمجتمع المدني هو بشكل رئيس ما يسمى بـ " المؤسسات الوسيطة" كالجمعيات المهنية والمجموعات الدينية والنقابات العمالية ومجموعات المدافعة المؤلفة من مواطنين وكلها تسمح لمختلف قطاعات المجتمع بإسماع صوتها وتغني المشاركة العامة في الديمقراطيات.

للمجتمع المدني دور هام يؤديه في إدارة الحكم الرشيدة، وإدارة الحكم الرشيدة تعني مجموعة واسعة من الممارسات التي تهدف إلى تأمين المنفعة القصوى من الخير العام / المشترك، وبصورة أدق تشير هذه العبارة إلى ما يلي: الشفافية والفعالية والانفتاح والتجاوب والمساءلة واحترام دولة القانون والقبول بالتنوع والتعددية. وما يهمنا في هذا الإطار هو الممارسات التي تفيد المجموعات المهمشة اقتصادياً واجتماعياً. وتتبع أهمية المجتمع المدني من قدرته على تقيد الحكومة السلطوية وتعزيز تمكين الشعب والحد من الطبقية الاجتماعية الناجمة عن الأسواق الخاصة وتطبيق المساءلة السياسية وتحسين نوعية إدارة الحكم وشموليته من خلال المشاركة العامة المباشرة، وتتوفر مجالات متنوعة ومعينة يقيم فيها المجتمع المدني علاقة مباشرة مع الحكومة.

من بين الأنشطة التي ترتبط في إطارها منظمات المجتمع المدني بالحكومة ما يلي: ممارسة الضغط والمدافعة بشأن مسائل محددة، تأمين المعلومات والتحاليل، تدريب المسؤولين المنتخبين، تأييد السياسيين، تعبئة الناخبين ومراقبة الانتخابات وأنشطة الحكومة، أما بالنسبة إلى تقديم الخدمات فيتوفر العديد من منظمات المجتمع المدني التي تجمع وتؤمّن البيانات بشأن الخدمات الاجتماعية على المستويين المحلي والوطني، وتسمح العلاقة بين هذه المنظمات والحكومة بتحسين نوعية المعلومات والخدمات المقدمة وتنوعها.

ويمكن للمجتمع المدني أن يلعب دوراً لافتاً عندما تكون الموازنة "موازنة أداء" لأنها تضم معلومات حول تبعات نفقات الدولة، ويسلط نموذج إعداد موازنة الأداء في صيغته الأكثر بساطة، الضوء على الناتج والنتائج المنبثقة عن النفقات العامة، ويراعي هذه المعلومات لدى تحديد مستوى التمويل في المستقبل ولكن جمع هذه المعلومات ليس بالأمر اليسير.

تعتبر المجتمعات الديمقراطية أن إشراك المجتمع المدني في العمليات التشريعية وعمليات مراقبة تنفيذ موازنة الدولة، هي من الضروريات لما لهذه المجتمعات المدنية من فعالية لأنها المرشد الأساسي لكيفية تسييّر الدولة.

ولقد أصبحت هذه المشاركة في عمليات مراقبة الموازنة، مطلباً حكومياً بقدر ما هي مطلب شعبي.

وبالنسبة إلى المجتمع المدني في الدول العربية، ونظراً لغياب الصحافة الاقتصادية المتخصصّة في معظمها، إلى جانب غياب التحليل للموازنة، وتفصيّل جميع النفقات والواردات للدولة، تقّلصت إمكانية الإدراك العلمي لها، وبالتالي المساءلة الجدية للدولة من قبل المعارضة.

ان للمجتمع المدني رأياً ومشاركة في الموازنة، ومن الضروري حصوله على المعلومات ليتمكّن من الضغط عبر لجان تشارك في النقاش. وفي المقابل هناك ضرورة لخلق وعي حول الموازنة ومراقبتها لتكوين فكرة عن السياسة العامة، تساهم في تنظيم حملات التوعية من مؤسسات الرأي العام، وكذلك ممارسة المراقبة والضغط من قطاعات شعبية ونقابية وأصحاب المهن الحرة والجمعيات النسائية والبيئية وغيرها..

وإذا كانت آليات الإعداد والإقرار قد انتظمت في أكثر الدول العربية وذلك في إطار منهجي مقونن ومحدد، غير انه في المقابل لم تنتظم بعد مراقبة برلمانية منهجية لعملية تنفيذ الموازنة، في الوقت الذي يزداد في لبنان والعالم الاهتمام بهذه الرقابة ودعوة المجتمع الأهلي للمساهمة فيها، توخيّا لإرساء قواعد الحكم الصالح الذي يلعب فيه مجلس النواب دوراً محورياً وحاسماً، كونه المنتدى المسالم الذي تجتمع فيه المجموعات السياسية المختلفة لتعرب عن آرائها. ولطالما كانت الموازنة من الوظائف الرئيسية، ولطالما كان دور البرلمان في إطار إعداد الموازنة هو الترجمة الصحيحة لمفهوم توازن السلطات العزيز على قلب مونتسكيو، حيث تؤدي السلطة التنفيذية دوراً محدداً، وتقوم بذلك إزاء برلمان منتخب من الشعب ومتأثر بمناخات المجتمع الأهلي بكل تناقضاته، فيقرّ الموازنة ويؤمن رقابة فعالة من خلال تطبيقها آخذاً بعين الاعتبار ملاحظات المجتمع المدني.

دور البرلمان في الوقت الراهن

أود أن الفت الانتباه إلى أننا نواجه مشكلة تتعدى مجرد النظر في الموازنة ومراقبتها، انها دور البرلمان في مجتمع ما بعد الحداثة. أعتقد أنه يتوجب على كل برلمان في الوقت الراهن التفكير في تطوير وظيفته فلا يكفي أن يتمتع بتفحص كل فاصلة وردت في قانون الموازنة دون أن يفهمها علمياً، وإذا فهم لا يستوعب التغييرات التي طرأت على المجتمع ولا يعي ان البنية الهرمية للأمة وممثليها والحكومة أضحت لعبة شطرنج سطحية، وان فعاليات أخرى تعمل إلى جانب البرلمان. أولم يقل عالم اجتماع بلجيكي مؤخراً في كتابه بعنوان "عارض العالم" Syndrôme de L'Univers "ان البرلمان أشبه بعملاق ممدد على سريره مكبل اليدين وقال: "نخشى في الأدب الأخ الكبير" Big Brother ويقال دوماً منذ أيام

جورج أورويل ان الدولة هي هذا الأخ الكبير الذي يقلق النفوس، وقد يكون هذا الأخ الكبير موجوداً، ولكن هناك أيضاً الكثير من الأخوات الصغيرات؟ Little Sisters ولعل هؤلاء الأخوات لسن بظاهرات على الملأ، ولكنهن يؤثرن بشكل كبير على العمل العام". أليس المجتمع المدني هو الأخوات الصغيرات المتمثلة ببعض النقابات التي تملك البيانات والمعلومات المطلوبة لإعداد الموازنة ومراقبتها بما لا يضاهيها في هذا المجال أي هيئة رسمية في الدول؟ وبالتالي من الأهمية بمكان توظيف هذه البيانات، والاستفادة منها بما يتوافق مع القوانين المرعية الإجراء.

ان المجتمع الأهلي هو الرقيب الحقيقي على أعمال الحكومة، ويقول المثل "ان الخوف هو بداية الحكمة"، وفي مجال الموازنة الخوف هو الانضباط، وغالباً ما أقارن المجتمع الأهلي بمنارة يهتدي بها مجلس النواب والحكومة، وتحدد المسلك، إذ لولا المنارة لاصطدم ربان السفينة بالصخور. لكن المنارة ليست من يحدد الطريق الذي يجب سلوكه، بل يبقى القرار بيد الربان أي بيد البرلمان المسؤول حيال الأمة عن تطور المالية العامة، وعلى مجلس النواب أن يستخلص العبر السياسية والاقتصادية والاجتماعية من معلومات المجتمع الأهلي، ومتى تسلح البرلماني بالمعلومات الكاملة، يتمكّن من أداء مهمته على أكمل وجه، ولا شك ان الثقة التي تنالها الحكومة عند اعتماد الموازنة، تشكّل عنصراً أساسياً وتشكّل مرحلة من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكما قلت "العزيزة على قلب مونتسكيو".

الرأي العام ودوره الرقابي

ان الرأي العام هو أهم رقيب على أعمال الحكومة، حيث يمارس رقابة دائمة ومنتظمة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك عن طريق وسائل الإعلام المختلفة من صحافة وإذاعة وتلفزيون، حيث يملك الرأي العام، من خلال تلك الوسائل والأساليب التأثير على أعمال الحكومة ويمارس من خلالها دوراً رقابياً مهماً عن طريق طرح المشكلات وبيان أوجه القصور والعجز التي تعتري أعمال الحكومة، ومطالبتها بحل تلك المشكلات والصعوبات وتلافي القصور والعجز، وتحسين أداء

عمل الإدارات الحكومية. كما تمارس وسائل الإعلام الرقابة على مواطن الخلل والقصور والخطأ، بالإضافة إلى ذلك فإن الأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية تمارس رقابة فاعلة على أعمال الحكومة عن طريق صحافتها ومؤتمراتها واجتماعاتها الحزبية على المستويين المحلي والوطني.

ردود فعل الرأي العام

المفترض ان يظاهر الرأي العام البرلمان باعتباره معبراً عن رغباته ومدافعاً عن مصالحه ومن المفترض أيضاً أن يرى المواطن في النقد الصارم الذي يوجهه البرلمان لأوجه الخلل في أداء السلطة التنفيذية خاصة في قضايا المال والموازنة تعبيراً حياً عن حرص البرلمان على المال العام وحصيلة الضرائب التي تجبيها الدولة من المواطنين، وهذا ما يحصل بالفعل في كثير من الأحيان ولكن ليس دائماً فلقد بدت البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة وكأنها هي المسؤولة عن توالي الأزمات الحكومية والعامة وسواء كانت هذه النظرة في محلها أم لا، فإنها ساهمت في تحول قسم واسع من الرأي العام خاصة في الطبقات الوسطى عن تأييده للبرلمانات، واتجاهه إلى طلب "للاستقرار" والحكم القوي الذي يحد من الأزمات، ورغم انهيار الهتلرية في ألمانيا وأوروبا، ورغم ان الجمهورية الخامسة الديغولية في فرنسا لا تقارن بالهتلرية إذ انها نبعت من تقاليد ديمقراطية راسخة وساهمت في توطيد النظام الديمقراطي في فرنسا. فان البديل عن الجمهوريات الآفلة في البلدين كان قيام نظم ديمقراطية كرّست الدور المركزي للسلطة التنفيذية في قيادة الدولة ودورها في بلورة السياسة المالية ووضع الموازنة، وأضعفت بالمقابل دور البرلمان.

الرقابة الاقتصادية والمالية الديمقراطية المتقدمة

ومن بين أنواع الرقابة المتعددة يعتبر كثيرون الرقابة على الموازنة أهم أنواع الرقابة وأكثرها فعالية فبدون المال لا تستطيع الحكومات اتباع أي سياسة أو الإقدام على أية خطوة مهما كان أثرها محدوداً، وفي ضوء ذلك أعطيت وثيقة "الماغنا كارتا"

وقبول العرش البريطاني بها. الأهمية التاريخية. كما أشرنا أعلاه ودلالة على أهمية العلاقة بين المجالس النيابية والرقابة على الموازنة يشار إلى الدور الذي اضطلع به الكونغرس الأميركي لعقود من الزمن، إذ كان من واجبه هو وليس السلطة التنفيذية إعداد الموازنة، واستمر هذا الدور حتى العقد الثاني من القرن العشرين عندما شعر القادة الأميركيون انه بسبب النمو السريع والفائق لحجم الموازنة والحاجة إلى معلومات لم تعد تتوفر إلا لدى الإدارة، بات من الأفضل إعطاء هذا الدور إلى السلطة التنفيذية.

وفيما تقوم البرلمانات بالعمل الرقابي على الموازنات فإنها لا تفعل ذلك وفقا لمعايير حسابية بحتة وتوخياً لمطابقة الموازنة للمواصفات العلمية فحسب، بل انها تستند أيضاً إلى قيم ومفاهيم وأولويات تحدد وفقاً لمرجعيات متنوعة فكما يساهم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في توفير الأسس التي يستند إليها البرلمانيون في الديمقراطيات المتقدمة في القيام بالرقابة السياسة، فإن الإعلان يوفر خلفية هامة للقيام بالرقابة المالية أيضاً، فالإعلان يؤكد حق المواطنين والمواطنات في العمل والعلم والعلاج، وإلى جانب هذا الإعلان، تستند الرقابة على الموازنة وعلى السياسة المالية للحكومات إلى مفاهيم وقيم كثيرة متوفرة في مجموعة من الاتفاقيات والمعاهدات والالتزامات الدولية. وقد تبلورت هذه المواثيق في وثيقة دولية هي أهداف التنمية للألفية The Millennium Development التي ترمي إلى النهوض بأوضاع المجتمعات الدولية ومعالجة هم الاختناقات المعيشية والصحية والبيئية التي تواجه الأسرة البشرية.

حق المجتمع المدني في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة والخاصة والاطلاع على مضمون الموازنة العامة وكلفة القطاع العام.

إن حق الوصول إلى المعلومات المتعلقة بإعداد الموازنة وكيفية صرف الأموال العامة التي تحتفظ بها الهيئات العامة وتديرها، أصبح يخضع لمبادىء صارمة في الدول الديمقراطية، مما يفسح المجال لمحاربة الفساد ومنع مسبباته،

فيسهل الطريق أمام القضاء للمساءلة والمحاسبة وبالتالي للحؤول دون سوء استعمال السلطة وتقوية مواقع النفوذ. وتنص دساتير بعض البلدان على وجوب توفير مثل هذه المعلومات لعامة الناس، ولا يستثنى من هذه الأحكام إلا المعلومات التي قد تمس الأمن القومي. ولا يؤخذ بالاستثناءات إلا بصورة حصرية ومحددة. تخضع هذه الاستثناءات (مثل الحروب وحجم الموازنات المخصصة لإنتاج العتاد الحربي وتمويل حملات عسكرية وعملية محدودة). لإعادة نظر دائمة ولفترات محددة تفرض على الحكومات نشرها بعد مدة زمنية تنص عليها قوانين الطوارىء.

مجلس النواب اللبناني: مشاركة مدنية فاعلة في الأعمال البرلمانية

قد ترسخت هذه العلاقة بين المجتمع المدني ومجلس النواب منذ العام 1992 واتخذت أشكالاً مختلفة أبرزها:

مشاركة هيئات المجتمع المدني المعنية في اجتماعات اللجان النيابية التي يتم فيها درس مشاريع واقتراحات قوانين تعنيها، ويتم هذا الأمر إما بمبادرة منها للاجتماع برئيس وأعضاء اللجنة لعرض وجهة نظرها وإما بمبادة من رئيس اللجنة الذي يدعو أصحاب العلاقة إلى الاجتماع مع اللجنة، وفي هذه اللقاءات تعرض الهيئات المعنية وجهة نظرها بمشروع / اقتراح القانون المطروح وتقدم التعديلات على النص القانوني المقترح. وفي العديد من الحالات تبادر هيئات المجتمع المدني إلى تقديم نص متكامل تدافع عنه ويتبناه نائب أو أكثر ليناقش في اللجنة.

يتجه مجلس النواب اللبناني اقتناعاً بأهمية المجتمع المدني وتمثلاً بالاتجاه السائد في الديمقراطيات المتقدمة. إلى تطوير العلاقات مع منظمات المجتمع المدني اللبناني عن طريق عقد الحوارات وفتح أقنية التواصل معها وإشراكها في بعض مبادرات المجلس. وتتم هذه المشاركات أحياناً عبر منتدى الحوار البرلماني أو في إطار النشاطات التي تنظّمها لجان المجلس، إلا انه لا بد من الملاحظة إلى انه اتجاه جديد ولم تنظمه بعد علاقات وإطارات مؤسسية مستقرة كما انه لم يلج بعد

مجال الرقابة على الموازنة، هذا مع العلم ان هناك حاجة ملحة لولوج هذا المجال وذلك في سياق تطوير قدرة البرلمان ونوابه على الاضطلاع بهذه الرقابة.

ان الاهتمام بالمجتمع المدني وبناء علاقة سليمة معه لا تحتمه اعتبارات قيمية بل ضرورات عملية أيضاً إذا كان المطلوب تنشيط الدور الرقابي للبرلمان، ذلك انه عندما يعطي النائب مهمة الرقابة حقها فعلاً من الاهتمام ومن المتابعة، فانه قد يجد نفسه معرضاً لخسارة بعض التأييد بين أنصاره ومؤيديه المتأثرين بالعامل التالي:

ان النائب المجد في مجال الرقابة سوف يضطر إلى اقتطاع بعض الوقت والجهد اللذين يصرفهما في هذا المجال. من النشاط الذي يبذله في مجال آخر، مثل الوقت الذي يبذله في تلبيه الدعوات والواجبات الاجتماعية وفي ملاحقة الخدمات الشخصية، ينبغي ألا يفهم هنا ان هذا المنحى في عمل النائب سوف يصرفه كلياً عن هذه الخدمات والواجبات، ولكن سوف يضطره إلى تحويل نسبة معينة من جهده إلى العمل الرقابي هذا بالطبع سوف يؤثر على علاقاته بالدائرة الانتخابية وعلى علاقته بأنصاره ومؤيديه التي أوصلته إلى المجلس.

وبسبب غياب وعي الرأي العام لأهمية العمل الرقابي وخاصة في مجال الرقابة على الموازنة، فإن النائب سوف يتعرض بالضرورة إلى ردود فعل تأديبية من قبل جمهوره وناخبيه. فمن المفارقات هنا ان الناخبين والناخبات في لبنان قلما حاسبوا وعاقبوا المقصرّين في عملهم الرقابي. هذا إذا شعروا أساساً بوجود مثل هذا التقصير بينما يتعرّض الكثيرون ممن يقصرّون في مجال الخدمات الشخصية وفي تلبية الدعوات الاجتماعية إلى خسارة مقاعدهم النيابية وربما إلى الخروج من ميدان العمل السياسي.

أما بالنسبة للمناقشات البرلمانية للموازنة في لبنان فإن مؤسسات الاعلام اللبناني تدرجها في باب الأخبار دون ان يرافقها جهد تحليلي خاص من المؤسسات الاعلامية ودون ان تفرد لها المساحات والأوقات الكافية وحتى عندما تعرض المناقشات البرلمانية للموازنة كمادة إخبارية، فكثيراً ما ينزاح الاهتمام عن موضوع الموازنة إلى موضوعات أخرى يجري التطرق إليها خلال المناقشات.

الموازنة والمحاسبة العمومية والمحاسبة الوطنية والمديونية العامة :

لقد أصبح من الضروري أن يتطور مفهوم الموازنة من النمط المتبع حالياً، إلى موازنة تحليلية وتفصيلية تتناول عمل مختلف طبقات الإدارات والمؤسسات العامة وهرميتها في السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، بحيث يمكن الوصول إلى حسابات النفقات أو الواردات، والإطلاع على الاعتمادات المختلفة المرصودة والمدفوعة على جميع المستويات الإدارية في أي من هذه السلطات، دون اللجوء إلى التقصي السري ودفع الرشاوى للمسؤولين عن حفظ الأموال العامة، بقصد التشهير بشخصيات سياسية أو مسؤولين سواء أكانوا كباراً أو صغاراً، أو للنيل منهم. إن النفقات والواردات العائدة لكل وحدة إدارية يجب أن تظهر واضحة، مؤرخة ومحددة أكان ذلك من حيث العملة أو المصدر أو الهدف، والطرق المتبعة لتنفيذ بنود التحصيل والصرف وتحديد مسؤولية كل من يضطلع بها.

الموازنة التشاركية:

تُعتبر الموازنة التشاركية من بين الأدوات الأحدث والأكثر إثارة للاهتمام والأكثر تفاعلاً التي تضمن إشراك المجتمع المدني.

مفهوم الموازنة التشاركية:

ان الحكومة التشاركية لا تعني رفض الديمقراطية التمثيلية ففي بورتو اليغري، أدخلت الموازنة التشاركية دماً جديداً على هذه العملية فأعادت ضخ الأوكسيجين فيها وبثت نفحة حياة جديدة في الديمقراطية.

"ان الموازنة التشاركية هي آلية للحكومة المحلية تقرّب المجتمعات المحلية من عملية صنع القرارات المتعلقة بالموازنة العامة".

ان تطوير الموازنة التشاركية التي توصف بأنها "مؤسسة جدية مثيرة للاهتمام في مجال المالية العامة" يمكن أن تكون إحدى الأدوات الأكثر فعالية لإشراك المواطنين بشكل فاعل ولإقامة علاقات فاعلة بين الحكومة والمجتمع المدني، ويكون للموازنة التشاركية معنى أكبر في إطار خطة لا مركزية فعالة. بالإضافة إلى ذلك، لا تأخذ هذه العملية بالاعتبار حاجات المجتمع فحسب بل تلقي أيضاً على عاتقه مسؤولية التخصيص الفعال للأموال، وهذا عنصر هام في بناء الاستقلالية العامة وتعزيز الديمقراطية التشاركية.

ان الموازنة التشاركية هي عملية تشاور واتخاذ قرارات ديمقراطية يقرر في إطارها سكان المدينة العاديين كيفية تخصيص جزء من موازنة البلدية أو الموازنة العامة. وفي هذا الإطار يقوم عادة أعضاء المجتمع بتحديد أولويات الإنفاق وينتخبون مندوبين للموازنة يمثلون مختلف المجتمعات ويقدم موظفو الدولة التسهيلات والمساعدة التقنية وتقوم المجالس المحلية والأعلى مستوى بالتشاور والتصويت على أولويات الإنفاق وتنفيذ مشاريع مجتمعية محلية ذات تأثير مباشر، وقد أشارت دراسات متنوعة إلى أن الموازنة التشاركية تؤدي إلى إنفاق عام أكثر عدالة والى مستوى معيشة أعلى وتلبية افضل للحاجات وتأمين مزيد من الشفافية والمساءلة الحكومية ومستويات أعلى من المشاركة العامة لاسيما من قبل السكان المهمشين وتعلم الديمقراطية والمواطنة، وبعبارة أخرى ان الموازنة التشاركية هي أكثر الأدوات شمولية وفائدة للعلاقات والتعاون بين المجتمع المدني والحكومة هي المثال الأول والأكثر ذكراً عن الموازنة التشاركية الفعالة من بلدية بورتو اليغرو في البرازيل فعملية إعداد الموازنة التشاركية التي بدأت أولاً على المستوى البلدي تستعمل حالياً من قبل عدد من حكومات الولايات وتستقطب انتباهاً دولياً متزايداً. وقد أدت هذه الموازنة في المناطق التي تطبق فيها إلى تعميق الديمقراطية وأعطت المجتمع المدني

البرازيلي الفاعل الحوافز والشرعية، غير ان الموازنة التشاركية ما زالت أداة تطوير حديثة نسبياً علماً ان الإمكانيات التي تطرحها لم تفهم بعد كلياً، ولهذا السبب من الأهمية بمكان أن نلقي نظرة على بعض المسائل التي تتمحور حول استعمالها قبل ان نحاول تطبيقها في سياقات سياسية واجتماعية مختلفة.

منذ بروز الموازنة التشاركية في بورتو اليغري، انتشرت لتعم مئات المدن في أميركا اللاتينية وعشرات المدن في أوروبا وآسيا وافريقيا وأميركا الشمالية. ومن المقدر ان تكون أكثر من 200 بلدية قد اعتمدت الموازنة التشاركية، وقامت بعض المدن بتطبيق الموازنة التشاركية في المدارس والجامعات وموازنات الاسكان العام، وتختلف هذه المقاربات الدولية اختلافاً كبيراً مع العلم ان صياغتها تستند إلى السياق المحلي ونموذج بورتو اليغري على حد سواء، أما في أوروبا فقد اعتمدت مدن في فرنسا وايطاليا والمانيا واسبانيا والمملكة المتحدة الموازنة التشاركية.

واعتمدت كندا الموازنة التشاركية في مجال الإسكان العام ومجموعات الجوار والمدارس الرسمية في مدن مثل تورنتو وغيلف وويست فانكوفر كما جرى اعتماد عمليات مماثلة لإعداد الموازنة في بعض المجتمعات في الهند وأفريقيا. وتهدف الموازنة التشاركية إلى أخذ رأي المجموعات المهمشة بالاعتبار لكي تتمكن هذه الأخيرة من إسماع صوتها في كافة المجالات وصولاً إلى المجلس النيابي الوطني أو المناطقي، حسب المكان الذي يتم فيه اتخاذ القرارات الأولية الخاصة بالموازنة.

إجراءات إعداد الموازنة التشاركية

بدأت عملية إعداد الموازنة التشاركية في العام 1989على المستوى البلدي في بورتو اليغري، عاصمة ولاية ريو غراندي دوسول، ويعتبر معهد الدراسات التنموية (في جامعة ساسكس) انه تم اعتماد هذه العملية بكثافة لتشمل أكثر من 190 بلدية وست ولايات برازيلية، وتشير التجربة إلى ان الموازنة التشاركية أكثر فائدة على المستوى المحلي منه على مستويات أخرى. ويعود نجاح هذه الموازنة إلى

انها تعتمد مقاربة من الأسفل إلى الأعلى من خلال تعزيز الديمقراطية على المستوى المحلي في وقت تنقل فيه الحاجات المحلية من أجل التأثير على عملية اتخاذ القرارات على المستوى الأعلى تجدون في ما يلي لمحة عن الاجراءات المتبعة في الموازنة التشاركية لبورتو اليغري. ومن الأهمية بمكان أن نفهم انه من الممكن تكييف هذه العملية لتلبي الحاجات وفق السياقات المحلية والوطنية المختلفة. وقد قام عدد من البلدان الأخرى باختبار عملية إعداد الموازنة التشاركية الأصلية التي طبقتها بورتو اليغري.

تتمحور عملية إعداد الموازنة التشاركية حول اجتماعات إقليمية مخصصة لمواضيع محددة يناقش خلالها المواطنين وممثلو المجتمع المدني الأولويات ويدمجونها مباشرة في الموازنة الاستثمارية للمدينة. وخلال هذه الاجتماعات، يتم أيضاً انتخاب أعضاء المجالس المسؤولين عن مراقبة تنفيذ الموازنة خلال السنة المالية. وتكون هذه الاجتماعات مفتوحة أمام الجمهور وتشجع التواصل المباشر مع الحكومة التي ترسل ممثلين عنها من أجل تلقّي طلبات المواطنين وتفسير أولويات الحكومة والدفاع عن أنشطة الحكومة، وفي حال البلدان الأصغر والأكثر مركزية. يمكّن هؤلاء الممثلين أن يكونوا مسؤولين في الخزينة العامة أو حتى أعضاء في البرلمان.

هنا تأتي أهمية تطوير علاقة البرلمان والنواب بمنظمات المجتمع المدني، فمن المفروض أن تستخدم هذه العلاقة كقناة رئيسية للتوعية السياسية وكوسيلة فاعلة من أجل إقناع الناخب /الناخبة بأن تخصيص جزء مهم من عمل النائب للعمل الرقابي لا يعني انصرافاً عن الاهتمام بشؤون الناخبين وعن متابعة قضاياهم وحاجاتهم. العمل الرقابي يعني على العكس تطوير للاهتمام بشؤون الناخبين بحيث لا يقتصر على عدد محدود من الأفراد بل يشمل أعداد أكبر منهم وأحياناً المجتمع ككل.

من بين هذه الوسائل الأخرى وأهمها ما هو متعلق بالدور التقليدي للنائب في لبنان، أي دوره كوسيط بين الإدارة والمواطنين، فالنائب الذي يسعى إلى تلبية الخدمات الشخصية للمواطنين والمواطنات يحتاج إلى مساندة الحكومة والإدارة له، فإذا أقفلت أبواب المؤسسات الحكومية في وجهه تعثرت علاقاته مع قاعدته الشعبية بحيث يؤثر ذلك على احتمال إعادة انتخابه في المستقبل، ومن هنا فإن النائب يفضّل ان يبقى على صلة جيدة بمن يملك مفاتيح السلطة، وهذا النهج يكيّف بدوره موقفه النقدي من الحكومة أو من الإدارة ومن الأخطاء والتقصيرات ويساهم في تحديد موقفه من الموازنة خاصة في قضاياها الحساسة والدقيقة المثيرة للجدل والنقاش.

إضافة إلى العاملين المشار إليهما واللذين يساعدان على تكييف العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. تساهم أحياناً قوى خارجية في ترسيم العلاقة بينهما. وقد برزت هذه الظاهرة بصورة خاصة خلال الجمهوريتين الأولى والثالثة. فخلا هذه المرحلة كان باستطاعة العاملين على بقاء أو تبديل الحكومات وعلى الحد من فاعلية واستقلالية المعارض البرلماني الاتكال على قوى خارجية لتحقيق هذه الغايات. ولا ريب ان النواب كانوا مضطرين إلى أن يأخذوا بعين الاعتبار خلال مناقشاتهم لبعض الجوانب الحساسة في مشاريع قوانين الموازنة ردود فعل هذه القوى الخارجية على ما كانوا يقولونه في هذا الصدد.

مجلس النواب اللبناني: مشاركة مدنية فاعلة في الأعمال البرلمانية

تقوم بين مجلس النواب اللبناني وهيئات المجتمع المدني علاقة تعاون عضوية وثابتة منذ عقود طويلة، أصبحت مع الوقت عرفاً وتقليداً يعمل به بانتظام واستمرارية لا يخرقها أحد، وعززت قيام هذه العلاقة العناصر الأربعة التالية:

– اتساع حركة المجتمع المدني في لبنان واستقلاليته النسبية تاريخياً عن وصاية ووضع يد الحكومة وأجهزتها الأمنية وامتداد هذه الحركة لمراقبة الانتخابات النيابية بقبول من السلطة التنفيذية ومن المرشحين.

– انتشار وحرية وسائل الاعلام على أنواعها بدءاً بالصحافة منذ مطلع القرن العشرين وتغطيتها جميع الأراضي اللبنانية.

– الدور المركزي لمجلس النواب في النظام السياسي اللبناني وصلاحياته التشريعية غير القابلة للتجاوز من قبل السلطة التنفيذية، مما يشجع هيئات المجتمع المدني على حمل مطالبها إلى مجلس النواب، ثقة منها بقدرته على تلبيتها.

– شغف اللبنانيين المزمن بالسياسة مما يحملهم على متابعة أخبار السياسيين وفي مقدمهم النواب، وبالمقابل فإن مكاتب النواب ومنازلهم على العموم، مفتوحة أمام ناخبيهم الذين يلتفون ممثليهم في العديد من المناسبات الاجتماعية والثقافية، الأمر الذي يسهل التعاطي بين النواب والمواطنين وهيئات المجتمع المدني.

أهمية استجابة الموازنة لحاجات وتطلعات المجتمع:

ان تزايد الهوة بين الأنظمة السياسية في بلدان العالم الثالث وما وصلت إليه البلدان المتطورة من تقدم ديمقراطي وحقوقي، سواء للمواطنين أو الفئات السكانية الأخرى، دفعت إلى تزايد المطالبة الشعبية بسن دساتير وإقامة مؤسسات تشريعية ورقابية، وإطلاق حرية التعبير والسماح بإقامة الأحزاب والنقابات وإقامة مؤسسات للمجتمع المدني على غرار ما هو موجود في غالبية البلدان الديمقراطية، ان انقسام المجتمع إلى طبقات وشرائح وفئات يقتضي تنظيم هذه الفئات بما يحافظ ويدافع عن مصالحها، وبات من المتعارف عليه حق العمال في تنظيم أنفسهم في نقابات عمالية واتحادات مهنية وغرف تجارية وصناعية، إضافة إلى المهنيين والأطباء والمحامين وغيرهم من الفئات المتخصصة.

ان مصالح هذه الفئات تكون مؤمنة من خلال مراقبتها للأنظمة والقوانين الصادرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، بما لها من تأثير ولا تخرج الموازنة خارج هذا الإطار.

ان السماح لقوى المجتمع الطبقية والمهنية والنقابية بتشكيّل منظماتها كفيل بأن يكون لها التأثير الحتمي والمباشر ليس في مراقبة تنفيذ الموازنة فقط، وإنما في عملية تحضير الموازنة أيضاً.

فمن الضروري إذاً الاستفادة من كل الثغرات التي يكشفها التطور وأعني في مجال تشكيل مؤسسات المجتمع المدني وتنظيم القوى العاملة في نقابات واتجاهات مهنية. ان تنظيم هذه الفئات الاجتماعية والاقتصادية والتعاون الوثيق فيما بينها ضرورية للتأثير على سياسة الدولة وخططها وتنفيذها الذي يشمل الموازنة قبل أي شيء آخر، لأن الحاجة متزايدة في المنطقة إلى الشفافية، والبرلمانات مدعوة إلى تفعيل دورها في وضع الموازنة والتأكيد من أن تخصيصات الموازنة تمثّل مصلحة اجتماعية وحاجة ملحة للمجتمعات، وانه تم جمع الأموال بإنصاف وتمت محاسبة المسؤولين عن أي خلل.

وبالطبع، على البرلمان الفعال أن يتأكد من أن مصلحة الشعب وحقوقه هي باستمرار موضع محافظة واحترام، لأن البرلمانات تلعب دوراً في تحقيق رفاهية شعوبها من خلال دورها في التمثيل والتشريع والمراقبة والمساءلة.

ان رقابة المجتمع المدني للبرلمان تدفع أعضاءه للعمل على رقابة أعمال السلطة التنفيذية والتزامها بتحقيق مصالح واحتياجات جميع أفراد المجتمع.

دور البرلمان في تفعيل مشاركة المجتمع المدني وتعزيز دوره الرقابي

إزالة العقبات التي تعرض المسار الطبيعي لتطور ونمو مؤسسات المجتمع المدني وفي مقدمتها المعوقات المقيدة لتأسيس منظمات المجتمع المدني، ورفع حالة الحصار والتربص التي تلاحق نشاط مؤسسات حقوق الإنسان.

ان البرلمانيين بصفتهم الشخصية يمكنهم العمل في الوقت عينه على الصعيد الوطني وعلى صعيد دوائرهم الانتخابية لدمج مجموعات عديدة من المواطنين في المجتمع، وبخاصة أولئك الذين يمثلون الفقراء والمحرومين، وجعلهم يتمتعون بامتياز ممارسة التأثير في الشأن العام الذي كان تاريخياً حكراً على الأغنياء. يمكن للبرلمانات أن تستخدم وسائل أخرى للمساعدة في تحقيق الاجماع الوطني حول الموازنة من خلال المنتديات الاقتصادية الوطنية، ولجان الاستماع البرلمانية المحلية التي تعقد على مستوى الدوائر الانتخابية والمحافظات، وغالباً ما نقل عن البرلمانيين أنهم لا يملكون الموارد الكافية للعب هذا الدور، إلا أن البرلمانات لديها إمكانية الحصول على المعلومات وتحليلات بديلة، وكذلك لديها إمكانية الوصول إلى مجموعات وتنظيمات من المجتمع المدني، إلا انه قد جرى اعتراف واضح بأن غالبية البرلمانات لا تحبذ العمل مع الجمعيات الصغيرة التي تدافع عن الفقراء، رغم وجود بعض الاستثناءات، ففي جنوب افريقيا طُوِّر نظام العرائض الفردية التي يهتم بها البرلمانيون، ومن هنا يستطيع المواطنون إبداء رأيهم في مسألة الموازنة.

وسعياً وراء تطوير وعي المواطن على أهمية العمل الرقابي، فإنه من الضروري ان يرفد هذا التوجه. اقتناع النواب أنفسهم بالحاجة إلى تعديل خطابهم البرلماني والسياسي عموماً، ففي أغلب الأحيان يوجه هذا الخطاب بنفس تحريضي

وليس بنفس توجيهي انه ينطوي على دعوة إلى المواطن من أجل العمل على تغيير الحكومة أو تغيير سياستها عن طريق النزول إلى الشارع، انها ليست دعوة إلى المواطن كناخب لتغيير الحكومة أو سياستها أو الاثنين معاً عن طريق صناديق الاقتراع. الفرق بين الخطابين يمكن ملامسته في جلسات الرقابة على الموازنة، فالذي يدعو إلى إسقاط الحكومة في الشارع، يركّز في مناقشة مشروع الموازنة على التنديد بالأحوال الاقتصادية السيئة والأوضاع الاجتماعية المتردية. ويعي انطباعاً مضخماً وغير واقعي بان إدخال تعديلات على مشروع الموازنة سوف يغير هذه الأوضاع تغييراً كاملا، أما الذي يدعو إلى تغيير الحكومة وسياساتها عبر الآليات الديمقراطية فإنه ينطلق من مناقشة الموازنة في حد ذاتها ومن نقد للمبادىء والمنهجية التي اعتمدت في وضعها.

ان الدساتير والأعراف السياسية تسمح للبرلمانات في أكثر الديمقراطيات المتقدمة بدعوة من تشاء من أهل المعرفة والخبرة والرأي من الرسميين ومن غير الرسميين. للاستماع إلى معلوماتهم وإلى آرائهم بصدد القضايا المعروضة للنقاش في البرلمان مثل الموازنة والالتزامات المالية التي تنوي الحكومة الاضطلاع بها.

وتحقق جلسات الاستماع هدفاً مزدوجاً اذ ان هذه الجلسات، بما تشهده عادة من حيوية ومن توضيحات ومعلومات تمس مصالح العديدين من المواطنين ومن الفئات الاجتماعية، جديرة بأن تزيد من اهتمام أصحاب هذه المصالح بعمل البرلمانات الرقابي وان تلفت انتباههم إلى أهمية مناقشات الموازنة. وهذا الاهتمام كفيل عند وصوله إلى مستوى معين بدفع السلطة التنفيذية إلى بذل المزيد من الاهتمام برأي المؤسسات الرقابية وفي مقدمتها بالطبع البرلمان.

اللجان النيابية:

تعتبر اللجان إحدى صلات الوصل الأساسية ما بين البرلمان والمواطنين، ومجموعات المواطنين التي تمثل قطاعات تعني المجتمع المدني، هي قبل أي اعتبار أخر منبر مباشر وفعال لصوغ السياسات الحكومية في كندا، ففي اللجان يمارس البرلمانيون عمل التحقيق المعمق المناط بهم، وفي اللجان الخاصة يقيّمون الطروح السياسية والشؤون العامة ويؤدون مهاماً بالغة الأهمية تتمثل في مراقبة الحكومة، ويدرسون القوانين.

وتراهن اللجان مراهنة غير قليلة على مشاركة المجتمع المدني خلال الجلسات، ما يمكّنها من اتخاذ قرارات مستنيرة سديدة قائمة على تجربة المجتمع عامة وسعة خبراته، والتحقق من ان قراراتها تمثل آراء الشعب تمثيلاً صحيحاً.

وعندما يشارك المواطنون والمنظمات التي تمثل مصالح متنوعة في الجلسات عامة أو عندما يقدمون مذكرات إلى البلدان، فإنهم يستطيعون التحاور مع بعض المشرّعين وأداء دور مباشر في مسار العمل البرلماني.

اللجان البرلمانية والمجتمع المدني

تستعين الديمقراطيات البرلمانية في كافة أرجاء العالم باللجان البرلمانية التي تتألف إجمالاً من أعضاء البرلمان الذين يعتبرون الأقل انحيازاً لموضوع اللجنة، تنظم اللجان اجتماعات دائمة واستشارات حول بعض المواضيع، وخلال السنوات الماضية. ورداً على التغيير الذي طال دور الحكومة طرأ تحول على دور اللجان النيابية، فمهمة اللجان كانت تقضي تاريخياً بتحليل البرامج بعد تطبيقها وتأمين الرقابة المالية، غير ان التوجه الحالي يقضي بأن تقوم اللجان البرلمانية بدراسة الخطط والبرامج ومشاريع القوانين والقواعد قبل المصادقة عليها وتنفيذها وبإصدار وثائق خاصة بالسياسات وباقتراح سياسات بديلة يمكن اتباعها، بالإضافة إلى مراقبة إنفاق الوزارات، ويسمح هذا التغيير للجان البرلمانية بالمشاركة في تحديد سياسات الحكومة وخطط الوزارات قبل تنفيذها، كما يسمح لها بدراسة التقارير التي تصدرها

مؤسسات إدارة الحكم ليس فقط لجهة تماشيها مع القواعد والتنظيمات ولكن أيضاً لجهة الأداء والنتائج والأهداف المحققة.

من الواضح انه يمكن اللجان البرلمانية ان تؤمّن فرصة لدمج المجتمع المدني وإشراكه في العمل النيابي، ويؤدي عمل اللجان التأثيري إلى اضطلاعها بدور الوسيط الفعال لمساهمات المجتمع المدني المشروعة في حين تبقى الرقابة في يد المسؤولين المنتخبين.

ومهما يكن من أمر فإن البرلمان يملك وسائل رئيسية في عملية الموازنة تحضيراً ومراقبة ويندرج في قائمة الأدوات والآليات الموضوعة بتصرف البرلمانات ما يلي:

. اللجان البرلمانية . تواصل البرلمانيين مع منظمات المجتمع المدني وسائر المجموعات المجتمعية الأخرى . شراكات استراتيجية مع منظمات المجتمع المدني للدفاع عن المصالح العامة ومع مجموعة المفكرين وأصحاب الرأي . أنظمة العرائض الفردية.

وكما هو معروف لا يمكن إرساء أسس ديمقراطية حقيقية، ما لم يمارس البرلمان رقابة فعالة على الموازنات. فمنذ الثورة الفرنسية نص إعلان حقوق الإنسان على مبدأ الرقابة، حيث يحق للمجتمع ان يطلب الى أي موظف من القطاع العام تقارير عن حسابات الإدارة "إعلان حقوق الإنسان والمواطن 26/ أب /1789".

إلا ان تطبيق إجراءات الرقابة هذه، وضمان دقتها رهن بالوعي والدعم السياسيين، وفي غياب الدعم السياسي تبقى الرقابة باطلة وقد تتجاهلها السلطة، ولضمان فعالية الرقابة ينبغي على السلطات المعنية تطبيق النصوص الدستورية وفقاً لأصول أي نظام ديمقراطي سليم.

وإذا كانت السرية والتستر يحولان دون قيام الحكومات بمناقشة الموازنة بصورة جدية، فهل يكون دور السلطة التشريعية أفضل من دور السلطة التنفيذية في هذا المضمار؟ تضع التقاليد والمبادىء الديمقراطية على عاتق البرلمان مسؤولية مراقبة إعداد وتطبيق الموازنة. اما الواقع فإن دوره في هذا المضمار يبدو أقل شأناً من دور السلطة التنفيذية، فالبرلمان لا يعطي الفترة الكافية لمناقشة الموازنة.

لذلك، وفي ضوء هذه الثغرات توصلت لجنة الأصول القانونية لمجلس العموم البريطاني في تقرير أصدرته في تموز 1999 على أن حق المجلس في تعديل الموازنة هو "اسطورة دستورية" أو اقرب ما يكون إلى ذلك" وان تصويت المجلس على الموازنة لا يتعدى "الاجراء الشكلي".

ومن تجليات تقاليد السرية التي توجه إليها النقد في عدد من الديمقراطيات المتقدمة والناشئة امتناع الحكومة عن تضمين الموازنات التفاصيل والمعلومات الكافية لمناقشة سياسة الحكومة المالية فحكومات هذه الدول لا تضمن الموازنات

مثلاً، كما لاحظ تقرير أعدته رابطة الكومنولث البرلمانية، معلومات كافية عن أوضاع المنظمات شبه الحكومية التي تتلقى دعماً مالياً من الحكومة.

تحول الرأي العام

وتواجه البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة خلال اضطلاعها بالدور الرقابي إشكالية ردود فعل الرأي العام على هذا الدور، فالمفترض ان يظاهر الرأي العام هذا الجهد الرقابي بقوة وأن يقف إلى جانب البرلمان باعتباره معبّراً عن رغباته ومدافعاً عن مصالحه، ومن المفترض أيضاً ان يرى المواطن في النقد الصارم الذي يوجهه البرلمان لأوجه الخلل في الموازنة تعبيراً حياً عن حرص البرلمان على المال العام وعلى حصيلة الضرائب التي تجنيها الدولة من المواطنين، ولكن إذا بدا للرأي العام كما حصل في جمهورية وايمار الالمانية والجمهوريتين الثالثة والرابعة في فرنسا ان البرلمانيين يشتطون في نقدهم وإذ ظهر ان مواقف البرلمان تتسم بالتعسف وانها تعرقل عمداً آلة الدولة وتنفيذ المشاريع التي تعود بالفوائد على المواطنين، فإن التأييد الذي يحظى به البرلمان بسبب اندفاعه في نقد مواقف الدولة وسياساتها قد يفتر وقد يتحول على نقمة.

ان هذه الاشكاليات والتحديات، على أهميتها وقدمها، لا تعتبر أمراً ملازماً للحياة البرلمانية أو من المقومات التي تتحكم بدور البرلمان في مراقبة الموازنة. ولكن في مطلق الحالات فإنها تستأثر باهتمام المعنيين بتطوير البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة، وهي جديرة بأن تستأثر بمثل هذا الاهتمام بالديمقراطيات الناشئة التي تمر في مرحلة الانتقال، ومنها الديمقراطية اللبنانية.

لبنان

ان مجلس النواب اللبناني لا ينقصه وعي أهمية دوره الرقابي فالنظام الداخلي للمجلس يتطرق بصورة مباشرة إلى هذا الجانب الرئيسي من مهام المجلس إلا ان المجلس النيابي اللبناني في اضطلاعه بمهمة الرقابة على الموازنة يعاني من

صعوبات ومعوقات، مثل بعض البرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة والعديد من البرلمانات في الديمقراطيات الناشئة فإن البرلمان اللبناني يتأثر هنا بعوامل ومحددات تنعكس على نظرته إلى هذا الدور وتكيف سلوكه وأداءه في هذا المجال. ويبرز أثر هذه المحددات، بصورة خاصة على دور البرلمان اللبناني في مراقبة الموازنة عبر مراحلها المختلفة، وتمر هذه العملية، كما أشرنا أعلاه عبر مرحلتين رئيسيتين الإعداد والتنفيذ، أو في الحقيقة بأربع مراحل: التحضير والإعداد والإقرار في البرلمان، التنفيذ، مراقبة التنفيذ.

ان استكمال الدور الرقابي البرلماني على الموازنة في لبنان يتطلب تطبيقه على هذه المراحل وخاصة مرحلة مراقبة التنفيذ عندما يناقش المجلس مشروع قانون قطع حساب الموازنة لئلا يكون حق المجلس في المصادقة عليه إجراء شكلياً، بيد ان الواقع هو ان الرقابة البرلمانية على الموازنة لا تزال تتركز على المرحلة الأولى وعلى الرقابة المسبقة، اما دور المجلس النيابي في الرقابة اللاحقة فهو أقرب إلى الحق النظري.

ان مثل هذا التطور في الرقابة البرلمانية ينتظر تطوراً في أوضاع المجلس الذاتية أي في أوضاع البيت البرلماني نفسه، تطوراً في علاقته مع السلطة التنفيذية، وأخيراً لا آخراً تطوراً في علاقته مع المجتمع المدني.

أوضاع المجلس

ان تطوير أوضاع المجلس يعني هنا تعزيز قدرته على مناقشة الموازنة في مراحلها، فمن المفروض ان تستند الموازنات إلى رؤى لا تنحصر في الشأن الاقتصادي والمالي فحسب ولكن تشمل الأوضاع العامة. والى مبادىء عامة وتحديداً للأولويات تتضمنها فذلكة الموازنة وعندما تضع الحكومة مثل هذه الموازنات فإنها تستطيع الاعتماد على "..مؤسسات الدولة بما فيها مجلس الانماء والاعمار ومجلس التنظيم المدني ومصرف لبنان وسائر مؤسسات الرقابة. كما تتصرف بالامكانات البشرية والمادة المتاحة للوزارات المختلفة والادارات العامة. فضلاً عن انها قادرة على الاستعانة بالشركات الاستشارية الهندسية وهي التي تتصرف بتنفيذ الميزانية العامة" وهو أمر يوفر لها الامكانات لبلورة الرؤى والاستراتيجيات والمشاريع بالمقارنة يشار إلى قدرات النواب المحدودة والضئيلة التي تحد من قدرتهم على القيام بعمل رقابي بناء وتوجيه النقد والبدائل للموازنات والمشاريع التي تتقدم بها الحكومة.

إلى جانب هذا الواقع الذي يؤثر على قيام البرلمان وكتله وأعضائه بدورهم الرقابي فهناك مساع لتنمية قدرات المجلس كهيئة وكأعضاء على الاحاطة بالموضوعات المختلفة والمجالات المتنوعة والدقيقة التي تتطرق اليها الموازنات عادة، وهذا لا يعني ان يتحول كل عضو من أعضاء المجلس النيابي إلى خبير في شؤون المال والاقتصاد ولكن أن يمتلك المجلس حداً معقولاً ومناسباً من الشروط الضرورية لمناقشة الموازنة. ان توفير مثل هذه الشروط يصطدم بالمعطيات التالية:

النائب في البرلمانات المتقدمة هو في وضع يسمح له بتخصيص جانب وافر من وقته وجهده وانتاجه البرلماني للعمل الرقابي، بالمقاربة فان متطلبات العمل السياسي والنيابي والمعطيات العامة تحد من قدرة النائب اللبناني ومن قدرة البرلمان على تخصيص مثل هذا الجهد والوقت للعمل الرقابي، وهي تحد من قدرة البرلمان كمؤسسة وكافرا على بذل مثل هذا الجهد بصورة خاصة في مجال الرقابة.

دور المجتمع المدني

من حق كل شخص بمفرده أو بالاشتراك مع غيره، ان يدعو ويسعى إلى حماية وأعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية. بما في ذلك تشكيل منظمات أو جمعيات أو رابطات أو جماعات والانضمام إليها والاشتراك فيها (**إعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان**).

ان الانفتاح على المجتمع المدني ومساهمة هذا الأخير في عملية الموازنة تحضيراً ومراقبة، يعزز الفعالية والشفافية، ويمكنه من مساعدة البرلمان على قلق بعض القطاعات في المجتمع باعتماده سياسات فعالة لاسيما لجهة الموازنة، والمجتمع المدني هو أيضاً وجه من الخبرات، يمكن للبرلمان الاستفادة منه، وعلى سبيل المثال مصادر منظمات المجتمع المدني المستقلة لمعلومات مفيدة، ولتحاليل تلقي الضوء على عملية الإعداد والإقرار والتنفيذ والمراقبة، ومن الأهمية بمكان على ضوء ما تقدم إشراك المجتمع المدني من خلال الاستشارات والجلسات العامة. وتمارس رقابة المجتمع المدني غير المباشرة من خلال التدقيق وتقارير التحليل وعبر دراسة العرائض والطلبات التي يتقدم بها المجتمع المدني، ويجب ان تمارس على مدار السنة. وعلى رجال السياسة استشارة ناخبيهم لتحديد البرامج والتعاون مع خبراء لترجمة هذه البرامج إلى سياسات مناسبة، ونظراً إلى قصور مشاركة البرلمانات في صياغة استراتيجيات للنهوض بالمجتمع، فإن بعض منظمات المجتمع المدني نجحت في إسماع صوتها في بعض القضايا، لكن يستحيل أن تحل هذه الجمعيات والمنظمات واللجان محل البرلمان المنتخب لدى تحديد أولويات الشعب، فالدستور يكلف البرلمانات مهمة مراقبة الحكومة. ومتى تمتعت بالوسائل المادية والقانونية تستطيع البرلمانات ان تتصرف باستقلالية أكبر حيال السلطة التنفيذية من المنظمات غير الحكومية المعتمدة على مموليها.

وما دام المجتمع المدني بما يحقق من دخل وإيرادات، أو بما ينفق من هذا الدخل أو هذه الإيرادات هو هدف الضريبة والرسوم، وما دامت الأموال العامة هي

بالدرجة الأولى أموال الأفراد لأنها اقتطاع من مداخيلهم، فالسهر على هذه الأموال واجب عليهم، كما السهر على أموالهم الخاصة، ولهم الحق في مراقبة استعمال الضريبة، وطلب تأدية الحساب عنها.

تُختصر المواطنية بأربع عبارات: أنا مساهم، أنا معني، انا مشارك، أنا مسؤول، ومن يساهم له الحق بأن يشارك ويحاسب من دون أن يكون دخيلاً ومتطفلاً في شؤون غيره.

كيف يتعامل المواطن مع المال العام في حياته اليومية؟ هل يؤدي الضرائب والرسوم بصورة صحيحة. هل يعرف أين يذهب هذا المال ؟ كيف ينفق وأين ينفق؟ وهل ينفق وفقاً للأصول من دون هدر أو فساد أو تبذير؟.

ولا بد للمواطن أن يسأل عن سبب العجز، وعن ارتفاع حجم الدين العام، وقد تلعب الضرائب والرسوم دوراً كبيراً في سلوك المكلف، حيث يتحول الأفراد وبفعل الاقتطاعات الضريبية الحسية واليومية، إلى مواطنين مشاركين في أعباء عامة وشأن عام، ومساهمة فيهما، ولهم تالياً الحق في المساءلة والمحاسبة والشفافية. ولا بد هنا من الإشارة إلى أن الأنظمة الحريصة على التثقيف الديمقراطي، تنمي الإحساس بالضريبة، فإذا شيد جسر في مدينة أو قرية، يسجل على يافطة كبيرة في مكان ظاهر كلفة المشروع ومصادر تمويله، وإذا انهار جسر يعاد التذكير بالكلفة وبضرورة زيادة الرسوم والضرائب لترميمه وبالتالي المساءلة عن سبب انهياره.

ويعود ذلك إلى إدراك الفرد، أن الشأن العام ينعكس خيراً عليه وعلى مصالحه على المدى القصير أو المتوسط أو الطويل، فيشعر أن المال العام ماله، وأن الشارع شارعه والحي حيه والمبنى المشترك الذي يقطنه مبناه وأن له مصلحة شخصية بذلك.

مهمات المجتمع الأهلي والجمعيات

لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات السلمية **(المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان)**.

واجبات المجتمع الأهلي تأسيس جمعيات تعنى بحقوق المستفيدين من خدمات عامة، والدفاع عن المستهلكين على المستوى الوطني والمحلي، والمساهمة في تكوين رأي عام فاعل لمراقبة أعمال الدولة، وكيفية صرف الموازنة، وذلك من خلال شبكات من الجمعيات بالتعاون مع النقابات والهيئات المهنية، مع العلم ان الثورة في وسائل الاتصال تستطيع أن تخلق رأياً عاماً ضد التجاوزات والهدر والفساد، وتحدث تحولات نوعية في وعي الشعب لمشاكله، كما انها تشكّل عامل ضبط للسلطة الحاكمة وللإدارة العامة في أداء وظائفها.

كما ان من واجب السلطة، اطلاع المواطنين على موازنات الدولة والبلديات والمؤسسات العامة، لأن إيراداتها هي أموالهم، ونفقاتها هي لخدماتهم، ودور المواطن لا ينتهي عند ممارسة حق انتخاب النائب، ولكنه يبدأ من هذا التاريخ، فهو مسؤول عن المشاركة والمحاسبة لأنه الرقيب الأول على أعمال السلطة، وحقوق المجتمع المدني تتجاوز الرقابة والمحاسبة والاعتبارات القانونية والشكلية لتطال الأداء من زاوية مردوده الاقتصادي والاجتماعي.

ولا يمكن بناء علاقة سليمة بين المواطن والموازنة، إلا من خلال ثقته بأن ما يدفعه من رسوم وضرائب يصب فعلاً في مالية عامة ويوظف للخدمة العامة، ان

مناخ الثقة بين المجتمع الأهلي والدولة يعتمد بشكل كبير على إرساء مبادىء المساءلة والشفافية في إدارة الشأن العام، وتحقيق المشاركة الفاعلة لكل فئات المجتمع وقطاعاته، ورفع مستوى الحوار في هذه المسائل إلى مرتبته العلمية والمهنية الصحيحة.

وبعد هذا العرض لا بد من الإشارة إلى انه للوصول إلى مجتمع مدني يستطيع ان يقوم بدوره بمراقبة تنفيذ الموازنة، يجب أن يكون هذا المجتمع قد تربى على أساليب الديمقراطية ومارسها، ويجب أن يكون قد نشأ في بيئة تستطيع التمييز، فكيف إذا كانت نسبة الأمية في الوطن العربي تفوق مثيلاتها في بلاد العالم بعشرات المرات؟..

فأي مجتمع مدني أمي يستطيع أن يحاسب أو يعرف كيف يحاسب؟

الأمل كبير أن نصل يوماً إلى مجتمع مدني يستطيع المراقبة، ويحكم على الأمور كما يجب، وانه لمن نافل القول ان المجتمع المدني العربي متقهقر وتسوده الأمية في أكثره، لكن لا بد من صنعاء وان طال السفر.

يمكن ان تلحق بالمجتمع على المدى الطويل أضرار اجتماعية ونفسية خطيرة وعلى الأخص في التماسك الاجتماعي والتماسك الأسري، وذلك من جراء ازدياد التفاوتات في توزيع الدخل والثروة، وانقسام المجتمع إلى أقلية غنية وأكثرية فقيرة أو متوسطة الدخل(**د. ابراهيم العيسوي من كتاب التنمية في عالم متغير**).

الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية واثرها على العلاقة بين الدولة والمواطنين

في البلدان العربية خلل في العلاقة بين الدولة والمواطن، وبين الحكومة والمجتمع المدني، حيث تطغى الدولة والحكومات على المواطنين والمجتمعات المدنية، ولهذا الخلل أسباب يأتي في مقدمها اتساع بيروقراطية الدولة على حساب

هيئات المجتمع المدني ومنظماته وعلى حساب المبادرات المستقلة التي تقوم بها من أجل تنظيم حياة الأهلين والتعبير عن حاجاتهم ومطلبهم.

هذا الخلل يؤثر إلى حد بعيد وان يكن بصورة غير مباشرة في الدور الذي تحتله البرلمانات في الحياة السياسية، وفي ممارسة دورها الرقابي. فالنواب يكونون عادة أميل إلى الاضطلاع بدورهم في مراقبة أداء السلطة التنفيذية حيث يشعرون ان هناك نوعاً من المراقبة الشعبية على أدائهم، والعكس صحيح. وطغيان الدولة الريعية على المجتمع، من شأنه أن يحد من تلك الرقابة الشعبية، الأمر الذي يؤثر سلباً في تطور المراقبة البرلمانية على الحكومة، ثم أن المواطن ومنظمات المجتمع المدني الذين يمتلكون قدراً ملموساً من الاستقلال المادي والمعيشي عن الدولة، هم الأقدر على التعاون مع النواب الذين يرغبون في الاضطلاع بدورهم الرقابي، من المواطنين ومنظمات المجتمع المدني الخاضعة بحكم الضرورات المادية لسلطة الدولة المادية والعاملين في خدمتها.

تستشير الحكومات في كافة أنحاء العالم أعضاء من القطاع الخاص والنقابات العمالية والجمعيات الصناعية بشكل منتظم من أجل صياغة السياسة الاقتصادية، وفي هذا الإطار يمكن منظمات أخرى من المجتمع المدني أن تؤدي دوراً في صياغة السياسة الاجتماعية وتطوير برامج اجتماعية ويطالب المواطنون بنظام إدارة حكم يفترض تشاور صانعي القرارات السياسية مع المواطنين بشكل يسمح للمواطنين بالمساهمة في وضع السياسات. وفي لبنان تقضي إحدى مهام البرلمانيين بخدمة مصالح الشعب اللبناني من خلال تحسين نظام الاستشارات العامة عبر الاستناد إلى الانجازات السابقة والاستعانة بآليات تشاركية واستشارية سيتم التركيز عليها في هذه الوثيقة.

غير ان زمن العولمة يشهد ظهور "عجز خطير في الديمقراطية" في كل أرجاء العالم، ففي العديد من الأنظمة الديمقراطية بات عدد متضائل من الناس

يشارك في الانتخابات في حين وصل التواصل الحقيقي بين الناخب وممثله الى أدنى مستوى له، أما بالنسبة إلى نسب الانضمام إلى الأحزاب السياسية فهي تسجل انخفاضا كبيراً في حين يؤدي تدخل المصالح المالية في العديد من الأنظمة السياسية إلى عدول المواطنين عن المشاركة التقليدية في الشؤون العامة، وبعد ان اعترفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE بوجود عجز في الديمقراطية. أجرت مسحاً بعنوان "تعزيز العلاقات بين الحكومة والمواطنين" وقد أظهرت نتائجه أن الدول الأعضاء في المنظمة كثفت من محاولاتها لإقامة علاقات بين المجتمع المدني والحكومة كنتيجة لانخفاض الثقة بالمؤسسات العامة أملا منها في ان تؤدي زيادة المشاركة العامة إلى تعزيز العلاقات بين الحكومة والمواطنين وسيسمح نظام منظم وفعال لإشراك الشعب اللبناني وتأمين نفاذه إلى البرلمان وممثليه المنتخبين بالتخفيف من وطأة "العجز نفي الديمقراطية".

ان غياب قطاع خاص مستقل وناشط ومستعد لتوفير الرعاية والدعم لمثل هذه المنظمات وللمجتمع المدني عموماً، يدفع هذه المنظمات أما إلى الاتكال على الدعم الذي تقدمه السلطة التنفيذية، وهذا يهدد بتحويلها إلى ذراع لها، أو إلى قبول المساعدات من مصادر خارجية، وهو أمر يهدد استقلاليتها ومصداقيتها أحيانا، وهذا الاحتمال الأخير ربما لا يكون ممكناً في بعض البلدان العربية، وقد يعرضها لضغوط ومتاعب قانونية وسياسية في أقطار عربية أخرى، الأمر الذي يضعف من فاعليتها وأثرها ومراقبتها لموازنة الدولة. ويمكن أن يكون الحل بتشجيع الجماعات الأهلية المستقلة، والمنظمات غير الحكومية وبخاصة هيئات المصالح الاقتصادية والاتحادات النقابية والجمعيات الممثلة للمستهلكين والنوادي الثقافية والفكرية على القيام بمساهمات أوسع في الانتخابات العامة، وفي الاضطلاع بمهام مراقبة الأداء الحكومي سواء لجهة تنفيذ الموازنة، أو لجهة مراقبة أداء البرلمانيين ومدى اضطلاعهم بمهام مراقبة السلطة التنفيذية. أن هذه الهيئات تستطيع على سبيل المثال تقديم المكافآت السياسية والمعنوية لأولئك النواب الذين وقفوا إلى جانبها وإلى جانب قضاياها ومصالحها عبر استخدام وسائل المراقبة البرلمانية.

أهمية التواصل بين الدولة والمواطنين

تبدو أهمية الحوارات ما بين مجموعات المجتمع المدني والنواب المنتخبين واضحة لا لبس فيها، فهي تتيح للمجموعات تأمين فرص التقدم لمصالحها في البرنامج التشريعي. ودفع البرلمانيين إلى وضع قوانين وإنشاء مؤسسات تستجيب لها. ونظراً إلى السياق السياسي الذي يعمل النواب في ظله فمن المفيد لهم أن يتعاونوا مع ممثلي المجتمع المدني.

فهو تعاوني يتيح أحياناً للنائب الوصول إلى شبكة من المتطوعين الذين قد يقبلون أحياناً ان اعتبروا النائب قادراً على الدفاع عن قضيتهم الانخراط في أنشطة لها طابع سياسي أوضح (مثل المشاركة في حملة انتخابية) ومن شان رأس المال البشري هذا ان يؤدي دوراً أساساً في المواسم الانتخابية، كما ان هذه المجموعات تضم أعضاء منظمين تنظيماً جيداً ومتفانين. ومع ان هذه المنظمات نادراً ما تقبل أداء دور رسمي يتيح هذا التعاون الاتصال بمواطنين مؤيدين وملتزمين وعازمين على تخصيص وقتهم وطاقتهم في خدمة قضية من القضايا.

وعلى غرار المنظمات التي لا تتوخى الربح تنعم المنظمات غير الحكومية ومجموعات المطالبة برصيد عال من التأييد الشعبي حتى من طرف غير الأعضاء وغالباً ما تملي المصلحة على النواب ان يحضروا لملاقاة الجمهور في إطار فعاليات منظمة، أضف ان هذه المجموعات إذ توظف فرقاً متماسكة تتألف من

أشخاص يعملون في قطاع العلاقات العامة (ان مجموعات كثيرة تعتمد في استمرارها على الأموال العامة) فإنها تستطيع توظيف اتصالاتها في وسائل الاعلام وبين السكان لإضفاء التغطية الإعلامية على تعاونها مع برلمانيين أو على عكس ذلك. إدانة انعدام التعاون، وفي الحالتين يؤثر ذلك أبلغ تأثير في نظرة الموكل إلى النائب.

كانت الاستشارات العامة / اشراك المواطنين من جهة والشراكات من جهة أخرى تشكلان النزعتين الرئيستين السائدتين لجهة أشكال العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة، ويكمن التحدي الأكبر في هذا النوع من الآليات بتأمين التوازن بين طلبات الجمهور وحقيقة القرارات الصعبة. غير ان صانعي السياسات العامة يعتبرون ان هذه الآليات هي عنصر أساسي لتقليص العجز في الديمقراطية الذي يطال البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء.

وبما ان المجتمع المدني من حيث تعريفه يمثّل المصالح العامة، فمن المنطقي إذا ان نفترض ان تعاونه في مجال الاستشارات الحكومية وإشراكه وشراكته ستعزز شرعية السياسة العامة وفعاليتها وصفتها التمثيلية، بالإضافة إلى ذلك يمكن الاستشارة والإشراك والشراكة أن تتم على كافة المستويات الحكومة. انطلاقاً من المستوى المجلس وصولا إلى المستوى الوطني.

الاستشارة والاشراك

اعتمدت الحكومات الديمقراطية والمجتمع الدولي نوعين من أنواع علاقات التعاون بين المجتمع المدني والحكومة، فالاستشارة والإشراك آليتان مختلفتان إلى الأخذ بالاعتبار أفكار المجتمع ومخاوفه في صياغة السياسات وتنفيذها وتحليلها.

ويمكن تعريف الاستشارة على أنها طلب نصيحة أو رأي. فالحكومة الديمقراطية الحقيقية تشمل سلطة تشريعية تتشاور مع الجمهور بطريقة أو بأخرى ويمكن اعتبار تبادل المعلومات أو الآراء عبر استطلاع رأي تقوم به الحكومة (وتطلب من خلاله آراء المواطنين بشأن مجموعة من المسائل) واللجان البرلمانية وحتى الانتخابات نوعاً من استشارة حكومية وتبادل مع الجمهور. وتركز عملية الاستشارة في العديد من الحكومات الديمقراطية على المستويات التشغيلية operational level والخاصة بوضع برامج السياسات. وفي غالبية الحالات، تهدف هذه الاستشارات إلى تامين التطوير والإدارة المتواصلين للسياسة أو البرنامج قيد الدرس وليس إلى إطلاق نقاش سياسي. ونظراً إلى الاستشارة العامة كما تمارس اليوم هي بدرجة كبيرة موجهة وفق البرنامج. فمن الضروري ان نشير إلى أهم اللاعبين في هذه العملية ومن الواضح ان نجاح الاستشارة على مستوى وضع البرامج يتطلب إشراك كل أصحاب الشأن في الاستشارة ولكن من هم أصحاب الشأن وما هي الأدوار التي يؤدونها في الاستشارة؟

يجب إشراك الوكالات المسؤولة عن صياغة البرنامج وتنفيذه في الاستشارات، وقد تكون هذه الوكالات وزارات حكومية (كوزارة الصحة أو الشؤون الخارجية) أم تكون منظمات من القطاع الخاص موقعة على عقد لصياغة برنامج حكومي معين ولتنفيذه – كالقيام بإحصاء سكاني على سبيل المثال، ويؤدي الزبائن المباشرون دوراً هاماً أيضاً في إطار الاستشارات لأنه غالباً ما يمثلهم الجمهور أو ممثلوهم فعلى سبيل المثال، ان تمت صياغة برنامج حكومي من أجل تحسين نفاذ المواطنين المسنين إلى الخدمات الصحية، قد يطلب من الأفراد الذين سيؤثر عليهم هذا البرنامج مباشرة (أي المواطنين المسنين في هذه الحال) المشاركة، وقد تكون لهذه المجموعة المحددة ممثل معين أو منظمة من المجتمع المدني تتكلم باسمها، بالإضافة إلى ذلك تؤدي الأوساط المسؤولة عن وضع السياسات دوراً هاماً في هذا

المجال ونعني بعبارة الأوساط أو الشبكات المسؤولة عن وضع السياسات كل من هو ناشط في هذا المجال – من سياسيين إلى موظفين معنيين.

بمواجهة تبادل الآراء غير الفعال بين أصحاب الشأن والمسؤولين الحكوميين الذين سيتخذون القرارات الهامة في نهاية المطاف، يعتبر إشراك المواطنين عملية تفرض واجبات على الطرفين. أي الحكومة والمجتمع المدني ويساهم إشراك المواطنين في إرساء الديمقراطية بطريقتين : أولاً تستفيد العملية من معرفة المجموعات والمواطنين وثانياً تزيد من دعم الجمهور للمبادرات الخاصة بالسياسات من خلال إشراكه بشكل أكثر فعالية في عمل صنع السياسات ومن ضمنها الموازنة.

ان أندية الحوار البرلمانية التي تعد جمعيات أهلية غير حكومية، تهدف إلى إيصال آراء وتطلعات وملفات القطاع الأهلي إلى المجالس النيابية، ومن أهدافها تأمين المعلومات للبرلمانيين حول برامج المنظمات غير الحكومية، وتنظيم الأنشطة المشتركة مع اللجان النيابية، ومنظمات المجتمع المدني، وتسهيل حصول منظمات المجتمع المدني على منشورات مجلس النواب وأعماله، حتى يتسنى للمجتمع المدني المراقبة والمحاسبة على كافة الأصعدة، مع الإشارة إلى أن المجتمع المدني في لبنان يمارس دوراً يلامس الرقابة على أعمال المجلس والحكومة، وقد يكون ذلك بفضل الحريات الموفورة قياساً على الحال السائدة في كثير من الدول العربية الأخرى. ومع وفرة الحريات نسبياً في لبنان، فإن مراقبة الموازنة من قبل المجتمع الأهلي ما زالت ضعيفة، وذلك بسبب فقدان المساءلة والمحاسبة، الناخب لا يحاسب النائب، وهو يندد بأدائه أو بالأحرى سوء أدائه طوال عهده في النيابة، وعندما يحين موعد الانتخاب يسارع إلى إعادة انتخابه، وهذا ان دل على شيء، فعلى شحوب الثقافة الديمقراطية في المجتمع، والنائب لا يحاسب الحكومة، فهو في جلسات المناقشة التي يعقدها مجلس النواب، يهاجم الحكومة بأقذع العبارات التي تشارف حدود الشتيمة، وعندما تُطرح الثقة بالحكومة يسارع النائب إلى تجديد ثقته بها. ولا الحكومة تحاسب الإدارة، وبذلك تكون رقابة المجتمع المدني في أدنى مراحلها، إلا أن الإرادة

الشعبية متعاظمة في طلب المحاسبة والمساءلة، وذلك من خلال تنامي المجتمع المدني في كل أرجاء الوطن العربي وتعاظم شأن الإعلام العربي ولاسيما الفضائيات، وهذا ما يؤدي إلى عملية توعية واسعة جداً على صعيد الأمة العربية لإحداث سلسلة من المراقبة والمحاسبة، تبدأ بالمنظمات الأهلية ولا تنتهي بحدود مجلس النواب، لأنه من المرجّح ان تتوسّع مشاركة المواطنين في السياسة عبر الثورة التقنية على تطوير الأداء البرلماني نفسه. ان وضع تقنيات تمكن المواطن من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية بصورة مباشرة، سوف يفرض على النواب أن يبذلوا جهداً أكبر في إقناع المواطنين بأنهم الأكثر قدرة على الاضطلاع بهذه المهمة. وهذا سوف يفضي في نهاية المطاف إلى تعزيز دور المجلس النيابي على الصعيد الرقابي، فهل سار التطور البرلماني في الدول العربية في هذا الاتجاه؟ وهل حققت البرلمانات العربية تطوراً في حقل مراقبة السلطة التنفيذية القرن المنصرم هذا أتركه إلى حضراتكم لتكونوا الحكم والقرار عندكم.

ينبغي مراقبة الموازنة في جميع المراحل وذلك خلافاً لواقع الحال في عدد كبير من الديمقراطيات الناشئة وحتى في بعض الديمقراطيات المتقدمة حيث لا تزال المجالس النيابية تركز على المرحلة الأولى من الرقابة على الموازنة. بالمقابل فان هناك نزوعاً متزايداً في العالم حالياً إلى بذل المزيد من الاهتمام بالمرحلة الثانية. أي مرحلة الرقابة اللاحقة. ويعتبر المعنيون بتطوير الحياة البرلمانية وخاصة في مجال الرقابة على الموازنة انه من الضرورة تعزيز هذا الاتجاه ، وإذ يأخذ مجلس النواب اللبناني بهذا النهج فإنه يتجنب استهلاك جهوده كلها في مناقشة مشروع الموازنة بل يراقبها في سائر مراحلها وخاصة بعد تطبيقها. فهنا يمكن المجلس ان يقيّم دقة التقديرات التي بنيت عليها الموازنة. ومدى تقيّد الادارات المختلفة ببنودها، كذلك يستطيع المجلس ان يقيم ما إذا كانت الموازنة حققت أفضل النتائج بأقل كلفة ممكنة، "أي السلعة الجيدة مقابل الثمن المناسب".

ان تطوير الرقابة على الموازنة في المراحل اللاحقة يتطلب توفر القناعة لدى النواب اللبنانيين بأهمية هذا المنحى. ومساع عملية في هذا الاتجاه منها تنمية قدرات المجلس النيابية وتوعية المجتمع المدني.

انه من المستحب جداً تحسين العلاقة بين البرلمانيين والناخبين وهيئات المجتمع المدني لأنها تطور التزام المواطن وتعطيه المساحة التي تعود له في الحياة العامة وفي إدارة المجتمع ما يسهم بترشيد القرارات السياسية، وبالمقابل فاها تمنح شرعية أكبر للسلطات العامة وللمؤسسات البرلمانية، وهذا أمر مهم في زمن تتناقص فيه أهميتها.

ويتطلب تحسين هذه العلاقة وتعميقها بذل جهود فدرية وعامة كبيرة.

ونظراً لأهمية توطيد هذه العلاقات ارتأى مجلس النواب اللبناني، بالتعاون مع مشروع برنامج الأمم المتحدة الانمائي في المجلس إصدار هذا الكتيب حول التجربة حول التجربة الكندية في بناء هذه العلاقة. وهي تجربة متقدمة جداً في هذا المجال. ولا بد من التأكيد مجدداً على أهمية مشاركة المواطنين وهيئات المجتمع المدني في عملية صنع القرار البرلماني دون أن يعني ذلك ان للمواطنين وهيئات المجتمع المدني الحق بالمشاركة يأخذ القرار. ان أخذ القرار يعود للنواب لان المواطنين انتخبوهم وحدهم لهذه الغاية. حق التشاور والمشاركة يجب ان يصان. لا حق فرض القرار من قبل لناهبين وهيئات المجتمع المدني.

أهمية تعزيز العلاقة بين النائب وناخبيه وهيئات المجتمع المدني

ان مسألة العلاقة بين النائب وناخبيه هي موضوع نقاش مطروح منذ زمن بعيد في الدول التي تقوم فيها برلمانات تمثيلية وكان النائب يرمي من وراء هذه

العلاقة. إلى الحصول على تفويض مطلق من قبل ناخبيه للتحدث باسمهم في البرلمان والى تجدي انتخابه في الدورة الانتخابية الآتية. في المقابل كان النائب يلعب دور الوسيط بين ناخبيه والادارات العامة. يتوسط لديها باسم مواطنيه لدعم طلباتهم أو لحل إشكالات إدارية يعانون منها او للتعويض لهم عن خطأ أو تقصير ارتكبته الادارة. وبالطبع يعرف النائب ان لدور الوسيط هذا مردوداً انتخابياً في صناديق الاقتراع، هذا النمط من العلاقات قد تغير في العديد من الدول وحلت مكانه علاقة تشاركية تقوم على مشاركة المواطنين بالعملي السياسية التي تعيشها البلاد بالتشاور مع ممثليهم البرلمانيين، وتعتبر هذه المشاركة عنصراً أساسياً في تعزيز الممارسة الديمقراطية.

وبالتالي يفرض هذا الواقع على النائب ان يتواصل مع ناخبيه وأن يشرح لهم كيف ولماذا تتخذ القرارات في البرلمان. ويسمح هذا التواصل وقيام العلاقة السليمة بين النائب وناخبيه لهؤلاء بأن يفهموا على نحو أفضل على أي مدى أخذت آراؤهم بالاعتبار وكيف تم تجسيدها عملياً في النصوص القانونية التي تصدر وهذا الفهم أساسي لتفادي حدوث هوة بين المواطنين والعمل العام.

من نفس المنطلق فإن العلاقة بين البرلمانات والاعلام المقروء والمرئي تكتسب أهمية كبيرة حتى لا يختلط على المواطنين من له حق التحدث باسمه، فمع تزايد وتكاثر الأدوات الاعلامية وخاصة الفضائيات في عالمنا العربي أصبح ضرورياً على البرلمانيين أن تكون لهم قنوات إعلامية توصل وجهات نظرهم إلى مواطنيهم، ويقتضي ذلك الانفتاح على الاعلام وجذب اهتمام الصحفيين بالعمل البرلماني.

ولكن هذه العلاقات الشخصية بين النائب وناخبيه، أياً يكن حجمها، تبقى محدودة ومقيدة بعوامل عديدة، منها عامل الوقت والقدرة على الاتصال بعدد كبير من المواطنين لذلك قد يكون مصلحة النائب إقامة الحوار مع ممثلي المجموعات المنظمة في المجتمع والتي كبر دورها واتسعت مجالات عملها، وإذا كانت هذه المنظمات تقتصر في الماضي على الممثلين التقليديين لقطاعات رجال الأعمال والعمل، فإن هيئات المجتمع المدني تضم حالياً مجموعات واسعة من المواطنين المستقلين عن السلطات العامة يرغبون بمعالجة شتى المشاكل التي تواجه المجتمع ويقدمون حلولاً وأفكاراً وينخرطون في عمل نضالي طويل لتحسين أوضاع المجتمع ولكن لا بد من تسجيل ملاحظة حول عمل هذه الهيئات ففي العديد من الحالات تكون تحليلاتها ومواقفها جزئية تتناول قطاعاً معيناً وقد تأتي متناقضة في ما بينها.

ان هيئات المجتمع المدني يجب ان لا ينظر إليها قوى منافسة في التمثيل للسلطة السياسية فهي تقدم إضاءة على المشاكل تكون أكثر تعبيراً عن هموم الإنسان وتعبر عن التزام المواطن بالشأن العام.

الخاتمة:

لقد سجلت الحكومة اللبنانية بعض النجاحات في محاولاتها لإنشاء علاقات أقوى مع المجتمع المدني فعلى سبيل المثال تم تطوير علاقة عمل بين وزارة البيئة والمنظمات غير الحكومية، ولا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى أن المنظمات غير الحكومية تستفيد بدورها من مخصصات حكومية ومن دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في حين تستفيد الحكومة من الخبرة التي تؤمنه المنظمات غير الحكومية المسجلة لدى الأمم المتحدة، وقد بدأت علاقات جدية تنشأ بين المجتمع المدني ووزارة الشؤون الاجتماعية التي تعمل مع حوالي 200 منظمة غير حكومية، كما أن وزارة الصحة العامة نجحت في إنشاء شبكة وطنية في المراكز الصحية بما فيها 10 تديرها منظمات غير حكومية، وتعكس كل هذه الأمثلة تقدماً ملحوظاً باتجاه بناء الرأسمال الاجتماعي وإشراك المجتمع المدني بالشأن العام.

يمكن الحكومة اللبنانية الاستناد إلى هذه الإنجازات من خلال إشراك المجتمع المدني بشكل أكبر في الحوار حول التنمية، ويجب ان يكون الهدف الأول لسياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في لبنان تحسين القدرة والروابط من خلال توسيع وتطوير الممارسات المعيارية لاستشارة الحكومة المجتمع المدني على كافة مستويات عملية صنع السياسات العامة – أي تطويرها وتنفيذها وتحليلها.

لا تتمتع منظمات المجتمع المدني العربية بالحجم الذي يخولها أن تتحمل وحدها أنشطة ذات قيمة أو مستدامة وأن يكون لها تأثير ذو معنى، بالإضافة إلى ذلك يعاني الكثير منها من صعوبات في العمل معاً وجمع الموارد وتشاطر الخدمات أو بناء تحالفات من أجل زيادة فعالية تدخلاتها الاجتماعية، يضاف إلى ذلك ان تعدد المنظمات المتنافسة أو المتداخلة يؤثر على قطاعات متعددة لاسيما مقدمي الخدمات الصحية ومنظمات التمويل الصغيرة وجمعيات النساء أو مجموعات حقوق الانسان، وعلى الرغم من بروز بعض الشبكات الاقليمية أو الوطنية القليلة التي نشأت مؤخراً في بلدان مثل لبنان والمغرب وفلسطين، ما زال العمل التعاوني بين منظمات المجتمع المدني العربية محدوداً بالإضافة إلى ذلك وخلال العقدين الماضيين برز استقطاب ايديولوجي متنامي وحتى صدع في بعض الأحيان بين المنظمات التي تستند إلى الاديان والمنظمات التي تستوحي من الأصولية من جهة والمنظمات العلمانية واليسارية التوجه من جهة أخرى. وفي العديد من الحالات كانت المجتمعات المدنية العربية على هاوية النزاع المدني أو بدت كذلك.

"بتنا نعرف أنه لا يمكن تحقيق السلام والازدهار من دون شراكة تجمع بين الحكومات والمنظمات الدولية ومجتمع الأعمال والمجتمع المدني، ففي عالم نحن نعتمد على بعضنا البعض".

كوفي انان الأمين العام للأمم المتحدة

وقبل اتخاذ القرار، اسمحوا لي أن أشير إلى أن البرلمانات العربية خلال القرن الماضي لا تزال بصورة عامة خاضعة للسلطة التنفيذية. هذا النوع من العلاقة يحد من قدرة المجالس العربية على الاضطلاع بدورها الرقابي بصورة خاصة، وبدورها الرقابي على الموازنة بصورة عامة، وبدور المجتمع الأهلي المساهمة بإعداد الموازنة ومراقبة تنفيذها.

أيها السادة،

قبل صدور قراركم أستميحكم عذراً بأن تسجلوا لديكم أن نسبة الأمية في الوطن العربي 39.02% .