

ورقة عمل الارب
من صفحة ٢ الى ٢٨

رابطة مجالس الشيوخ و الشورى
والمجالس المماثلة في أفريقيا والعالم العربي

2007 Retreat

اللقاء التشاوري لعام ٢٠٠٧

(دور السلطة التشريعية في مواصلة تحقيق أهداف الألفية)

The role of legislative power to continue to achieve
the goals of the Millennium

دور التشريع في تعميق الوعي الديمقراطي

ودعم المؤسسات الوطنية وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية

The role of legislations to deepening
the democratic awareness, support
the national institutions and enhance
the social and economic development

المحامي أسامة ملكاوي

المملكة الأردنية الهاشمية

Presented by: Osama Malkawi
Jordan

تمهيد

ينعقد هذا اللقاء التشاوري بمبادرة من "الأمانة العامة لرابطة مجالس الشيوخ والشورى و المجالس المماثلة في أفريقيا والعالم العربي". وذلك تنفيذاً لأهداف الرابطة في تعزيز التعاون بين الدول الأعضاء من اجل تحقيق التنمية المستدامة في دولها.

يعيدنا العنوان الرئيسي لهذا اللقاء التشاوري إلى إعلان الأمم المتحدة بشأن أهداف الألفية، ذلك الاعلان الذي صدر عن مؤتمر قمة الأمم المتحدة الذي عقد في شهر أيلول عام (٢٠٠٠) بتوقيع حكومات ١٨٩ دولة، حيث اتفقت تلك الدول على مجموعة من الغايات والأهداف التي تلتزم بتحقيقها في فترة محددة نهايتها عام ٢٠١٥، وذلك للتغلب على التحديات التي يواجهها العالم المعاصر في نهاية الألفية الثانية والتي تنتقص " من كرامة الإنسان وقيمه" كما وصفها ميثاق الأمم المتحدة.

لقد أنشأ ذلك المؤتمر ما يمكن إن يوصف بأنه شراكة دولية من اجل التنمية، وأقام تحالفاً دولياً لتحسين نوعية الحياة في مختلف أقطار العالم الثاني، ووضع معايير لقياس التحسن الذي يحدث في كل دولة منها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، سعياً لتحقيق اهداف الألفية الثالثة التي أعلنت في ذلك المؤتمر وهي:-

- الهدف الأول:- القضاء على الفقر والجوع.
- الهدف الثاني:- تعميم التعليم الابتدائي.
- الهدف الثالث:- تحقيق المساواة بين الجنسين.
- الهدف الرابع:- تخفيض وفيات الأطفال.
- الهدف الخامس:- تحسين الصحة النفاسية .
- الهدف السادس:- معالجة فيروس نقص المناعة.
- الهدف السابع:- كفالة الاستدامة البيئية.
- الهدف الثامن:- إقامة شراكة عالمية من اجل التنمية.

لقد حدد البيان الصادر عن قمة الألفية الثالثة مفهوم الشراكة العالمية من اجل التنمية في الفقرات (٢٠ - ٢٢) من ذلك البيان كما يلي :-

- التأكيد على الإلتزام بالشراكة العالمية من أجل التنمية المنصوص عليها في الإعلان بشأن الألفية وتوافق آراء منتيري وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ.
- التأكيد على الإلتزام بالسياسات السليمة والحكم الرشيد على جميع المستويات، وبسيادة القانون، وتعبئة الموارد المحلية واجتذاب تدفقات رؤوس الأموال الدولية، وتعزيز التجارة الدولية بوصفها محركاً للتنمية. وزيادة التعاون المالي والتقني على الصعيد الدولي من أجل التنمية، وتمويل الديون الممكن تحملها وتخفيف الديون الخارجية، وتعزيز التماسك والاتساق بين النظم النقدية والمالية والتجارية الدولية.

• التأكيد على أن يتحمل كل بلد المسؤولية الرئيسية عن تنميته، مع التشديد على دور السياسات والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية في تحقيق التنمية المستدامة. والتأكيد أيضا على ضرورة دعم الجهود الوطنية ببرامج وتدابير وسياسات عالمية داعمة تهدف الى زيادة الفرص الإنمائية المتاحة للبلدان النامية ، مع مراعاة الظروف الوطنية وكفالة احترام الملكية والاستراتيجيات والسيادة الوطنية. وتحقيقاً لهذه الغاية نقرر ما يلي:-

أ- العمل بحلول عام ٢٠٠٦ على اعتماد وتنفيذ استراتيجيات إنمائية وطنية شاملة بما يحقق الأهداف والغايات الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية.

ب- تعزيز الادارة الفعالة للمالية العامة بما يحقق الاستقرار في مجال الاقتصاد الكلي والنمو الطويل الأجل، وبما يكفل الاستخدام الفعال والشفاف للأموال العامة ويضمن استخدام المساعدة الإنمائية في بناء القدرات الوطنية.

ج- دعم الجهود التي تبذلها البلدان النامية لاعتماد وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، من خلال تقديم المزيد من المساعدات الإنمائية لها، وتعزيز التجارة الدولية بوصفها محركاً للتنمية، وتيسير نقل التكنولوجيا بشروط متفق عليها بين جميع الأطراف، وزيادة تدفقات الاستثمارات وتخفيف الديون على نطاق أوسع وبطرق جذرية، ودعم البلدان النامية من خلال زيادة المعونات زيادة كبيرة والعمل على وصولها الى وجهتها في الوقت

- المناسب، بما يساعد تلك البلدان على تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية.
- د- ضرورة تحقيق توازن ملائم بين المجال المتاح لوضع السياسات الوطنية والضوابط والالتزامات الدولية.
- هـ- تعزيز مساهمة المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص وغيرها من الأطراف صاحبة المصلحة في الجهود الإنمائية الوطنية، وكذلك في دعم الشراكة العالمية من أجل التنمية.
- و- ضمان أن تقوم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها والوكالات المتخصصة بدعم جهود البلدان النامية عن طريق عملية التقييم القطري المشترك وتعزيز دعمها لبناء القدرات.
- ز- حماية قاعدة مواردنا الطبيعية دعماً للتنمية.

مقدمة

يعيننا في هذا اللقاء الحديث عن دور المجالس التشريعية في الدول النامية في تحقيق التنمية المستدامة. ومقدمة لذلك علينا ان نعترف أولاً بأن تعهدات دول العالم والأمم المتحدة بمساعدة الدول النامية على تحقيق أهداف الألفية الثالثة وإنجاز التنمية في هذه الدول لن تثمر، ما لم تتمكن الدول النامية نفسها من إحداث تغييرات جوهرية في مسارها الديموقراطي والتنموي. وثانياً أن المساعدات الخارجية لن تكون كافية لتحقيق أهداف التنمية، ما لم تركز الدول النامية جهودها ومواردها الذاتية والمساعدات الدولية التي تتلقاها لتحقيق تلك الأهداف. وعلينا أيضاً أن ندرك أن أهداف الألفية التي تبنتها الأمم المتحدة يجب أن لا تكون سقف طموحات خطط التنمية في هذه الدول.

تتشابه الدول النامية من حيث الضعف في بنية مؤسسات الدول وقيم التعاون والاختلاف بين هذه المؤسسات، وكذلك في ضعف قدرتها على استخدام أدواتها الطبيعية في تحقيق أهداف التقدم والتنمية، مع تفاوت في الدرجة من دولة لأخرى. ولذلك فإن إصلاح بنية مؤسسات الدولة على أسس سليمة شرط أساسي لتحقيق التنمية، والقانون هو أهم الأدوات اللازمة لإصلاح البنية المؤسسية للدولة. ومن هنا يمكن القول بأن الدولة القادرة على تحقيق التنمية المستدامة هي دولة المؤسسات والقانون.

نقل عن الباحثين ايلستري وليفين قولهما أن " السياسات السيئة هي مجرد أعراض لعوامل مؤسسية ابعء مءى، وإن تصحيح أو إصلاح السياسات من دون إصلاح المؤسسات يأتي بالقليل من النفع على المدى البعيد." وقد أثبتت الوقائع صحة هذا القول مما يؤكد أهمية تحقيق إصلاح بنية الدولة بالتزامن مع تنفيذ خطط التنمية الأخرى.

يسلم المختصون بأن السياسات الجيدة هي نتيجة لحوكمة جيدة، حيث يعتمد تطبيق السياسة الفعالة على توافر عناصر معينة منها الهيكل المؤسسي، والمساءلة العامة للإدارات التنفيذية، وهما من أركان الحكم الرشيد. وقد عدد برنامج الأمم المتحدة (UNDP) سمات الحكم الرشيد التي تميز المنظومة العامة لإدارة الحكم (الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني)، وهي المنظومة التي تستطيع تحقيق تنمية بشرية مستدامة. يختلف الباحثون والخبراء في تعداد عناصر التنمية البشرية المستدامة ولكنهم بالنتيجة يتفقون على مضمون تصنيفها بما يلي:-

أولاً:- التمكين

ويقصد به توسيع القدرات والخيارات المتاحة للرجال والنساء على السواء، بما يزيد من قدرتهم على ممارسة تلك الخيارات وهم متحررون من الجوع والحرمان والحاجة، ويزيد من الفرص المتاحة لهم للمشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم أو الموافقة على تلك القرارات.

ثانياً:- التعاون

ويقصد به تعزيز الشعور بالانتماء والإحساس بوجود هدف ومعنى للحياة وفرصة تحقيق الذات.

ثالثاً:- الإنصاف

ويقصد به توسيع الإمكانيات والفرص المتاحة للفرد بما هو أكثر من مجرد زيادة الدخل، ومع ذلك إيجاد نظام تعليمي يمكن للجميع الالتحاق به.

رابعاً:- الاستدامة

ويقصد به تلبية احتياجات الجيل الحاضر دون المساس بحق الأجيال المقبلة في التحرر من الفقر والمرض وممارسة حقوقهم الأساسية.

خامساً:- الأمن

ويقصد به الأمن المعاشي، فالناس بحاجة أن يتحرروا من الظواهر التي تهدد معيشتهم كالمرض والقمع وكذلك الأمن من التقلبات الضارة المفاجئة في حياتهم.

ظهر مصطلح الحكم الرشيد في نهاية القرن العشرين كتوصيف للحكم القادر على تحقيق التنمية البشرية المستدامة وتلبية طموحات المواطنين في العدل

والمساواة والحرية والأمن بمعناها الشامل. وقد كتب الكثير عن سمات الحكم الرشيد الذي يعني الحكومة الكفوءة والقطاع الخاص الناجح ومنظمات المجتمع المدني الفعالة. ونجمل هذه السمات بما يلي:-

١. المشاركة وتعني المشاركة الشعبية الفاعلة التي تضمن أن يكون للمواطنين رجالا ونساء صوت مسموع ومؤثر في اتخاذ القرار، على أساس المبادئ الديمقراطية بحيث يكون لكل من الرجال والنساء صوت في عملية صنع القرار سواء بصورة مباشرة أو من خلال مؤسسة وسيطة شرعية تمثل مصالحهم، وتستند هذه المشاركة الشعبية الواسعة على حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير.

٢. سيادة القانون أي أن يتم تطبيق قواعد القانون بصورة عامة وعادلة في جميع المجالات وعلى جميع الأفراد والمؤسسات.

٣. الشفافية وذلك بضمان تدفق المعلومات وأن يكون الوصول إلى المعلومات مكفولا بصورة مباشرة للمهتمين بها، وتمكين ذوي العلاقة من الإطلاع عليها وإبداء الرأي بشأنها.

٤. الاستجابة بحيث تقوم المؤسسات في الدولة بواجباتها بكفاءة وأن توجه قدراتها لخدمة جميع أصحاب المصلحة.

٥. التوجه نحو بنا توافق الآراء وذلك بالعمل على الوصول إلى توافق واسع للآراء بشأن القضايا التي تحقق المصلحة العامة على أفضل وجه وبشأن السياسات والإجراءات حيثما كان ذلك ممكناً.

٦. العدالة والمساواة بحيث تتاح لجميع المواطنين فرصة تحسين أوضاعهم المعيشية وقدراتهم، والإستفادة من خدمات الدولة على قدم المساواة مع مراعاة أوضاع الفئات الأقل قدرة.

٧. الكفاءة والفاعلية وذلك باستغلال الموارد والإمكانات المتاحة على أفضل وجه وتجنب الهدر في الموارد أو الوقت.

٨. المساءلة وذلك بوضع الأطر القانونية والإدارية لتقييم أداء صناعات القرار في أجهزة الدولة والإطّاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني ومساءلتهم أمام الجمهور أو الجهات المختصة والقضاء عن أي انحراف أو تقصير أو إهمال في أداء واجباتهم ومسؤولياتهم.

٩. الرؤية الإستراتيجية وذلك بأن يمتلك القادة والمواطنون منظورا عاما وطويل الأجل فيما يتعلق بالحكم الرشيد والتنمية المستدامة، ومعرفة ما هو مطلوب لهذه التنمية من إمكانات وما هو متوقع منها

من انعكاسات ايجابية على المواطنين، وكذلك إدراك التعقيدات التاريخية والإجتماعية والثقافية التي تحيط بهذا المنظور.

يجب أن تتطافر هذه السمات وتتفاعل مع بعضها البعض بحيث تؤدي النتيجة المرجاة وهي تحقيق التنمية المستدامة، فسيادة القانون ترتبط بالإنصاف والكفاءة والمسائلة، وكذلك الشفافية ترتبط بالمساءلة والإنصاف وهكذا.

أولاً:- الحكم الرشيد والتنمية المستدامة.

يتفق الباحثون على أن هناك ارتباطا وثيقا بين الحكم الرشيد والتنمية المستدامة، وتعني عبارة الحكم الرشيد ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في إدارة شؤون الدولة وفق آليات وإجراءات واضحة وبواسطة مؤسسات الدولة التي تسمح للأفراد والجماعات بالتعبير عن حاجاتهم ومصالحهم وتطلعاتهم بالوسائل القانونية وعن طريق المشاركة الشعبية، يساند ذلك نظام يحقق الشفافية ويضمن المساءلة، ويكفل العدالة والأنصاف.

وعبارة الحكم الرشيد تشمل تطوير قدرات مؤسسات الدولة الدستورية، وتحفيز القطاع الخاص وتنشيطه، وفتح الباب أمام مؤسسات المجتمع المدني لتمارس دورها البناء، حيث تعتبر كل من هذه القطاعات الثلاث شريكا في المسؤولية عن تحقيق التنمية البشرية، وهي تتقاسم المسؤولية وتتعاقد معا في تحقيق أهداف التنمية، وتتولى كل منها في العادة ركنا رئيسيا من أركان محفزات التنمية، فتقوم الدولة بتحقيق البيئة الإدارية والقانونية المناسبة،

وتوفير البنية التحتية اللازمة. ويتولى القطاع الخاص مسؤولية خلق الوظائف وزيادة الإنتاج الوطني، ويقوم المجتمع المدني بالتفاعل السياسي والاجتماعي بين فئات المجتمع المختلفة، وتشجيع الجماعات الشعبية ذات المصالح المتماثلة على المشاركة في الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة. ويجب ان تتظافر جهود هذه القطاعات الثلاث لتحقيق الأهداف الوطنية في التنمية.

أن كل دائرة من دوائر الحكم - الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني - لها دورها المنفرد في تعزيز التنمية البشرية المستدامة، ولكل منها نقاط قوتها وضعفها. ولذلك فإن تحقيق الحكم الرشيد يتطلب تفاعلا أكبر بين هذه الدوائر الثلاث لتحديد التوازن السليم فيما بينها، من أجل تحقيق التنمية المستدامة. ونظرا لاستمرارية التغيير ينبغي ان تملك كل من هذه الدوائر الثلاث قدرة ذاتية على التفاعل والتكيف بصورة مستمرة، بما يسمح بتحقيق الاستقرار الطويل الأجل. ورد في وثيقة مبادرات من أجل التغيير التي وضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ما يلي:-

"بأن العلاقات بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني هي محددات رئيسية فيما إذا كان بمقدور أمة من الأمم ان تهيئ فرصا عادلة ومستدامة لشعبها بكامله، فالموارد ستهدر ما لم تعمل الحكومة بكفاءة وفاعلية. وما لم تمتلك الشرعية في نظر الشعب، فإنها لن تتمكن من تحقيق أهدافها أو أهداف الشعب، وإذا عجزت عن بناء توافق الآراء الوطني حول هذه

الأهداف ، فإن ما من مساعدة خارجية يمكن أن تساعد في تحقيقها، وإذا عجزت عن رعاية تماسك النسيج الاجتماعي، فإن المجتمع يواجه خطر التفسخ والفوضى. كذلك وعلى نفس القدر من الأهمية، إذا لم يتم تمكين الناس بحيث يضطلعون بمسؤولية تدميتهم داخل إطار تمكيني توفره الحكومة، لن تكون التنمية مستدامة.

أ- الدولة

تضطلع الدولة بوظائف عديدة – منها أن تكون بؤرة العقد الاجتماعي الذي يحدد المواطنة، وهي السلطة المفوضة بالسيطرة وممارسة القوة، و تضطلع بمسؤولية توفير الخدمات العامة وتهيئة بيئة تمكينية للتنمية البشرية المستدامة. وتعني هذه الوظيفة الأخيرة وضع أطر قانونية – تنظيمية مستقرة وفعالة وعادلة للنشاط العام والخاص، وتطوير هذه الأطر، كما تعني ضمان الاستقرار والعدالة في السوق. وتعني توفير الخدمات العامة بصورة فعالة.

تستطيع الدولة بطبيعة الحال ان تنجز الكثير في مجالات حقوق الفئات الضعيفة وحماية البيئة، والحفاظ على معايير الصحة العامة والسلامة للجميع بتكلفة في متناول اليد، وتعبئة الموارد من أجل توفير الخدمات العامة والبنية الأساسية الضرورية، والحفاظ على النظام والأمن والانسجام والاجتماعي.

ويمكن أيضا لمؤسسات الدولة أن تسهم في تمكين الناس الذين تقوم على خدمتهم بتوفير الفرص المتكافئة وكفالة المشاركة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وتمكينهم من الوصول الى الموارد غير أنه لا يمكن تمكين الناس إلا إذا كانت هيئاتهم التشريعية وعملياتهم الانتخابية ونظمهم القانونية والقضائية تعمل بصورة سليمة. فوجود برلمانات تتألف من أعضاء منتخبين بصورة حرة ونزيهة يمثلون مختلف الأحزاب يعد أمرا بالغ الأهمية.

أما بالنسبة للمشاركة والمساءلة الحكومية. فإن النظم القانونية والقضائية الفعالة تحمي سيادة القانون كما تحمي حقوق الجميع. والانتخابات النزيهة تعني ثقة الجمهور العام واطمئنانه وبالتالي الشرعية السياسية، وينبغي على الدول كذلك أن تشجع اللامركزية في نظمها السياسية والاقتصادية لتصبح أكثر استجابة لمطالب المواطنين وللأوضاع الاقتصادية المتغيرة.

في المجتمعات المتقدمة والنامية على حد سواء، تضطر الدولة إلى إعادة تحديد دورها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي — بتقليصه وإعادة توجيهه وإعادة تشكيله. وتتبع الضغوط من أجل التغيير تنبع من ثلاثة مصادر:-

- القطاع الخاص يريد بيئة مواتية أكثر للسوق، ويريد توازنا أفضل بين الدولة والسوق.

- المواطنون يريدون زيادة مساءلة الحكومة واستجابتها، فضلا عن التوسع في اللامركزية.
- الضغوط العالمية من الأطراف الدولية والاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية السائدة على نطاق العالم تشكل تحديا لهوية الدولة وطبيعتها.

القطاع الخاص

إن الدولة قوة كبرى في تحقيق التنمية – ولكنها ليست القوة الوحيدة. فالتنمية البشرية المستدامة تعتمد في جانب منها على خلق الوظائف التي تولد ما يكفي من الدخل لتحسين مستويات المعيشة ومعظم الدول تسلم الآن بأن القطاع الخاص هو المصدر الأساسي لفرص العمالة المنتجة. فالعولمة الاقتصادية تغير بصورة جوهرية الطرق التي تعمل بها الصناعات والمشاريع وفي كثير من البلدان النامية، يجب تشجيع ودعم المشاريع الخاصة كي تصبح أكثر شفافية وقدرة على المنافسة في السوق الدولية.

غير أن السوق وحدها لا يمكن أن تحقق النمو العادل، والتوازن بين الجنسين، والحفاظ على البيئة، وتوسيع القطاع الخاص، والمشاركة الفعالة في التجارة الدولية. فالدول تستطيع ان تشجع تنمية القطاع الخاص بصورة مستدامة من خلال :-

- خلق بيئة مستقرة للاقتصاد الكلي.

- الحفاظ على الأسواق التنافسية.
- ضمان حصول الفقراء (وبخاصة النساء) على القروض بسهولة.
- رعاية المشاريع التي تولد أكبر قدر من الوظائف والفرص.
- اجتذاب الاستثمارات والمساعدة في نقل المعرفة والتكنولوجيا، وبخاصة للفقراء.
- فرض سيادة القانون.
- تقديم الحوافز لتنمية الموارد البشرية.
- حماية البيئة والموارد الطبيعية.

المجتمع المدني

يتعين على المجتمع المدني أيضا ان يحمي حقوق جميع المواطنين، ومع إعادة تشكيل الدولة والقطاع الخاص وإعادة تحديد علاقاتها بتغيير المجتمع المدني أيضا من نواح هامة. فعدم استجابة الحكومات واشتداد وطأة الضغوط الاقتصادية والاجتماعية يؤديان الى تقويض بعض منظمات المجتمع المدني التقليدية وتدعم بعضها الآخر. كما يضطر الناس في كثير من الأحيان إلى تنظيم أنفسهم بطرق جديدة. وبالتالي، فإن المجتمع المدني هو أكثر من مجرد المجتمع في حد ذاته فهو ذلك الجزء الفعال من المجتمع الذي يربط الأفراد بالمجال العام وبالدولة - إنه الوجه السياسي للمجتمع.

تعتبر منظمات المجتمع المدني بمثابة قنوات لمشاركة الناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتنظيمهم لأنفسهم في شكل جماعات أكثر قوة للتأثير

على السياسات العامة والوصول الى الموارد العامة، وبخاصة من أجل الفقراء. ويمكن أن تفرض تلك المنظمات كوابح وضوابط على السلطة الحكومية، وأن ترصد الاساءات الاجتماعية. كما أنها تتيح للناس فرصا لتطوير قدراتهم وتحسين مستويات معيشتهم – بمراقبة البيئة، ومساعد المحرومين من الامتيازات، وتنمية الموارد البشرية وتيسير التواصل فيما بين رجال الأعمال.

ولا تسعى منظمات المجتمع المدني على الدوام وراء خصائص الحكم الرشيد. كما أنها ليست على الدوام أكثر عناصر التنمية فعالية. ولهذا السبب حين تعترف الدول بالحقوق الديمقراطية لمنظمات المجتمع المدني وتحميها، فإنها لا بد وأن تكفل أيضا التقيد بسيادة القانون وبالقيم التي تعكس أعراف المجتمع. ويمكن للمؤسسات الديمقراطية، وخصوصا المحلية منها، أن تكون ذات وزن في ضمان حق التعبير وإبداء الرأي لكل فرد في المجتمع، وعلاوة على ضمانها توفير سبب شفافة وعادلة للتواصل الى توافق الآراء.

تحتاج منظمات المجتمع المدني، مثلها مثل المنشآت التجارية الخاصة، الى قدرات كافية لكي تحقق إمكاناتها الكاملة. كما أنها تحتاج الى بيئة تمكينية تشمل إطارا تشريعيا وتنظيميا يضمن الحق في إنشاء الجمعيات وحوافز لتيسير الدعم، وسبل لإشراك منظمات المجتمع المدني في صنع السياسات العامة وتنفيذها.

وبالتالي فإن تدعيم البيئة التمكينية للتنمية البشرية المستدامة لا يعتمد فحسب على الدولة التي تحكم حكما حسنا، وعلى القطاع الخاص الذي يوفر الوظائف المدرة للدخل. ولكنه يعتمد أيضا على منظمات المجتمع المدني التي تسهل التفاعل السياسي والاجتماعي والتي تعبئ المجتمع للمشاركة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

إن البلدان النامية لا بد وان تكفل للجميع إمكانية المشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاستفادة من العولمة. ويجب عليها أن تقيم نظاما سياسيا يشجع الحكومة والقادة السياسيين وقيادات العمال التجارية والقيادات المدنية على صياغة الأهداف التي تتركز على الناس والسعي وراء تحقيقها، بالإضافة إلى نظام يعزز توافق الآراء العام حول هذه الأهداف.

ثانيا : مسؤولية المجتمع الدولي في مساعدة الدول النامية.

أدى التقدم الهائل في مجال المواصلات والاتصالات وتطوير التجارة الدولية إلى تطور كبير في العلاقات الدولية، فأدركت الدول المتقدمة مسؤوليتها تجاه مساعدة الدول النامية على تجاوز عوامل تخلفها، وتقديم المساعدات المالية والفنية اللازمة، كما أدركت مصلحتها في مساعدة تلك الدول على تجاوز أزمتها الداخلية والخارجية، لأن تجاهل ذلك يهدد السلم الدولي وانسياب التجارة الدولية وتطورها، وبالتالي يهدد مصالح تلك الدول. كما أدى ذلك إلى تبني الأمم المتحدة لعدد من المبادرات والبرامج التنموية لمساعدة الدول

النامية في تخطي عوامل الضعف وتمكينها من التطور وتحقيق التنمية في بلادها.

عرف تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٦ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التنمية البشرية بأنها " توسيع الخيارات المتاحة لجميع الأفراد في المجتمع ويعني ذلك حماية فرص الحياة للأجيال المقبلة والنظم الطبيعية التي تعتمد عليها الحياة. أي أن الهدف المحوري للتنمية يتمثل في خلق بيئة تمكن الفرد من ان يتمتع فيها بحياة طويلة وصحية ومبدعة".

وعليه فإن النمو الاقتصادي ليس هدفاً نهائياً، بل أنه وسيلة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة بالمعنى السالف الذكر، وهو أي النمو الاقتصادي لا يؤدي بصورة آلية إلى التنمية البشرية المستدامة والقضاء على الفقر والجهل والمرض، وقد أظهرت تقارير التنمية البشرية أن بعض البلدان التي تحتل موقفاً متقدماً من حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي يتراجع ترتيبها عند تصنيفها حسب دليل التنمية البشرية.

واقع الدول النامية

تسيطر الدولة في الدول النامية على عملية التنمية، حيث مثلت النفقات والاستثمارات العامة المصدر الرئيسي لإنعاش الاقتصاد الوطني، ولذلك تضخم حجم القطاع العام والموازنة العامة والتوظيف العام، واقترن ذلك بتراجع أداء القطاع العام.

تظهر الدراسات والتقارير المتعلقة بالتنمية في معظم البلدان التي تعاني ضعفاً في بنيتها التنموية تعتمد على خطط قصيرة أو متوسطة المدى، وهي خطط وطنية لا تستند إلى رؤية إستراتيجية للتنمية، ولذلك فإن المشاركة بين مختلف القطاعات في تلك الدول ضعيفة وربما متعارضة أحياناً، ولذلك فقد أصاب تلك الدول ركود اقتصادي بالرغم مما تتمتع به من مزايا اقتصادية جيدة يتطلب نجاح التنمية وضع رؤية إستراتيجية وهذا يستلزم ما يلي:-

١. تقييم المزايا النسبية للبلد وطرق الاستفادة القصوى من هذه المزايا.
٢. تقييم المزايا التنافسية المحتملة التي يمكن للبلد الاهتمام بها وتنميتها وتحديد الوسائل التي يمكن من الاستفادة منها.
٣. تحديد المقدرات الوطنية المتخصصة في مختلف القطاعات التي يمكن من تحقيق المزايا التنافسية.
٤. وضع أهداف التنمية ورصد مستويات انجاز كل منها.
٥. وضع سياسات متكاملة عبر مختلف القطاعات.

٦. تحديد وتشخيص الإطار المؤسس والإصلاحات المؤسسية وبرمجتها في خطط تطبيقية تسرع التطوير والانجاز. ويتطلب ذلك وضع حزمة من الإصلاحات التشريعية والقضائية والإدارية كما يشمل توفير بيئة مؤسسية واطر لائمة تساعد على تطور الاقتصاد و المجتمع.

دور المجالس التشريعية في تطوير الدول النامية

يعنينا في هذا اللقاء الحديث عن دور المجالس التشريعية في الدول النامية، وكمقدمة لذلك علينا ان نعترف بأن الجهود الدولية في مساعدة الدول النامية على تحقيق أهداف التنمية ما لم تركز الدول النامية جهودها ومورداها الذاتية والمساعدات الدولية لتحقيق تلك الأهداف وأن ندرك أن أهداف الألفية التي تم تبنيها من الأمم المتحدة يجب ان لا تكون سقف طموحات خطط التنمية في الدول النامية .

تتشابه الدول النامية على تفاوت بينها في الدرجة، من حيث الضعف في بنية مؤسسات الدولة وقيم التعاون والاختلاف بينها، وكذلك في قدرتها على استخدام أدواتها في تحقيق أهداف التقدم والتنمية. ولذلك فإن إصلاح بنية مؤسسات الدولة شرط أساسي لتحقيق التنمية. و القانون هو أهم الأدوات اللازمة لإصلاح البنية المؤسسية للدولة، ولذلك فإن وصف " دولة المؤسسات والقانون" هو الوصف المناسب للدولة التي تستطيع تحقيق التنمية المستدامة فعلاً .

سأقتصر في هذه الورقة على الحديث عن دور المؤسسة التشريعية في تحقيق دولة المؤسسات والقانون، فالدور الرئيسي للمؤسسة التشريعية هو سن القوانين وتمثيل مصالح الناخبين المختلفة والعمل على تحقيقها، والمشاركة في تحديد أولويات الدولة وتخصيص الموارد اللازمة لتنفيذها والإشراف على السلطة التنفيذية، فالبرلمان هو المنتدى الرئيسي للحوار حول السياسات العامة للدولة، وهو المكان الذي تبتدع فيه التسويات للاختلاف في وجهات النظر والمواقف داخل المجتمع. وبذلك يمكن القول أن البرلمانات القوية تضمن وجود الديمقراطية وسيادة القانون وترعى حقوق الإنسان.

يعنينا في هذا اللقاء الحديث عن دور المجالس التشريعية في الدول النامية، وكمقدمة لذلك علينا ان نعترف بأن الجهود الدولية في مساعدة الدول النامية على تحقيق أهداف التنمية ما لم تركز الدول النامية جهودها ومورداها الذاتية والمساعدات الدولية لتحقيق تلك الأهداف وأن ندرك أن أهداف الألفية التي تم تبنيها من الأمم المتحدة يجب ان لا تكون سقف طموحات خطط التنمية في الدول النامية .

وبذلك يمكن القول أن البرلمانات القوية تضمن وجود الديمقراطية وسيادة القانون وترعى حقوق الإنسان

بالرغم من جهود الأمم المتحدة والدول المتقدمة في دعم جهود الدول النامية لتحقيق أهداف الألفية، إلا أن تلك الأهداف لن تكون قابلة للتحقيق إلا إذا

قامت الدول النامية باتخاذ الإجراءات اللازمة لتطوير بنيتها الذاتية بما يخدم التنمية.

تظهر استطلاعات الرأي العام ضعف ثقة الرأي العام بالمجالس التشريعية، وأن الغالبية تشعر بان بلادهم لا تحكم وفق رغبة شعوبهم. ولذلك فإن تركيز اهتمام البرلمانيين على قضايا التنمية وتوفير البيئة الملائمة لانطلاقها قد تعيد الثقة الشعبية بهذه المجالس.

تقدم معظم الدول النامية تقارير سنوية عن التقدم في تحقيق أهداف الألفية، وعرض الجهود التي تبذل في هذا الصدد، ولذلك فإن من واجب البرلمانيين تعزيز دورهم في إعداد هذه التقارير، والقيام بمناقشة عامة سنويا مع حكوماتهم حول مدى النجاح في تحقيق تلك الأهداف، والاتفاق على أوجه التعاون المشترك بين المجالس التشريعية والحكومة لتسريع وتيرة التنمية. ومساعدة الحكومة في توفير الاحتياجات الضرورية لتحقيق تلك الأهداف وتجاوز العقبات التي تحد من قدرة الدولة على تحقيق طموحاتها التنموية وخصوصا في المجالات التالية:-

١- في المجال المالي

تعتبر الإدارة الفعالة لموارد الدولة المالية أهم وجبات الحكومة، ولذلك فإن إقرار قانون الموازنة العامة للدولة هو أهم وأخطر قرارات البرلمان، وفقاً لتقارير البنك الدولي فإن التقديرات تظهر أن أكثر من ٥ ٪ من الناتج القومي

العالمي تضيع في مسارب الفساد وسوء الإدارة، وبالطبع فإن حصة الدول النامية من هذه النسبة هي الأعلى، فإذا كانت الدول النامية حريصة على تحقيق أهداف التنمية وجب عليها الحرص على حسن استغلال الموارد الشحيحة المتوفرة لديها لغايات التنمية وأن تنفق تلك الأموال بشفافية وعلى أوجه تحقق أكبر قدر من التنمية. فالدول الفقيرة لا تملك ترف التجربة والخطأ.

ان قانون الموازنة هو الإدارة الرئيسية لانجاز السياسات الوطنية، و هو البرنامج التنفيذي للسلطة التنفيذية خلال سنة قادمة، وهو يعكس القيم السياسية التي تستند إليها السلطة السيادية في الدولة. ولذلك فإن الفهم الجيد لعملية إعداد الموازنة وإقرارها ومراقبة تنفيذها من قبل المجلس التشريعي يعزز مساهمة البرلمانين في إدارة دفة الحكم ويضمن حسن توزيع موارد الدولة وعدالته على فئات المجتمع المختلفة، من أجل تأمين رفاهية المجتمع، وضمان الشفافية وإلغاء العوائق التي تقف في وجه التنمية الوطنية.

إن دور المجلس التشريعي لا يتوقف عند مناقشة أرقام وبنود الموازنة، وإنما يجب ان يشمل كذلك محاورها التفصيلية، أي السياسات التي تنوي الحكومة تطبيقها والموارد المالية التي ترغب في تخصيصها لتطبيق تلك السياسات. وأن تدرس الآثار الاجتماعية والتنموية لهذه الأرقام على المواطنين، إن قيام مجلس النواب بوظيفته هذه وبشكل سليم يعزز دور المجلس في رسم السياسات المالية والاقتصادية للدولة. وعلى المجلس التشريعي عند قيامه بهذه

المهمة ان يستنير بأراء الخبراء و المؤسسات المالية والنقدية المختصة والتقارير الاقتصادية وتحليلها.

أما فيما يتعلق بالرقابة على تنفيذ الموازنة كما اقرها القانون، فإن ديوان الرقابة الذي يتبع مجلس النواب هو العين الساهرة التي تمكن المجلس من فرض مراقبته على السلطة التنفيذية وأن تحاسب الحكومة على تقصيرها أو انحرافها.

٢- السياسات القطاعية

للمجالس التشريعية دور آخر وهو المشاركة في رسم السياسات لجميع القطاعات، وذلك من خلال المناقشات العامة التي تعقدها لجان المجلس مع الوزراء المختصين، حيث يتم التوافق على التوجهات العامة في مجالات التنمية والخدمات، وتحديد النمو المستهدف وطريقة ترجمة هذه الخطط الى اجراءات وخدمات تقدم للمواطنين مثل (التعليم، الصحة، المياه، الرعاية الاجتماعية.... الخ).

٣- التشريع القانوني

يعتبر التشريع هو أهم أدوات بناء الدولة، وهو الذي يمنح كل مؤسسة سلطاتها ويحدد واجباتها، وهو الذي ينظم ممارسة الحقوق الأساسية للمواطنين ويحمي السلم الاجتماعي في الدولة، ويمنح الرعاية للفئات الاجتماعية و يقيم العدل ودولة القانون.

تلعب المجالس التشريعية دوراً فاعلاً في التحول الإيجابي في إدارة شؤون الدولة من منطلق سلطاتها التشريعية والرقابية ويتم ذلك عن طريق وضع التشريعات التي تكفل مكافحة الفساد المالي والإداري وبناء المقدرات المؤسسية وتطوير إجراءات العمل في تلك المؤسسات.

وعلى المجالس التشريعية وبشكل خاص في الدول النامية، إن تعمل لتحسين أوضاع المواطنين في مجالات الحياة العامة لضمان حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وكذلك في المجال الاجتماعي والثقافي للتأكيد على حق المواطنين في التعليم وحرية التعبير والمساواة بينهم، بغض النظر عن العرق والجنس واللون والدين، والاهتمام بتطوير النشاط الاقتصادي لتوفير فرص العمل للمواطنين، وتشجيع المبادرات الفردية والاستثمار وزيادة فرص الحصول على رؤوس الأموال ورعاية الفئات المحتاجة من المواطنين .

إن التشريع هو من أهم سلطات المجالس التشريعية، سواء تلك التشريعات التي تردها من الحكومة لدراستها وإقرارها، أو التي تقترحها المجالس التشريعية نفسها، ولذلك فإن من واجبات المجالس التشريعية إن تدرس النصوص التشريعية التي تعدها بعناية حتى تحقق الأهداف القصيرة المدى والبعيدة المدى المتوخاة منها.

٤- الرقابة السياسية

لا تقف مهمة المجالس التشريعية عند وضع الأطر القانونية لنشاط الدولة من حيث التزام الحكومة بتنفيذ القانون المالي بأمانة وشفافية، وتطبيق السياسات

والاستراتيجيات القطاعية المقررة بالاتفاق مع اللجان البرلمانية أو المساواة في تطبيق القانون وضمان استقلال القضاء وعدم التدخل في شؤونه. وتقييم نجاح الحكومة في رفع المعاناة عن الفئات المحرومة وضمان العدالة في توزيع خدمات الدولة على المواطنين المستحقين.

دور الأمم المتحدة في مساعدة وتأهيل الدول النامية.

ورد في تقرير التنمية البشرية لسنة ٢٠٠٦ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ما يلي:-

" لقد شهد العقدان الأخيران من القرن العشرين تحولا تاريخيا في انتشار الديمقراطية، فنجد أن ما يقرب من ٨١ بلدا (٢٩ بلد في منطقة جنوب الصحراء الكبرى الإفريقية و ٢٣ بلدا في أوروبا و ١٤ بلدا في أمريكا اللاتينية، ١٠ بلدان في آسيا، و ٥ دول عربية) قد اتخذت جميعها خطوات نحو الديمقراطية. واليوم نجد أن أكثر من ثلثي سكان العالم يشاركون في بناء مجتمعات ديمقراطية، وقد حقق الكثير منها نتائج إيجابية تركت انطبعا حسنا".

ومع ذلك، فيشير تقرير التنمية البشرية أيضا الى ان نتائج هذا التحول الديمقراطي مختلفة، فالكثير من البلدان التي كانت في وقت ما تعتنق الديمقراطية تعاني من حالات تراجع، كما توجد أيضا ظاهرة تدعو الى القلق وهي انتشار الديمقراطيات غير التحررية، حيث تتصرف الحكومات المنتخبة كما فعلت النظم السلطوية السابقة لها، وهو حرمان المواطنين من حقوق

الإنسان وتجاهل القيود الدستورية المفروضة على السلطة. وفي الكثير من البلدان التي تكون الديمقراطية فيها أكثر رسوخا يتبين ان نتائجها الاجتماعية والاقتصادية أيضا مخيبة للآمال. لذا فقد أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أن الروابط بين الديمقراطية والتنمية البشرية أبعد ما يكون عن التلقائية، ففي كل البلدان، سواء الديمقراطيات الناشئة حديثا أو تلك الديمقراطيات العريقة، يكون التطوير الديمقراطي عملا متوصلا لا يتوقف.

لاحظ تقرير الأمم المتحدة الإنمائي أنه خلال العقد السابق، ومع الزيادة في نسبة الحكومات المنتخبة ديمقراطيا، فقد زاد أيضا عدد الطلبات المقدمة من تلك الحكومات للحصول على المساعدة الدولية لتعزيز إدارة الحكم الديمقراطي، وأشار إلى ان البرامج التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إدارة الحكم الديمقراطي تشكل الآن أكثر من ٥٥ بالمائة من مجموع برامج المنظمة الدولية.

تشمل البرامج التي تسعى لتعزيز إدارة الحكم الديمقراطي تقديم المساعدة للمؤسسات الحاكمة مثل البرلمانات والقضاء والهيئات الانتخابية، ففي البلدان الديمقراطية تعتبر البرلمانات المنتديات السياسية الرئيسية التي يتم من خلالها التعبير عن اهتمامات الشعب والتوسط في مصالحهم فعلى مر السنوات العشر السابقة تم تحسين وتعزيز دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التطوير البرلماني.

المراجع (للبحث والإستزادة):

- Engaging Parliaments in the Millenium Development - UNDP -١
- Reconceptualising Governance –UNDP -٢
- A Concept Paper on Legislatures and Good Governance -٣
- John Johnson and Robert Nakamura -٤
- الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا -٥
- إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة – وثيقة سياسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي -٦
- التطوير البرلماني – تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي -٧
- Legislative-Executive Communication on Povert Reduction Strateg -٨
- USAID.s Experience Stringthining Legislators -٩
- Global Capacity Building initiative for Parliaments on Sustainable Devilopment -١٠