

# دليل لتطبيق برامج الهيئة التشريعية

## Guidebook for Implementing Legislative Programs



دليل  
لتطبيق برامج  
الهيئة التشريعية

---

Guidebook  
for Implementing  
Legislative Programs

يستند هذا الدليل إلى خبرات موظفي المعهد الديمقراطي الوطني الذي يعمل مع هيئات تشريعية نامية في كل أرجاء العالم. وكانت هذه الهيئات تعقد اجتماعات للتداول بشأن التطبيق الفعال لمشاريع تنمية الهيئات التشريعية. تتوجه بخالص الشكر إلى جيم شانون، العضو الأسبق في الكونغرس، وستان باتش، الخبير في مركز الأبحاث التابع للكونغرس، وأصدقاء المعهد الذي قاموا بتيسير المحادثات في القدس. وندين بالشكر أيضاً إلى موظفين عملوا لفترة طويلة لدى المعهد، وهم: ديريك باتلر، وإيرين مارتين، ومiriam مونتايغ، الذين تولّوا، جميعاً، مهامّ مستشارين مقيمين لمشاريع تنمية الهيئات التشريعية في أكثر من دولة، وراجعوا بعناية مسودة الدليل مقدّمين تعليقات واقتراحات مفيدة. فضلاً عن أن كينيث وولاك، رئيس المعهد الديمقراطي الوطني، وتوماس ميليا، نائب الرئيس القيم على البرامج، قد أغنيا مسودة الوثيقة بوسع مداركهم.

أعدّ الدليل كلّ من سوزان باندا، مديرة البرامج المتعلقة بشؤون الحكم في المعهد الديمقراطي الوطني، وألان غرين، مستشار في مجال تنمية الهيئات التشريعية، الذي حظي بمساعدة تقنية من ليزا كلارك، المسؤولة عن البرامج المتعلقة بشؤون الحكم.

وفّرت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) United States Agency for International Development التّمويل اللازم لإعداد هذا الدليل ونشره. يودّ المعهد الديمقراطي الوطني أن يتقدّم بالشكر أيضاً من بات إسمان فان بيار، وستيفان براغر ودانا بيترسن العاملين لدى مركز الديمقراطية والحكم التابع للوكالة السّالفة الذّكر لدعمهم المساعي المبذولة على هذا الصّعيد.

لمزيد من المعلومات حول برامج المعهد الديمقراطي الوطني المتعلقة بشؤون الحكم، الرّجاء الاتّصال بليزا كلارك، على العنوان التّالي:

## National Democratic Institute

### for International Affairs

2030 M Street, 5th Floor, NW

Washington, DC 20036

tel: (202) 728-5500

fax: (202) 728-5520

website: www.ndi.org

## المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية

٢٠٣٠ شارع م، شمال غرب

الطابق الخامس

واشنطن العاصمة، ٢٠٠٣٦

تلفون: ٢٠٢ ٧٢٨ ٥٥٠٠

فاكس: ٢٠٢ ٧٢٨ ٥٥٢٠

الموقع الإلكتروني: www.ndi.org

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمة لا تتوخّى الربح، تعمل على توطيد الديمقراطية ونشرها على نطاق واسع في العالم. ويوفّر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة المدنيّين والسياسيّين، العاملين من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، مستعيناً بشبكة دولية من الخبراء المتطوّعين. كما يتعاون المعهد مع ديمقراطيّين يناضلون باستبسال في سبيل تعزيز إصلاحات سياسية بطرق سلمية. من هذا المنطلق، يعقد المعهد شراكات مع قادة سياسيّين قد باسروا تنفيذ مهمّة شاقّة ألا وهي بناء مؤسسات تعددية تنعم بالاستقرار والارتقاء بمستوى عيش المواطنين.

جميع حقوق الطبع محفوظة © للمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI) ٢٠٠٠.

ترجمة ناتالي سليمان، تصميم طباعي مارك رشان - تاريخ 20/11/2007. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت-لبنان. طبع في لبنان.

الرّجاء الامتناع عن ترجمة النصّ العربيّ إلى لغات أخرى، أمّا نسخ مقتطفات منه لأهداف غير تجاريّة فجائز، شرط ذكر المعهد مصدراً للمادة المنشورة.

الرّجاء إرسال أيّ تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيّب إلى البريد الإلكتروني: arabictranslation@ndi.org

١	التوطئة	
٤	المقدمة	
٧	الهدف	القسم ١
١١	الأغراض والنتائج	القسم ٢
	دراسة حالة: تقييم المعهد الديمقراطي الوطني للمشروع المعنيّ بوقائع الجلسات العامة التي يعقدها المجلس التشريعيّ الفلسطينيّ	
١٤	دراسة حالة: ورشات عمل المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ حول الاتّصال بالتّأخين في الإقليم الشماليّ من جنوب أفريقيا	
١٨	أساليب التدريب	القسم ٣
٢٢	الشراكة والمحازبة	القسم ٤
٣٢	تدريب الأعضاء: اللجان الفعّالة	القسم ٥
٣٩	دراسة حالة: دورة تدريبية للجان في غانا	
٤٣	تدريب الأعضاء: المراقبة والعلاقات مع السّلطة التنفيذية	القسم ٦
٤٧	دراسة حالة: جولة دراسية لأعضاء الهيئة التشريعية في جورجيا حول شؤون المراقبة	
٥٣	تدريب الأعضاء: كيفية التعامل مع عامّة الشعب	القسم ٧
٥٥	دراسة حالة: دليل التّأخين لأعضاء الهيئة التشريعية في مالوي	
٥٨	دراسة حالة: عقد منتدى إقليميّ عامّ في غانا	
٦١	سنّ القوانين	القسم ٨
٦٧	دراسة حالة: وضع مشروع قانون حول آداب العمل في النيبال	
٧١	مساعدة المؤسسة: تدريب الموظّفين	القسم ٩
٧٥	دراسة حالة: إخضاع الموظّفين الناميبيّين لتدريب داخليّ ضمن ثلاث هيئات تشريعية في الولايات	
٧٨	دراسة حالة: تقدير حاجات التوظيف في مقدونيا	
٨٢	مساعدة المؤسسة: المكتبات والمنشورات وتعزيز الشفافية	القسم ١٠
٨٦	دراسة حالة: مكتبة الهيئة التشريعية في غويانا	
٨٨	مساعدة المؤسسة: تكنولوجيا المعلومات	القسم ١١
٩٢	دراسة حالة: مساعدة منطقة أفريقيا الجنوبية في مجال الكمبيوتر	
٩٤	الخاتمة	
٩٦		



عقد طاقم عمل المعهد الديمقراطي الوطني طوال ثلاثة أيام اجتماعات في القدس، عقبها اجتماعات أخرى في العاصمة واشنطن، لمناقشة ما يصلح تطبيقه من البرامج الدولية المعنية بتعزيز قدرات الهيئات التشريعية أو لا يصلح تطبيقه. وقد انطلقت الاجتماعات من فرضية، بات نادراً ذكرها، وهي تشكّل أساس معظم المساعدات المقدمة اليوم في مضمار توطيد الديمقراطية. فبالرغم من الخصائص الثقافية، والتاريخية، والسياسية التي يتفرد بها كل بلد من البلدان، فإن الطريق المؤدية إلى تنمية الديمقراطية هي طريق مشتركة تجد فيها البلدان المختلفة الكثير من القواسم المشتركة. وهكذا ترسّخت هذه الفرضية بفضل تبادل الخبرات في مجال تنمية الديمقراطية عبر عدّة مناطق جغرافية.

حضر اجتماعات القدس طاقم عمل المعهد الديمقراطي الوطني المشارك في البرامج التشريعية في ١٥ دولة، بالإضافة إلى عدّة خبراء آخرين في مجال تنمية الهيئات التشريعية. وقد ضمّ فريق عمل البرنامج ثلاثة أعضاء سابقين لدى هيئات تشريعية في المقاطعات أو الولايات (أميركي، وبلجيكي، وكندي)، وموظفين سابقين لدى البرلمان الكندي، وثمانين موظفين سابقين لدى الكونغرس الأميركي، وأميركيين عملاً لدى هيئات الولايات التشريعية. ويغطّي هذا الدليل المناقشات التي دارت في الاجتماعات والعبر المستخلصة منها، كما عكستها المذكرات، والتقارير، والوثائق الأخرى الصادرة عن البرامج التشريعية التي نفذها المعهد الديمقراطي الوطني على مرّ السنين.

لقد بيّنت التجارب التي خاضها المعهد وجود مقومات أساسية تسهم في بناء الهيئات التشريعية المارة بفترة انتقالية، إذ يحتاج أعضاء الهيئات التشريعية في الديمقراطيات الحديثة باستمرار إلى تشكيل اللجان وتنظيم المؤتمرات الحزبية، وتحسين قدرتهم على المشاركة في سنّ القوانين، وتوطيد العلاقات مع السلطة التنفيذية وجمهور الناخبين. وتحتاج الهيئة التشريعية أيضاً إلى أن تنمو كمؤسسة تمثيلية عبر وسائل متعدّدة، انطلاقاً من تدريب موظفيها وصولاً إلى نشر سجلات التصويت.

لعلّ خير عبرة نستخلصها من هذه التجربة تتمثل بأنّ ما يرشّح من ورقة "أفضل الممارسات" المستوحاة من مجموعة مشاريع لتنمية الهيئات التشريعية هو مثير للتحدي. وينشأ هذا التحدي، في جزء منه، من منظومة واسعة من المشاريع التي تفعل العمل الديمقراطي في الهيئات التشريعية. فبالرغم من أنّ قلّة فقط من المشاريع التي استعرضتها ١٥ دولة في اجتماعات القدس ركّزت على تطوير اللجان، غير أن هذه المشاريع واسعة الانتشار. أمّا المشاريع المبتكرة الأخرى، فهي قابلة لأن تلبّي حاجات خاصّة لدى هيئة تشريعية معيّنة، كأن تعمل على تطوير مكتب الصحافة التابع للبرلمان أو تساعد في إنشاء مجلس تشريعي جديد قادر على التوفيق بين مصالح الحكومات في المقاطعات ومصالح الحكومات المحلية. وبالرغم من احتمال تكييفها مع مشاريع دولة أخرى، فلم يحزن الوقت بعد لفتح نقاش بغية المقارنة بينها.

يعكس هذا التنوع في البرامج التشريعية، في جانب منه، أيضاً تشعب المناخات السياسية التي يعمل فيها المعهد الديمقراطي الوطني، ما يستدعي من طاقم العمل أن يتحلّى بالإبداعية، والمرونة، وسرعة الاستجابة، والتظّرة الخلاقة.

ففي بعض البلدان، يشغل حاملو الإصلاحات الديمقراطية مراكز قيادية في الهيئة التشريعية؛ بينما لا يشغلونها في بلدان أخرى، مما يدل على أن السياق السياسي المختلف يحتمل تشعبات تكون حساسة بالنسبة إلى نوع المشاريع التي تم إطلاقها وإلى المسائل المتعلقة بالشراكة، وهذا ما يقلص أيضاً، وبشكل واضح، إمكانية مقارنة المشاريع المعنية بمشاريع تنمية الهيئات التشريعية.

تعرفت تصفية "العبر المستخلصة" بحكم ضيق الوقت في اجتماعات القدس والانشغال بإعداد الدليل. إذ كان بالإمكان الاستفادة ببعض المواضيع المتصلة بكافة المشاريع، كإرساء قواعد الشراكة وتحسينها، باعتبار أن جوهر الحكمة في هذا الشأن وفي ما عداها من الشؤون إنما يكمن في التفاصيل المضنية، وبأن الدليل كان ليفيد من إجراء محادثات وتحليل أعمق من تلك التي جرت في القدس. فقد استغرق النقاش حول شؤون الشراكة والحازبة ساعتين من الوقت، مع أنه كان من الأجدي الخوض في نقاش منظم يساهم فيه المشاركون الخمسة عشر بالإضاءة على الموضوع وقتاً مضاعفاً على الأقل.

رغم هذه القيود، فإن نظرة المعهد الديمقراطي الوطني العامة إلى تعزيز الهيئات التشريعية وقدرته على تنقية أفضل الممارسات لاقت زخماً كبيراً بفضل اعتراف المعهد بأهمية تفاعل المشاريع في ما بينها على امتداد المناطق. في هذا الإطار، يؤدي الفريق المعني بشؤون الحكم، التابع لمكتب المعهد الديمقراطي الوطني في واشنطن، دور المرجع لتقديم النصائح والمساعدة الخبيرة، كما هو مركز موارد للمشاريع التشريعية التي يشرف عليها المعهد في العالم أجمع. يُشار إلى أن وجود فريق معني بشؤون الحكم (إلى جانب مجموعات وظيفية أخرى ترعى برامج مدنية، وحرية، وانتخابية) يدل على أن كل مشروع يتعلّق بتعزيز الهيئة التشريعية يفيد بما سبقه من المشاريع.

ختاماً، يعود الفضل للتجارات التي حققتها المعهد إلى أفراد سهروا على تنفيذ هذه المشاريع، واكتسبوا خبرة طويلة في مسيرتهم المهنية في مجال الحياة التشريعية، والحملات، والمصلحة العامة. من المعلوم أن امتحان هذه المهنة يستوجب التحلي بالدهاء والمهارة. فموظفو المعهد المعنيون بالبرامج المنفذة داخل البلدان يجب أن يؤدوا دور "الناشطين" الذين "يقفون وراء" اللاعبين المحليين. لذا، ينبغي عليهم أن يكسبوا ثقة شركائهم المحليين، ويحفظوا باحترام سائر الأحزاب، ويعملوا على تكييف ما اكتسبوه من تجاربهم الخاصة، ويعرفوا من الآخرين متى تكون هذه التجارب غير موافقة لواقع الحال.

من الضروري أن يضع طاقم العمل المقيم أهداف المشروع نصب عينيه، وأن يكون خلاقاً في برامجه، وألا يجد عن برنامج العمل الداعي للتغيير. كما يتعين عليه أن يتمتع بالصبر والتواضع، وأن يتميز دوماً بحس فكاهي. وإذا كان يُشترط عليه أن يتحلى بكل هذه الصفات، فليحظى، في المقابل، بفرصة المشاركة في مسيرة تاريخية توأمت انتقال الدولة التي يعمل فيها نحو الديمقراطية، وهي فرصة واعدة بإنجازاتها، بشكل غير اعتيادي، رغم ما يعترضها من مشقات.

يجدر التنبية إلى مسألة أخيرة. لا يعالج هذا الكتاب إلا جانباً واحداً من المساعي المبذولة في تعزيز الهيئة التشريعية، وهو الجانب المتعلق بتنفيذ المشروع، علماً أنّ القرار بإمكانية المشاركة في هذه المشاريع ضمن بلد معين وإعداد هذه المشاريع يتخذه غير شخص في فترات زمنية مختلفة، بينما تخضع تلك العملية للمراجعة في يوم آخر. في أثناء ذلك، يبقى الهدف المنشود أن تساهم العبر المتمخضة عن هذا الدليل، مساهمة متواضعة في تقديم المزيد من المساعدة الفعالة إلى من يدخلون إصلاحات ديمقراطية على الهيئات التشريعية في العالم برمتها.



يرمي هذا الدليل إلى مساندة طاقم العمل المعني بتطبيق البرامج التشريعية في توطيد الأنظمة الديمقراطية. فقد خرج طاقم عمل المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الديمقراطية كما الخبراء المتطوعين التابعين له، وبفضل ١٥ سنة من العمل الحثيث مع هيئات تشريعية ناشئة، وديمقراطية في أكثر من ٣٠ دولة، بأمثولات قيّمة حول كيفية المساعدة في عملية تنمية الهيئات التشريعية. فسعى هذا الدليل إلى الإحاطة ببعض هذه الأمثولات، من أجل تزويد المعهد الديمقراطي الوطني وغيره من منفذي البرامج بالمعلومات اللازمة.

## ما سبب الاهتمام بالهيئات التشريعية؟

الهيئة التشريعية هي مؤسسة تلعب دوراً محورياً في الحكم الديمقراطي، بقدر ما تكون شفافة، في نظر المواطنين، ومتاحة لهم، وخاضعة لمساءلتهم. ولما كانت هذه الهيئة تضمّ تحت رايها الآراء السياسية المتداولة في البلاد، على اختلاف أطيافها، كان الأجدر أن تشكل المنتدى الأساسي للتداول بشؤون السياسة العامة ومقاماً لعقد التسويات وتحقيق التوافق في الآراء.

إنّ أيّ شعب ذاق مرارة الحكم الاستبدادي يحيط الهيئة التشريعية بعنايته، حرصاً على ألاّ تحكّم السلطة التنفيذية سيطرتها وتمكيناً للتأخين من إيصال صوتهم. لذا، غالباً ما تقود الهيئة التشريعية مسيرة الديمقراطية.

تهدف برامج تعزيز الهيئة التشريعية المنفذة بإيعاز من المعهد الديمقراطي الوطني إلى تنمية هيئة تشريعية مشهود بكفاءتها، وقابلة للمساءلة، وشفافة، وسريعة الاستجابة، تكون جديرة بتمثيل الناخبين، ومراقبة السلطة التنفيذية، والمشاركة في تطوير القوانين والسياسات. غنيٌّ عن القول إنّ هذه الأهداف تتمّ عن طموح جامع، إذ تثبت التجارب أنّه يتعدّد تحقيقها ضمن إطار زمني قصير.

## ما هي الهيئات التشريعية المعنية؟

من الضروريّ طرح ثلاثة أسئلة كمدخل إلى القرار المتعلق بمدى إمكانية تطبيق أيّ برنامج لتنمية الهيئة التشريعية: هل تعدّ الهيئة التشريعية مؤسسة شرعية تنعم بتعددية حزبية؟ وهل المناخ السياسي هو مؤاتٍ لتنمية هيئة تشريعية ديمقراطية؟ وهل أعضاء هذه الهيئة هم عازمون على العمل بهذا الاتجاه؟

غالباً ما تُبنى الهيئة التشريعية الناشئة حديثاً والمتعددة الأحزاب، الناشئة عن انتخابات انتقالية، على أنقاض مؤسسة منافية للديمقراطية توافق بدون نقاش، إذ لا عهد لأعضاء الهيئة التشريعية المنتخبين حديثاً بالدور الذي تضطلع به هيئة تشريعية ديمقراطية في أغلب الأحيان، عدا عن إمكانية تمتع الهيئة التنفيذية عن تقاسم السلطة، في الوقت الذي قد يتوقع فيه الناخبون الكثير من الهيئة التشريعية. وبالتالي، غالباً ما تبرز الضرورة إلى أن تركز مشاريع تنمية الهيئة التشريعية على التعاون مع أعضاء هذه الهيئة أنفسهم، بغرض مضاعفة قدرة هؤلاء السياسيين على إنجاز الدور الجديد المسند إليهم في نظامٍ ينعم بتعددية سياسية أكبر.

## علام التركز؟

لا بدّ من معالجة جوانب متعدّدة من الهيئة التشريعيّة، بما فيها تلك المتعلّقة بالبنية الأساسيّة (بدءاً من مساحة مقرّها، وقاعات الاجتماع، وصولاً إلى أجهزة الهاتف، والكمبيوتر، واستخدام شبكة الإنترنت)، ومصادر المعلومات (كالتزوّد بمكتبة مثلاً أو بمركز أبحاث) وشؤون التّوظيف (الاستعانة بمستشارين وأمناء مجالس، وأمناء سرّ موجّهين نحو السياسة، وكذلك بموظفي الصيانة).

الهيئة التشريعيّة هي مؤسّسة سياسيّة، باعتبار أنّ الأحزاب السياسيّة تشكّل القاعدة التي يرسى عليها تنظيم الهيئة المذكورة. وبدورها، تصلح الهيئة التشريعيّة كأداة تخوّل الأحزاب السياسيّة من مناقشة السياسة العامّة. وبما أنّ المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ يقرّ بأنّ للمؤسّسة التشريعيّة طابعاً سياسياً، فهو يصبّ الجزء الأكبر من عمله على مساعدة أعضاء البرلمان في تأدية دورهم كسياسيين، بما في ذلك التّعاون مع لجانهم الحزبيّة التنظيميّة، ومراقبة عمل السلطة التنفيذية، وإشراك الناخبين في العمليّة السياسيّة.

خلال السنوات الخمس عشرة المنصرمة، صبّ المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ جهوده، بالدرجة الأولى، على تنظيم الهيئة التشريعيّة من الناحية السياسيّة، مقدّماً مساعدات استشاريّة إلى أعضاء البرلمانات في ما يتعلّق بالقواعد الإجرائيّة، وطرق إدارة المؤتمرات الحزبيّة، واللجان، والعلاقات مع الناخبين، ومراقبة الوكالات التنفيذية. وقد شملت الخدمات المقدّمة توفير معلومات مقارنة عن القواعد الأساسيّة في العمليّة الديمقراطيّة التي ترعى صياغة مشاريع القوانين، بما تحتمله من أطر دستوريّة، وقوانين انتخابيّة، وقوانين تتعلّق بالحكم المحليّ، وأخيراً قواعد وقوانين لمحاربة الفساد. بالإضافة إلى ذلك، عزّز المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ التزامه بتدريب الموظّفين وبغيره من الميادين المتعلّقة بتطوير المؤسّسات، كلّ ذلك من قبيل زيادة المؤسّسة شفافيّة في نظر العموم وتوثيق ارتباطها بشؤون الحكم في الدّولة.

## كيف السبيل لتقديم المساعدة؟

لقد أثبتت التجارب أنّه من الأوفق الاستعانة بمستشارين لأجل طويل يقيمون في البلد، كونه يتيّسر للهيئات التشريعيّة الناشئة حديثاً أن تستخدم بانتظام هؤلاء المستشارين، الذين دأبوا على ارتقاء سدة الحكم نتيجة الانتخابات أو عملوا كموظّفين لدى هيئة تشريعيّة. ومن ضمن المسؤوليّات التي يتحمّلونها إجمالاً لدى تطبيق برنامج ما، نذكر مسؤوليّة تقديم استشارات مباشرة لأعضاء الهيئات التشريعيّة حول مجموعة واسعة من القضايا.

يُضاف إلى المساعدة التي يقدّمها المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ داخل البلد سلسلة ندوات، أو ورشات عمل، أو طاوولات مستديرة، تضمّ في أغلب الأحيان أعضاء هيئات تشريعيّة من دول ذات صلة، ولها طول باع بالموضوع المطروح على بساط البحث. "فتبادل الخبرات على هذا الشكل بين الأقران" يمكن أن يشكّل وسيلة ناجعة لتطبيق حلول تقترحها هيئة تشريعيّة على مشاكل تعاني منها هيئة أخرى. لهذا السبب، تضمّ برامج المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ مشرّعين لا يتقاصون أتعاباً من نحو ٥٠ بلداً في العالم، حرصاً منه على ألاّ تعتبر الولايات المتّحدة التّموذج الأوحد التي تعتمد الهيئات التشريعيّة المشكّلة حديثاً، لا سيّما تلك التي تعمل في محيط برلمانيّ.

علاوةً على ما تقدّم، ينظّم المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ أيضاً بعثات دراسيّة إلى الخارج بغرض معاينة هيئات تشريعيّة راسخة الجذور وهي تمارس عملها. فهذه البعثات، التي تضمّ عدداً محدوداً من المشرّعين، تتكوّن عادةً من مجموعات متعدّدة الأحزاب. وقد ثبت أنّها تكون أكثر فعاليّة حين تركز جهودها على مسألة أو قضيّة معيّنة.

إلى جانب شبكة المشرّعين العاملين بدون أيّ مقابل وسواهم من الخبراء، يؤمّن المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ لمشاريعه مكتبة معلومات (مستقاة من هيئات تشريعيّة، وأكاديميين، ومؤسسات أخرى) حول مواضيع تثير اهتمام المشرّعين في الأنظمة الديمقراطيّة الناشئة. لذلك ينشر المعهد سلسلة أبحاث تشريعيّة تضمّ لغاية تاريخه أربعة أبحاث مقارنة حول رؤساء مجالس النواب، واللجان، وبنية المجلس، وأخلاقيّات العمل التشريعيّ، مع الملاحظة إلى أنّه يتيسّر لمستشاري المعهد المقيمين في كلّ أقطار العالم الأطلاع على هذه المعلومات، كما على السّروحات الوافية المقدّمة حول معايير ديمقراطيّة على صلة بمشاريع القوانين.

## الهدف

### THE GOAL

تهدف برامج تنمية الهيئة التشريعية ("تعزيز قدراتها") إلى تدعيم هيئة تشريعية تمثيلية، وشفافة (منفتحة)، تتمتع بالكفاءة، وتخضع للمساءلة. وتركّز المساعي المبذولة باتجاه التطوير على أن تصبح هذه الهيئة سريعة الاستجابة لحاجات الناخبين وتنشط دورها أكثر فأكثر في عملية سنّ القوانين ومراقبة السلطة التنفيذية.

تتخذ المشاريع التشريعية أشكالاً مختلفة، وترمي، بشكل عام، (١) إما إلى تدريب أعضاء منتخبين على حسن أداء دورهم، أو (٢) المساعدة في إضفاء طابع مؤسساتي على الهيئة التشريعية ذاتها (وهما سمتان ستطبعان الهيئة على الدوام بصرف النظر عن تغيير الأعضاء في كلّ عملية انتخابية). بإمكان الهدف الأول أن يشمل، على سبيل المثال، مساعدة الأعضاء في تحسين سبل الاتصال مع الناخبين، بينما يشمل الهدف الثاني تقديم المساعدة في وضع قواعد إجرائية ناجعة وعادلة أو إنشاء نظام يسهّل وصول العامة إلى الهيئة التشريعية. فكلتا الهدفين يسعيان إلى زيادة القدرات التمثيلية لدى الهيئة التشريعية.

### ما العمل لتعزيز قدرة أعضاء الهيئة التشريعية على تأدية وظائفهم؟

من الأرجح أن يشكّل تدريب الأعضاء، الهادف إلى زيادة قدرة الأعضاء على إتمام واجباتهم، النشاط الأوسع الأهمية ضمن برنامج تنمية الهيئة التشريعية. كما يمكن أن تصبو النشاطات إلى مساعدتهم في حسن استخدام المؤسسة التشريعية، وتحسين العلاقات مع السلطة التنفيذية، وإشراك الناخبين في العملية التشريعية. من هذا المنطلق، يستعرض هذا الدليل ثلاثة أنواع من برامج تدريب الأعضاء.

أول موضوع يطرحه تدريب الأعضاء في هذا الدليل هو موضوع العمل مع اللجان، الطامح إلى تحويل اللجان إلى منبر لمناقشة مشاريع القوانين بعمق، وإتاحة الفرصة أمام العموم للمشاركة في هذه المناقشات. يمكن إتمام هذا التدريب بواسطة برامج يستعرض خلالها أعضاء الهيئات التشريعية القادمين من بلدان أخرى (مدرّبين) نشاطات تقوم بها اللجان ضمن الأنظمة التي تعمل فيها. كما يجوز أن تنصبّ الجهود المبذولة تحديداً على رؤساء لجان منفردين وموظفين يرغبون في الحصول على مساعدة في ميداني إعداد جدول الأعمال وتنظيم جلسات الاستماع.

أما الموضوع الثاني الذي يطرحه تدريب الأعضاء فيتناول مسألة مراقبة السلطة التنفيذية وطبيعة العلاقة معها. وهو يهدف إلى التحقق من أنّ السلطة التنفيذية تنفّذ القانون بشكل ناجع وفعال لا يتنافى مع أحكامه. فتدريب أعضاء إحدى لجان المراقبة المولجة بمراجعة أساليب إنفاق الأموال لدى السلطة التنفيذية هو دليل ساطع على مساعدة أثبتت جدواها في مجال المراقبة.

في ما يخصّ الموضوع الثالث الذي يطرحه تدريب الأعضاء، والمتعلّق بمنح الناخبين حقّ المساءلة، فقد لا يتصدّر اهتمامات أعضاء الهيئات التشريعية في الديمقراطيات التامة أو سلّم أولوياتهم. ولكن، بوسع الأعضاء أن يكتسبوا

منافع جمّة من التزامهم بشؤون التّأخين، بما فيها الحصول على المعلومات اللازمة لاتّخاذ القرارات، والدّعم الخارجيّ المطلوب للتّشريع. غنيٌّ عن القول أنّ فرص التّدريب لا تعدّ ولا تحصى. فهي تفترض في أغلب الأحيان العمل مع الأحزاب السياسيّة، وتنطوي على مساعدة الأعضاء في التّعاطي مع وسائل الإعلام، وإعداد اجتماعات المجلس البلديّ وإدارتها، وإشراك التّأخين في العمليّة التشريعيّة.

## هل من سبيلٍ لمساعدة أعضاء الهيئات التشريعيّة في تحسين القوانين؟

في برلمانات تأخذ بنظام وستمنستر وهيئات تشريعيّة تقوم على نظام مختلط رئاسيّ وبرلمانيّ<sup>1</sup>، السلطة التنفيذيّة هي التي تقترح القوانين أو تضع مشاريع القوانين. بينما تُناط بأعضاء الهيئّة التشريعيّة مهمّة النّظر في مشاريع القوانين هذه ومساعدة الشّعب على استيعاب الحاجة إليها. في كثير من الحالات، سيعمد البرلمان في الديمقراطيّات الحديثة إلى دراسة التّشريعات الأساسيّة التي تتعلّق بالنّظم الديمقراطيّة وإجراءاتها، بحيث ينطوي عمله هذا على وضع نظام انتخابيّ؛ أو تنظيم المنظّمات غير الحكوميّة، أو استحداث قانون حول الحكومات المحليّة، أو وسائل الإعلام، أو قانون آداب العمل.

يمكن أن تتمثّل أشكال العون بمساعدة الأعضاء على رصد نماذج مفيدة عن هذه القوانين في دول أخرى وتدريب الأعضاء على إجراء قراءة نقديّة وتحليل لمشاريع القوانين التي تتقدّم بها السلطة التنفيذيّة. يجوز أن تعالج مشاريع أخرى موضوع تقديم المشورة إلى الهيئات التشريعيّة حول كيفية إعداد التّعديلات المنوي إدخالها على القوانين المقترحة من السلطة التنفيذيّة، ووضع مشاريع قوانين لأعضاء منفردين، وعقد جلسات الاستماع العامّة لمناقشة القوانين المقترحة. أمّا في ما يتعلّق بالقوانين الأساسيّة، فيجوز المساعدة في توفير معلومات قيّمة عن المعايير الديمقراطيّة ذات الصّلة.

## ماذا عن مساعدة المؤسّسة بحدّ ذاتها؟

تهدف بعض المشاريع إلى الارتقاء بمستوى المؤسّسة بحدّ ذاتها، إلى جانب التّعاون مباشرة مع الأعضاء. وتتناول في هذا المجال نوعين من هذه البرامج، يتعلّق أولهما بتدريب الموظّفين. فبوسع الموظّف المدرب باتّقان أن يمدّ الأعضاء بالمعلومات اللازمة وأن يساعد في تيسير العمل ضمن المؤسّسة. كما يمكن أن تُعنى البرامج بتدريب فريق أبحاث على سبيل البحث عن المعلومات وتقديمها أو تدريب موظّفي اللّجان على أصول إعداد جدول الأعمال والاحتفاظ بالسجّلات.

يُعنى برنامج آخر بتحسين مرافق المؤسّسة. فيعطي الدليل أمثلة عن سبيل تطوير المكتبة بما يتيح للأعضاء الاطّلاع على مزيد من المعلومات، وعن المساعدة في استخدام الكمبيوتر بما يسمح بتفعيل عمل المؤسّسة. ولما كان الاحتمال وارداً بأن ترتفع كلفة برامج تقديم المساعدة للمؤسّسة، فلا يجدر اعتبارها بديلاً عن العمل مباشرة مع الأعضاء بغية زيادة قدرتهم على إنجاز مهمّاتهم. غير أنّ تطوير المؤسّسة قد يكون أجدى نفعاً، مثلاً، من برامج تدريب الأعضاء في سنة انتخابيّة، حيث يبدي المرشّعين اهتماماً مضاعفاً في الشّؤون غير البرلمانيّة.

<sup>1</sup> يستعمل هذا الدليل عبارتيّ برلمان وهيئة تشريعيّة للدلالة على المعنى ذاته، إلّا في المواضع التي نصّت على خلاف ذلك.

## هل البرنامج يلبي رغبات البرلمان؟

إذا كان المطلوب أن يلقي البرنامج نجاحاً، فلا بد أن يفي بحاجات الأعضاء والموظفين إلى التدريب والمساعدة التقنية. بالتالي سيقدم البرنامج بعض الإرشادات في مجال تقديم المنح أو ربما ضمن تقييم أولي يتم إعداده قبل أن يحظى البرنامج بالتمويل. غير أنه لا يجوز الدخول في تفاصيل البرنامج إلا بعد الوقوف على رغبات البرلمان. لذا، ينبغي الاطلاع على رغبات القادة باستخدام مهارة الإصغاء.

عند التحدث إلى القادة، استعلم عمّا يتوقعون أن يلزمهم من التدريب والمساعدة التقنية. وتوخّ الحذر حين تروج لبعض الأفكار. فالقادة قد يوافقون على متابعة برنامج تدريبي من باب اللياقة، بحيث يتم هدر الكثير من الوقت وبذل مجهود كبير في خوض برنامج لا يلقي إقبالاً لدى القادة حقاً. ولكن، حين تنسجم رغبات القادة البرلمانين مع رغبات الموظفين المقيمين، فمن المتوقع إحراز أفضل النتائج.

## كيف يمكن ضمان استمرارية البرنامج؟

عند إعداد وسيلة تقييم البرنامج في مستهل الطريق، يجدر بك أن تولي العناية ذاتها لضمان استمراريته. كأن تفكر مثلاً، في معرض استحداث برنامج لتوجيه الأعضاء، بمن سيتولّى إدارته حين يُنجز. لذا، يتعين على رؤساء الهيئات التشريعية وموظفيها أن يكونوا شركاء في تنفيذ مثل هذا البرنامج، مع توقع أن يقوم البرلمان بانتظام، عقب أي انتخابات لاحقة، بتوجيه أعضاء جدد. من هنا، قد تبدي الجامعات المحلية اهتماماً في المشاركة في هذه العملية والالتزام على المدى البعيد بتوجيه أعضاء الهيئات التشريعية وتدريبهم.

إحرص على ضمان استمرارية البرنامج، لأنّ بعض المشاريع "تدوم صلاحيتها" لفترة أطول. فنلاحظ مثلاً أنّ نشر القواعد الإجرائية ضمن كتيب مقتضب وسهل الاستعمال يشكل مساهمة ملموسة تبغي توثيق معرفة الأعضاء بالقواعد المرعية والمساعدة في تحسين استخدام القواعد البرلمانية والتقيّد بها. سيبقى كتيباً كهذا متوافراً لمدة طويلة بعد إنجاز البرنامج التدريبي. وفي حال تبين للأعضاء أنه مفيد، سيجدوا سبيلاً إلى تحديثه وإعادة نشره.

أما تقديم المساعدة التقنية لتطوير الرسائل الإخبارية البرلمانية، على حدّ ما جرى في ناميبيا، فهو أسطع مثال عن خطة مُحكّمة البناء، إذ يكتنف البرنامج استراتيجية للانسحاب تقضي بأن يستمرّ دعم المشروع إلى أن تقع مسؤوليته على كاهل البرلمان وحده. فقد تمّ تدريب موظفي البرلمان على عملية إعداد المنشورات، بمختلف جوانبها، بدءاً بتحريرها، ومروراً بتصميمها، ووصولاً إلى تولي مهمة نشرها.

عند تسجيل سابقات مفيدة وإثبات جدواها، لا بدّ من المواظبة على هذه الممارسات ما بعد انقضاء مدّة البرنامج، لا بل يعقل الاستمرار فيها ما بعد انقضاء مدّة المنحة إذا اعتاد أعضاء الهيئات التشريعية الاجتماع بانتظام مع الناخبين، وعقدت اللجان جلسات استماع عامة، والتأمت اللجان الحزبية التنظيمية بشكل منتظم وفعال.

فالسبيل الوحيد لضمان الاستمرارية يفترض الاستعلام من المشاركين، في ختام أي ورشة عمل، عن نوع تدريب المتابعة الذين يودون أن يحظوا به، وربما الطلب منهم أن يصفوا ما اكتسبوه من معارف، وكيف ينوون تطبيقها. ثم ينبغي عليك أن تراقبهم في طور العمل، للتحقق من أنهم ما زالوا يجدون في تطبيق نتائج البرنامج. وفي حال لاحظت خلاف ذلك، بادر إلى معالجة الأمر.

تابع عمل موظفي المشروع المحليين حين يتعلّق الأمر بالمحافظة على استمرارية البرنامج. فيما أنّ هؤلاء الموظفين سيلازمون البلد بعد إنجاز المشروع، فبوسعهم ربّما أن يعكفوا على تطوير أهداف المشروع أو مراقبة تطورها. كأن يشغلوا تحديداً موقعاً يخولهم العمل بمتابرة على تعزيز قدرات البرلمان، في حال انتقالهم إلى العمل مع منظمات غير حكومية أو التعاطي مباشرة مع البرلمان.

صّح برنامجاً "لتدريب المدربين". ولهذا الغرض، يتحتم عليك أن تعين الأعضاء أو الموظفين المحتمّل أن يجيدوا التدريب بعد إتمامهم برنامج تدريبيّ. ثمّ إبحث معهم في السبل الكفيلة بتمكينهم من تدريب زملائهم.



## الأغراض والنتائج

### OBJECTIVES AND RESULTS

بعض البرامج أحرز نجاحاً ساحقاً؛ فيما باء بعضها الآخر بالفشل. أمّا أغلبها فلا نجاح ولا فاشل. ولكن، كيف يتسنى لنا أن نعرف إذا كان برنامج ما نجاحاً أم فاشلاً؟ وحدها المعرفة الوطيدة بشؤون البرلمان، وأهداف البرنامج الواضحة، والطريقة الفعّالة لتقدير حصيلة البرنامج يمكن أن تحدّد نتائج البرنامج.

فالغرض الأوّل من أيّ تقييم هو إقرار إن كان البرنامج يسلك المسار الصحيح، والتقييم السليم هو الذي يحدّد إذا كان البرنامج يفي بحاجات البرلمان ويحرز تقدماً باتجاه الأغراض المحدّدة.

### هل يطبّق البرنامج بشكل سليم؟

فور السّروع بتنفيذ أيّ برنامج، يتعيّن على الموظّفين أن يتنبّهوا إلى تقييمه، على ما تحتمله هذه المهمّة من مشقّات. فبوسع الموظّفين المقيمين إنشاء مكتب وإرساء روابط جديدة مع قادة البرلمان في الوقت ذاته، ولكن من غير أن يتمّ إشراكهم ربّما في إعداد طلب المنحة ومشاركتهم في تحديد أهداف البرنامج وأغراضه. فقد يظنون أنّ التركيز الأوّل والأخير هو على تحقيق نتائج فوريّة. فما العمل؟

في بداية البرنامج، ضع إطاراً عاماً للتقييم وأول عناية خاصّة لمراجعة المواقف والإمكانيات في الأشهر القليلة الأولى. ما يحثّم عليك أن تشرك الموظّفين المحليّين المعنّيين بالمشروع في تقييم البرنامج، وأن تفكّر في دعوة بعض الشّركاء المحليّين إلى المشاركة في مناقشة التقييم عند مرحلة الإنطلاق. وفيما يُعتبر بعض شاغلي المناصب غير صالحين للقيام بهذا الجهد، لاعتبارات سياسيّة أو متعلّقة بشخصهم، فمن الجائز الاستعلام من بعض أعضاء الهيئات التشريعيّة، أو الموظّفين، أو مراقبين من الخارج عن توقّعاتهم بشأن البرنامج. ما الذي في رأيهم جدير بأن يُحقّق نجاحاً أو تقدماً؟ وكيف يجوز تبيان هذا التّجّاح أو التّقدّم أو تقدير حجمه؟

ما إن يبدأ العمل بالبرنامج، قد يتبيّن أنّ الأغراض التي حدّدت له أصلاً هي بعيدة عن الواقع، ما يستدعي، في هذه الحال، تصحيح مسار البرنامج. وبينما تبرز الحاجة إلى إجراء استشارات مع المنظّمة التي تمّوله، ينبغي أن يتّصف البرنامج بمرونة كافية تسمح بتصويب الأغراض أو المؤسّرات.

### ما المقصود بالأغراض والمؤسّرات؟

الأغراض هي ما يسعى البرنامج إلى تحقيقه. فعلى سبيل المثال، من المحتمل أن يكون الغرض من برنامج يُعنى بمساعدة أعضاء الهيئة التشريعيّة في توطيد علاقتهم مع النّاحيين، هو زيادة قدرتهم على الاستجابة لهموم النّاحيين وتوطيد معرفة العموم بشؤون البرلمان.



أما المؤشرات فتدلّ على أنّ البرنامج يترك بصمات معيّنة. ففي المثل السالف الذكر، قد يدلّ أيّ مؤشر (نتيجة) على أنّ أعضاء الهيئات التشريعيّة المستهدفين يستحدثون وسائل للتواصل مع ناخبهم، كصياغة رسائل إخبارية، أو أفراد مقالة في عمود معيّن في صحيفة محلية، أو الظهور في برنامج حواريّ إذاعيّ يتلقّى اتّصالات من المستمعين، أو عقد اجتماعات عامّة ضمن دوائرهم، حيث يشارك الناخبون ويعبرون عن هواجسهم. وقد يدلّ مؤشر آخر على أنّ المواطنين في تلك الدوائر يبدون ثقة متزايدة حيال سعي أعضاء الهيئة التشريعيّة إلى تمثيل مصالحهم وحلّ مشاكلهم أكثر ممّا كانوا يفعلون قبل تطبيق البرنامج. وهذا ما يجوز قياسه عبر الاستعانة بمجموعات تركيز قبل تنفيذ البرنامج وبعده.

ولمّا كانت وكالات التمويل تولي اهتماماً خاصّاً لأغراض البرنامج والمنهجية المتبعة في قياس النتائج، بدأ ملحقاً تلاقي الأفكار، في بداية البرنامج، بين المنظمة التي تتقدّم المشروع ووكالة التمويل حول منهجية التقييم.

### ما هي الأدوات المعيارية لجمع المعلومات؟

يتمثّل التقييم الأوليّ لأيّ هيئة تشريعيّة بتقرير حول طريقة تنظيم المؤسسة ووظائفها. وهو يعتبر بمثابة "لقطة فوتوغرافية" أو "صورة هوائية" أو صورة عامّة عن هيئة تشريعيّة، يمكن التقاطها قبل التقدّم بأيّ اقتراح للتمويل.

يمكن أن يتألّف التقييم الأوليّ من وثيقة شاملة تقع في ٧٩ صفحة ويستغرق إعدادها عدّة أشهر، أو من وثيقة تتضمّن ١٥ صفحة، تخرج بها بعثة تقييم في خلال أسبوع، علماً أنّ نطاق التقييم الأوليّ يتحدّد بحسب حجم البرنامج وبحسب الوقت وفريق العمل المتوفّر له سلفاً. وتعدّ التقييمات بهدف إسداء النصح حول خطة البرنامج لأيّ وكالة تمويل أو منظمة مشرفة على التنفيذ، إذ تحدّد المسائل المطروحة وتقدّم المقالات التي يخوضها البرنامج، ويجب أن تعطي صورة عامّة تحيط بمسألة تنظيم الهيئة التشريعيّة ومسار عملها، من مختلف جوانبها.

استناداً إلى التقييم الأوليّ، يتمّ إعداد نقاط مرجعية مفصّلة ومركّزة بقصد تحديد المعايير التي نفي بأغراض التقييم. وفيما يعطي التقييم الأوليّ صورة عامّة، تنطبق النقاط المرجعية تحديداً على عناصر التقييم التي يتوقّف عندها البرنامج. لذا ينبغي صياغة النقاط المرجعية - وهي عبارة عن "صورة التقيّط بعدسة أزووم (عدسة تقرب أو تبعد المشهد بسرعة)" - بُعيد تنفيذ البرنامج على أن تتضمّن معلومات معمّقة عن مجالات ذات صلة بالموضوع.

إذا تركّز البرنامج على موضوع العلاقة مع الناخبين، فيجدر بالنقاط المرجعية أن تتضمّن معلومات مفصّلة عمّا يقوم به أعضاء الهيئات التشريعيّة حيال ناخبهم، مع إمكانية جمع هذه المعلومات عن طريق إجراء مقابلات مع كلّ كتلة من الكتل الحزبية في البرلمان حول الممارسات الحالية، كمعرفة إن كانت تنشر رسائل إخبارية أو تعقد اجتماعات في المجلس البلديّ، أم لا. في أحسن الأحوال، يُعاد التحقّق من هذه المعلومات من مصادر أخرى كصحافيين، أو أكاديميين، أو قادة مدنيين، أو مؤسّسات أخرى، أو طاقم عمل المنظّمات غير الحكوميّة، أو الدبلوماسيين. من الضروريّ تسجيل هذه المعلومات، وإلاّ لما توافرت النقاط المرجعية التي يمكن الاستناد إليها لقياس مدى التقدّم المحرّز.

من الصّعب إدارة برنامج ما بالتزامن مع إعداد النّقاط المرجعيّة، لأنّ إعدادها يستغرق وقتاً طويلاً. ومن المستحيل أيضاً إنجاز هذه المهمّة فور الوصول إلى البلد، لأنّ طاقم العمل المقيم يحتاج إلى بعض الوقت ليستقرّ في البلد وينظّم نفسه، مع أنّه يجب إتمامها ضمن مهلة أسبوعيّين أو شهرين أو شهرين ونصف على أبعد تقدير. وخلافاً للتقييم الأولي الذي يزخر بالتفاصيل، من المفروض ألاّ تفوق وثيقة النّقاط المرجعيّة العشر صفحات، على أن يتمّ إعدادها قبل انعقاد أيّ ورشة عمل أو إعداد برنامج ضخم.

نذكر، على سبيل المثال، أنّ المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ أعدّ نقاطاً مرجعيّة حول القضايا المحوريّة في برنامجه الخاصّ بالمجلس التشريعيّ الفلسطينيّ. ونلفت الانتباه إلى أنّ الدليل يستعرض، في ما يلي، جزءاً من البرنامج، وهو الذي يرتبط بتقديم المساعدة في إطار تنظيم وقائع الجلسات العامّة (أنظر دراسة حالة).

## دراسة حالة: تقييم المعهد الديمقراطي الوطني للمشروع المعني بوقائع الجلسات العامة التي يعقدها المجلس التشريعي الفلسطيني

يتضمن برنامج المعهد الديمقراطي الوطني لمساعدة المجلس التشريعي الفلسطيني تركيزاً على مسألة مساندة المجلس في تنظيم وقائع الجلسات العامة.

تصف النقاط المرجعية (المدونة في الشهر الثاني من المنحة) بالتفصيل الخلل في التنظيم وافتقار جلسات المجلس العامة إلى الفعالية. فهي تشير إلى عدم التقيد بالقواعد الإجرائية المرعية في الجلسات العامة:

تقضي القواعد الإجرائية بضرورة توزيع جدول الأعمال قبل انعقاد الجلسة بثمان وأربعين ساعة، ولكن درجت العادة على توزيعها يوم انعقاد الجلسة. كما يحتمل أن يستغرق تعديل جدول الأعمال أكثر من ساعة من جلسة عامة تمتد على نحو ثلاث ساعات، مع أن هذا الإجراء يشكّل خرقاً للقواعد الإجرائية.

تشتمل أنشطة البرنامج الرامية إلى حلّ هذه المعضلات على ما يلي: نشر المعهد الديمقراطي الوطني ووزع ملفّات مقتضبة تحتوي على القواعد الإجرائية، لم تبارح أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، الذين لجأوا إليها لإثارة بعض النقاط النظامية المتعلقة بانتهاك القوانين. كما نظّم المعهد ورشة عمل حول وقائع الجلسات العامة، بالإضافة إلى "ورشة عمل مصغرة" للمتابعة حول مسألة وضع جدول الأعمال وتعديله. وقد عمل مستشارو المعهد المقيمون بشكل حثيث مع أعضاء رئيسيين لمساندتهم في توطيد معرفتهم بالقواعد الإجرائية. علاوة على ذلك، تمّ إرسال نخبة الأعضاء ضمن بعثة دراسية، إلى هنغاريا وجورجيا، للبحث بمواضيع متعدّدة، ومنها ما يتعلّق بشؤون الجلسات العامة.

تلبيةً لأغراض البرنامج، وضع طاقم عمل المعهد الديمقراطي الوطني تقييماً، جاء على شكل جدول بياني، اشتمل على الأغراض الواجب تحقيقها، والمؤشرات الدالة على نجاح البرنامج، وأدوات التقييم. وتحقّق الأغراض بقدر ما (١) تراعي وقائع الجلسات العامة القواعد الإجرائية؛ (٢) وتجري المباحثات وفق المعايير البرلمانية؛ (٣) وينظر المجلس في التشريعات بفعالية متزايدة. كما شمل الإطار العامّ للتقييم المؤشرات، الدالة مثلاً على ازدياد وقائع الجلسات العامة فعالية.

سعيًا إلى جمع معلومات بداعي التقييم، أعدّ المعهد الديمقراطي الوطني استمارات لتقييم الجلسات العامة واحتفظ ببعض محاضر هذه الجلسات. بيد أن استمارات التقييم هذه لم تصف الكثير على جهود طاقم عمل المعهد، الذي كان يحضر بانتظام وقائع جلسات المجلس، بل تطرقت إلى مسائل تنحصر مثلاً عن الوقت الذي ينفقه المجلس في التداول حول جدول الأعمال بحدّ ذاته، وعمّا إذا كانت الجلسة العامة قد نظرت في كلّ بند من بنود مشروع

القانون، وتمت مراعاة القواعد المتعلقة بالاقترحات والتعديلات. فالاستمارات، التي يجري ملؤها في كل جلسة من جلسات المجلس، تشكّل سجلاً يتتبع التقدم المحقق طوال فترة المنحة الممتدة على ١٥ شهراً.

أشار التقرير النهائي الذي أعده المعهد الديمقراطي الوطني حول البرنامج إلى أنه جرى باستمرار تعديل جدول أعمال الجلسات العامة وإقراره ما بين ١٥ و ٣٠ دقيقة، ما يعادل مقدار ساعة واحدة على مدار الشهر، مقابل الأربعة أو الست ساعات التي كانت تُكرّس في الشهر الواحد لتحديد جدول الأعمال في مستهل الجلسة. فضلاً عن أن سجلات المعهد دلّت على أنه، مع تقدّم مسار البرنامج، اتّسعت معرفة الأعضاء بشكل ملحوظ بالقواعد الإجرائية، ما خوّلهم التّماذي في إثارة عدّة نقاط نظامية حين كان رئيس المجلس يتجاوز القواعد السّارية.

لولا التّقاط المرجعية، والأغراض المبيّنة بوضوح، ومجموعة الإجراءات الهادفة إلى وضع سجل دائم لوقائع الجلسات العامة، لاستحال فعلياً توثيق ما خلفه المشروع من مفاعيل.

عند استكمال التّقاط المرجعية، حدّد الأدوات اللاّزمة لجمع المعلومات التي تتّبع مدى فعالية البرنامج. على سبيل المثال، في حال كان الهدف المنشود هو مضاعفة قدرة اللّجان التابعة لهيئة تشريعية على دراسة القوانين، قد يكون اجتماع اللّجان بانتظام، وانعقاد جلسات استماع عامة لمناقشة مشاريع القوانين خير مؤشّر على تقدّم البرنامج. فضلاً عن أن الأدوات الأخرى المعتمدة لجمع المعلومات قد تتضمّن عقد استشارات دورية مع رؤساء اللّجان وموظفيها، ومراجعة سجلات اللّجان، وتغطية عمل الهيئة التشريعية في الصّحف.

كن مستعدّاً لتحديد قياسات رقمية تقيس مستوى الأداء في البرنامج، بحيث تُفيد مقاييس الأداء، في إطار برنامج يرمي إلى العلاقة مع الناخبين، في تتّبع عدد المطالب التي يرفعها هؤلاء فيليبها مكتب العضو قبل انعقاد برنامج تدريبيّ حول هذا الموضوع أو بعده. أما في إطار برنامج خاصّ بزيادة التزام الشعب بشؤون البرلمان في غانا، فقد تضمّنت مؤشرات الأداء، طوال فترة ثلاث سنوات، نسبة مشاريع القوانين المعدّلة، ونسبة مشاريع القوانين التي عكست مباشرة مستوى مشاركة المدنيّين، وعدد مشاريع القوانين التي اقترح أحد الأعضاء تعديلها، بحيث اتّضح مثلاً أن نسب مشاركة المدنيّين سجّلت ارتفاعاً من ١٩٪ في العام ١٩٩٧ إلى ٥٠٪ في العام ١٩٩٨، وصولاً إلى نسبة ٦٢٪ في العام ١٩٩٩.

هذا السجّل لا يعكس ارتفاعاً في عدد المطالب التي يتمّ تلبيتها وحسب، بل يظهر الطّريقة التي تلبّي فيها الهيئة التشريعية هذه المطالب. من هنا ضرورة إجراء تحليل لأنشطة الهيئة التشريعية بغية تقييم مفاعيل البرنامج بمنتهى الدقّة. وهكذا، أظهر التّقييم، المشار إليه في مثل غانا، مدى أهمية التّعديل الذي تدخله الهيئة التشريعية على مشروع قانون ما:

في اليوم الأخير من الاجتماع الثاني، تمّ إقرار التّعديل المقترح من الأكثرية، والقاضي بأن تتحقّق اللّجنة الوطنية للإعلام من أن وسائل الإعلام الرسمية تعمل بموجب

في اليوم الأخير من الاجتماع الثاني، تم إقرار التعديل المقترح من الأكثرية، والقاضي بأن تتحقق اللجنة الوطنية للإعلام من أن وسائل الإعلام الرسمية تعمل بموجب أحكام المادة ٥٥ (البند ١١) من الدستور (التي تنصّ على إتاحة فرص متكافئة لاستخدام وسائل الإعلام العائدة ملكيتها إلى الدولة). ومع أن هذه الواقعة خففت من فاعلية الاقتراح، فقد شكّلت، في نظر أحزاب الأقلية، فوزاً معنوياً، لأنها أبرزت استراتيجية يمكن إتباعها لأي تحرك في المستقبل، كتقديم اقتراحات تجد الأكثرية نفسها مرغمة، في النهاية، على قبولها بطريقة أو بأخرى، لئلا يتعرّض الدستور للانتهاك أو تشوّه صورتها في نظر الشعب.

توخّ الحذر في استعمال الأرقام، وتأكّد من أن النسب المحتسبة هي على قدر من الأهمية. فقد يذهلنا ازدياد عدد مشاريع القوانين التي يقرّها البرلمان، ولكن جلّ ما يفعله هذا الأخير هو أنه يوافق بدون نقاش على قوانين تقترحها السلطة التنفيذية بسرعة أو فعالية متزايدة. تجدر الإشارة إلى أن احتساب مشاريع القوانين لا يتطلّب أيّ عناء، فيما قد يُنفق الكثير من الوقت والمال على جمع الأرقام القيّمة.

لا تحسبن أن التقييم هو لعبة أرقام وإن بدا لكم الأمر كذلك، لأنّ المقاييس يجب أن تتضمن مقاييس غير رقمية، كإجراء مقابلات مع أعضاء يتحدثون بالتفصيل عن المعارف التي اكتسبوها من التدريب وكيف تيسّر لهم أن يضعوها موضع تنفيذ. قد يكون سرد الدّعابات في هذا السياق مفيداً. احتفظ بقلم وإصمامة ورق، استعداداً لتدوين رؤوس أقلام عندما يشرح أحد الأعضاء كيف استفاد فعلياً من المعلومات المكتسبة في إطار برنامج تدريبيّ لأداء عمله.

في ما يتعلق بالسجلات المفصلة المحفوظة حول الأنشطة، نشير إلى التقييم الخاص بالمشروع المتعلّق بمكتب دائرة جنوب أفريقيا الذي ركّز على كيفية تنظيم المكاتب الميدانية التابعة للمؤتمر الوطني الأفريقيّ وطريقة تشغيلها (أنظر دراسة حالة). فقبل انعقاد ورش العمل وبعدها، انكب طاقم العمل على جمع معلومات عن سير العمل في هذه المكاتب، والاستعلام كذلك عمّا إذا كانت هذه الأخيرة مزوّدة بنظام لتسجيل الاتصالات الجارية مع التّأخين ومدى التّفاعل معهم. فضلاً عن ذلك، أفاد التقرير أنّ الفريق العامل في المكاتب التي استفادت من ورشات عمل تدريبية، قد أحرز تقدماً هائلاً في مجال إرساء المكاتب كمصادر للمعلومات بالنسبة إلى المجتمع.

يتوافر في معظم المكاتب [التي يعمل فيها طاقم كان قد شارك في البرنامج التدريبيّ] أقله بضع مشاريع قوانين، أو تشريعات، أو جرائد رسمية، أو أيّ معلومات أخرى ذات طابع تشريعيّ. ويتوافر في بعض منها كتيبات، أو مطويات تتعلّق بالمّح المدرسيّة، أو جداول بالوظائف السّاعرة، أو أخبار الساعة. في هذا الإطار، تحدّث إحدى المديرات المنتدبات، باعتزاز، عن طموحها إلى تحويل المكتب إلى مركز معلومات ينهل

منه المجتمع (ولهذا الغرض، قامت بتكديس عدد من الصحف المحليّة والوطنية التي يحقّ للنّاس قراءتها عند ارتياد المكتب، في حال كانوا عاجزين عن شرائها- وقد لمحنا بالفعل، حين قمنا بزيارة المكتب، ثلاثة رجال يتصفّحون الجرائد وهم يقفون في رواقه).

استناداً إلى هذا المثل، يتّضح لنا أنّ مؤسّرات محدّدة وسجالات محفوظة عن الأنشطة المزاولة، ستوفّر البيانات اللازمة لإعداد تقارير وافية تفيد بمعلومات عن المشروع، فضلاً عن أنّ تقييماً معدّاً في منتصف الطريق سيبيّن إن كان البرنامج يسير على ما يرام.

## دراسة حالة: ورشات عمل المعهد الديمقراطي الوطني حول الاتصال بالناخبين في الإقليم الشمالي من جنوب أفريقيا

أدار المعهد الديمقراطي الوطني برنامجين حول الاتصال بالناخبين في الإقليم الشمالي، بحيث حُصص الأول لأعضاء الهيئة التشريعية، فيما توجه الثاني إلى موظفي المكتب المعني بشؤون الناخبين.

ركّز التدريب الذي خضع له الأعضاء على طبيعة النشاط الاجتماعي، بحيث كوّن صورة عامّة عن المكتب المعني بشؤون الناخبين، وعمّق معرفة الناخبين بشؤون الحكم، وأقام تعاوناً مع الحزب السياسي المحلي. أمّا التدريب الذي جرى لموظفي المكتب، فقد أحاط بمقومات النشاط الاجتماعي والصورة المكوّنة عن المكتب المعني بشؤون الناخبين، ثم ركّز على ما لهذه الصورة من فوائد، في مجال الترويج للمكتب، وتسهيل نمو المجتمع، وتزويد الأعضاء بالتقارير. أمّا اليوم الثاني من تدريب الموظفين، فقد عالج موضوع إدارة أيّ مكتب من هذه المكاتب.

بعد انقضاء ستة أشهر على ورشات العمل، أجرى كلّ من أمين سر البرلمان لخزانة الدولة (وهو المسؤول عن الانضباط داخل الحزب ومهمته محاولة حمل أعضاء الحزب على التصويت لصالح المشاريع التي تقدّمها الحكومة) في حزب المؤتمر الوطني الأفريقي من الإقليم الشمالي وطاقم عمل المعهد الديمقراطي الوطني تقيماً لمكاتب المؤتمر الوطني الأفريقي المعنية بشؤون الناخبين لمعرفة ما إذا كانت الجلسات قد أحدثت تغييراً ما، ولتحديد احتياجات التدريب في المستقبل.

جال فريق التقييم على تسعة مكاتب في الدائرة لتقدير مستوى المهارة لدى الموظفين الذين خضعوا لدورات تدريبية نظّمها المعهد الديمقراطي الوطني، بالمقارنة مع بضع المكاتب التي لم يشارك موظفوها في التدريب. وقد اتخذت أداة التقييم شكل استمارة مسح تقع في ١١ صفحة، تمّ تخصيص القسم الأول منها إلى المقيمين المولّجين بالتحقق، مثلاً، من أنّ المكتب هو على مرأى من المارّة في الشارع، وأنّه يحتوي على بضع منشورات تشريعية. أمّا القسم الثاني فقد تضمّن مقابلات جرت مع الموظفين لمعرفة كيف يتفاعلون مع مجموعة الناخبين، وأيّ فئة من الناس تتراد المكاتب، وما هي المشاكل التي يعاني منها هؤلاء الأشخاص.

تبين للفريق أنّ موظفي مكتب الدائرة الذين شاركوا في التدريب استطاعوا، على درجات متباينة من الثقة بالنفس، وصف الدور المناط بهم في المكتب. كما تبين له أيضاً أنّ معظم المكاتب قد تبنت أسلوب عمل الموظفين الذي تم اقتراحه في خلال التدريب، وهو كالآتي:

- عقد اجتماعات منتظمة مع عضو الهيئة التشريعية الذي يتعاملون معه
- تأدية دور ناشط على صعيد تحديد المواعيد وتطوير البرامج
- استحداث نظام لتسجيل مجريات النشاط الاجتماعي وتعبئه، والاحتفاظ بسجل للزائرين
- توطيد العلاقات بالمنظمات غير الحكومية، ومستشاري الحكومة المحليّة، وسواهم من وجهاء المجتمع
- التفاعل مع الدوائر الحكومية لمساعدة الناخبين في حلّ مشاكل النشاط الاجتماعي

وقد لاحظ الفريق أيضا أن أعضاء الهيئة التشريعية الذين حضروا ورشة العمل كانوا يزورون بانتظام مكتب الدائرة - أقله مرتين في الشهر.

في المقابل، أتضح لفريق التقييم أن أحد المكاتب، التي لم يحضر عضو الهيئة التشريعية فيها أو مديرها ورشة العمل، كانت خالية من الزوار ومفكرة، واكتفى المدير بسرد العموميات في حديثه عن دور المكتب المعني بشؤون الناخبين. فلم يكن المكتب يقيم علاقات مع أي منظمة، ما عدا حزب المؤتمر الوطني الأفريقي. ولم يعتد عضو الهيئة التشريعية ولا المدير المشاركة في أداء واجباتهم تجاه المجتمع، ناهيك عن أن المدير لا يلعب أي دور في جدولة المواعيد أو تيسير التواصل بين عضو الهيئة التشريعية والمجتمع.

بفضل التقييم، تمكّن الفريق من تحديد احتياجات المكتب، كتحسين العلامات الخارجية؛ واحتياجات التدريب المستقبلية، كتوطيد معرفة الموظفين بدور أعضاء الهيئة التشريعية وإعداد جدول أعمال اجتماعات مجالس البلدية.

### أبجد اللجوء إلى خبير خارجي لتقييم البرنامج ؟

لو قُدّر لك أن تستخدم خبيراً من الخارج لإعادة النظر في البرنامج عند منتصف الطريق أو عند استكمالها، لتعيّن عليه أن يتفحص كامل المخطوطات العائدة إلى البرنامج وأن يجري مقابلات مع أهمّ المشاركين فيه، وقد يعتمد أولاً إلى استقراء آرائهم من خلال استبيان. واستناداً إلى هذه المعلومات، ينبغي على الخبير رفع تقرير حول مدى فعالية البرنامج.

مع أن اللجوء إلى مثل هذا الخبير يصلح خاصة في نطاق برنامج معيّن ومحدّد الأهداف، يجوز استخدامه أيضاً لبرنامج يدوم تنفيذه سنوات عدة، أو لبرنامج متعدّد الجوانب، علماً أنّ على الشخص المستخدم لإنجاز هذا المشروع أن ينعم بخبرة في مجال تقييم البرامج، أو أن يكون خبيراً في الهيئات التشريعية، أو أن يكون مراقباً على جانب كبير من الكفاءة.

يجب إجراء آخر مراحل التقييم ضمن مهلة السنة التي تلي إتمام المشروع، إنّما بعد فترة طويلة تكفي للوقوف على النتائج، على ألاّ يستغرق استكمال تقييم المستشار وتقريره أكثر من شهرين.

### تقييم أحد مشاريع جنوب أفريقيا

استعان المعهد الديمقراطي الوطني بمستشار لتقييم مشروع العام ١٩٩٧ الرامي إلى تقديم المساعدة في تطوير الحكم المحلي. وكان البرنامج ينطوي على ثلاثة أنشطة أساسية، دعماً لمسار سياسة الحكم المحلي، بما فيها إرسال بعثتين دراسيتين إلى الولايات المتحدة، واستقدام خبير دولي بشؤون التطوير المدني والحكم المحلي.



أجرى المقيّم (١) مقابلات مع طاقم عمل المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ المشارك في المشروع، (٢) وحلّل النماذج للمقارنة قدّمها طاقم يعمل في إطار البعثة الدراسيّة، (٣) وأجرى مقابلات مع أهمّ المشاركين وواضعي السياسات المتأثرين بالمشروع، (٤) وأعاد النظر في القوانين المتّصلة بالموضوع وأوراق السياسة، والمقالات، والبيانات الصحفّية، وغيرها من الوثائق.

بيّن التقييم الواقع في ١٥ صفحة، والذي استغرق إعدادة ستة أسابيع، أنّ البرنامج قد أعان الحكومات المحليّة في تدعيم خيارات السياسة، وقدّم نماذج عن الشراكة الفعلية بين القطاعين العامّ والخاصّ، وأسهم في وضع صيغة خاصّة لوثيقة بيضاء (مسوّدة أولى لوثيقة) تدور حول بنية إدارة المدن الكبرى، ويسرّ أخيراً قيام حوار بين زعماء جنوب أفريقيا ونظرائهم من السياسيين الأميركيين.

### أيجدر تطبيق خطة مراقبة وتقييم شاملة؟

إنّ أيّ خطة مراقبة وتقييم تناسب بالدرجة الأولى المشاريع الممتدّة على عدّة سنوات، كونها تتطلّب موارد ضخمة، وتفترض ربّما الاستعانة بموظف لا يُسأل إلاّ عن جمع البيانات وإجراء التحاليل. كما تتطلّب وضع خطة مفصّلة في بداية البرنامج حول سبل جمع المعلومات، شأنها شأن أيّ منهجية تقييم.

جرى انتهاج خطة المراقبة والتقييم هذه بقصد تتبّع التقدّم الذي يتمّ إحرازه ضمن مشروع ضخم ومتعدّد الجوانب يهدف إلى مساندة البرلمان في ناميبيا. وتحدّد الخطة أربعة أغراض أو نتائج للبرنامج، يهدف أولها إلى اتّباع عمليّة تشريعيّة تكون مفتوحة لاستيعاب مدخلات الناخبين، وتتضمّن قيام اتّصالات مباشرة بين أعضاء البرلمان، ومجموعات المصالح، والمنظّمات غير الحكوميّة، والناخبين. وقد اشتملت المؤسّرات الدّالة على التقدّم المحرز من أجل تحقيق هذا الهدف على اتّخاذ إجراءات تسهّل إشراك مجموعات المصالح، والمنظّمات غير الحكوميّة، والناخبين، وتبني قوانين وممارسات تعزّز قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات. يُشار إلى أنّه تمّ الحصول على البيانات عبر استشارة موظفي البرلمان، ومراجعة الوثائق الرسميّة المودّعة لدى البرلمان.

رمى الغرض الآخر إلى تحقيق تواصل الأعضاء مع الناخبين عبر وسائل الإعلام أو الاتّصال بمكوّنات المجتمع، ما تجلّت حصيلته في مؤشّرين أساسيين دلّوا على حسن سير العمل في المكاتب المعنيّة بشؤون الناخبين ومكتب المعلومات لدى البرلمان. ويُقصد بعبارة "حسن سير العمل" أنّ هذه المكاتب مجهزة بطاقم من الموظفين وقادرة على الاستجابة لهجوم الناخبين والعموم. أما مؤشّر التّجّاح فقد تجلّى في قدرة مكتب المعلومات لدى البرلمان على إنتاج موادّ وتقديم خدمات لأعضاء البرلمان ومدّ وسائل الإعلام والعموم بالمعلومات. أمّا أحد السبل لتبّيع التقدّم المحرّز باتجاه تحقيق هذا الهدف فكان اختيار طاقم البرنامج لعشرة أعضاء (من الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة على السواء) وإجراء مقابلة معهم مرتين في خلال السّنة الواحدة.

لا يستغرق إجراء التقييمات الكثير من الوقت ولا يؤدي إلى تكبد كلفة عالية. ولكن ما يستغرق وقتاً طويلاً هو تحديد المؤشرات، واستنباط الوسائل الكفيلة بجمع المعلومات (في خلال تطبيق البرنامج، وعند الانتهاء منه)، والحرص على استدرار البيانات وتحليلها. لا بدّ، في هذا الإطار، من التّويه بما للمعلومات الطّريفة من أهميّة، مع ما يكتنفها من أقوال تصدر عن أعضاء الهيئات التشريعيّة أنفسهم. كأن يروي رئيس إحدى اللجان، مثلاً، من باب الإيضاح، أن لجنته ازدادت فعاليّة بعد أن تعلّم كيف يصوغ جدول أعمال اجتماع ما ويديره. وما هذا الاقتباس سوى دليل قاطع على الإنجازات التي حقّقها البرنامج.

### ما العمل إن تبين، بحسب التقييم، أن البرنامج غير فعّال؟

فم باستشارة المكتب الأمّ ومنظمة التمويل، وتكيّف مع الأوضاع وأدخل التعديلات عند اللزوم. فبإمكان أيّ برنامج ألاّ يحقّق الأغراض المرجوّة منه لعدّة أسباب، منها العوامل السياسيّة. ولما كان جائزاً أن يتخلف رؤساء الهيئات التشريعيّة عن تقديم الدّعم، أو أن تصرف انتباههم قضايا داخلية أو خارجيّة، تقضي الصّورة بتنظيم الأغراض على نحو يسهّل تصويبها.

قد تؤوّل الأنشطة الموجزة في الاقتراح إلى نتائج أقلّ فعاليّة ممّا كان متوقّعا، ما يستوجب إعادة النّظر فيها. ففي حال فشلت، مثلاً، إحدى ورشات العمل المعدّة لتدريب رؤساء اللجان على تطبيق إجراءات اللّجنة والإجراءات البرلمانيّة، في تفعيل دور اللّجنة، يتعيّن عليك اللّجوء إلى الاستشارات المباشرة والتحقّق من أنها كانت أجدى نفعاً. كما عليك أن تتواصل مع الشّركاء المحليّين وسواهم لمعرفة أسباب افتقار البرنامج إلى الفعاليّة وللمشاركة في مراجعات محتملة.

### ما الأسئلة الواجب طرحها بشأن نتائج البرنامج؟

- من الذي سيتولّى أعداد النّقاط المرجعيّة الخاصّة بالبرنامج، ومتى يجدر إعدادها؟
- هل من فرص كافية لتحقيق الأغراض المحدّدة للبرنامج، أو هل تدعو الحاجة إلى إعادة النّظر في هذه الأغراض؟
- هل من وسيلة منهجيّة تتيح جمع البيانات الآيلة إلى قياس التّائج، وهل هي موضع تنفيذ في بداية البرنامج؟
- من المولج بتقييم البرنامج؟ ومتى يجري تقييمه؟ وهل حُصّصت موازنة لهذا الغرض؟

## أساليب التدريب

### TRAINING METHODS

إذا كانت المهمة تقضي بتدريب الأعضاء والموظفين في الأنظمة الديمقراطية التامة، فالسؤال البديهي الذي يطرح نفسه هو التالي: ما هي طبيعة التدريب الذي يحتاجون إليه وما المقاربة التي تعكس أقصى درجات الفعالية؟ لا بد من الاستدلال على حاجات التدريب انطلاقاً من أهداف البرنامج. من المرجح أن يستعين البرنامج بمدربين من الخارج لإحياء ورشات العمل أو بالاستشارات المباشرة. كما يجوز أن يلحظ اصطحاب أعضاء أو موظفين في جولة دراسية، فيما سيحظى الموظفون المقيمون بفرصة استعمال خبراتهم في مجال التدريب وتقديم المساعدة التقنية.

يجب أن يراعي التدريب قواعد الاحترام التي تستدعي إحاطة عضو هيئة تشريعية منتحَب بما يستحقه من الإكرام. فسيكوّن الأعضاء المنتخبون حديثاً تصوّراً لحاجاتهم، غالباً ما يكون على تباين مع ما يجوز أن يؤمن به أيّ خبير من الخارج أو مع ما يقوى ربّما على تلبّيته من حاجات. لذا، لا بدّ من التعاطي مع هذه التباينات بطريقة لبقّة. يُذكر أنّ أفضل التزام ببرنامج تدريبيّ إنّما يتجلّى في بداية البرنامج، وهي مسألة يتناولها القسم ٤، المتعلّق بالشراكة والمحازبة.

لدى إعداد أيّ برنامج تدريبيّ، توقّف عند المنظّمات الأخرى الممكن أن تكون ملتزمة بشؤون البرلمان، وطبيعة التدريب التي تجريه أو تنوي إجرائه، لأنّ تنسيق الدورات التدريبية يصبّ في مصلحة الجميع. غير أنّه قد يتعدّر التأثير على ما تقوم به الوكالات الأخرى. فعندما تشرف إحدى الوكالات على تدريب الأعضاء فيما تتولّى وكالة أخرى تدريب الموظفين، من المحتمل أن يواجه العمل مع الأعضاء بعض العقبات في حال استحالة تطبيق برنامج تدريب الموظفين.

لدى تحديد مواعيد البرامج التدريبية، كورشات العمل، ومكانها، ومدّتها، لا بدّ من الأخذ بعين الاعتبار جدول أعمال أعضاء الهيئة التشريعية، وراحتهم، وحاجاتهم الأخرى إذا كان المقصود هو تأمين حضور كافٍ وفعالية قصوى.

### هل يمكن زيادة التدوات فعالية؟

ستشكّل التدوات (أو ورشات العمل) المعدة للأعضاء أو الموظفين جزءاً من البرنامج، كون التدوات تُعتبر وسيلة فعّالة للتدريب وتلقى رواجاً. ولكن يبقى الأهمّ هو اختيار الموضوع، والزّمان والمكان المناسبين لتنظيم التدوة. فإذا ما تبين للأعضاء والموظفين أنّ الموضوع يسترعي انتباههم وأنّ الترتيبات هي مؤاتية لهم، فلن يتأخروا عن حضور التدوة.

إنّ المقاربة الوحيدة لتنظيم ندوة ما تقضي باستهداف الأعضاء المنفردين استقطاباً لحضورهم، وإجراء مقابلات ما قبل انعقاد ورشات العمل، والاستفسار من المشاركين المحتَمَل حضورهم عن المواضيع التي يولونها عناية وعن الغايات التي ييغون تحقيقها، حرصاً على أن يترجم برنامج العمل اهتماماتهم وأن تستأثر الجلسة على انتباههم. قد لا تكون التّدوات مجدّية إن طالت، باعتبار أنّ الأعضاء يمكن أن يمتنعوا، مثلاً، عن متابعة ورشة عمل تمتدّ على ثلاثة أيام، وإن أبدوا استعداداً للمشاركة فيها مدّة يوم أو نصف يوم.

**تمارين تفاعلية.** فكّر مليّاً كيف يسعك أن تحمل المشاركين على الانخراط في التّدوات. فالسبيل الوحيد لإشاعة جوّ تفاعليّ في ورشة العمل إنّما يكمن في اللّجوء إلى دراسة حالات وسيناريوهات. من المحتَمَل أن تلقى هذه المقاربة نجاحاً باهراً إذا ما رفع المشاركون إلى قادتهم مجموعة توصيات تدعو إلى التّغيير، وعمل الموظّفون المقيمون على متابعة هذه التّوصيات. ففي غانا، تقبّل أعضاء اللّجنة برحابة صدر المشاركة في تمرين جلسة استماع صوريّة تنظر في مشاريع قوانين وشهادة افتراضية (أنظر دراسة حالة عن هذا المشروع في القسم 5).

**الانطلاق من التقاليد المحليّة.** كن واعياً لما يصلح تطبيقه، انسجما مع التّقاليد السّارية في البلد. ففي إطار برنامجِ نَظْم في اليمن دورات تدريبية لرؤساء اللّجان ونواب رؤسائها، دار في أمسية كلّ يوم، من الدورة الممتدّة على يومين، حوارٌ صريح في إطار يمنيّ تقليديّ (وهو كناية عن قاعة شاسعة مزينة بالنقوش، حيث يجلس المشاركون على وسادات مطروحة أرضاً). فاكسبت هذه المقاربة أهميّة خاصّة لأنّ التّدريب جرى في إطار مألوف بالنسبة إلى المشاركين الذين تقبلوه ولأنّ المناقشات حصلت بعيداً عن الشكليات.

**إشراك الأعضاء والموظّفين.** تمّ تنظيم التّدوات على نحو يمكّن الأعضاء والموظّفين من المشاركة في جلسات مشتركة أو منفصلة. ولإدماج الموظّفين في تدريب الأعضاء حسنة جمة، إذ يشيع جواً يخوّل الأعضاء والموظّفين التّفكير في إحداث تغييرات والتعرّف إلى سبل جديدة أو مطوّرة لإنجاز الأعمال، بحيث أنّ اطلاع الموظّفين على ما يكسبه الأعضاء من معارف، يمكّنهم من استباق احتياجات الأعضاء وتوقعاتهم بشكل أفضل. بالإضافة إلى ذلك، تعزّز الاجتماعات المشتركة التّواصل، طالما أنّ الأعضاء والموظّفين يتبادلون الخبرات. ولكن، تذكر أنّ حضور الآخرين يجوز أن يمنع الأعضاء أو الموظّفين من التّشاور بصراحة.

في المثال المتعلّق باليمن، تلى تدريب الأعضاء يوم كامل مخصّص لتدريب الموظّفين حصراً، الأمر الذي خوّل هؤلاء الاستفادة من الخبراء الذين تمّ استفادتهم لتدريب الفريق الأوّل، فأقدموا، أسوةً به، وبالتعاون مع المدربين، على تحديد احتياجات التّدريب المستقبلية واقترح التّوصيات الآيلة إلى تحسين خدمات الموظّفين.

## ماذا عن العمل مع مجموعات صغيرة وأفراد؟

يمكن إحراز نجاح باهر عند العمل مع مجموعات صغيرة وأفراد. ففي هذه الحالة، يتولّى الموظّفون المقيمون التّدريب أو يستعينون بمدربين تمّ استفادتهم من الخارج من أجل برامج أضخم. من حسنة تدريب المجموعات

الصغيرة، المصمّم ليلائم حاجات محدّدة، أنّه يبتعد عن الشكليات. كما يجوز أن يأخذ صفة تدريب متابعة يلي جلسة أوسع، ويركّز على المسائل المطروحة ضمن المجموعات الأكبر عدداً.

في ناميبيا، اجتمع مدرّب موظفي اللجنة والأبحاث بمدراء الموظفين الأرفع شأنًا، واستفاد من خبراته في شؤون الإدارة لمناقشة مفاهيم ونزعات جديدة. في الوقت ذاته، كان بمقدور أيّ مدرّب آخر في ورشة العمل أن ينتقد عمل أحد الموظفين المهتمين بإعداد رسالة إخبارية برلمانية.

تعدّ المشاورات التي يقوم بها أفراد ومجموعات صغيرة من الأنشطة الأجدى نفعاً. فصحيحٌ أنّها تتطلب الاتكال على منطق سليم لاختيار الموعد الأنسب الذي ستلقى فيه هذه المساعي التدريبية ترحيباً لدى الأعضاء أو الموظفين، ولكنها تشكّل مساهمة كبيرة لأنها تساعدهم على بت شؤون الساعة. فمعلومٌ أنّ مساعدة أيّ مجموعة صغيرة ممكنة دون إعلام مسبق فيما يستغرق تنظيم ندوة واسعة النطاق وقتاً طويلاً.

### ما الصفات المفترض أن يتحلّى بها المدرّب؟

بشكل عامّ، يعدّ المدرّب الأكثر فعالية هو التّظير - عضو هيئة تشريعية من دولة أخرى، لا يلبث أن يلمّ بالأوضاع السياسية المحلية ويقترح، من غير أن يكون أمراً ناهياً، مقاربات وممارسات يستمدّها من نظامه الخاصّ وتنطبق على الهيئة التشريعية النامية. قد يكون من المفيد للغاية الاستعانة بعضو من هيئة تشريعية تمرّ بمرحلة انتقالية، يُفضّل أن تكون قد بلغت درجة أكثر تقدماً، لأنّ الخبرات الممكن اكتسابها من أعضاء هيئات اصطدموا بعقبات مماثلة عند إرساء الديمقراطية لا تحصى ولا تُعدّ. فأعضاء الهيئة التشريعية في لاتفيا استفادوا كثيراً من أحد الأعضاء الهنغارين؛ وغالباً ما يكون أعضاء جنوب أفريقيا محط اهتمام كبير بالنسبة لأعضاء من جنوب أفريقيا وغربها .

لابدّ من وضع المدرّبين في جوّ الأغراض المنشودة من ورشة العمل، والدور الموكل إليهم ضمن الورشة، والبلد الذي سيعملون فيه، وهيئته التشريعية، وإطلاعهم على المشروع عموماً، لأنّ أيّ بيان معدّ بعناية حول أغراض البرنامج وأيّ كتيب توجيهيّ يمكن أن يبيّن بوضوح توقّعات المدرّبين، على أن يتمّ إعدادهما بالضرورة قبل البرنامج بمدة طويلة كي يتيسّر للمدرّبين الوقت الكافي لقراءتهما.

استعن بمدرّبين لتوفير معلومات تساعد البرلمانيين في تعزيز الديمقراطية. وإن كان إسداء المشورة يكون في غير محلّه في بعض الأحيان، فحريّ بالمدرّبين أن يقدّموا المعلومات بطريقة يكون لها وقع التصيحة، لمشاركين يطلبون منهم المشورة في معرض تنفيذ البرنامج. وفي حالات أخرى، يساعد المدرّبون المشاركين في ورشة العمل على اقتراح توصيات بداعي التغيير.

في ورشة عمل أقيمت في اليمن، شدّد المدرّبون على السبل المحتمل أن يتبعها رؤساء اللجان لكسب المزيد من المشروعية في عملهم، وتمكين هذه اللجان من إخضاع السلطة التنفيذية لمساءلة الهيئة التشريعية. وفي آخر جلسات ورشة العمل، وافق المشاركون على عدّة توصيات من المفترض إحالتها إلى قادة البرلمان للتشاور حولها.

**اختيار المدربين.** يتوقف نجاح البرنامج على إيجاد المدرب المناسب. ولكن، تذكر أن عضو الهيئة التشريعية البارع في تمرير مشاريع القوانين الخاصة به أو أبرز مدير موظفي الهيئات التشريعية قد لا يكون بالضرورة متحدثاً يجيد عرض المعلومات. من هنا، حاجتك إلى البحث عن مدرب متمرس في شرح المفاهيم بحيث لن يلقى جمهور المشاركين صعوبة في وضعها موضع تنفيذ.

درب عضو أسبق في الكونغرس برلمانيين بلغاريين على التعاطي مع المنظمات غير الحكومية. فلم يصعب عليه أن يستمد أمثلة من التجارب التي عاشها ضمن عمله مع هذه المنظمات، وما هو أهم من ذلك، أنه شاطر البلغاريين العبر التي خلص إليها. (راجع دراسة حالة عن إحدى تجاربه في القسم ٧).

يصلح اعتماد الأكاديميين المحليين كمدربين. مثلاً، كُلف أستاذ جامعي بالتمهيد لبرنامج لتدريب موظفين ناميبيين فوضع تاريخ الدولة التشريعي ضمن سياق يتكيف مع حاجات موظفي البرلمان الجديد. كما تمت الاستعانة بأساتذة جامعيين لتدريب موظفي الهيئات التشريعية الوطنية والإقليمية في جنوب أفريقيا على أسس البحث.

**المدربون كفريق موارد.** يخرج المدربون، بمعظمهم، على أثر المشاركة في برنامج ما، باهتمام متزايد- وتعاطف مع- البلد، وبرلمانه، والبرنامج. لذا، استمر في الاستعانة بهم على أساس رسمي أو غير رسمي.

فبصورة غير رسمية، يجدر بك الاتصال بهم لطلب المزيد من المعلومات والمشورة. ولكن، هذا لا يلغي ضرورة تشكيل فريق موارد بشكل رسمي أكثر. إذ بموجب هذا النظام، سيوافق المدربون على تقديم استشارات إلى البرنامج، فيساعدون على الإجابة عن أسئلة محدّدة يطرحها نواب، وتقييم التقدّم الذي يحرزه البرنامج، وتعيين مدربين آخرين.

تشكّل فريق موارد بعد أن كانت مجموعة من سبعة أعضاء في برلمان جنوب أفريقيا، وعضوين في هيئات تشريعية محلية من الدولة ذاتها، وعضو في البرلمان الناميبى قد شاركت في بعثة إلى إيرلندا والمملكة المتحدة لدراسة آداب العمل. تحدّثنا عن هذا الفريق بالتفصيل في القسم ٨ المتعلّق بشؤون سنّ القوانين.

### أين يصلح عقد الدورات التدريبية؟

ليس من السهل اختيار موقع لبرنامج تدريبي. إذا كانت ورشة العمل معدّة لأعضاء هيئات تشريعية هم رؤساء لجان، فمن الأنسب على ما يبدو عقد الدورة في مقرّ البرلمان. غير أنّ الاتصالات الهاتفية، والأعمال الخاصة، وما عداها من شؤون قد تصرف انتباه أعضاء الهيئة التشريعية في حال انعقاد الدورة في هذا المقر، بحيث لا يستحوذ المدربون على انتباههم. نذكر، على سبيل المثال، أنّ أحد البرامج في اليمن اتخذ مقراً له في مجلس النواب، فاعتبره الأعضاء كاجتماع عاديّ يقرأون فيه، ويتبادلون الأحاديث، ويسرحون ويمرحون على راحتهم. من جهة أخرى، إذا انعقدت ورشة العمل بعيداً عن العاصمة، قد يمانع مشاركون محتملون تكبد عناء السفر. في هذه الحالة، يُستحسن استبدال هذا الموقع بأيّ فندق محليّ.



لا بدّ من أن يكون مكان التدريب مرتبطاً بأغراض البرنامج. فإذا تمحور التدريب حول العلاقة مع الناخبين، من الأنسب إجراؤه بعيداً عن العاصمة، لما في هذا الخيار من حسنات جمّة. فهو يتيح للأعضاء فرصة عقد لقاءات مع الناخبين والأطّلاع منهم مباشرةً على شؤونهم وشجونهم، ويسمح لهم بعقد اجتماع عامّ خارج البرلمان، كما يجيز للناخبين أخيراً أن يراقبوا اللجان البرلمانية وهي تمارس عملها. يُشار إلى النجاح الكبير الذي أحرزه برنامج مماثل جرى تطبيقه في غانا حول العلاقة مع الناخبين (أنظر دراسة حالة عن هذا المشروع في القسم ٧).

## ما هي أنواع التدريب التي من المرجح أن يتولّاها الموظفون المقيمون؟

يتحلّى الموظفون المقيمون بمواصفات المستشارين الدائمين. فسيقوم عملهم، في جزء كبير منه، على تدريب المجموعات الصّغيرة أو الأفراد وتقديم المساعدة التقنية لهم، وسيحظون بإمكانات هائلة، تبعاً للخلفية التي يتحدّرون منها وطبيعة علاقتهم بالبرلمان. وبمقدور الموظّفين المقيمين أن يساعدوا أعضاء الهيئة التشريعيّة في رصد موادّ الموارد، وتيسير تواصلهم مع نظرائهم في البلدان الأخرى، وتقديم المساعدة في مجالات معيّنة كإعداد جدول الأعمال.

تقضي إحدى مهمّات الموظّفين المقيمين بأن يحدّدوا الوقت المناسب لاستقدام مدرّب من الخارج. ففي مقدونيا، أنجزوا مسبقاً كلّ العمل المتعلّق بدراسة نقدية لنظام التّوظيف في البرلمان. وإذ تمّ استقدام مستشار لإجراء دراسة نقدية مستقلة، رحّب الأعضاء بدراسته وكانّهم هم الذين فوّضوه بإجرائها وبادروا سريعاً إلى الالتزام بالتوصيات (أنظر دراسة حالة عن المشروع في القسم ٩).

في مالاوي، تعاون الموظفون تعاوناً وثيقاً مع الأعضاء في سبيل إعداد كتيّب حول العلاقة مع الناخبين (أنظر دراسة حالة حول المشروع في القسم ٧). فبوسع هؤلاء الموظّفين، في مجال ورشات العمل التدريبيّة، أن يعطوا صورةً عامّة في الافتتاحيّة ويعملون على تشييط النقاش الدائر بين المشاركين حول ما اكتسبوه من معلومات وما يعتبرونه ضرورياً للتدريب في المستقبل.

غالباً ما يتمّ الاستعانة بموظّفين مقيمين لتوفير معلومات مقارنة، لأنّ أعضاء الهيئة التشريعيّة، على الرغم من رغبتهم في استنباط أفكار مبتكرة، يتمسّكون بنماذج يصلح تطبيقها. لذا يتعيّن عليك أن تستعين بموظّفي المكتب الأمّ في سبيل إعداد جداول مقارنة وأمثلة مفيدة.

## ماذا عن البعثات الدراسيّة؟

يمكن أن يشكّل إرسال أعضاء من بلد ما للاطّلاع على شؤون الهيئة التشريعيّة في بلد آخر أو إجراءاتها وسيلة تدريب مكلفة، لكنها فعّالة. فهذه الرّحلات لا تضمّ عادةً أكثر من اثني عشر عضواً ولا تدوم أكثر من ١٠ أيام، وتحقّق البعثات الدراسيّة توافقاً حول إحدى المسائل. لوحظ أنّ إرسال أعضاء من الهيئة التشريعيّة في جنوب أفريقيا، موكلين بمهمّة وضع مدوّنة قواعد سلوك لأعضاء الهيئات التشريعيّة، ضمن بعثة دراسيّة إلى إيرلندا والمملكة المتّحدة،

قد أتاح لهم الالتقاء بمجموعة خبراء تمّ إشراكها مؤخراً في إعداد مدوّنة مماثلة في بلدهم الأمّ. وساعدت هذه البعثات البرلمانيّين أيضاً في التغلّب على الخلافات الحزبيّة عبر الإتيان بهم إلى محيط حياديّ. يُضاف إلى هذه الفوائد فوائد جانبية أخرى، نذكر منها توطيد العلاقات بين أعضاء من عدّة أحزاب وخلق تواصل مستمرّ بين كافة البلدان.

إذا تقرّر إرسال بعثات دراسيّة بالتزامن مع نشاطات أخرى، فإن آثاراً قويّة مضاعفة ستترك بصماتها قبل البعثة وبعدها. فمعروف أنّ البعثات الدراسيّة تتقّف الأعضاء، وتحفّزهم، وتعزّز قدراتهم.

**التخطيط المسبق.** قبل اقتراح إرسال بعثة دراسيّة، إحرص على استعراض الأغراض بوضوح، وتأكد من أنّ المشاركين يفهمون أغراض البعثة ونمط عملها، عن طريق إطلاعهم على اختصاصات البعثة وتزويدهم بمسوّدة عن جدول أعمالها قبل فترة طويلة من سفرهم. فيكتسب هذا التدبير أهميّة بالغة إذا كان اقتراح إرسال البعثة صادر عن البرلمان. من المحتمل أن يكون لقادة البرلمان أو للمشاركين في البعثة مصالح غير معلنة أو قد يعربون عن موافقتهم على البرنامج من غير الالتزام به فعلياً.

**البلدان المفترَض زيارتها.** تأكد من أنّ البلد المضيف يعزم على إمضاء الوقت مع المجموعة. فإذا كان هذا البلد على موعد مع عدد كبير من الزوّار، فيإمكانه أن يقدم عرضاً "معلّباً" أو يوحى إلى الوفد بأنّه إلزاميّ. لذا، ينبغي أن تتّصل بشخص مرجعيّ في البلد، يساعدك في إتمام الاستعدادات اللوجستيّة وتنظيم البرنامج. ففي أحسن الحالات، تلجأ إلى مكتب فرعيّ في البلد الذي تقصده؛ وإلاّ تجد في أحد مدربيّ ذاك البلد خير من يساعدك في تنظيم بعثة دراسيّة. في أيّة حال، سيكون من الضروريّ الاستعانة بموظّفين تم تعيينهم مسبقاً للتحقّق من أنّ الاستعدادات اللوجستيّة هي على قدم وساق وللتثبّت من المواعيد المحدّدة.

لما كان اختيار البلدان المفترَض زيارتها يتطلّب إجراء أبحاث واستشارات مسبقة مع البلد المضيف، فبات ضروريّاً أن تبحث عن القواسم المشتركة بين البلدَيْن المشار إليهما أعلاه. هل القواسم المشتركة بينهما تسهّل على المشاركين الاستفادة من خبرات المستضيفين والعكس بالعكس، أو تقوم بينهما منافسة قد تشكّل عائقاً محتملاً في وجه اكتساب أيّ معرفة؟ من شأن برلمان أيّ بلد أن يشكّل مثلاً أعلى يحتذي به برلمان آخر، ولكن إن تباينت وجهات النظر لدى الأعضاء، فلن يبدو استعداداً للإصغاء إلى الآخر أو الاستفادة من خبرته.

أمّا إذا كان البلد الخاضع للمراقبة قد مرّ بتجارب مماثلة ونجح في إدخال إصلاحات، فلن يتورّع المشاركون في البعثة عن التمثال بها. في هذه الحالة، لن يتوانوا، عند عودتهم إلى الديار، عن اقتراح اتّباع الإجراءات التي عاينوها وتطبيقها.

عند إرسال البعثة الدراسيّة إلى الولايات المتّحدة، لا يغيبن عن ذهنك أنّ المجموعة قد ترغب في زيارة الكونغرس والدوائر الحكوميّة. بيد أنّ هذه المؤسسات قد لا تكون على صلة وثيقة بالموضوع، نظراً إلى ضخامتها



وكون موظفيها هم على مستوى رفيع من التخصص، وقد لا يكون للمجموعة حرية الوصول إليها. ففي بعثة دراسية لأعضاء الهيئة التشريعية في جورجيا، لم يلق هؤلاء من يزودهم مسبقاً بالمعلومات لشدة انشغال المقدمين في الكونغرس، الذين لم يقرأوا، بغالبيتهم، المواد التوجيهية سلفاً. فاستفاد هؤلاء الأعضاء أكثر ما استفادوا من الوقت الذي أمضوه مع الهيئة التشريعية في الولاية (أنظر دراسة حالة حول المشروع في القسم ٦).

**من يجب أن يشارك.** كوّن فكرة واضحة عن الأشخاص المفترض أن يشاركوا في البعثة الدراسية، بالنظر إلى من يغلّ منافع أكبر من الجولة، ومن يحسن أن يتشاطر المعلومات مع زملائه، ومن يعمل جاهداً على تطبيق إصلاحات مستوحاة من الجولة، ومن يقيم توازناً سليماً بين الأحزاب والمصالح. ولكن، تنبّه إلى أن تحديد الأشخاص المفترض أن يقوموا بالجولة قد يتطلب التفاوض مطوّلاً مع قادة البرلمان.

**تحديد جدول الأعمال واختيار المقدمين.** لدى وضع جدول الأعمال، أدرس بعناية عدد المواضيع الواجب إدراجها في هذا الجدول، والسبل الكفيلة بتوطيد صلة البرنامج بتلك المواضيع، لأن اعتماد جدول أعمال ضاغط يثير مشكلة خطيرة. فإنجاز كثير من النشاطات في فترة وجيزة لا يترك للمشاركين متسعاً من الوقت لاستيعاب المعلومات التي يتلقونها، بينما يوحي إليهم هدر الوقت بأن البرنامج يخلو من الجدوية.

إن اختيار المقدمين المناسبين والتأكد من أنهم يفهمون أهداف البعثة الدراسية هو على نفس القدر من الأهمية أيضاً، لأنه يصعب على الأعضاء استيعاب بعض المعلومات. فإذا كان الموضوع يتعلّق بالاختلاف بين عملية إعداد الموازنة الفدرالية وإعداد الموازنة في حكومات الولايات والحكومات المحلية داخل الولايات المتحدة، قد يختلط مفهوم مستويات الحكومة على الزائر على نحو يشوش أفكاره. لذا عليك أن تتأكد من أن المقدمين يدركون طبيعة المعلومات التي تبغى المجموعة اكتسابها، ومن أنهم على اطلاع أولي ببنية البرلمان وحاجاته.

كن مرناً وأجر تعديلات على البرنامج إذا أصيب بخلل ما. من غير المستبعد أن تلاحظ، في معرض البعثة الدراسية، أن موضوعاً معيناً أثار اهتمام المجموعة. في هذه الحالة، حاول تنظيم عرض متابعة ضمن جدول الأعمال للاستفاضة في الموضوع. أما إذا أبدت المجموعة شيئاً من اللامبالاة حيال الموضوع، فيستحسن عرضه بشكل مقتضب عوض إضاعة وقت المقدم.

لا تكف عن التفكير، طوال عمل البعثة، في السبل الكفيلة بوصف الجولة ضمن التقرير المقدم بهذا الصدد، راصداً المواضيع التي لاقت اهتماماً خاصاً من المشاركين، من دون إغفال الدعابات التي أطلقوها. جديرٌ بك أيضاً أن تدرس عملية المتابعة حتى قبل أن تبدأ الرحلة، مستفسراً من المشاركين عن الأنشطة التي يصلح تنفيذها عند العودة إلى ديارهم. ساعدهم على تحديد السمات التي تتميز بها البعثة. نذكر أن مجموعة من أعضاء الهيئة التشريعية في مدغشقر كانت على موعد مع مؤتمر صحفي فور عودتها من بعثة دراسية قادتها إلى جنوب أفريقيا وناميبيا، الأمر الذي شجعها على التفكير، طوال الرحلة، في الرسالة التي تبغى نقلها عند العودة إلى الديار.

## هل الالتحاق ببعثات إلى الخارج أو التدريب الداخلي هما من الفرص المتاحة أمام الموظفين؟

يشكّل التدريب الداخلي أحد الخيارات المتاحة تحديداً أمام الموظفين. فيدوم هذا الالتحاق عادةً من سنة إلى ثمانية أسابيع، وتكون الغاية منه إطلاع المشاركين على شؤون المؤسسة، بحيث يتسنى لهم العودة بأفكار يطبقونها في ديارهم. ولكن الأهمّ هو العثور على هيئة تشريعية مضيئة تنعم بمراكز شاغرة تستوعب الموظفين أو إجراءات تخوّل الزائر اكتساب خبرات، وتنعم كذلك بموظفين لا يبخلون في تكريس بعض الوقت والاهتمام إلى الزائرين.

إبحث عن هيئات تشريعية ضمن الولايات إذا كان الموظفون سيلتحقون بمؤسسات داخل الولايات المتحدة، مما يحتم عليك أن تجري اتصالات مع الهيئة التشريعية، ربّما عن طريق إسناد مهمة التدريب إلى أحد موظفيها. فالمضيف الذي سبق له أن زار بلد المتدرب يكون ملماً إلى حدّ ما بثقافته واحتياجات مؤسساته.

أوكل إلى أحدهم (أكان موظفاً في الهيئة التشريعية أم موظفاً مساعداً) مهمة اتخاذ التدابير اللوجستية، بدءاً بشؤون الإقامة وصولاً إلى تأمين بطاقات الباص. ولا ضير من إلحاق متدربين معاً بالهيئة التشريعية، عند الإمكان.

أعدّ ترتيبات البرنامج مع المضيف، مع الحرص على أن يفني البرنامج بمتطلبات المتدرب ويأتي على قدر توقعاته، وعلى توزيع المسؤوليات بوضوح. ثمّ ضع نظام اتصالات يواكب البرنامج خطوة خطوة. وفي هذا الإطار، إاعتمد ستّ ناميين تمّ تعيينهم في ثلاث هيئات تشريعية ضمن الولايات وسيلة اتصال قضت باجتماع أعضاء الفريق في منتصف برنامج التدريب كي يتسنى لهم أن يتشاطروا ما اكتسبوه من معلومات ويتوافقوا على ما ينوون إنجازه في الفترة المتبقية. (أنظر دراسة حالة عن المشروع في القسم ٩).

حدّد المعايير المعتمدة في تقديم التقارير، كي يتمكن المتدربون من أن يصفوا بوضوح المعارف المكتسبة من البرنامج وكيفية تطبيقها عند عودتهم إلى الديار. واطلب أخيراً من المضيف أن يمنّ عليك بتقييم.

## أعتبر المساعدة المقدّمة في شؤون التشريع جزءاً من التدريب؟

قد يحتاج البرلمان إلى مساعدة في صياغة فحوى القوانين، كما يحتاج الأعضاء إلى مساعدة في إيجاد تشريعات نموذجية، ودراسات مقارنة، وتحليل حول قوانين تسري في بلدان أخرى، فضلاً عن تحليل عن مشاريع قوانين محالة إلى البرلمان. فبإمكان الموظفين المقيمين أن يدربوا موظفي البرلمان على سبل رصد التماذج التشريعية وطرق إعداد التحاليل. بالإضافة إلى ذلك، يستطيع الموظفون المقيمون أن يساعدوا الهيئات التشريعية في استدرار معلومات عن مشاريع القوانين من خبراء يُستقدمون من داخل المجتمع، وأن يشجّعوا الأعضاء على الاتصال بهم مباشرة أو عقد جلسات استماع يستعرض فيها الخبراء وجهات نظرهم. إذا كانت مشاريع القوانين تتناول مواضيع مرتبطة بالديمقراطية، كموضوع الانتخابات أو قانون حرية الإعلام، فبوسع الخبير المقيم (وبمساعدة من المكتب الأمّ) أن يقدم معلومات مقارنة قيمة عن المعايير الديمقراطية المتعلقة بهذه المواضيع.

يُتيح التدريب فرصة أخرى تتمثل بعقد اجتماع بين الأعضاء ووزراء الحكومة بغرض البتّ في تفاصيل القوانين. قد يتطلّب ذلك جلسة هي أشبه ما تكون بجلّسة استماع لجهة أنّ الخبراء المولّجين بالموضوع يسهّلون التّقاش بين سائر الأطراف. من المعلوم أنّ هذه المقاربة تعزّز أشكال التّواصل بين الأعضاء والوزراء، وتفعّل أيّ سياسة عامة جيّدة. ففي النيبال، وفي خطوة حاسمة سبقت تنفيذ مدوّنة سلوك، جرى عقد ورشة عمل ضمّت ١٥٠ عضواً، وممثّلين عن الحكومة، ومنظّمات غير حكوميّة، اطّلعوا فيها على سبل تطبيق هذه المدوّنات بشكل ناجح في بلدان أخرى (أنظر دراسة حالة عن هذا المشروع في القسم ٨).

يُعتبر تدريب الأعضاء والموظّفين على اعتماد مقاربة نقدية في قراءة مشاريع القوانين وتعديلها مسعىً يستحقّ العناء. فقراءة أيّ مشروع قانون تختلف عن قراءة مقالة صحفية، إذ تتطلّب الحرص على استخدام المصطلحات كافة استخداماً صحيحاً، بما يستدعي الطّعن في صحّة الكلمات المبهمة كلّها وإيضاح أيّ ملاحظات. وبالتالي، ينبغي عليك أن تظهر إلى الأعضاء والموظّفين أهميّة عدم التّسليم بصحّة الكلام، إذا كانت تنقصهم الخبرة في قراءة النّصوص قراءة نقدية، لا بل عليك أن تبيّن لهم أنّ تحليل مشاريع القوانين لا يتطلّب بالضرورة التّمع بخلفية قانونية.

في حال أبدى البرلمان اهتماماً بوضع مشاريع قوانين بصورة مستقلة، فقد تُسّح الفرصة لتدريب الأعضاء والموظّفين على صياغتها. فقد اتّضح لمدرّبين ضمن برنامج تدريبيّ في غانا، حيث برز اهتمام بمشاريع القوانين التي اقترحها أعضاء من القطاع الخاص، أنّ الأعضاء لا يثقون تماماً بأنّ الموظّفين يعتمدون تطبيق مقاصدهم في معرض صياغة هذه المشاريع. إذاً، يتطلّب هذا الخلل إجراء تدريب أساسيّ حول سبل كسب الثّقة بالموظّفين وتعزيزها.

## أنقوم المساعدة التقنية مقام دورة تدريبية؟

يمكن اعتبار تقديم المساعدة التقنية شكلاً من أشكال التّدريب، إذ تساعد أعضاء الهيئة التشريعية في رصد القوانين الفعّالة، وتمرّينهم على قراءتها بحسّ نقديّ، وتحثّهم على الاستفادة من موظّفيهم ومن خبرات جماعاتهم للعثور على مشاريع قوانين نموذجية وتحليلها.

ويؤخذ التّدريب كذلك شكلاً آخر من أشكال المساعدة التقنية. فإذا كان البرنامج يرمي إلى تقديم المساعدة في تطوير أيّ مكتبة، أو مكتب أبحاث، أو أيّ مؤسسة أخرى، فسيحتاج الموظّفون إلى التّدريب في حال تعيّن على المكتب القيام بدور متواصل ضمن البرلمان. ففي غويانا، تبيّن أنّ سبب فشل برنامج تطوير المكتبة هو عائد إلى أنّ البرلمان لم يبادر إلى تنفيذ الاتّفاق القاضي باستخدام موظّفين للمكتبة (أنظر دراسة حالة عن المشروع في القسم ١٠). من المحتمل أن يحتاج الأعضاء أيضاً إلى دورة تدريبية حول تشغيل مؤسسة ناشئة حديثاً أو تشهد توسّعاً.

وعلى غرار المساعدة المقدمة إلى المكتبات، إن أي برنامج متعلق بتكنولوجيا المعلومات يتطلب بعض التدريب. فقليلة هي المنافع المكتسبة نتيجة شراء أجهزة كمبيوتر تترجع على المكاتب، إذا كان يفتقر الموظفون إلى التدريب على استخدامها. فلعلهم يحتاجون إلى التدريب في عدة مجالات، بدءاً بالتمرّن على كيفية الطبع وصولاً إلى طريقة استخدام برامج النّشر المكتبيّ. ففي منطقة أفريقيا الجنوبية، تمّ ربط برنامج المساعدة على استخدام الكمبيوتر بتوفير التدريب وباستراتيجية حول سبل دعمه (أنظر دراسة حالة عن المشروع في القسم ١١).

### ما الأسئلة المفترضة طرحها قبل الشروع ببرنامج تدريبيّ؟

- هل أتضح نوع المقاربة التعليميّة التي تناسب البرلمان، انطلاقاً من التّقاليد التي يعمل بها، ومن ثقافة البلد وتاريخه؟
- هل تمّ تحديد وسائل التّدريب، بدءاً بورشات العمل وصولاً إلى البعثات الدراسيّة، وهل من خطة لاختيار أنسبها؟
- هل تمّ تحديد ما يعوز الأعضاء والمدريين من دورات تدريبيّة تحديداً واضحاً؟
- هل يستحوذ البرنامج التدريبيّ على اهتمام قادة البرلمان؟
- هل يتقبّل أعضاء الهيئات التشريعيّة الخضوع للتّدريب جنباً إلى جنب مع موظّفين يعملون لديهم؟
- ما هي المواقع التي تصلح لورشات العمل التدريبيّة؟ ومتى يجدر عقد ورشة عمل في مقرّ البرلمان؛ ومتى يصلح تنظيمها خارج البلدة؟
- أتمّ التعرّف إلى المدريين والمشاركين المحتملين؟

## الشراكة والمحاكاة

### PARTNERSHIP AND PARTISANSHIP

هل من تناغم بين أغراض البرنامج التي يضعها الموظفون المقيمون وتلك التي تحددها رئاسة البرلمان أو قاداته؟ يشدد البرنامج على توطيد الديمقراطية بالتزامن مع تعزيز قدرات المؤسسة. وبما أن رئيس الهيئة التشريعية وقادتها يعملون في محيط سياسي، فمن شأن علاقات النفوذ القائمة مع الأحزاب السياسية المتعددة والسؤون السياسية الخاصة أن تؤثر على أولوياتهم.

هل من توافق بين هذه المصالح؟ أيمن أن ينجح تطبيق البرنامج من غير أن يحظى بدعم الرئيس؟ أتستطيع أيّ مذكرة تفاهم أن تساهم في الحفاظ على استقلالية أيّ برنامج مع ضمان الحصول على دعم الهيئة التشريعية؟ كيف يمكن تنسيق أيّ برنامج خاصّ مع البرامج التشريعية الأخرى والوكالات المانحة الأخرى. لا بدّ من معالجة هذه المسائل وسواها عند عقد اتفاقات الشراكة.

### مع من يجب العمل؟

يجب أن يتمحور الغرض حول نسج علاقات مع مجموعة من القادة السياسيين ورؤساء الموظفين الذين سيدعمون البرنامج، بحيث تستوجب أولى المهام التي يضطلع بها أيّ موظف من الموظفين المقيمين العاملين على مشروع جديد تحديد الأشخاص الجائز التواصل معهم. في ما يخصّ الشركاء، كالمنظمات غير الحكومية، أو الوكالات المانحة أو الوكالات المعنية بالبرنامج، من المحتمل البتّ في هذا الشأن في اقتراح المشروع. أمّا بالنسبة إلى أعضاء الهيئات التشريعية وموظفي البرلمان، فلا يجوز اتخاذ هذا القرار إلا بعد تقدير احتياجات البرلمان وتحديد أهداف المشروع تحديداً واضحاً.

أشرك القادة الذين يكون دعمهم ضرورياً لتنفيذ المشروع. وتبعاً للمشروع، قد يتمثل هؤلاء القادة برئيس البرلمان، وزعيم حزب الأكثرية والأقلية، ورؤساء اللجان، ورؤساء الموظفين، وسواهم من القادة. إنّه لمن الصعب العثور على قادة يبدون إقبالا على البرنامج ويقدمون له الدعم. أمّا النقطة الأهم، فتكمن أخيراً في حرية الحصول على دعم الذين يسعهم إتاحة الفرص للمبادرات.

### إلى أيّ مدى يعتبر دور رئيس البرلمان محورياً؟

من المحتمل أن يرغب رئيس المجلس<sup>٢</sup> في إنشاء برلمان قويّ ومستقلّ، فهذه الرغبة تتماشى تماماً مع غرض تعزيز قدرات البرلمان. عندها تقتضي المهمة التأكد من أن البرنامج يواظب على تحقيق أغراضه الديمقراطية ولا يتنافى مع رؤية الرئيس.

إذا رأى رئيس المجلس أن دوره ينحصر في التأكد من أن البرلمان لا يعترض سبيل السلطة التنفيذية، فسيصطدم

<sup>٢</sup> مع أن هذا المصطلح يعود إلى "رئيس الهيئة التشريعية" في هذا الدليل، فهو يشير إلى أيّ رئيس آخر.

أيّ برنامج بمجموعة مختلفة من التحديات. وإذا لم يتعهد رئيس المجلس بتعزيز قدرات البرلمان الديمقراطيّة، فادرس احتمال العمل مع غيره من القادة.

لا شكّ في أنّ تأييد رئيس المجلس يقدم مساعدة قيمة ويسهل كثيراً الوصول إلى الأشخاص، لأنّ هذا الدعم يشجّع الأعضاء والموظفين على حضور البرامج والمشاركة فيها. لذا، إسع إلى توطيد العلاقة مع رئيس المجلس من خلال تزويده بمعلومات محدّدة حول موضوع يحظى باهتمامه مثلاً، وتساوّر معه بشأن إعداد جدول الأعمال. في أحسن الأحوال، سيكوّن الرئيس رؤية معيّنة حول تنمية قدرات المؤسسة على المستوى الديمقراطيّ، وسيقدم دعماً فعلياً إلى البرنامج، فضلاً عن كونه سيشكّل مصدراً قيماً ومستشاراً له، على غرار ما حصل في ناميبيا.

مع أنّه يصلح تطبيق أيّ برنامج من غير أن يحظى بدعم رئيس المجلس، فهل الحالات التي يعدل فيها الرئيس عن تقديم الدعم جديرة بالاهتمام؟ ولعلنا نجد في أوكرانيا حالة ملفتة للانتباه. ففيما كانت مشاعر الرؤساء الأسبقين متناقضة حيال البرامج، صعب الرؤساء الجدد العمل من الناحية اللوجستية من خلال تقييد وصول الأجانب إلى مقرّ البرلمان. فأثنى البرنامج ليعزّز العمل مع التّنظيمات الحزبية، بحيث انتفت الحاجة فعلياً إلى رئيس المجلس، كون هذه التّنظيمات هي التي توافق على جدول الأعمال، والمواعيد، والاستعدادات اللوجستية المتعلقة بالبرنامج. وبالتالي تحقّق البرامج، التي تعقد جلساتها خارج مقرّ البرلمان، نجاحاً نسبياً.

قد يحتاج أحدهم بأنّ بعض البرامج، كتلك المنفّذة في أوكرانيا، تضاهي بأهميتها البرامج المطبّقة في البلدان التي يبدي فيها رؤساء المجالس ودية. والسبب في ذلك يعود إلى أهمية تأييد ديمقراطيين طموحين يعملون جاهدين من غير أن يحظّوا بمساعدة رؤساء البرلمان. بما أنّ النتائج التي يحققونها ليست بذوي شأن، فسيحتاجون في عملهم إلى قوّة دعم كبيرة. غير أنّ المساهمة في التّنمية الديمقراطية تبقى على جانب من الأهمية.

وإن لم يبدِ رئيس المجلس أيّ دعم أصلاً، فلا تنعدم الوسائل التي تيسّر التعامل معه. فقد تمّ استخلاص العبر من أحد المشاريع الذي توقّف العمل به، ولعلّ السبب في ذلك، يعود، في جزء كبير منه، إلى انكفاء رئيس المجلس عن تقديم الدعم له. لعلّه كان يجدر مثلاً أن يُطلّب منه عقد المزيد من ورشات العمل، أو يتمّ إطلاعه باستمرار على المسائل الهامة المرتبطة بمجمل أنشطة المشروع. فلو أُسند إلى رئيس المجلس المزيد من المسؤوليات الرسمية، لجاز استدرجه أكثر إلى البرنامج، أقلّه بما يتيح إلى الأعضاء الآخرين الاستفادة من فرص التّدريب على توطيد ديمقراطية.

حدّد ما ينبغي رئيس المجلس اكتسابه من العلاقات القائمة، ولا تخبّي أيّ مفاجآت. بل ادع رئيس المجلس إلى حضور سائر الاجتماعات، وإن كنت على يقين بأنّه لن يحضرها. مراعاةً للبروتوكول، لا ترسل شخصاً أدنى مرتبة لحضور جلسات استخلاص المعلومات أو نقل رسائل إن كان لن يلقى الترحيب اللازم.

أدرس احتمال الاستعانة بلجنة استشارية، على غرار ما حصل في النيبال، حيث تضمّ لجنة توجيهية أمين سرّ رئيس المجلس (المعيّن لاعتبارات سياسية). فهذه اللّجنة التي تجتمع بشكل مكثّف تستطيع أن تضع رئيس المجلس في صورة ما يجري من غير أن تهدر وقته الثمين. يُشار إلى أنّ اللّجنة الاستشارية المعنية ببرنامح في ناميبيا تضمّ رئيسي المجلسين معاً.

إذا كان رئيس المجلس تعوزه الخبرة أو يرغب في الاطلاع على كلّ ما يجري على صعيد البرنامج، فلا تتوان عن تزويده بأخر المعلومات، من غير أن تجيز له التحكّم بالبرنامج، إذ لا ينبغي أن يتمتّع باستخدام حقّ الفيتو ضدّ مختلف جوانب البرنامج مهما كان لدعمه من أهميّة. فإشراك رئيس المجلس بصورة ناشطة في سائر المشاريع ووضعه دوماً في أجواء ما يجري ضمن البرامح، إنّما هو دليل على التزامه بها، على ألاّ يكون محتمماً أو متوقّفاً طلب موافقته على تنفيذها.

## ماذا عن القادة الآخرين؟

يجري عادةً إشراك قادة آخرين إلى جانب رئيس المجلس، على نحو قد يستلزم الحصول على مشروعية المعارضة. واليمن تشكّل ظاهرة فريدة من نوعها، باعتبار أنّ رئيس المجلس ينتمي إلى حزب المعارضة الأساسي، ونائبه الرئيس إلى الحزب الحكومي، فيما ينتمي الثالث أيضاً إلى حزب صغير آخر من أحزاب المعارضة. وفي مثل هذا الوضع، كان لا بدّ من الاتّكال على قدر كبير من الإبداعية السياسية من أجل الحفاظ على علاقات طيبة بين الحكومة والمعارضة.

إجتهد في إبداء درجة عالية من الانفتاح حيال قادة سائر الأحزاب (الشفافية)، مطلعاً إيّاهم على ما تمّ إنجازه لمصلحة الأحزاب الأخرى، واحرص على أن تتحمّس جميع الأحزاب هذا الانفتاح. فمن حسنات الشفافية أنّها تبعد طيف المؤامرات السياسية، لأنّ التعامل بروية مع كافة الأحزاب من شأنه أن يشيع جوّاً من الثقة مع جميع الأطراف. وبموازاة ذلك، عليك أن تتفادى تأليب الأحزاب على بعضها بعضاً. نرى، في جورجيا، مثلاً، أنّ الأقلية لا تُحاط علماً بجوهر العمل الاستراتيجي القائم مع الأكثرية، والعكس بالعكس، مع أنّ الانفتاح التامّ هو جلّ ما يهّم عند التقدّم باتجاه تحقيق هدف مشترك.

يوفّر رئيس الموظفين أحياناً أفضل السبل لإحراز النّجاح. ففي غويانا، قاد تقييم استراتيجي بخصوص الأشخاص الجدير العمل معهم إلى اختيار رئيس الموظفين في الهيئة التشريعية، إذ رأى فيه الجميع شخصاً غير متحزّب ضمن برلمان تستبدّ فيه الانقسامات، فضلاً عن أنّ كافة الأطراف كانوا يكتّون له فائق الاحترام. وفي مالاي، يشكّل الرئيس وأمين المجلس المرجعيّن الأساسيين للاتّصالات، لأنّ أدوار الأعضاء والموظفين تتداخل كثيراً في إطار البرنامج التدريبيّ.



## كيف يمكن صون استقلالية البرنامج؟

يشير الاستمرار في التحكم بالبرنامج بالتزامن مع وضع آلية تؤمن حرية التصرف به مشكلة شائعة، إذ قد تسعى رئاسة الهيئة التشريعية إلى التدخل على نحو يعطل تنفيذ البرنامج.

تستوقفنا إحدى الحالات حيث أجرى نائب الرئيس في اللحظات الأخيرة تعديلاً في قائمة المدعوين إلى إحدى ورشات العمل، مضاعفاً عدد المشاركين من دون أي اعتبار إلى جدول الأعمال وعدد المدربين الذين يستعين بهم البرنامج. كان بالإمكان تحاشي هذا الوضع، لو انعقدت ورشة العمل خارج الموقع عوض انعقادها في مبنى البرلمان. وفي هيئات تشريعية أخرى، تسبب تدخل الرؤساء بتأخير البرامج، على نحو أثار مشاكل على صعيد إعداد جدول الأعمال وإرسال التبليغات. لذا يتعين عليك أن تستعيض عن هذه الخطط بخيارات إيجابية.

كما تثار مسألة الاستقلالية، الممكن أن تشكل مسألة حساسة، عند تشكيل البعثات الدراسية، خصوصاً إن كان الرؤساء يؤمنون بحقهم في اختيار المشاركين.

إذاً ما العمل؟ المطلوب، وبكلمتين اثنتين، هو: التواصل والتفاوض. يجدر بك الاستمرار في إطلاع الرئيس على أنشطة البرنامج، من غير أن يغيب عن ذهنك أن طلب المشورة منه يجب أن يستند إلى استراتيجية حول سبل العمل بموجب بعض المقترحات، أو الانحراف عنها. وتأكد أيضاً من أن الرئيس يوافق على أهداف البرنامج وثوابته.

أقم علاقة يدرك بموجبها الرؤساء من هي الجهة التي تتخذ القرارات النهائية الخاصة بالبرنامج. ويستحسن ربّما تدوين كل ما يلزم، على غرار ما جرى في ناميبيا، حيث تحدّد التوجيهات المدوّنة ضوابط البعثة الدراسية. في الواقع، دعت الحاجة إلى وضع هذه التوجيهات إثر نشوء سوء تفاهم حول الجهة المسؤولة عن الإشراف على البعثات الدراسية. وتنطوي التوجيهات على ما يشبه البيان الذي يفيد بأن البعثات الدراسية يجب أن تركز جهودها على بلدان مرّت بتجارب مماثلة في مضمار التنمية الديمقراطية. فضلاً عن أنها تقضي بأن يعدّ كل عضو من أعضاء الوفد تقييماً مكتوباً حول البعثة عند إتمام مهمتها.

## هل تجدي مذكرات التفاهم نفعاً في بعض الأحيان؟

تخدم أحياناً العلاقات غير الرسمية التي تُقام مع البرلمان مصلحة الطرفين. فانتفاء الطابع الرسمي يتيح إعداد برنامج قادر على الاستجابة إلى احتياجات التغيير، ويسهل تصويبه في المجالات التي تعاني من خلل. غير أن مذكرة التفاهم يمكن أن تعود بفوائد معينة في بعض الحالات، إذ، في ظلّ برلمان مكوّن من مجلسين، مثلاً، من شأنها أن تسوّي النزاعات القائمة بينهما حول البرنامج.

كما تساعد مذكرة التفاهم من حيث أنها تضمن أن تتعهد الهيئة التشريعية بدعم البرنامج عبر إعداد الاتفاق خطياً، لما يضيفه هذا التدبير من طابع رسمي على تعهد البرلمان، الذي كان ليتعدّد الحصول عليه في ظلّ علاقة تفتقر أكثر إلى طابع رسمي.



## مذكرة تفاهم

مذكرة التفاهم هي اتفاق رسمي بين الوكالة التي تجري التدريب أو أي مركز آخر للتنمية وبين المؤسسة التي تتعامل معها. فهي تحدّد مسؤوليات كلّ من الطرفين. يمكن أن تنصّ، مثلاً، على أن يوافق البرلمان على استخدام موظفين ترضى الوكالة بتدريبهم. ويوقع هذا الاتفاق عادةً المسؤولان التنفيذيان الأولان التابعان إلى المنظمّين معاً.

تبدأ مذكرة التفاهم بتحقيق فوائدها فور التوقيع عليها، وإن لم تجري العودة أو الإشارة إليها. واقتراح مذكرة تفاهم على الرؤساء يسهم ربّما في تحقيق الأغراض. ففي بلغاريا، مثلاً، لم يوقع قادة الأحزاب البرلمانية على مذكرة تفاهم، رغم موافقتهم بشكل غير رسمي على محتواها، مؤكّدين بذلك مشاركة الأعضاء في البرامج التدريبية واهتمام القادة بتنفيذها.

لا تدخل مذكرات التفاهم أيّ عنصر جديد على العلاقة القائمة مع البرلمان أو تنتقص منها، ولا تسمح بتمتين العلاقة مع الهيئة التشريعية. بل إنّها، في الواقع، تضيفي على العلاقة مع رئيس المجلس طابعاً شخصياً، وبالتالي قد تثير الارتياح لدى المشاركين الآخرين. لذا، يجدر بك أن تتحرّر عن مناصري البرنامج قبل اقتراح أيّ مذكرة تفاهم.

في ناميبيا، تعبّر مذكرة التفاهم عن الرؤية المشتركة مع البرلمان ضمن وثيقة مدوّنة. فتساعد على تعزيز التزامه بالبرنامج والاتفاق القاضي باستخدام فريق عمل للأبحاث، والمكتبة، واللجنة. كما أنّها تسهم في إرساء علاقة مباشرة مع البرلمان ويصلح اعتمادها كتوجيهات قيمة للبرامج التي غالباً ما تندرج في إطار أهداف مذكرة التفاهم.

في ما يخصّ غويانا، لم يتمّ إعداد أيّ مذكرة تفاهم لأنّ العلاقة مع أمين المجلس البرلمانيّ، وهو المسؤول المرجعيّ للاتصالات ضمن برنامج لتنمية المكتبات، كانت متينة بحدّ ذاتها. ولكن، كان لأيّ مذكرة تفاهم أن تساعد في التفاوض مع وزير المالية على تمويل وظيفة أمين المكتبة، نظراً إلى أنّ افتقار المكتبة إلى الموظفين المناسبين كان ليعيق الاستمرار في البرنامج.

إنّ إعداد مذكرة تفاهم يتطلّب جهداً كبيراً، ويستوجب وصف العلاقات وصفاً دقيقاً، تبعاً لمواصفات المنحة. تجري صياغتها بإحكام، كونها قابلة لفرض قيود غير ضرورية أو صارمة يمكن أن تعرقل عملية إدخال تعديلات على البرنامج.

## هل يتلقى البرلمانيون بدلات يومية؟

في بعض الديمقراطيات الثامية، وتحديدًا في أفريقيا الغربية والجنوبية، رفض أعضاء الهيئة التشريعية المشاركة في برنامج ما لم تُدفع لهم بدلات يومية أو بدل أتعاب. فهم يتوقعون أن يتلقوا لقاء حضور أي ورشة عمل أو حتى المنتديات العامة المنظمة لأجلهم في دوائريهم مبلغاً من المال، يعادل المبلغ المدفوع لهم لقاء حضورهم الجلسات البرلمانية. في الواقع، إنهم يطالبون بتلقي مساعدة أو حوافز مالية لإتمام واجباتهم.

وبالتالي، يقضي أبسط الحلول لهذه المشكلة بإقرار خلو برنامج المساعدة من دفع أي مبلغ. بيد أن بعض المنظمات تأبى إلا أن تدفع بدلات يومية إلى الأعضاء. وبما أن أعضاء الهيئة التشريعية يعرفون الجهات التي تدفع علاوات فمن غير المستبعد أن ينكفئ المشاركون المحتملون عن الحضور بسبب انتهاج سياسة عدم الدفع.

وتقتضي مقارنة أخرى بإبلاغ الأعضاء أن المنحة لا تسمح بدفع هذه العلاوات، إذا كانت المنحة تتضمن فعلاً هذا البند. أما الخيار البديل الإيجابي فيقضي بعقد ورشات عمل ضمن المقاطعات عندما لا يكون البرلمان منعقدًا وعندما يكون وجود أعضاء الهيئة التشريعية متوقعًا.

## هل يجوز التنسيق بين البرنامج والبرامج الأخرى أو المانحين الآخرين؟

لا شك في أن أقرقاء آخرين سيعملون مع البرلمان، كأن تشارك وكالات دولية أخرى من دول ذات تقاليد ديمقراطية عريقة في هذا العمل، كما تنشط في هذا الحقل منظمات ومتعهدين أميركيين آخرين، على غرار الوكالة الأميركية للتنمية الدولية التي تقدم التمويل. كما من الممكن أن تشارك مؤسسات تتبع سياسة أو أجندة برنامج. وكذلك يتحتم على المنظمات غير الحكومية المحلية، التي تساند قضايا نسائية، وتدافع عن مصالح زراعية وما شاكلها من شؤون أن تكون ناشطة.

من المحتمل الاستفادة من تفاعل المشاريع الرديفة التي تدعم عملية المدافعة عن المجتمع المدني. فاعتماد مقاربات "من الداخل إلى الخارج" (العمل تحت قبة البرلمان) و"من الخارج إلى الداخل" (العمل على تحريك البرلمان بدفع من المجتمع المدني) اعتماداً متزامناً قد يكون على درجة عالية من الفعالية في مجال تعزيز الاتصال بالتأخيين، وسنّ القوانين، وتفعيل اللجان.

كيف يتم تنسيق هذه الجهود لتدعيم تنمية قدرات البرلمان؟ يجوز أن يلعب البرلمان دور المنسق. وفي هذا الإطار، نذكر أن أحد المقترحات في جورجيا أسفر عن إنشاء مجلس تنسيق ضمّ رئيس قسم الأبحاث، وأعضاء مجلس تشريعي من مختلف الأحزاب، وسواهم من الأعضاء. فتمحور دوره حول تنسيق مطالب المجلس التشريعي للحصول على مساعدة المانحين ومراجعة سائر طلبات التمويل التي تتقدم بها شتى الأقسام، وسعى إلى تلافي التقدّم من الوكالات المانحة بطلبات متزامنة لتمويل المشروع عينه.

يقضي خيار آخر بدفع المنظّمت غير الحكوميّة إلى العمل على تنسيق جهود تنمية الهيئة التشريعيّة بمبادرة خاصّة منها، أسوةً بما حدث في اليمن، حيث تتواصل المنظّمت غير الحكوميّة والوكالات المانحة بصورة غير رسميّة، من غير أن يلعب البرلمان أيّ دور في عمليّة التنسيق.

من المستبعد أن تتمكّن لجنة تنسيق في المجلس التشريعيّ أن تحلّ المشاكل بأكملها. فقد تشكّلت مثل هذه اللّجنة في غانا، وإنّما لم تكن ناشطة على الأرض، إذ اتّضح أنّ عضو الهيئة التشريعيّة المسؤول قد واجه الكثير من الصّغوط في عهده. ومع أنّ المانحين يواظبون على عقد اجتماعاتهم، لا يشارك البرلمان بأيّ شكل من الأشكال.

حين تنسّق الوكالات برامجها، إنّما تحقّق منافع على مستويّين: أوّلاً، لا يجنح البرلمان كثيراً إلى إقحام الوكالات في مبارزة في ما بينها. ثانياً، يسهم التّواصل بين النظراء في تبديد الإرباك وتدبّر الفائض عن الحاجة المحتمل أن يعاني منهما البرنامج.

إذا اقتصر اجتماعات التنسيق على المانحين، أطلب الإذن بمعاينة محاضرها أو على الأقلّ قراءتها. وفي حال تعدّر ذلك، إسع لدى موظفي السّفارة أو الوكالة الأميركيّة للتنمية الدوليّة للاطلاع على جدول الأعمال وأعلّمهم كيف يؤثّر مساره على البرنامج.

## ما الأسئلة الواجب طرحها عند البحث في الجهات المفترَض العمل معها؟

- هل يفهم رئيس المجلس بوضوح المشروع فيلقى دعمه؟
- ما مدى التزام رئيس المجلس بهيئة تشريعيّة مستقلّة، وديمقراطيّة؟
- هل تمّ تحديد القادة الآخرين الواجب إشراكهم؟
- هل جرى وضع استراتيجيّة معيّنة بغرض تفادي المؤامرات السياسيّة؟
- هل تمّ إرساء علاقات طيبة مع القادة؟ وهل بإمكان أيّ مذكرة تفاهم أن تعمل على توطيد هذه العلاقات؟
- هل تمّ تحديد الوكالات الأخرى العاملة في البلد، مع ما تقتضيه برامجها، والتحقّق من وجود نظام ثابت ومتطوّر باستمرار يضمن تعزيز التواصل؟

## تدريب الأعضاء: اللجان الفعّالة

### MEMBER TRAINING: EFFECTIVE COMMITTEES

تشغل اللجان موقعاً محورياً في العملية التشريعية الأميركية، وتؤدي دوراً متعاضداً في برلمانات معظم الأنظمة الديمقراطية الناضجة. فالهيئة التشريعية التي توكل بعض مهامها إلى اللجان تزداد فعالية، لمجرد أن اللجان هي قادرة أكثر من الهيئة التشريعية الموسعة على إخضاع المسائل لبحث دقيق.

نظراً إلى ما لإنشاء نظام لجان فعالة من أهمية بالنسبة إلى بناء قدرات المؤسسة، فهو يندرج غالباً في إطار التركيز على المشاريع المعنية بتعزيز قدرات الهيئة التشريعية. من هنا حاجة البرلمانات في الديمقراطيات التامة مستقبلاً إلى إنشاء نظام لجان نوعاً ما، مع أن الاحتمال وارد بأن يفتقر عمل اللجان إلى الفعالية.

يشدّد هذا الدليل، في غالبية أقسامه، على دور اللجان. إذ يتناول القسم ٦ دور اللجان ضمن إطار مراقبة السلطة التنفيذية، ويبيّن القسم ٧ كيف يمكن الاستفادة من اللجان لإشراك التّاحين. أمّا القسم ٨ فيصف دور اللجان في وضع مشاريع القوانين، بينما يتضمّن القسم ٩، المتعلّق بتدريب الموظفين، كيفية العمل مع موظفي اللجان.

### ما الذّاعي للعمل مع اللجان؟

تعدّ اللجان خير فرصة لخلق تفاعل بين أعضاء الهيئة التشريعية والعموم، من جهة، وبين أعضاء الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية، من جهة أخرى. من المحتمل أن يشكّل البرلمان في الديمقراطية التامة عدداً من اللجان، التي يُتاح لها الاطلاع على برامج معينة ولها طاقة على التغيير. فيما أن غالبية الهيئات التشريعية الديمقراطية المنبثقة حديثاً، مثلاً، لا تعقد بانتظام جلسات استماع عامة، بادر إلى العمل مع رئيس لجنة ينمّ عن طموح واهتمام في سبيل إشاعة هذه الممارسة. فيكفي انعقاد جلسة استماع واحدة حتى يتسنى للجان الأخرى الاحتذاء بنموذج هذه السابقة.

• بفضل عقد جلسات استماع عامة يدلي فيها شهود من الحكومة والمنظمات غير الحكومية بشهاداتهم، يمكن أن تتحوّل اللجان إلى منبر للتشاور حول شؤون السياسة العامة بشكل ينمّ عن وسع معرفة. فيفيد الأعضاء من خبرة الشهود ليطوّروا أفكارهم، وآراءهم، وليوسّعوا آفاقهم. كما أنهم سيوطّدون علاقاتهم مع مسؤولين في الوزارة وقادة مدنيين بارزين. إلا أن أعضاء اللجنة سيتحوّلون إلى وسطاء في المناقشة العامة بفضل تغطية جلسات الاستماع عبر وسائل الإعلام.

• نفسح اللجان أمام الأعضاء فرصة أن يكسبوا خبرة في شؤون محدّدة تتعلّق بالسياسة العامة. فيسهمون، بالاستناد إلى هذه الخبرات، من تفعيل عملية التشريع عبر التدقيق بعناية في مشاريع القوانين المحالة إليهم. ويتمكّن أعضاء اللجنة المطلعين فعلياً من التصدّي لوزراء الحكومة عبر مواجهة الادعاءات الوزارية بما استجمعه من وقائع وتحليل من مصادر أخرى لها خبرتها.

• تفسح اللجان المجال أمام تطوير القيادات. فمن المحتمل أن يتولّى أعضاء اللجان الناشطون مراكز قيادية في البرلمان مستقبلاً، بحكم اختيار قادة الأحزاب الناشئة لتولّي رئاسة اللجان. كما أنّ عدداً منهم هو قابل لأن يلتزم بزيادة المجلس التشريعيّ حيويّة وتعزيز طاقاته الديمقراطيّة. لذا يتعيّن أن تستهدفهم المساعدات المقدّمة كونهم قادرين على الاستفادة من البرامج التدريبيّة.

• تعتبر اللجان خير أداة لاستجواب الوزراء في السلطة التنفيذية وغيرهم من المسؤولين. وبفضل خبرات أعضاء اللجان، تشكّل هذه الأخيرة منتدى ممتازاً يمكن الهيئة التشريعيّة من ممارسة الرقابة، كما يصلح اعتمادها كبديل عن جلسة الأسئلة للتدقيق في عمل الحكومة، حين تبوء هذه الجلسة بالفشل.

### ما هي العقبات التي تعثر إنشاء لجان قويّ؟

تشكّل اللجان، التي تعتبر حجر الزاوية في بنية الهيئات التشريعيّة، استثماراً ناجحاً في إطار الجهود المبذولة ضمن أيّ برنامج تدريبيّ. وقد يقتصر دور اللجان على الموافقة دون نقاش على أعمال السلطة التنفيذية، ما لم يُحلّ البرلمان بعض القضايا إلى اللجان، ويسند إليها دور التّظّر فيها.

في بعض البلدان، تعتبر اللجان في الأساس امتداداً لوزارات منفردة. نذكر، على سبيل المثال، أنّ الوزراء هم الذين تولّوا بأنفسهم رئاسة اللجان في بنغلادش، طوال التسعينات تقريباً. ولكن هذه البنية قلّلت من شأن أيّ مبادرة من مبادرات المراقبة، ولم تقد حتّى إلى انعقاد اجتماعات اللجان. لهذا السّبب تحظّر بعض القواعد الإجرائيّة المطبّقة في المجالس التشريعيّة على الوزراء تولّي رئاسة اللجان.

يثير الإصرار على توسيع دور اللجان بعض التحديات. فقد لا يولي قادة البرلمان الكثير من الاهتمام لتفعيل دورها في مراجعة القوانين، أو يروّن أنّ هذه اللجان تقيم لرؤساء اللجان قاعدة نفوذ، بما يشجّع بروز منافسين، أو تُستعمل كجهاز لانقذ الحكومة. تميز القواعد الإجرائيّة إحالة بضع مشاريع قوانين، إن كان جائزاً إحالة أيّ منها، إلى اللجان. ولكن، نلاحظ في مقدونيا وناميبيا، مثلاً، أنّ الكمّ الأكبر من القوانين يُعالج وفق "المسار السريع" ولا يُحال إلى اللّجنة، كما نلاحظ أنّ نادراً ما تلتئم اللجان في عدد من البلدان الأخرى.

قد تولي المعارضة، أكثر من قادة الهيئات التشريعيّة، أهميّة مضاعفة لتطوير اللجان. في هذه الحالة، يبحث عن أعضاء الهيئات التشريعيّة الذين يرغبون في أن تجتمع اللجان بانتظام وتتحقّق من إحالة مشاريع القوانين إليها. فإذا كانت القواعد تنصّ مثلاً على دعوة اللجان إلى الاجتماع بانتظام، فبوسع أعضاء الهيئة التشريعيّة إشاعة الوعي حيال وجوب اجتماعها.

يمكن أن تعاني اللجان من فترة ركود نتيجة التخلّف عن تطوير المؤتمرات الحزبيّة السياسيّة، التي لم تستبح اللجان لإقامة نشاطاتها. في ظلّ هذه الظروف، يقضي المنطق السليم بالعمل أولاً مع المؤتمرات الحزبيّة وإدراج عمل اللجان ضمن جدول الأعمال.

## هل من نماذج مفيدة تجسّد دور اللجان في مراجعة القوانين؟

تلعب اللجان أدوراً تختلف اختلافاً شديداً بين النظامين الأمريكي والبرلماني، على مستوى مراجعة القوانين. ففي النظام الأمريكي، غالباً ما تضع اللجان مشاريع القوانين وتراجع بشكل أساسي مشاريع القوانين التي تقترحها السلطة التنفيذية. أما اللجان المبنية على نظام ويستمنستر دون سواه، فهي تعكف أكثر على متابعة مسار مشاريع القوانين، مراعاةً للشفافية والمساءلة. من المعلوم أنّ السلطة التنفيذية تقترح القانون، الذي تدخل إليه اللجان، في أحسن الأحوال، تعديلات طفيفة. إلا أنّ هذه الأخيرة تقوم بشكل أساسي بدور الوساطة تحقيقاً للتنازلات وبتوطيد الدعم السياسي إلى التشريعات.

لا تتبع الديمقراطيات النامية، بمعظمها، (ومعظم الدول، في هذا الشأن) النموذج الأمريكي ولا نظام ويستمنستر بحذافيره؛ بل تزوج النظامين. في هذه الحالة، تتولّى السلطة التنفيذية اقتراح مشاريع القوانين، وتعتمد اللجان إلى رصد نماذج مفيدة نظراً إلى التّقصير في تحديد دورها أو تعزيزه بشكل واضح.

يختلف الكثير من الأنظمة البرلمانية الأوروبية اختلافاً شديداً عن نظام ويستمنستر. ففي بلجيكا، وألمانيا، وهولندا، مثلاً، يُسند إلى اللجان دور هامّ عبر استقدام خبراء من الخارج والاستئصال في شرح مشاريع القوانين. أمّا في مقاطعة مانيتوبا وسواها من المقاطعات الكندية فُنُحِل إلى اللجان مشاريع قوانين تنشط في مناقشتها، وتغدو نماذج جديدة بالدراسة.

قد لا تنطبق اللجان القويّة من المنظور الأمريكي على سائر الأنظمة الديمقراطية النامية. بيد أنّ النموذج الأمريكي أثر على تطوير أقوى اللجان في البرلمانات الأشدّ رسوخاً في أوروبا والأميركيّتين.

### ورقة المعهد الديمقراطي الوطني بشأن الأنظمة المقارنة للجان

نشر المعهد الديمقراطي الوطني ورقة قابلة للتّنفيد في العام ١٩٩٦، تحت عنوان اللجان في المجالس التشريعية: توزيع المهام، في سبيل تزويد المشرّعين في الديمقراطيات الناشئة بمعلومات عن طبيعة عمل اللجان.

تناقش الوثيقة الواقعة في ٤٧ صفحة سبب الأهمية التي تلقاها اللجان، واصفة هذه الأخيرة، على اختلاف أشكالها. كما أنّها تضع في المتناول نصوصاً وجدولاً مقارنة بخصوص العدد المناسب للجان، وكيفية تمثّل الأحزاب فيها، ودور موظفيها، والإجراءات المتعلقة بعقد الاجتماعات. وهي تركز أخيراً على أهمية اطلاع العموم على عملها وعلى دور جلسات الاستماع العامة.

تضمّ الدول المشار إليها في الورقة الأرجنتين، وكندا، والسلفادور، وفرنسا، وألمانيا، وهنغاريا، والأردن، ومالاوي، والمكسيك، وناميبيا، ورومانيا، والسنغال، وجنوب أفريقيا، وتايلاند، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة.

## أي تدريب تخضع له اللجان؟

فرص التدريب لا تعدّ ولا تحصى، إذ يمكن مساعدة رؤساء اللجان على إعداد جداول الأعمال و تحديد الإجراءات، وإطلاع الرؤساء والأعضاء على أسباب إشراك العامة وطريقة إشراكهم. يجوز مساعدتهم أيضاً على التدقيق في مشاريع القوانين وتعديلها ومواصلة الحوار مع السلطة التنفيذية.

لعلّ أسلوب التدريب الأشدّ شيوعاً هو التدريب الذي يتخذ شكل دورات حيث يستعرض المدربون (يستحسن أن يكونوا أعضاء مجالس تشريعية سبق لهم أن تولّوا رئاسة لجان في دول أخرى) مختلف الأدوار الهامة التي تضطلع بها اللجان، ضمن الأنظمة التي تعمل فيها.

**التمارين التفاعلية.** استندت إحدى ورشات العمل الناجحة في غانا إلى مقارنة دراسة الحالات، حيث يُحال إلى الأعضاء، في الوقت المناسب، مشروع قانون افتراضي على صلة بالموضوع، مرفقاً بنوع الشهادة المتوقع أن تتلقاها اللجنة ضمن عملية تشريعية متقدمة للغاية (أنظر دراسة حالة).

شارك في هذا التمرين أعضاء من المجلس التشريعيّ الغانيّ، الذين منحوا مقارنة جلسة الاستماع الصوريّة علامات عالية حين عمدوا إلى تقييم ورشة العمل. وقد ألمح عدد كبير من الأعضاء إلى أنّ جلسات الاستماع العامة يجب أن تندرج باستمرار كجزء من العملية التشريعية التي يسرون فيها.



## دراسة حالة: دورة تدريبية للجان في غانا

تلبيةً لرغبة أعضاء المجلس التشريعيّ الغانيّ في تعزيز قدرتهم على دراسة القوانين، وصياغتها، وصياغة مسودّتها، وتعديلها، وعلى الاستجابة بسرعة إلى احتياجات ناخبهم، رعى المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ ورشة عمل مدّتها ثلاثة أيام حول كيفية الاستعانة باللجان وفقاً للأصول.

رمى البرنامج إلى: (١) إطلاع الأعضاء على أساليب كفيلة بإشراك عمّة الشعب في العمليّة التشريعيّة، (٢) وتعزيز قدرة الأعضاء على اقتراح مشاريع قوانين ومراجعتها بحسّ نقديّ، (٣) وتلقين الأعضاء المهارات التي تمكّنهم من استخدام نظام اللجان بشكل فعّال.

تلبيةً لأغراض البرنامج، استقدم المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ من الخارج أربعة مدربين: وهم أعضاء من برلمانيّ إيرلندا وجنوب أفريقيا، وعضو أسبق من الكونغرس الأميركيّ، وواضع مشاريع القوانين الحكوميّة. اتخذت ورشة العمل شكل جلسيّين عامّتين تخلّلهما عروض من المدربين، وتلتهما فترة أسئلة طرحها المشتركون. وفي مرحلة لاحقة، توزّعت المجموعة مناصفةً على قسمين بغرض المشاركة، محاكاةً، في جلسات استماع تدرس مشروع قانون صوريّ. وخلص البرنامج إلى وضع تقييم حدّد فيه المشاركون احتياجات التدريب في المستقبل.

عند افتتاح عرض الجلسة العامّة، وصف المدربون وظائف اللجان في بلدانهم، وبنيتها، وصلاحيّاتها. وقد أثبتت الاستعانة بمدرب من جنوب أفريقيا فعاليتها بوجه خاصّ، كونه حثّ المشاركين على إضفاء "مسحة أفريقيّة" على العمليّة التشريعيّة وعلى أن يؤدّوا دوراً نموذجياً في المنطقة. ثمّ طرح المشاركون أسئلة للاستفهام عن سبل التوفيق بين مبدأ الإجماع والتصويت انسجاماً مع اتّجاهات الحزب، وطريقة عمل "أمين سر البرلمان لخزانة الدولة" في البرلمانات الأخرى، ودور اللجان على صعيد مراقبة الوزارات. أمّا الجلسة العامّة الثانية، المتمحورة حول اقتراح مشاريع القوانين، فانتهت بطرح أسئلة عن مدى أهليّة الموظّفين لاقتراح مشاريع قوانين ومدى اعتبارهم موضع ثقة لناحية مراعاة مقاصد الأعضاء عند صياغة المشروع لغويّاً.

وقد أبدعت ورشة العمل في التّركيز، من قبيل المحاكاة، على مناقشة مشروع قانون صوريّ حول التخلّص من النزفايات الصّلبة، وهو موضوع يلقي اهتماماً بالغاً في غانا. فسعى المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ إلى توجيه الأعضاء نحو استعمال جلسة عمّة تعقدها اللّجنة كأداة لاستجماع المعلومات ومعالجة المشكلة. كما كان الغرض الآخر منها هو تعزيز مهارات الأعضاء في مجال إعداد جلسات الاستماع العامّة، واستجواب الشهود، وتقصي المعلومات ذات الصّلة.

تمّ تزويد جميع المشاركين بنسخة مقتضبة عن مشروع القانون الصوريّ، ثمّ تم توزيعهم إلى عدة فرق كأعضاء لجنة، وشهود من المنظّمات غير الحكوميّة والمجتمع المدنيّ، وكمراقبين ومستشارين لا صفة رسميّة لهم. فعمد المدربون إلى مساعدة "أعضاء اللّجنة" في صياغة أسئلة تطرح على الشهود والتّركيز على الموادّ اللاّزمة لجلسة الاستماع الصوريّة.



كما أعطوا "الشهود" شهادة موجزة (أعدّها طاقم عمل المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ) تسلّط الصّوء على مواقف المنظّمات غير الحكوميّة والآخرين.

طرح "أعضاء اللّجنة" أسئلة محدّدة وذات صلة، تطرّقت إلى مفاعيل مشروع القانون على السياسة، بمختلف أوجهها، كما نجح "الشهود" في إلزام اللّجنة بأن تقيم وزناً لأرائهم، عبر الإدلاء بشهادة مختصرة ومقنعة.

### العبر المستخلّصة

- ثبت أنّ استخدام الجلسات العامّة هو فعّال لأنّ الأفكار التي يطرحها المدربون أمام المشاركين في الجلسة العامّة يمكن أن توضع موضع تنفيذ في ورشات عمل أصغر حجماً.
- اكتسب المشاركون من المدربين القادمين من ثلاثة بلدان تجارب في غاية التنوع.
- ينفع أسلوب المحاكاة حين تكون المسائل على صلة مباشرة بالموضوع ويجري إطلاع المشاركين بشكل مسهب على الغاية منها.
- تمكّن الأعضاء من أن يعيروا كامل انتباههم إلى الإجراءات بفضل تنظيم ورشة العمل على بعد نحو ١٢٠ كلم من العاصمة.

كانت الغاية من إعداد ورشة عمل حول لجان مجلس النواب في إيرلندا الشماليّة، هي أن تبين للمشاركين إمكانيّة تعاون سائر الأحزاب مع بعضها بعضاً على مستوى اللّجنة من أجل حلّ قضيّة تتعلّق بالسياسة العامّة. ففي هذه البيئة الطائفيّة، حيث تشكّل الأسلحة، والإثنيّة، وشؤون السيادة مزيجاً يهدّد بالانفجار، كان ضرورياً البحث عن موضوع عملائيّ ذي صلة وإنّما لا يفتعل انقسامات سياسيّة.

تطرّقت دراسة الحالة إلى موضوع الثقل العامّ، وتوزع أعضاء المجلس المشاركون إلى ثلاثة فرق متعدّدة الأحزاب، مُنحت الوقت لمعالجة هذه المسألة، كما درجت العادة أن يفعلوا في أيّ جلسة تعقدها اللّجنة. فجاءت الأجوبة من كلّ فريق متشابهة، على السّكّل الآتي: حدّد إن كان الموضوع يثير فعليّاً أيّ مشكلة، واعقد جلسات استماع، ثمّ تشاور مع بعض الخبراء، قبل أن ترفع تقريراً بما توصلت إليه من استنتاجات. لا بل أهمّ ما في الأمر أنّ الكثير من الأعضاء أدرك أنّه قادر على العمل مع زملاء له من أحزاب أخرى بطريقة بنّاءة.

**يمكن أن يشارك الموظفون المقيمون في ورشات عمل ضمن جلسات "مصغّرة" أقلّ عدداً.** يمكن أن يقدّم الموظفون المقيمون خدمات مباشرة إلى رئيس اللّجنة، بصفتهم موظفين شبه عاديّين، أو يمكنهم أن يعملوا على قاعدة الشراكة مع موظفي البرلمان. كأن يساعدوا مثلاً رئيس اللّجنة في إعداد جلسة استماع من خلال إتمام بعض المهامّ كوضع جدول أعمالها، وتعيين المشاركين المقترّض دعوتهم إليها، وتحديد سبل عقد الجلسة علناً، وعقد أيّ اجتماع عامّ. يُذكر أنّ إحدى ورشات العمل المصغّرة المنظّمة حول إعداد جداول أعمال اللجان التابعة لمجلس التشريعيّ الفلسطينيّ ساعدت مثلاً رؤساء اللجان في وضع جدول الأعمال.

**رُكِّزَ على لجان خاصة تتصدى لمشاكل فريدة من نوعها.** ركّز برنامج تدريبيّ في بنغلادش على لجنّتين: اللّجنة الاستشاريّة لشؤون الأعمال واللّجنة المعنيّة بالقواعد الإجرائيّة. فتلقّى سائر أعضاء اللّجنّتين دعوة لحضور البرنامج، وجرى اختيار اللّجنّتين وفقاً للموضوع الذي يركّز عليه البرنامج نظراً إلى أنّ الخلافات القائمة حول تركيبة اللّجنة (التي تجسّد التوتر بين الأحزاب السياسيّة المتمثّلة في البرلمان على نحو يهدّد قدرة المؤسّسة على العمل) افتعلت مأزقاً سياسياً حرجاً.

في أثناء انعقاد ورشة العمل، شكّل البرلمان ١٢ لجنة، واضعاً تصوّراً لإنشاء ما يقارب ٤٧ منها. ومع أنّ أبرز أحزاب المعارضة قاطع اللّجان، بذريعة أنّها لم تضمّ عدداً كافياً من أعضائه، فقد اتّفق الجميع، حتّى المعارضة، على اعتبار اللّجنّتين المختارتيّن لورشة العمل على جانب من الأهميّة.

في مناسبة انعقاد ورشة العمل هذه، تمّ استخدام أعضاء من هيئات تشريعيّة من الخارج، شاركوا في لجان مماثلة في البرلمانيّن الأسترالي والهنديّ، لمناقشة العقبات التي اصطدموا بها في مضمّار عملهم لدى لجان شبيهة في بلادهم. فتوزّع المشاركون على فرّق عمل وساعدهم المدربون في التركيز على مسائل معيّنة كتشكيل اللّجان واقتراح سلسلة توصيات حول الوسائل التّاجعة لتذليل العقبات التي تعترض سبيلهم.

في النيبال ومالوي، ركّزت الجهود المبذولة على تعزيز قدرات لجان الحسابات العامّة، نظراً لدورها المركزيّ في كفاءة الهيئات التشريعيّة على مستوى الرّقابة. (أنظر القسم ٦: المراقبة والعلاقات مع السلطة التنفيذية).

## ما الأسئلة الواجب طرحها عند النظر في تدريب اللجان؟

- هل تحدّد القواعد الإجرائية بوضوح دور اللجان أو سلطاتها؟
- هل فصل قادة البرلمان دور اللجان، وهل ثمة إجماع في البرلمان حول المهام الواجب أن تضطلع بها؟
- هل تنعم اللجان بالثبات؟ وهل يُحتمل أن يعمل رؤساء اللجان بموجب هذه الصلاحيّة طوال فترة زمنيّة ممتدّة تسمح بمواصلة التدريب؟
- هل يتعهد بعض رؤساء اللجان بتطوير اللجان التي يرأسوها، وهل الاحتمال وارد بأن يشغلوا محور التدريب؟
- أيّ نوع من مقاربات التدريب يلقى استحساناً كبيراً لدى العموم؟

## تدريب الأعضاء: المراقبة والعلاقات مع السلطة التنفيذية

### MEMBER TRAINING: OVERSIGHT AND RELATIONS WITH THE EXECUTIVE

لا تتبع الديمقراطيات التامة، بمعظمها، التقليد القاضي بإخضاع السلطة التنفيذية لمساءلة المجلس التشريعي. قد يعتبر الحزب الحاكم أن دوره هو امتداد لعمل الحكومة، بالأخص إن كان الوزراء يعقدون اجتماعاتهم في البرلمان. ومن المحتمل أن تتجاهل السلطة التنفيذية وجود البرلمان، لا بل أن تنظر إليه وكأنه يسيء إلى إنجاز الأعمال أو يعرقلها.

أما أعضاء المجلس التشريعي، فيرون، من جهتهم، أنهم لا يلقون من السلطة التنفيذية الاحترام الذي يستحقونه وقد يجهلون كيفية إلزام هذه السلطة بمراعاتهم والتعاون معهم. ولعل أولى المهام تقضي بمساعدة أعضاء الهيئة التشريعية والسلطة التنفيذية في فهم الدور الموكل إليهم في أي نظام ديمقراطي وطبيعة العلاقات القائمة فيه. فيتضح إذ ذاك، أن أبرز الخطوات الأولى السالكة بهذا الاتجاه تستلزم إعادة النظر في دستور الدولة.

في أي نظام برلماني، تتكلم الحكومة على دعم الأكثرية، بحيث تختلف الدوافع والآليات عن تلك المعمول فيها في النظام الرئاسي، حيث تتمتع السلطان التنفيذية والتشريعية بقواعد انتخابية منفصلة. في المقابل، يتعين على الأكثرية الحكومية، في النظام البرلماني، أن تقدم الدعم إلى الحكومة.

فيتسبب الافتقار إلى مثل هذا الدعم إلى إجراء انتخابات جديدة. من المعلوم أن الأكثرية في الهيئة التشريعية، ضمن أي نظام قائم على فصل السلطات على شاكلة النظام الأميركي، قد لا تنتمي إلى الحزب عينه شأنها شأن السلطة التنفيذية. وإن انتمت الأكثرية إلى الحزب عينه، فإن الدعم الذي تقدمه إلى الحكومة لا يكون مرهوناً بقدرة السلطة التنفيذية على البقاء في سدة الحكم.

لهذه المفارقات انعكاسات جوهرية على العلاقة القائمة بين السلطتين وعلى دور الهيئة التشريعية في ممارسة الرقابة. زد على أن بعض الآليات تختص بنظام معين. فيما تستند البرلمانات القائمة على نظام ويستمنستر إلى وقت الأسئلة وإلى لجان الحسابات العامة لممارسة المراقبة، يُعهد إلى مختلف اللجان في النظام الرئاسي مهمة ممارسة المراقبة.

### ما هي خيارات المراقبة لدى الهيئات التشريعية؟

يتمكن أعضاء الهيئات التشريعية في الديمقراطيات التامة من مراقبة أعمال الحكومة بشئى الوسائل، بما في ذلك استخدام فترة الأسئلة في الجلسات العامة بشكل فعال، لطرح الأسئلة في اجتماعات اللجان، والتعمق في مناقشة اقتراح الموازنة الوطنية، وكذلك الاستناد إلى لجنة الحسابات العامة لمراجعة التفقات والأنشطة. من الضروري إعادة النظر في السلطة القانونية التي تفوض الهيئة التشريعية الحصول على معلومات من السلطة التنفيذية وضممان تعاونها.

"الوقت المخصص للأسئلة". جرت العادة على أن تخصص البرلمانات في نظام ويستمنستر الأعضاء بوقت لطرح الأسئلة، شفهيًا أو خطيًا، على وزراء الحكومة. هذا المفهوم هو مستمد من صلب العمل التشريعي، الذي يقتضي بأن تتولّى الحكومة بنفسها شرح أعمالها أمام ممثلي الشعب المنتخبين.

تتمثل أهمّ مرحلة من وقت الأسئلة بالمرحلة التي يتقدّم فيها أعضاء المعارضة بطرح أسئلة دقيقة على وزراء الحكومة، بالاستناد إلى معلومات مبنية على وقائع محصّلة من أبحاث أو تقارير صحفية حول بعض المشاكل أو الفضائح. فيصوغ الأعضاء أسئلة للاستعلام عمّا تنوي الحكومة فعله لحلّ معضلة معيّنة أو عن سبب فشل الحكومة في اتخاذ التدابير الكفيلة باستدراك المشكلة أصلاً. وهكذا يسخر الأعضاء المنتمون إلى الأحزاب الحاكمة الأسئلة التي يطرحونها مبدئياً في خدمة مساعدة الحكومة على تحديد إطار إنجازاتها. في المقابل، يُمنح الوزراء وقتاً محدداً للإدلاء بأجوبتهم، الممكن الانطلاق منها لتوسيع النقاش في الهيئة التشريعية.

يمكن أن يسنح وقت الأسئلة فرصاً للتدريب، إذ يمكن أن يحتاج الأعضاء إلى بعض العون في صياغة الأسئلة، لا بل الأصعب من ذلك أنهم قد يحتاجون إلى مساعدة لتفعيل وقت الأسئلة. في كثير من الأحيان، لا يتبع أعضاء الهيئات التشريعية الإجراءات المرعية إطلاقاً أو تلزمهم معلومات أساسية عن كيفية وضعها موضع تنفيذ.

في إطار مشروع الضمّة الغربية وغزّة، تمّ استقدام عضو من البرلمان الأسترالي ليصف فترة الأسئلة في بلده خلال ورشة عمل تدور حول العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ومع أنّ القواعد الإجرائية السارية في المجلس التشريعي الفلسطيني تنصّ على تخصيص مثل هذه الفترة، لم يعمل الأعضاء على مراعاتها. ولكن، عقب انعقاد ورشة العمل، باتت تشغل بانتظام مساحة من جلساتهم بإيعاز من الأعضاء.

في غانا، لم يتمّ تفعيل وقت الأسئلة، لمجرد أنّ وزراء الحكومة امتنعوا عن الردّ عليها: فظلّ ٢٥٤ سؤالاً عالقاً طوال فترة ١٦ شهراً، ما حدا بطاقم البرنامج المقيم إلى الاعتقاد بأنّ اللجان قد تشكّل، أكثر من آية ويستمنستر التقليدية، خير أداة للتدريب على ممارسة المراقبة.

لكن، إبّان جلسة ١٩٩٩، بذل قادة البرلمان مجهوداً هائلاً لدفع الوزراء إلى الردّ على الأسئلة بما يقلّص حجم الأعمال المتراكمة غير المنجزة إلى ٦٠. مع ذلك، يقول بعض الأعضاء إنّ الوزراء لا يلتزمون بالوقت المكرّس للردّ على الأسئلة، ويتملّصون من الإجابة، عدا عن أنّهم يقطعون وعوداً ويقدمون ضمانات لا طائل منها. فبسبب قلّة فعالية وقت الأسئلة نوعاً ما، تمّ توسيع إطار التدريب في غانا ليشمل العمل مع اللّجنة الحكومية للضمانات، الموكلّ إليها التحقق من الضمانات والوعود ومتابعتها.

ما يُعاب على الإجراءات التي ترعى وقت الأسئلة هو أنّ البرلمان لا يفرض إلاّ عقوبات محدودة على الوزير الذي يتخلّف عن الإجابة. ففي اليمن، ينصّ الدّستور على أن يستدعي البرلمان الوزراء لطرح الأسئلة عليهم، من غير أن يحدّد الإجراءات المتعلقة بهذا الشأن. بالتالي، يشتكي الأعضاء من أنّ الوزراء يتجاهلونهم، مؤكّدين أنّ لا

حيلة لهم حين يعكف الوزراء عن الاستجابة لدعوتهم. فيما يدعى الوزراء، من جهة ثانية، بأن الأعضاء يعوزهم فهم القنوات الرسمية الآيلة إلى إرساء علاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

**ممارسة المراقبة على يد اللجان.** تتعهد اللجان البرلمانية في عدة بلدان بتشديد المراقبة مع أنها ليست ناشطة بقدر اللجان في الولايات المتحدة. فغالباً ما يمثل الوزراء أو كبار موظفيهم في الديمقراطيات الثامية، كرومانيا، أمام اللجان المختصة بغرض شرح مشاريع القوانين التي يتقدمون بها. وخلال دراسة مشاريع القوانين، تسنح الفرصة أمام أعضاء اللجنة بالاستعلام من الوزراء عن الإجراءات المتبعة في تطبيق القوانين وأنشطة أخرى تحظى بانتباه البرلمان أو اهتمامه.

**لجنة الحسابات العامة.** يعهد الكثير من البرلمانات إلى لجنة الحسابات العامة مراجعة نفقات الحكومة. ويترأس اللجنة عادةً أحد أعضاء المعارضة، بما يمكن هؤلاء من الحصول على معلومات حول نفقات السلطة التنفيذية ومراجعتها.

تم إرسال لجنة الحسابات العامة المالوية في جولة دراسية لمعاينة عمل نظيرتها في ناميبيا، وهي دولة تقع في المنطقة الجنوبية من قارة أفريقيا، وتتميز بلجنة ناشطة في مجال الحسابات العامة. (أصبحت اللجنة المالوية بالشلل منذ وفاة المراجع العام للحسابات التابع للحكومة فرفضت اللجنة العمل مع مساعده). فبادرت اللجنة المالوية، بعد أن أخضعت لجنة ناميبيا للتقييم، إلى إعداد التقارير. ولكن اللجنة ما زالت متوقفة عن عقد اجتماعات مفتوحة، أو الإعلان عن الشهود الذين سيمثلون أمامها، أو نشر الاستنتاجات التي توصلت إليها علناً، مما يعني أنها ما زالت مضطرة لبذل المزيد من الجهود. يمكن أن تضطلع لجان أخرى بدور المراقبة، إذ يُعهد إلى لجنة شؤون الدولة، في النيبال، بمراجعة التقرير السنوي الصادر عن اللجنة الرئيسية لمحاربة الفساد. فتقترح الأولى توصياتها الخاصة وتتحقق إن كانت السلطة التنفيذية تعكف على تطبيق التوصيات الصادرة عن اللجنة الثانية.

### عمل المعهد الديمقراطي الوطني مع لجنة الحسابات العامة في النيبال

نظم المعهد الديمقراطي الوطني ورشة عمل لمساعدة لجنة الحسابات العامة النيبالية في إتمام واجباتها بشكل فعال. وقد عُقدت ورشة العمل هذه بطلب من رئيس اللجنة الذي أبدى اهتمامه بشؤون المراقبة. فحضرها مراجع الحسابات العام ونائبه، إلى جانب أعضاء اللجنة.

وفي إطار ورشة العمل، وصف أعضاء من الهيئتين التشريعتين الأسترالية والهندية، كما أمين المجلس البريطاني طريقة عمل لجان الحسابات العامة، مشددين على أهمية إعداد الخطط سلفاً ووضع روزنامة السنة المالية. كما حصوا اللجنة النيبالية على توثيق علاقاتها مع المراجع العام للحسابات في مجال العمل. إضافة إلى أن أعضاء

الهيئتين الأجانب اقترحوا على أعضاء اللجنة النيبالية أن يقدموا نموذجاً عن المعايير الأخلاقية من خلال الكشف علناً عن مقتنياتهم.

استناداً إلى ورشة العمل هذه، أعدت اللجنة النيبالية روزنامة بالتشطات المزمع تنفيذها طيلة سنة. ثم أقامت مع المراجع العام للحسابات علاقة قوامها التعاون بحيث تعدت العلاقة معه معدل الاتصال به مرتين في السنة لتأخذ شكل اتصالات دورية بغرض استخلاص المعلومات. وأخيراً، أقبل الأعضاء على الكشف عن مقتنياتهم مع أن القوانين في النيبال لا تنصّ على هذا البند.

**مراجعة الموازنة.** تمنح مراجعة الموازنة فرصة أخرى لممارسة الرقابة، إذ يتسنى للبرلمان، عبر التمتعّ في تحليل موازنة الحكومة والتشاور حولها، التحقق من أنها راعت أولويات الشعب. وقد أولى قادة البرلمان في ناميبيا اهتماماً خاصاً لمراجعة الموازنة، من خلال جلسات اللجنة والجلسات العامة المنعقدة بغرض مراجعة الموازنة التي تتقدّم الحكومة باقتراحها، وكذلك المراجعات التي تقوم بها لجنة الحسابات العامة.

تجدر الإشارة إلى أن مراجعة الموازنة المقترحة من الحكومة تتطلب الاطلاع على ملفّ الموازنة، وجداره في تحليلها، فضلاً عن وجود عزم وقدرة سياسيين على التأكد من أنها تراعي المصلحة العامة بحسب نظرة الهيئة التشريعية. لهذا السبب، شدّد برنامج التدريب في مالوي على مضاعفة قدرة البرلمان على مراجعة الموازنة. فعلى غرار ما يحصل في معظم الأنظمة الديمقراطية الحديثة، تحتفظ الحكومة بجميع البيانات ويبيدي وزير المالية تحفظاً حيال تسليم ملفّ الموازنة الأساسي للبرلمان في الوقت المناسب. غير أن هذا الأخير لم يصرّ على أن تتعاون الحكومة معه في هذا المجال، لأنّه قلّمَا ينعم بحيل تمكّنه من التصديّ لتعنّت الحكومة. من هنا، فإنّ زيادة طاقة أعضاء الهيئات التشريعية وموظفيهم على التحليل من شأنها أن تنمي قدرة البرلمان على الحاجة لتحصيل حقّ الاطلاع على ملفّ الموازنة. انطلاقاً من حاجة الأعضاء إلى موظفين يجيدون مراجعة الموازنة، يتعيّن عليك البحث عن موظفين يُعنون بشؤون الموازنة، ويكسبون دعم القادة لمساعدتهم على تطوير هذه المهارات، لأنّ تدريب الأعضاء والموظفين معاً على تحليل الموازنة لهو نشاط فعّال.

**تقييم عمل السلطة التنفيذية.** تتجلى فرصة أساسية أخرى لممارسة الرقابة من خلال قيام وكالة يُعهد إليها مراجعة عمل السلطة التنفيذية على صعيد تطبيق البرامج. يُذكر أن تقييم برنامج الحكومة تقيماً نقدياً على يد الهيئة التشريعية يعدّ من الممارسات الطارئة حديثاً على الديمقراطيات الناشئة. من المحتمل أن تعرب الهيئة التشريعية عن رغبتها في دراسة إمكانية إنشاء وكالة مستقلة خاضعة لصلاحيّاتها، لديها كفاءة في مراجعة الحسابات (أسوةً بديوان المحاسبة العامّ في الولايات المتحدة).

وبموازاة ذلك، يجوز تدريب الموظّفين على مراجعة البرامج التنفيذية، إذ تقضي الصّورة بإخضاع هؤلاء لدورات تدريبية وتفويضهم سلطة الاطّلاع على بيانات الحكومة، لتمكينهم من إجراء التّقييم المُشار إليه. كما ينبغي لهم أن ينمّوا مهارة تقديم التّقارير المجدية إلى لجنة مراقبة تابعة لهيئة تشريعية، كلجنة الحسابات العامة. بالتالي، فإنّ مراجعة مدى فعالية البرنامج على يد الموظّفين بالتّزامن مع مراجعة التّفقات على يد المراجع العامّ للحسابات يمكن أن تفضيا إلى تشديد المراقبة.

**مراقبة القوّات المسلّحة.** تشكّل العلاقات بين الجناحين المدنيّ والعسكريّ موضوعاً جديراً بالاهتمام خاصة بالنسبة إلى دول تخرج من حقبة الحكم الاستبداديّ. فإذا كانت الهيئة التشريعية والسلطات المدنية هي التي تشرف، في الديمقراطيات، على قيادة القوّات المسلّحة، وإدارتها، ومراقبتها، قد تدعو الحاجة إلى مساعدة الديمقراطيات الناشئة في تطوير قدراتها الرقابية. لذا، يصلح اعتبار دور لجان الدّفاع في الديمقراطيات الرّاسخة دوراً نموذجياً للمساعدة في مراقبة الجماعات المولّجة بشؤون الدّفاع.

### هل الغرض من ممارسة المراقبة هو رصد الأخطاء؟

يعتبر إطلاع المشاركين على غاية المراقبة والإجراءات المرتبطة بها من أهمّ العناصر الآيلة إلى تطوير نظام حكم ناجح. لا يسعنا إلاّ الإقرار بأنّ المراقبة تكون مثمرة حين يُصار إلى رفع التّقاب عن الأخطاء ومعالجتها. بيد أنّ أولى الغايات المنشودة منها هو ضمان تطبيق المساءلة، لا الكشف عن مظاهر الفساد. فلا يجب أن تدرج الرقابة تحت راية الممارسات السلبية، بل عليها أن تؤدي، ضمن جملة أهدافها، إلى تعزيز التّعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

### أبوسع أيّ وزير قيّم على العلاقات مع الحكومة أن يقدّم المساعدة؟

سعى بعض الدّول إلى تعزيز الاتّصالات بين البرلمان والسلطة التنفيذية من خلال وزير أوكلت إليه هذه المهمة على وجه التّحديد. وقد جاءت إحدى نتائج البعثة الدراسية التي قام بها أعضاء من المجلس التشريعيّ الفلسطينيّ إلى جورجيا، على شكل توصية دعت إلى تعيين مسؤول يؤدي دور صلة الوصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، استناداً إلى نموذج جورجيا. واستجابةً لإلحاح أعضاء المجلس التشريعيّ الفلسطينيّ على إخضاع الحكومة لمساءلة مالية، قام رئيس السّلطة الفلسطينية بتسمية أحد أعضاء المجلس المذكور كمسؤول عن الاتّصالات مع الحكومة.

نسجاً على المنوال نفسه، ونتيجة برنامج تشريعيّ نُفّذ في مدغشقر، تمّ تعيين أحد الوزراء مسؤولاً عن الشؤون التشريعية. كما إنّ إحدى الحلقات الدراسية المعقودة في اليمن قد أوصت أيضاً بتعيين مثل هذا المسؤول، من غير تحديد مهامه، إذ كانت عين هذا البلد على تجربة مدغشقر. وبما أنّ عدداً من الدّول يعيّن وزراء يحملون على عاتقهم مسؤولية تعزيز الاتّصالات والعلاقات، فإنّ إمكانيّات المساعدة تشمل نشر معلومات عن التّماذج التي يصلح تطبيقها وأين يصلح تطبيقها.



## ما هي فرص التدريب؟

يصلح اعتماد باقية من المقاربات الخاصّة بتدريب الأعضاء على التعاطي مع السّلطة التنفيذية، على غرار المقاربات المعنيّة بتدريب الأعضاء في مجالات أخرى من الأنشطة التشريعيّة التي ينفذونها. لهذا السّبب، نرى أنّ إشراك ممثّلين من الحكومة في ورشات العمل التدريبيّ، يفيد في توطيد العلاقات وتعزيز التّفاهم بين أعضاء الهيئة التشريعيّة والحكومة، وإرسال أعضاء إلى دولة أخرى لتتبع إجراءات معيّنة بصورة مباشرة يعود بالتّفع ويجوز أن يعطي زخماً للمواضيع المطروحة أثناء التّدريب داخل البلد.

في جورجيا، تلقّى الوزراء ومكتب المستشارين دعوةً لحضور ورشات عمل وجلسات استخلاص معلومات بتنظيم من الهيئة التشريعيّة، من شأنها أن تساعد في التّعاطي بشكل تفاعليّ مع الأعضاء وأن تضعهم في موقع الحدث. نسجاً على المنوال نفسه، جرى إشراك وزير الماليّة النيباليّ في أحد المؤتمرات بصفته ضيف شرف. وقد اكتسى هذا الإجراء منتهى الأهميّة نظراً إلى احتمال أنّ تترك التّوصيات الصّادرة عن المؤتمر انعكاسات ماليّة بالغة الأثر. وقد أعرب الوزير عن رضاه عن التّغطية الصحفيّة كما أنه نجح في توثيق علاقته مع الموظّفين المقيمين.

في جورجيا، تلقّى الأعضاء كتيّباً حول ممارسة المراقبة في الكونغرس، واستندوا إليه لإعداد كتيّب خاص بهم. فهذا المنشور، الذي يتخطى إطار التمرين الأكاديميّ الصرف، يمدّ الأعضاء بأفكار عن سبل التّحقّق من عمل الحكومة.

أرسل المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ أعضاء هيئة جورجيا التشريعيّة في جولة دراسيّة إلى الولايات المتّحدة. وقد أتاح البرنامج لهؤلاء الأعضاء معاينة سبل المراقبة في الكونغرس ومجلس الولاية التشريعيّ. وبالإضافة إلى معاينة الإجراءات، سنحت الفرصة أمام أعضاء هذه الولاية بتبادل الأفكار مع أعضاء من الهيئة التشريعيّة الأميركيّة، بحيث تمكّنوا من أن يحملوا إلى ديارهم أفكاراً مستمّدة من تجارب هؤلاء الأعضاء في مجال تعاطيهم مع الوكالات التنفيذية، ليطبّقوها على نظامهم الخاصّ (أنظر دراسة حالة).

## دراسة حالة: جولة دراسية لأعضاء الهيئة التشريعية في جورجيا حول شؤون المراقبة

دعا المعهد الديمقراطي الوطني ثلاثة أعضاء من برلمان جورجيا، يمثلون الأحزاب الحاكمة والمعارضة، واثنتين من الموظفين إلى الولايات المتحدة بغرض معاينة سبل ممارسة المراقبة في مجلس الولاية التشريعي وفي الكونغرس.

في ولاية ماساشوستس، تم توجيه المجموعة نحو ثلاثة أشكال من المراقبة. بحيث أطلعهم أولاً رئيس مجلس النواب ورئيس لجنة الوسائل والسبل التابعة لمجلس الشيوخ على أهمية دور الهيئة التشريعية في عملية إعداد الموازنة. فراجعوا الإجراءات المرعية بدءاً بإخضاع مشروع الموازنة إلى السلطة التنفيذية وصولاً إلى المشاورات الجارية في الهيئة التشريعية ضمن لجنة المداولات. وقد وصف رئيس المجلس عملية التدقيق في الموازنة ومراجعتها على أنها أهم أداة مراقبة. ولعل أكثر ما لفت انتباه الأعضاء الجورجيين هو حق الهيئة التشريعية في المشاركة على مدار السنة بهذه العملية من خلال فتح النقاش مجدداً حول بنود من الموازنة حين يطلب الحاكم المزيد من الأموال.

تمحور العرض حول مثل عن مراجعة نظام رعاية الطفل تقدمت به لجنة تابعة لمجلس الشيوخ مهمتها التدقيق في مراجعة الحسابات. فاطلعت المجموعة على السبل المعتمدة لدى اللجنة لجمع المعلومات وإعداد جلسات الاستماع. وقد تم التشديد كثيراً على أهمية أبحاث الموظفين واختيار الشهود لجلسات الاستماع. من جهة أخرى، بين موظفو اللجنة كيف يعدون التقرير الصادر عنها، الذي يصلح في الغالب كمنحرف لتصحيح احوال القوانين. علماً أن الدعاية الناشئة عن هذا التقرير، شكّلت، في نظر بعضهم، دفعا مهماً لبرنامج الإصلاح الحكومي الخاص بنظام رعاية الطفل.

أعطى رئيس الأمانة في مجلس الشيوخ عدّة أمثلة عن السبل المتبعة لدى الهيئة التشريعية للتحقيق بشأن ادعاءات تشكو من الهدر والفساد. فشدد على أهمية التركيز على المواضيع عوض الأفراد. وانشغلت المجموعة خصوصاً بكيفية ردّ أعضاء الهيئة التشريعية على الهجمات التي تطالهم شخصياً كما شرح عضو مجلس الشيوخ باختصار كيف يستخدم المرء وسائل الإعلام في سبيل تبيان وجهة نظره. ختاماً، بين مراجع الحسابات التابع للحكومة كيف أجرى مكتبه المستقلّ مراجعة لحسابات مالية تخصّ موظفين حكوميين، ووكالات، وبرامج حكومية، واطلعت المجموعة على العلاقة القائمة بين مراجع الحسابات والمدعي العامّ وعلى القواعد التي ترعى أصول الكشف عن وضع المسؤولين المنتخبين الماليّ.

خضع أعضاء الفريق لدورات تدريبية مماثلة، وإن كانت أقلّ تفصيلاً، في واشنطن، تحت إشراف ديوان المحاسبة العامّ، ومجموعة متنوّعة من الوكالات والموظفين العاملين لدى الكونغرس. فتابعوا اجتماعات لجنة الكونغرس وحضروا طاولة مستديرة، نظّمها المعهد الديمقراطي الوطني، حول المنظّمات غير الحكومية ومنظّمات أخرى تشرف على إنفاق الحكومة.

أشدّ ما أذهل أعضاء ولاية جورجيا، في إطار الجولة الدراسية، كانت الأهميّة التي تلقاها الموازنة بصفتها أداة مراقبة. ومن رئيس لجنة الوسائل والسبل في ولاية ماساشوستس تحديداً، اكتسب الفريق معرفة بالتقنيات والإجراءات التي تضمن تطبيق الموازنة وفق مقاصد البرلمان. ولعلّ أبرز نتائج الزيارة ظهر في ما لاقاه الوفد من تأكيدٍ على أنه يسلك المسار الصحيح لجهة تطوير القدرات الرقابية.

## العبر المستخلصة

- ينطبق النموذج الأميركي للمراقبة على الديمقراطيات الناشئة، وبالأخصّ لناحية إشراف الهيئة التشريعية على الموازنة.
- يجوز اعتبار الهيئات التشريعية والحكومات في الولايات خير نموذج تفيد منه الديمقراطيات الناشئة، كون هذه الأجهزة تعمل ضمن نطاق أضيق من نطاق واشنطن ويُحتمل أن تولي عناية بالغة للبعثة الدراسية.
- يصعب ترجمة بعض المشاكل الناشئة عن المراقبة، كذلك المتعلقة بمعرفة المواضع التي تتعاضد فيها سلطة تشريعية نامية عن ممارسة الرقابة اللازمة على الموازنة على المستوى الفدراليّ.

## ما الأسئلة الواجب طرحها عند البحث في شؤون المراقبة؟

- هل تقييم اللجان علاقة مع وزارات السلطة التنفيذية ذات الصلة؟ وإن تخلّفت عن ذلك، كيف يحتمل تفعيل هذه العلاقة؟
- ما هي خير المقاربات الآيلة إلى تشديد المراقبة التي تمارسها الهيئة التشريعية على السلطة التنفيذية؟ مثلاً، أيتمّثل حسن استغلال الموارد في تفعيل وقت الأسئلة أو أيعقل أن ينمّ العمل مع لجان خاصّة عن فعالية متزايدة؟
- ما مدى طاقة الهيئة التشريعية على دفع السلطة التنفيذية إلى إبداء التعاون؟
- هل ينعم البرلمان بموظفين يرغبون في تقديم المساعدة على صعيد مراجعة الموازنة أو البرنامج؟
- ما هي التوقّعات حيال تعزيز دور المراقبة؟

## تدريب الأعضاء: كيفية التعامل مع عامة الشعب

### MEMBER TRAINING: DEALING WITH THE PUBLIC

لم يعتد ربّما أعضاء الهيئة التشريعية في الديمقراطيات التامة التواصل مع الناخبين، أو المنظمات غير الحكومية، أو وسائل الإعلام، لانتفاء أهمية هذا التواصل، أو لأنّه يستهلك الكثير من الوقت بحسب رأيهم. وقد يستهيب أعضاء الهيئات التشريعية المنتخبين حديثاً إمكانية التواصل مع العموم، لا بل قد يظنون أنّ هذا الشأن ليس من اختصاصهم. لذلك تحتل هذه المهمة شقّين: توعية الأعضاء على ضرورة الاتصال بالناخبين وتدريبهم على أساليب الاتصال بهم.

### هل يشكك التعاون مع الناخبين جزءاً أساسياً من مهمة أعضاء الهيئة التشريعية؟

تكمن أولى مسؤوليات أعضاء الهيئة التشريعية في توسيع معرفة العموم بوظائف البرلمان والاستجابة لشجونهم. وقد يظنّ بعضهم أنّه يصلح إسناد هذه المهمة إلى هؤلاء الأعضاء، ولكن لا تعجب إذا كانت المفاهيم التي تتكوّن لدى هؤلاء الأعضاء في الأنظمة الديمقراطية التامة تؤكّد خلاف ذلك.

لا يرى بعض أعضاء الهيئة التشريعية المنضوين إلى لوائح حزبية من داعٍ للانشغال بالناخبين، باعتبار أنّ نظام اللوائح مع اعتبار النسبية لا يربطهم بدائرة انتخابية معيّنة أو يعهد بها إليهم. لذا، لا يروا ضرورة إلى التواصل مع الشعب، إلا في أثناء فترة الانتخابات ربّما. وبما أنّهم يدينون بولايتهم إلى قيادة الحزب التي تختارهم، فلن يجدوا أيّ دافع سياسيّ لمتابعة العمل الدؤوب مع الناخبين ما لم تنوي هذه القيادة مكافأة الأعضاء على هذا الجهد. ولعلّهم يخشون دون شك أنّ يسفر الاتصال بالناخبين إلى تلقّي مطالب يعجزون عن تلبيتها.

من المحتمل أن يكون العكس صحيحاً أيضاً. ففي النيبال، يصبّ بعض الأعضاء اهتمامهم على الانتخابات إلى حد أنهم لا يكثرثون بشؤون السياسة الوطنية. فهم يرون أنّ عملهم مع الناخبين يقضي بمساعدة الأفراد على إيجاد فرص عمل، غالباً في الوظائف العامة، أو مساعدتهم في تسديد نفقات بعض المناسبات كالأعراس.

### ما الواجبات المطلوب إتمامها؟

عند إعداد أيّ برنامج تدريبيّ، أنظر إلى "الناخبين" من منظارين. يتشكّلون أولاً من المقيمين في الدائرة الانتخابية التي يمثلها العضو، وهم قلّما يلمّون بشؤون البرلمان وبالذّور والمسؤوليات المنوطة بأعضائه. كما تبرز ثانياً مجموعة أخرى من الناخبين، كالمزارعين والنساء، الممكن أن يُعوزها التنظيم. من السهل الإشراف على هذه الفئة الثانية من الناخبين، شرط أن تحاول تصحيح علاقة الأعضاء بهذه المجموعات من المواطنين عند عقد اجتماعات بين الفئتين.

تشكّل بلغاريا نموذجاً أثمرت فيه المساعي الواسعة النطاق التي بُذلت من أجل تدريب الأعضاء على التعاطي

مع الناخبين. وقد شمل العمل مع الأعضاء وموظفي الدائرة عقد استشارات فردية، وجلسات تدريب مخصصة لحزب واحد، وورشات عمل معدة لكافة الأحزاب بحضور مدربين دوليين، والقيام بعمل دؤوب مع موظفي مكتب الدائرة الذين وقع الاختيار عليهم.

يُدرَّب البرنامج البلغاريّ الأعضاء على كيفية الاستجابة لمشاكل الناخبين وهمومهم وإنشاء خطّ اتصالات يمكن المواطنين من المشاركة في العملية التشريعية. وبما أيّ برنامج هامّ يشدّد على متابعة الجهود، يلي ورشات العمل المنعقدة حول موضوع معيّن، كالتواصل مع الناخبين، إجراء تقييمات واستشارات على مستوى الدائرة الفردية للتحقق من تطبيق الأفكار والمساعدة في تطبيقها.

يشمل البرنامج إعداد وتوزيع كتيّب حول تطوير العلاقة مع الناخبين، الذي بدأ مفيداً في نظر الأعضاء البلغاريّين لتكوين صورة عامة عن الدائرة وتتبع أيّ عمل اجتماعي. كما أبدى الأعضاء والأحزاب السياسية اهتماماً بتلقّي المشورة حول سبل إنشاء مكتب بموازنة ضئيلة، والاستعانة بمتطوّعين، والحصول على التجهيزات والأثاث على شكل هبات. فالبرلمان يدرس اقتراحاً يقضي بإعداد برنامج للتدريب الداخليّ يمدّ العضو بمساعدة من الموظفين، فيما يكتسب المتدرب ضمن المؤسسة مهارات سياسية ومكتبية وعدد من الخبرات.

بالرغم من أنّ كلّ فكرة أو توصية ليست بالضرورة قابلة للتطبيق، بحسب رأي أعضاء الهيئة التشريعية في بلغاريا، فقد كان هؤلاء ميّالين لتقبّل أيّ نصيحة حول سبل تفعيل الاتصال بالناخبين المنتمين إلى أحزاب المعارضة. (وبهذا الصدد، صدرت توصية واحدة قضت بنشر رقم هاتف مكتب الدائرة في الصحيفة المحلية، باعتبار أنّ الناخبين المنتمين إلى حزب المعارضة قد يشعرون بارتياح أكبر في التحدّث عبر الهاتف عوض المرور بمكتب الدائرة).

لا عجب في أنّ معظم الأسئلة التي ترد إلى مكاتب الدوائر في بلغاريا تتمحور حول شؤون محلية. وقد أبدى موظفو مكتب الدائرة انفتاحاً لاقتراحات تفيد بأن يقيم المكتب اتصالات مع مسؤولين محليّين ويقوم مقام مركز مرجعيّ. كما أبدوا اهتماماً بتقديم المساعدة في مجال إعداد نشرات تحييط عامة المواطنين المحليّين علماً بواجبات العضو والخدمات الممكن أن يقدمها لهم.

يمكن أن يثير العمل مع الناخبين، بما له من طابعٍ محليّ، تحديات جمّة. ففي جنوب أفريقيا، مثلاً، وبالرغم من اعتماد لائحة انتخابية وطنية، ومن عدم وجود دوائر جغرافية طبيعية، فقد عهد الحزب الحاكم، المؤتمر الوطنيّ الأفريقيّ، بدوائر معينة إلى بعض الأعضاء، بحيث تقدّم الفروع الحزبية المحلية خدمات إلى الناخبين في أغلب الأحيان. بالتالي، يتلّكأ الأعضاء عن منافسة المكاتب الفرعية للأحزاب، لاسيّما وأنّ لهذه المكاتب موظفين معيّنين بشؤون الناخبين. لا بل الأسوأ من ذلك، هو أنّهم يمتنعون عن عقد لقاءات مع الناخبين والتشاور بصراحة حول ما لديهم من هموم، لأنهم غير واثقين من أنّهم على يقين بالموقع الذي يشغله، أو المحتمل أن يشغله، الحزب في البرلمان. أخيراً، يتوقّع قادة الحزب من الأعضاء أن يدينوا بولائهم إلى الحزب، لا إلى الدائرة. فهذه كلّها عوامل تشكّل عائقاً في وجه

انخراط الأعضاء في العمل مع الناخبين. لهذا السبب يتعيّن عليك، حين تستجدّ هذه الحالة، أن تفكّر في التعاون مع قادة الحزب لمعرفة كيف يمكن أن تحسّن الرّوابط القائمة بين الأعضاء وناخبيهم أداء الحزب في البرلمان.

في مالاوي، لم يبدِ أعضاء الهيئة التشريعيّة استعداداً للتورّط في شؤون الناخبين. فبعضهم يعتبر أنّ العمل مع الناخبين يتجسّد بحضور خطاب رئاسيّ يُلقى في الدائرة، بينما يصرّح آخرون بافتقارهم إلى الأموال لإدارة مكتب الدائرة، وتالياً لتقديم خدمات إلى الناخبين. لذا سعى المعهد الديمقراطي الوطني إلى صبّ جهوده لتنفيذ هذا الجانب، بحيث أسفر عمله مع مجموعة من أعضاء الهيئة التشريعيّة عن وضع كتيّب حول خدمات الناخبين.

لاقى الكتيّب رواجاً في أوساط الأعضاء المالاويين الذي حدّثوه وأعادوا تصميمه بما يتيح إدراج معلومات خاصّة عن المرافق المحليّة، كالمدراس، والأسواق، وكذلك معلومات عن سبل الاتّصال عامّة عوض الرّجوع إلى أسماء وزراء محدّدين غالباً ما يتغيّرون.

نجح أعضاء الهيئة التشريعيّة في مالاوي، في إضافة "العلاوات الآيلة إلى الناخبين"، أسوة بعلاوات موظفي الدائرة، إلى الموازنة العامّة، مع أنّ قلة منهم يستخدمون المال لهذا الغرض. وهذه العلاوات تأتي فعلياً على شكل زيادة في الرّاتب. وبالرغم من كلّ المساعي المبذولة لتقديم العون في مجال الاتّصال بالناخبين، يتبيّن أنّ عدداً كبيراً من المواطنين يصرّ على قوله بأنّه لا يرى البتّة أعضاء الهيئة التشريعيّة في بلدته.

## دراسة حالة: دليل التّأخّيب لأعضاء الهيئة التشريعيّة في مالايو

يعلّق المواطنون المالاييون آمالاً كبيرة على حكومتهم، ولكن أخذ ينتابهم قلق متزايد حيال تقاعس أعضاء هيئتهم التشريعيّة عن تحمّل مسؤولياتهم. في المقابل، يدّعي هؤلاء الأعضاء بأنّ الصّغوط التي يخضعون إليها هي التي تمنعهم من أداء واجباتهم على أكمل وجه. فجاء اقتراح المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ بمساعدة الأعضاء على تحسين علاقاتهم بالتّأخّيب كرّد على هذا الوضع.

أنشأ رئيس مجلس النّواب وقادة الأحزاب السياسيّة فريق عمل مؤلّف من أعضاء هيئات تشريعيّة معيّنين بالموضوع، ولجنة لمراقبة الاتّصال بالتّأخّيب، التي شكّلت الجهاز الأساسيّ القيم على قيادة البرنامج. وقد ضمّت اللّجنة مزيجاً من الشخصيات البارزة على الصّعيد الوطنيّ ونواب المقاعد الخلفيّة غير المعروفين نسبياً، لأنهم غالباً ما يلازمون بيوتهم في القرية.

تقرّر اللّجنة بدون تردّد بوجود عاملين ملزمين أساسيين: افتقار الدوائر إلى مكاتب، وعدم توافر المعلومات. تلبيةً لحاجة إنشاء مكاتب في الدوائر، قدّم أعضاء الفريق اقتراحاً بفتح مكاتب للتّأخّيب بتمويل من الحكومة، ونشطوا في التّأثير على نظرائهم من النّواب والوزراء، وعلى لجان برلمانيّة رديفة بهدف توفير التّمويل.

أمّا تلبيةً للحاجة الثانية، الدّاعية إلى توفير المعلومات، فقد أشرفت اللّجنة على وضع دليل التّأخّيب. فأوجزت اللّجنة العناصر الواجب إدراجها في الدليل، بحسب رأيها، بينما قام طاقم عمل المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ في مدينة "ليلونجوي" بوضع مسودّة للمراجعة التي أجزاها. منذ البداية، وُضِع الدليل على نحوٍ يصلح اعتماده كأداة عمليّة تشدّد على قائمة الاتّصالات، مثلاً، أكثر ممّا تشدّد على بحث مسهب حول "الوسائل المقترّض إتباعها".

يطالعنا الدليل بمقدّمة، هي عبارة عن مقالة مقتضبة تقع في صفحة واحدة تحت عنوان "ما الأسباب التي تستوجب مئّي بذل جهود ضمن دائرتي؟". تعقب هذه المقدّمة معلومات أساسيّة تتناول التعريف بمفهوم العمل الاجتماعيّ وكيف يجوز أن يقيس الأعضاء الرّأي العامّ، ثمّ القسم الأكبر من الكتاب الذي يتضمّن أسماء المكلفين بالاتّصالات على المستوى الوطنيّ، وصفحات يجب أن يملؤها الأعضاء في الدوائر ومعلومات محلّيّة. وكمثال عن المعلومات المحليّة نذكر تلك المتعلّقة بإمدادات المياه في المنطقة، بما في ذلك عدد الآبار المحفورة والآبار الصّحلة في الدائرة. وأخيراً، يتطرّق الدليل إلى مصادر التّمويل للمشاريع الإنمائيّة والقروض الصّغيرة.

اتخذت لجنة المراقبة كافّة الترتيبات اللّازمة لعقد ندوة تمتدّ على يومين لنخبة من الأعضاء، الغاية منها تعريفهم على الدليل وتبيان الفوائد التي يغلونها منه، كون الهدف المنشود هو أن يقوموا، بدورهم، بتدريب أعضاء آخرين على استعماله. وبالرّغم من أنّ أزمة حكوميّة غير متوقّعة أحرّت هذه العمليّة، أعرب أعضاء لجنة المراقبة عن حماسهم وأملهم في الاحتفاظ بالوثيقة وكذلك إصدار منشورات أخرى، كرسالة إخباريّة برلمانيّة.

## العبر المستخلصة

- اقترح المعهد الديمقراطي الوطني أصلاً أن يجري تنفيذ القسم الأكبر من البرنامج عبر اللجان الحزبية التنظيمية، غير أن لجنة المراقبة أصرت منذ البدء على خلع أي صفة حزبية عن برنامج الاتصال بالناخبين.
- لعبت لجنة المراقبة والأعضاء الآخرون الناشطون دوراً محورياً في تحقيق نجاح البرنامج، فضلاً عن أنهم واطبوا على الاهتمام في المقترحات المتعلقة بالتواصل مع الناخبين.
- يجب أن تشدد البرامج المعنية بالاتصال بالناخبين على الشؤون العملية. وما الدليل سوى مثال عن أداة تفيد الأعضاء مباشرة، فيصممونها لتلائم حاجاتهم.



## ما العمل لخلق روابط بين أعضاء الهيئات التشريعية والمنظمات غير الحكومية؟

تمثل المنظمات غير الحكومية مجمل مصالح الشعب وتفتح قنوات بين الشعب والسلطة التشريعية. قد يرى أعضاء السلطة التشريعية المنتخبون حديثاً، الذين يجدون صعوبة في الاستجابة للاقتراحات والمطالب والشكاوى التي يتقدم بها مختلف المواطنين، أنه من الأسهل التعاطي مع بعض المجموعات، بما فيها الجماعات الدينية، أو شركات الأعمال، أو النقابات، أو المنظمات الأخرى غير الحكومية. من هنا، فإن الانكباب على توطيد الصلات بين الأعضاء والمنظمات غير الحكومية يسهم كثيراً في تعزيز المساءلة من جانب السلطة التشريعية.

لا بد من أن تشكل المنظمات غير الحكومية خبير مصدر للمعلومات التي يبحث عنها الأعضاء. فهذه المنظمات تبغي تيسير الوصول إلى المعلومات، فيما تساعد البرامج التدريبية الأعضاء على إدراك الفوائد التي يجنونها، وتجنّبها العملية التشريعية، جرّاء منحهم حق الوصول. لا يغيّب عن ذهنك أنّ المنظمات غير الحكومية ستواظب على التعاون مع البرلمان لردح من الزمن بعد إنجاز البرنامج.

## كيف السبيل لإشراك المنظمات غير الحكومية؟

يكن السبيل الأوضح لخلق صلات بين الأعضاء والمنظمات غير الحكومية في الاستعانة بطاقم عمل هذه المنظمات كمدرّبين أو ميسرين في ورشات العمل أو المؤتمرات. وقد أثبتت هذه الوسيلة جدواها خاصّة في جنوب أفريقيا، حيث يقيم الأعضاء والمنظمات غير الحكومية منذ زمن طويل علاقات على قاعدة الموقف الموحد المناهض للتمييز العنصري. إذاً، لا بد لك أن تفيد من الشبكات التي أنشأتها المنظمات غير الحكومية مع شركاء مدنيين آخرين، وأن تحملها على الإسهام في تنظيم الاجتماعات العامة.

في غانا، أسهمت إحدى المنظمات غير الحكومية في إعداد برنامج معنيّ بالعلاقات بين الأعضاء والتأخين. فأحد الأسباب الداعية إلى العمل مع المنظمات الآنفة الذكر يدلّ على رغبة في ردع البرلمان من التحكّم بجدول الأعمال واستغلال البرنامج للحديث عمّا يدور في البرلمان عوض تلقّي أسئلة من الجمهور. وإذ ارتأى حزب الأكثرية العدول عن المشاركة في البرنامج، قام مسؤولون محليون بمساعٍ في اللحظات الأخيرة لإلغائه. ولكن، بفضل الجهود الحثيرة التي بذلتها المنظمات غير الحكومية مع وسائل الإعلام، حظي هذا البرنامج بإقبال واسع النطاق، كون هذه المنظمات قدّمت الدعم اللوجستي المطلوب وأثبتت جدارتها في جرّ جمهور عريض إلى عقد لقاءات مع مجموعة الأعضاء. (أنظر دراسة حالة).

## دراسة حالة: عقد منتدى إقليمي عام في غانا

رعى المعهد الديمقراطي الوطني عقد منتدى برلماني في مدينة كوماسي، عاصمة إقليم أشانتي، بهدف زيادة مشاركة المجتمع المدني في رسم السياسة الوطنية العامة. تمحور البرنامج حول موضوع "أوبيارا نكا بي"، المترجم بـ "لكل مواطن حق التعبير عن رأيه"، فاخترت اللجان التنظيمية لأحزاب الأقلية ستة من نوابها لحضور المنتدى، الذي تكفل بالتجّاح مع أنّ أعضاء أحزاب الأكثرية لم يشاركوا فيه.

اتفق المعهد الديمقراطي الوطني مع إحدى المنظّمات غير الحكوميّة العاملة في "كوماسي"، التي تحمل اسم قادة مؤسّسات الغد، لترتيب كافّة الإجراءات اللوجستية. وكان الغرض من الاستعانة بالمنظمة المحليّة هو تدعيم المبادرات المحليّة وقطع الطريق أمام البرلمان من التأثير على البرنامج. من جهته، قدّم المعهد الديمقراطي الوطني المشورة التقنيّة، خصوصاً لجهة الوسائل الكفيلة بغلّ أقصى المنافع من الموارد المتيسّرة.

حظي المنتدى بدعاية واسعة، باعتبار أنّ الصّحف والمخطّات التلفزيونيّة خصّصت المنتدى مسبقاً بتغطية إعلاميّة مكثّفة ونوّرت عامّة الشّعب على سبل الاستفادة من المنتدى وعقد لقاءات مع أعضاء البرلمان. فحين تعيّن تغيير موعد الاجتماع في اللحظات الأخيرة، بادرت محطات إذاعيّة محليّة إلى الإعلان تكراراً عن هذا التغيير. وقبل يومٍ من انعقاد المنتدى، أجرت إحدى المحطّات المحليّة مقابلة مع طاقم عمل المعهد الديمقراطي الوطني، لشرح الغاية المنشودة من المنتدى، الذي حضره ما يزيد عن ٣٠٠ شخص، انتموا إلى خلفيات مختلفة ومجموعات متنوّعة.

بيّن أحد أعضاء السلطة التشريعيّة لجمهور الحاضرين أنّ البرلمان يضطّلع بدور تشاوريّ وتشريعيّ واستقصائيّ، إلى جانب مراقبة الموازنة والإشراف عليها. ثمّ شرح كيف يستحيل أيّ مشروع قانون قانوناً، مميّزاً بين مشاريع القوانين المقترحة من السلطة التنفيذية ومن نواب لا يتولّون منصباً حكومياً. بالإضافة إلى ذلك، حثّ المجموعات المدنيّة على الإفادة من الواقع الذي يخوّل الأعضاء رعاية مشاريع قوانين مقدّمة باسمهم رغم صعوبة إقرارها.

تمّ تخصيص أكثر من ساعتين من البرنامج الممتدّ على يوم واحد إلى تلقي الأسئلة من الحاضرين. وقد تطرّقت إلى شتى ميادين السياسة العامة، بما فيها ميادين الصحة، والتعليم، والبيئة، والماليّة العامة. فردّ الأعضاء الستّة على الأسئلة التي لها علاقة باختصاصاتهم في البرلمان، مزوّدين الجمهور الحاضر بأفضل الخبرات. يُذكر أنّ عدم التمكن من الإجابة عن كامل الأسئلة المطروحة من الجمهور بعد ساعتين من الأسئلة والأجوبة، لهو دليل ساطع على الاهتمام والحماس الذي أثاره البرنامج في نفوس الحاضرين.

## العبر المستخلصة

- تتيح السّراكة مع المنظّمات غير الحكوميّة انخراط المجتمع أكثر فأكثر في إعداد البرنامج، بحيث تقلّص مشاركته بعض نفقات المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ وموظّفي البرلمان الذين يسافرون إلى المنطقة بقصد التّمهيد له.
- إسّمح لأكبر عددٍ من الأشخاص بطرح الأسئلة المتعلّقة بدوائرهم الخاصّة، بما يعزّز تالياً المشاركة المحليّة.
- أسفرت الاستعانة بوسائل الإعلام المحليّة عن الإفادة من دعاية واسعة سابقة للبرنامج، كما أنّ اعتماد اللّغة المحليّة سمحت للمشاركين بالمشاركة بكلّ ارتياح.
- يمكن أن يقدّم فريق صغير من أعضاء السلطة التشريعيّة الواسعي الاطّلاع عرضاً شافياً عن البرلمان، مخفّضاً تكاليف ورشة العمل.
- يتعيّن عليك أن تتابع أيّ برنامج. ففور إثارة أيّ همّ محليّ، لا بدّ من معالجته في إطار برامج متابعة مستدامة تُنظّم ضمن فواصل زمنيّة متقاربة. إذا ساعد الأعضاء أو المنظّمات غير الحكوميّة المحليّة في تنظيم مثل هذه البرامج وفق خطة متفق عليها تضمن بأنهم سيواصلون، بأنفسهم، عقد المنتديات في المستقبل.

لا تتكل بشكل حصريّ على واحدة من المنظّمات غير الحكوميّة. ففي مالوي، اقترحت إحدى هذه المنظّمات التّأشّطه خاصّة تنظيم برنامج يرمي إلى اصطحاب طلاب إلى البرلمان للقيام باختبار مباشر. تمّ استهلاك الكثير من الوقت وبذل جهود جيّارة في سبيل البرنامج، الذي استقدم ما بين ٧٥ و ٨٠ طالباً بغرض عقد لقاءات مع النّواب والقيام بجولة في المنشأة. ولكن، بعد ستّ زيارات، لم يتابع أيّ من المنظّمة غير الحكوميّة أو البرلمان العمل في البرنامج.

## كيف يمكن تفعيل الاتّصالات بين المنظّمات غير الحكوميّة وأعضاء السلطنة التشريعيّة؟

في كيرغستان، أتاح مشروع قانون مقترح لرعاية شؤون المنظّمات غير الحكوميّة، الفرصة لتعزيز الاتّصالات بين المنظّمات غير الحكوميّة والأعضاء. ولناقشة مشروع القانون هذا، عقد البرلمان جلسة استماع عامّة، كانت الأولى من نوعها في البلد، فحضرها نحو ١٥٠ ممثلاً عن المنظّمات المُشار إليها. وقد أفضت الجلسة إلى تشكيل فريق عمل من الأعضاء وممثلي المنظّمات، تقوم مهمّته على معالجة قضايا مستقبلية تشغل الاهتمام العامّ.

تصلح إحدى ورشات العمل المعدّة لأعضاء وقادة مدنيّين في بلغاريا كنموذج عن السبيل التي تمكّن أيّ مدرّب بارع من مساعدة المشاركون على تبيّن المنافع المتبادلة التّاجمة عن الاستشارات وأشكال التّعاون. كان المدرّب عضواً أسبق في الكونغرس، قادراً على استعراض الفوائد التي حصدها من العمل مع المنظّمات غير الحكوميّة. فقد صوّر المنظّمات غير الحكوميّة على أنّها باب مورد لدى معالجة القضايا، ولفت الانتباه إلى أنّها تعود بالنّفع خاصّة على بلد مثل بلغاريا، يعاني من نقص في عدد الموظّفين. كما أعطى أعضاء السلطنة التشريعيّة البلغاريّة فكرة عن التّفنّن بطرق التّعاطي مع المنظّمات غير الحكوميّة في الدائرة الانتخابيّة.

### الاتّصالات بين الأعضاء والمنظّمات غير الحكوميّة في بلغاريا

في إطار ورشة عمل نظّمها المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ حول العلاقات بين الأعضاء والمنظّمات غير الحكوميّة، وكيفية العمل مع التّأخّبين، زوّد المدرّب، وهو عضو أسبق في الكونغرس الأميركيّ، المجموعة بدراسة ثلاث حالات مستمّدة من تجربته في السلطنة التشريعيّة.

في الحالة الأولى، أعرب فريق من المواطنين عن قلقه من احتمال أن يستقبل المطار المحليّ طائرات ضخمة، من شأنها أن تزعج الجوار. فأوضح عضو الكونغرس الأسبق كيف أطلع ناخبيه باستمرار على التطوّرات الطّائرة على المطار، ونجح في منع الطّائرات الأضخم حتّى من استعمال المطار. وساهم هذا الجهد الذي تكلّل بالنجاح في الحؤول دون أن يحاول أي منافس سياسي من استغلال هذه القضية في حملته الانتخابيّة.

في الحالة الثانية، طلبت منه مجموعة من رجال الأعمال أن يساعدها على تخفيض معاشات المواطنين المستنئين التقاعدية. فرفض ولكنه نجح في فتح قنوات أخرى تساعده في التعامل مع هذه المجموعة.

ختاماً، طالعه قضية إقبال قاعدة عسكرية في دائرته وفقدان ٥٠٠٠ وظيفة. وفي هذا الإطار، ضمّ جهوده إلى جهود النقابات العمالية، ورؤساء شركات الأعمال، وأصحاب المحال الصغيرة الحجم، والحكومة، بحثاً عن حلّ يسمح لمعظم المواطنين المتضررين بإيجاد وظائف في الدائرة.

إنّ استناد عضو الكونغرس على دراسة حالات من صلب تجربته الخاصة، مكّنه من أن يوضح لأعضاء السلطة التشريعية كيف يسعون أن يتعاونوا مع المنظمات غير الحكومية لما فيه خير ناخبهم.

اعتمدت ورشة العمل تمارين لعب الأدوار، التي تركز أحدها على وضع مشروع قانون انتخابي، شارك في صياغته ممثل عن منظمة غير حكومية تحظى بكثير من التقدير ولها مصلحة في مشروع القانون. وفي تمرين ثانٍ، بين ممثل آخر من المنظمة عينها كيف حرم مشروع قانون يتعلّق بإصلاح الحكومة المحلية المواطنين من أداء أيّ دور.

في كلا التمرينين، طرح أعضاء الهيئة التشريعية أسئلة محددة على ممثلي المنظمة، تحرياً عما إذا كانت المنظمة على دراية واسعة بالقضايا المطروحة بما يمكنها من تزويدهم بمعلومات مفيدة. أمّا المنظمة غير الحكومية، فحاولت، من جهتها، أن تلزم الأعضاء بوعدهم وتعهّد بتقديم الدعم. وفي كلا التمرينين أيضاً، أعارها الأعضاء آذاناً صاغية، وأبدوا تعاطفاً معها ولكنهم لم يقدموا أيّ ضمانات لجهة التنفيذ. بل وافقوا على مناقشة هذه القضية مع زملائهم وإتاحة الفرصة أمام المنظمات غير الحكومية بتقديم شهاداتها أمام اللجنة المناسبة.

اطلع الأعضاء والمنظمات غير الحكومية من مجريات الجلسة على أهمية العلاقة المباشرة والحوار المباشر، والحاجة إلى تحديد أهداف واقعية، لا يرتقب أن تمكّن الحكومة من حلّ مشاكل المجتمع كلّها. كما شدّدوا على ضرورة التواصل باستمرار وإن اختلفوا حول مسألة واحدة، لأنّ مسائل أخرى ستحتاجهم إلى تبادل المعونة.

حاذر القيام بخطوات ناقصة محتملة حين تعكف على عقد لقاءات بين الأعضاء والمنظمات غير الحكومية. فقد نتج عن التزايد الحادّ لعدد المنظمات غير الحكومية في النيبال، حيث ارتفعت من ٣٠٠٠ إلى ٤٠٠٠ في غضون خمس سنوات، بروز الكثير من المنظمات غير المسؤولة وغير الفعالة. وكذلك يتبين في الجمهوريات التابعة سابقاً إلى الاتحاد السوفياتي، أنّ من المنظمات ما هو غير مستديم، ومنها ما يضرب بالإصلاحات عرض الحائط أو لا يملك ارتباطه بالحكومات السابقة. أمّا في أوكرانيا، فإنّ بعض الأحزاب السياسية تنبئ المنظمات الأكثر فعالية، مخلّة إذ ذاك بطابعها اللاحزبي.

## أسديدةٌ هي فكرة العمل مع وسائل الإعلام؟

لا تلقى رواجاً البرامج التي تستهدف حصراً العلاقات بين السلطة التشريعية ووسائل الإعلام. ولكن، غالباً ما يؤدي عنصر إعلامي دوراً في هذه البرامج، عند الشروع بتنفيذها. ولكن قبل تكبد أيّ عناء، لا بدّ من معاينة، من بين عدّة مسائل، إن كان ضرورياً أن يركّز البرنامج التدريبيّ على إمام وسائل الإعلام بشؤون البرلمان، أو أن يُصار إلى تدريب أعضاء الهيئة التشريعية والفريق الصحافيّ في الهيئة التشريعية على سبل استخدام وسائل الإعلام بشكل فعّال، أو إن كان مقدراً التّجّاح لاعتماد عدّة مقاربات مجتمعةً.

تعدّ كيرغستان خير نموذج للتعاون القائم بين أعضاء الهيئة التشريعية ووسائل الإعلام. ففي تلك الدولة، تخضع وسائل الإعلام لمراقبة السلطة التنفيذية، وترفع تقارير عن البرلمان تشوّه عادةً صورته، إذ نتعته بالفساد وانعدام الفعاليّة. فقسم الصحافة في البرلمان يضمّ عدداً محدوداً من الموظّفين، المتدنية أجورهم، والمعدمي الفائدة.

يقوم البرنامج التدريبيّ في كيرغستان على عنصرين. ففي إطار الجهود المبذولة مع الأعضاء لتوثيق علاقتهم بوسائل الإعلام، تمّ استقدام خبراء من الخارج لشرح كيفية صياغة رسالة معينة واستخدام وسائل الإعلام لمصلحتهم الخاصّة. بالإضافة إلى ذلك، عكف المدربون جاهدين على تغيير نظرة وسائل الإعلام إلى السلطة التشريعية والتشديد على ضرورة التمييز بين إبداء الرّأي في تقرير إخباريّ وتقديم تقارير موضوعيّة.

استعانت سلسلة من ورشات العمل الممتدّة على سنة في ناميبيا، حول موضوع التّركيز على وسائل الإعلام، بمنظّمات غير حكوميّة محليّة ومدربين من جامعة جنوب أفريقيا. فانصبّت الجهود أولاً على إطلاع الصحافيّين على سبل تعزيز مهارات تقديم التقارير لديهم، والتعبير عن رأيهم في التقارير الإخبارية، وزيادة الوعي لدى السّعب حول دور البرلمان. أمّا المرحلة الثانية، فستركّز على تقديم تقارير عن عمل البرلمان وإضفاء طابع رسميّ على العلاقات بين السلطة التشريعية ووسائل الإعلام.

ساعدت البرامج في جورجيا ووسائل الإعلام على شنّ حملة ضدّ مشروع قانون كان لينتقص من حقّ الوصول إلى معلومات حكوميّة، والانكباب على وضع مشروع قانون. وضمن إطار الجهود المبذولة في سبيل إنشاء مكتب العلاقات العامّة في مجلس النّواب، جرى اصطحاب صحافيّين إلى مبنى الكابيتول (مقرّ الكونغرس) لمعاينة السلطة التشريعيّة وهي تمارس عملها.

في بلغاريا، خضع أعضاء وموظّفون لدورات تدريبيّة حول توطيد العلاقات مع وسائل الإعلام والصحافة. فلاستعانة بصحافيّين بلغاريّين وبمستشار صحفيّ أسبق لدى أحد أعضاء الكونغرس الأميركيّ، مكّنت أكثر من ٦٠ عضواً من تكوين فكرة عامّة عن وسائل الإعلام والتزوّد بقواعد غير رسميّة وإرشادات للتّعاطي مع هذه الوسائل. وهكذا، جرى تصوير الأعضاء بكاميرا فيديو في جلسة لعب الأدوار وهم يتلقّون أسئلة حادّة من صحافيّين يلعبون

الدور، ثم خضعت أشرطة الفيديو للتقييم. فُصح النواب، فيما نُصحوا، بالتكلم عبر الإذاعات بأصوات مجلجلة أكثر، وإعطاء أجوبة مقتضبة، تدخل مباشرة في صلب الموضوع.

مع أنه يجري، في معظم الأحيان، التعامل مع الإعلام المطبوع، فقد أُعدّ في كيرغستان مشروع يرمي إلى إفساح المجال أمام أعضاء الهيئة التشريعية بمناقشة المواضيع ضمن برامج تلفزيونية حوارية تتلقى اتصالات من الجمهور. وبالرغم من عرض هذه الحلقات على محطة تلفزيونية غير بارزة، فقد جذبت أكبر عدد من المشاهدين لأن المناظرات التلفزيونية العلنية كانت تطلّ للمرة الأولى تقريباً في تلك الدولة.

أما المرحلة اللاحقة من اتّساع استخدام التلفزيون في كيرغستان فتتمثّل ببرنامج أسبوعيّ مدته نصف ساعة يتناول شؤوناً عامة. وسيضمّ البرنامج منسّط وصحافيون إلى جانب مناصرين لقضية معينة أو معارضين لها، ويحضره داخل الاستديو جمهور مشاهدين لمتابعة الوقائع، التي يتخلّلها مقابلات تجري "مع المارّين في الشارع". ويعالج البرنامج من بين ما يعالج موضوع آداب العمل والفساد في الحكم، والحريّات الصحفية، والإصلاح الزراعيّ، والانتخابات المحليّة. سيتمّ بثّه مرتين في الأسبوع، على أن يتسوّى لسائر المحطّات في كل أرجاء البلد الحصول على شريط مسجّل عن البرنامج.

## ما الأسئلة المفترضة طرحها قبل الشروع بتنفيذ أيّ برنامج مختصّ بالعلاقات بين أعضاء الهيئة التشريعية والتأخيبين؟

- أيعطي النظام الانتخابيّ دافعاً للاتّصال بالتأخيبين؟
- هل يرى الأعضاء ضرورةً في تفعيل الاتّصالات مع ناخبيهم؟ وما هي حاجاتهم الأكثر إلحاحاً؟
- أقيم المنظّمات غير الحكوميّة علاقات وطيدة مع البرلمان وهل يسعها، في مثل هذه الحال، أن تكون شريكة في تفعيل المساءلة لدى السّلطة التشريعية؟
- أيعرف الأعضاء كيفية التفاعل مع الصحافيّين والتعامل مع وسائل الإعلام لنشر وجهات نظرهم؟
- أينعم البرلمان بقسم صحافة فعّال؟



## سنّ القوانين

### LAWMAKING

يجوز للسلطة التنفيذية أن تبادر إلى اقتراح القوانين، إلا أن البرلمان هو الذي يتولّى أساساً دور دراسة مشاريع القوانين المقترحة. وقد يحتاج الأعضاء إلى مساعدة في قراءة التشريعات وتحليلها وتطوير الخبرات في شؤون السياسة الخاصّة بهذه المسائل. وتتخذ هذه المساعدة شكل تسهيل المشاورات بين المنظّمات غير الحكوميّة والوزارات والأعضاء المعنّيين، وتنظيم عمليّة دراسة مشاريع القوانين وإقرارها. كما يجوز توفير هذه المساعدة لأي مشروع قانون مطروح للتّقاش.

أما المساعدة في صياغة فحوى القوانين فتلقاها مشاريع القوانين المتعلّقة بالأداء الديمقراطيّ، كالقوانين الخاصّة بالانتخابات والأحزاب السياسيّة، وآداب العمل والنزاهة العامّة، والإطلاع على السجّلات الحكوميّة، والعلاقات ما بين الحكومات، والإعلام، وامتيازات النّواب وحصانتهم، وضبط عمل المنظّمات غير الحكوميّة. فالمساعدة التي تُعنى بهذه المسائل تتمثّل في توفير معلومات مقارنة وقوانين نموذجيّة، وإخضاع مشاريع القوانين لمراجعة بعض الخبراء، واستقدام خبراء دوليّين من الخارج لإيضاح المعايير الديمقراطيّة فضلاً عن استعراض تجاربهم وتقديم المشورة. لذلك، يتناول هذا القسم المساعي الخاصّة المبذولة في سبيل تطوير القوانين المتعلّقة بآداب العمل والإصلاحات الدستوريّة.

### ما العمل لتعزيز قدرة أعضاء الهيئة التشريعيّة على سنّ القوانين؟

يُعوز الهيئات التشريعيّة الديمقراطيّة الناشئة حديثاً معلومات عن شؤون السياسة، بحيث يعجز البرلمان عن أداء دوره في عمليّة سنّ القوانين ما لم يفلح أعضاء هذه الهيئات من تطوير هذه الخبرات. من هذا المنطلق، يمكن أن تصبّ اللجان جهودها على تعزيز الخبرة في شؤون السياسة نظراً إلى أنّها تنتظّم حول مواضيع معيّنة. ولا يخفى على أحد أنّ مثيلاتها أو السلّطة التنفيذية لن تقيم أيّ وزن لتوصيات هذه اللجان أو تراعيها إلا إذا انكبّت على تدعيم هذه الخبرات.

ومع أنّ موظّفي الهيئة التشريعيّة يلعبون دوراً بارزاً على صعيد الخبرات في شؤون السياسة، فكثيراً ما تفتقر عمليّة تطوير الهيئات التشريعيّة إلى أصحاب الخبرات في فريق الأبحاث، بحيث تنحصر واجبات موظّفي اللجان في تقديم الخدمات المكتبيّة. ويلاحظ كذلك أنّ الأحزاب السياسيّة تستخدم جهازاً معنياً بشؤون السياسة ولكن تنقصه الكفاءة. بالتالي، يتعيّن على أعضاء الهيئة التشريعيّة الاتّكال على السلّطة التنفيذية أو على مصادر خارجيّة لأنهم قلّما يحظّون بموظّفين يعملون في خدمتهم، وإن حظّوا بهم فهم يفتقرون إلى الخبرة في شؤون السياسة. فإذا كان البرلمان ينوي أن يتخطّى "الموافقة بدون نقاش" على القانون المقترح من السلّطة التنفيذية، فعليه أن ينعم بقاعدة معلومات خاصّة به. (يتمحور القسم ٩ حول دور طاقم التّدريب في هذا المجال).

يجوز أن يحضّر طاقم البرنامج المقيم الأعضاء على الاستعانة بالمنظمات غير الحكوميّة وغيرها، كالأكاديميين، للإدلاء بشهادة خبيرة. لذلك يتبيّن أنّ التّوفيق بين الخبراء في شؤون السياسة واللجان يمكن أن يعزّز العلاقات القائمة أكثر فأكثر. تتخذ المساعدة شكلاً آخر يتمثّل بتوفير نماذج عن تقارير حول مقاصد مشاريع القوانين (وهي شروحات عن أغراض القانون المقترح) كي يحدّد الأعضاء إن كانوا يرغبون في طلب الحصول على هذه الخلاصات من الوزارة المتقدّمة باقتراح القانون.

أمّا الإسهام الأكبر فيتجلّى بمساعدة الأعضاء على قراءة مشاريع القوانين. فأعضاء الهيئات التشريعيّة هم بمعظمهم غير متمرسين بقراءة مشاريع القوانين قراءة نقديّة، لا بل يرهبون محاولة الإقدام على هذا العمل. ولعلّهم يرحّبون بالخضوع لأيّ تدريب على قراءة مشاريع القوانين، وتحليلها، وتعديلها. بموازاة ذلك، يجوز تدريب موظفي البرلمان على إجراء القراءة النقديّة واتباع الإجراءات المتعلّقة بتعديل مشاريع القوانين فلا يعود الأعضاء بحاجة إلى الاتّكال على الحكومة لإدخال تعديلات على مشاريع القوانين.

### ما العمل للمساعدة في تطوير قوانين خاصّة "بالحكم الرشيد"؟

إنّ تزويد الأعضاء بالمعلومات اللاّزمة يتطلّب إماماً بخلفيّة القضايا التي يثيرها أيّ مشروع قانون وتوفير نماذج عن قوانين ماثلة تمّ إقرارها في ديمقراطيات أكثر تقدّماً. يُذكر أنّ ترجمة مدوّنة قواعد السلوك الخاصّة بجنوب أفريقيا، إلى اللّغة الجورجيّة أمّدّ نواب تلك الدولة بوثيقة يحقّ لهم قراءتها وتعديلها كي تلائم حاجاتهم الخاصّة. (وقد نمّ أعضاء الهيئة التشريعيّة في جورجيا عن سرعة في استيعاب المفاهيم والانفتاح على الأفكار جديدة، ولكن كانت تنقصهم التّماذج الصّالح تطبيقها). أمّا تزويد الأعضاء، في غانا، بقوانين حول حرّيّة الإعلام مستوحاة من دول أخرى فقد لبّي حاجتهم إلى نماذج يعتمدونها.

لا بدّ من إرسال الأعضاء في بعثات دراسيّة أو استقدام خبراء من الخارج. ففي جنوب أفريقيا، اتخذت المساعدة المقدّمة إلى واضعي مدوّنة قواعد السلوك شكل إرسال نواب ضمن بعثات دراسيّة إلى إيرلندا وبريطانيا العظمى، حيث عدّل البرلمانيّين مؤخراً مدوّنتي السلوك الخاصّة بهما. فالبعثة الدراسيّة مكّنت أعضاء جنوب أفريقيا من عقد لقاءات مع فريق من خبراء كلّ دولة من الدولتين، وتوسيع معرفتهم بسياق الإصلاحات التي أدخلتها، وكيفيّة إجرائها، ونتائجها.

وقد شكّل أعضاء الهيئتين التشريعيّتين في إيرلندا وبريطانيا مع الموظّفين الذين شاركوا منذ البداية في إصلاح القانون المتعلّق بأداب العمل فريق موارد تقوم مهمّته على تقديم المشورة والشّروحات (عبر البريد الإلكترونيّ) الخاصّة بمسوّدة مدوّنة السلوك لجنوب أفريقيا كما وردت. وقد بقي فريق الموارد على أهبة الاستعداد طيلة انعقاد المشاورات. وبعد أن أقرّ برلمان جنوب أفريقيا هذه المدونة ومستلزمات الكشف عن البيانات الماليّة، جرى اصطحاب أحد النّواب المشاركين في فريق الموارد المختصّ بأداب العمل إلى جنوب أفريقيا للمساعدة في تطبيق القوانين.

لابدّ من مساعدة النّوّاب في عمليّة إقرار مشروع القانون. فلدى العمل مع الهيئة التشريعيّة ضمن سياق سياسيّ معيّن، تكتسي المساعدة في الجانب الإجرائيّ قيمة أكبر من مساندة أيّ قانون من القوانين. وفي أوكرانيا، تلازمت المساعدة المقدّمة لدعم مشروع القانون مع مساعدة أعضاء الهيئة التشريعيّة في رسم الاستراتيجيّات والسياسات. وقد أفضى التّعاون مع الأحزاب إلى موافقة اللّجنة على عقد جلسات استماع علنيّة بحضور ١٠٠ مشارك.

نظراً إلى ضرورة اختبار مقاربات مختلفة، توقّف عند أحد "البيانات"، وهو إعلان عامّ صدر عن فريق دوليّ من الخبراء الزّائرين عن التّدابير المحتمل أن يتّخذها البرلمان بهدف تلبية الحاجة إلى إجراء إصلاحات. وقد اعتُمدت هذه المقاربة في النيبال حيث عقد مدرّبون دوليّون اجتماعات مع مجموعة واسعة من المشاركين وأعضاء بارزين من فريق الموارد من أجل إعداد بيان يتضمّن جملة توصيات حول سبل معالجة مشكلة الفساد. وفي مرحلة لاحقة، جرى نشر البيان، فتمّ الالتزام بعدد من التّوصيات، بما في ذلك العمل بموجب مدوّنة قواعد السلوك لأعضاء الهيئة التشريعيّة ومسؤولي السّلطة التنفيذية. يُشار إلى أنّ الهيئة التشريعيّة العليا هي التي أقرّت هذه المدوّنة التي وُضعت قيد البحث في الهيئة التشريعيّة الدنيا.

## ما هي حسنات العمل على مشاريع القوانين ومخاطره؟

عند المساعدة بشكل أساسيّ في وضع مشاريع القوانين، من المحتمل أن يسهم البحث عن المعايير الديمقراطيّة وإيضاحها في تطوير القوانين، بما يوسّع نطاق التّقاش ويسمح بتوطيد العلاقات بين أعضاء الهيئة التشريعيّة والخبراء الدوليين على نحو يعود بالتّفع على المساعي المبذولة مستقبلاً.

غير أنّ الخطر يكمن في أنّ بعضهم قد يرى في هذه الخطوة تدخلاً، وإمكانية خروج السياسة الناتجة من يد السّلطات المحليّة على المدى البعيد. فضلاً عن أنّ أعضاء الهيئة التشريعيّة المقيمين لا يسعهم التعلّم من اختبارات شخصيّة حين يتولّى أجناب إجراء أبحاث وتحليل حول شؤون السياسة المتعلّقة بمشروع القانون، مع أنّ الأبحاث والتحليل التي يجريها الأجناب تبين كيف يجب إتمام هذا العمل ويصلح اعتمادها كنموذج لأيّ عمل ينجزه مستقبلاً أعضاء الهيئات التشريعيّة، والموظّفون، والمنظّمات غير الحكوميّة المحليّة.

## هل الغرض المنشود هو استحداث قانون أو تفعيل دور البرلمان؟

تسعى المساعدة المقدّمة لوضع مشاريع القوانين الأعضاء على سنّ القوانين- وتيسير عمل الجهاز. قد تنطلق هذه المساعدة من أهداف محدّدة، غير أنّ الاستمرار في التّواصل مع مجتمع المنظّمات غير الحكوميّة والسّلطة التنفيذية هو أهمّ من الالتزام بمشروع قانون معيّن. ففي جورجيا وكيرغستان، مثلاً، رمت الجهود المنصّبة على قانون محاربة الفساد إلى تحقيق هدف موازٍ ألا وهو تفعيل دور البرلمان في تعاطيه مع السّلطة التنفيذية.

يجوز أن تفضي المساعدة في وضع مشاريع قوانين إلى نتائج مزدوجة: المساعدة في تحسين التّنتاج التشريعيّ والمساعدة في تفعيل عمليّة وضع مشاريع القوانين.

## هل تستحقّ بعض المواضيع بأن تحظى بمشورة ومساعدة قيّمتين؟

عليك أن تأخذ بعين الاعتبار المواضيع المرتبطة بتطوير نظام ديمقراطيّ ومنفتح. ففي مستهلّ هذا القسم تمّ التطرّق إلى عددٍ من هذه المواضيع كالقوانين المتعلّقة بالانتخابات والمنظّمات غير الحكوميّة. وبما أنّ الديمقراطية التأمية تواجه مشاكل ناشئة عن آداب العمل والفساد، فهي تشكّل نموذجاً عن المساعدة الممكن أن يقدّمها أيّ برنامج تدريبيّ.

في جورجيا، الدولة التي لها تاريخ عريق بضرور الفساد، أعرب أعضاء الهيئة التشريعيّة عن حاجتهم إلى المساعدة بسبب ما يعانونه من مشاكل سياسيّة. فوزير العدل لم يبدِ تجاوباً حيال القانون المقترح حول آداب العمل، ممّا أوجد صعوبة في إعطاء قوّة دفع إلى هذه العمليّة وعقد اجتماع بين الحكومة والبرلمان للتحريّ عن إمكانيّة إيجاد حلّ لهذه المسألة.

تحقيقاً لهذا الغرض، انضم خبراء دوليون إلى بعض الأعضاء، والوزراء، والقضاة، والأساتذة الجامعيّين، المشاركون في أحد المنتديات، حيث جازمت المجموعة أنّ أفضل المقاربات تقضي بتنظيم برنامج حول آداب العمل يجري تنفيذه تدريجيّاً، على مراحل. بعد مضيّ ثلاثة أسابيع، حضر أكثر من ١٠٠ شخص جلسة استماع علنيّة حول هذا الموضوع، ما زاد الضغوط على الحكومة لتعمل بموجب مشروع القانون.

آلت النتائج إلى صدور قانون حول آداب العمل، اقتصر تطبيقه، في المراحل الأولى، على المسؤولين الدستوريّين والحكّام المعيّنين، وسري مفعوله أخيراً على ٥٠٠ موظّف حكوميّ، باتوا اليوم يقدّمون بيانات ماليّة، فيما تلحظ الصحّافة الذين يقدّمون على تقديمها أو يمتنعون عن ذلك. وتقضي الخطوة التالفة بتنظيم ورشة عمل لمناقشة التّقصير في تنفيذ أحكام القانون المتعلّقة بتوظيف المسؤولين الحكوميّين في القطاع الخاصّ ومسألة الهبات والرشوات.

استناداً إلى موارد معدّة لمشروع جنوب أفريقيا، أطلق المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ مبادرة تشريعيّة هامّة في النيبال، حيث يثير الفساد مشكلة خطيرة (أنظر دراسة حالة). وقد تراوحت مساعدة المعهد بين توفير معلومات عامّة والإسهام في وضع مسوّدّة لمدوّنة قواعد السلوك الخاصّة بالوزراء، والأعضاء، والموظّفين المدنيّين.

## دراسة حالة: وضع مشروع قانون حول آداب العمل في النيبال

النيبال هو من الدول الأشدّ فقراً في العالم، حيث يتقاضى الموظف العامّ أجراً متدنّياً وله تاريخ حافل في ضروب الفساد. فيتراوح أجره الشهريّ بين ٦٠ و١٠٠ دولار أميركي فقط، بينما يتقاضى عضو البرلمان بين ١٠٠ و١٥٠ دولاراً أميركياً شهرياً والوزير ٢٠٠ دولار أميركي.

وما أسهم في تفشي مظاهر الفساد العامّ هو أنّ الموظف العامّ كان يجد صعوبةً في تأمين عيشه بمثل هذا الأجر. وبالرغم من أنّ هذه القضية تشغل المجتمع المدنيّ، فليس بيده حيلة، وتشغل كذلك الصحافة، بينما يعتبر بعضهم أنّها تأخذ طرفاً فيها، كما تسترعي انتباه الوزراء، غير أنّ بعضهم الآخر ضالع فيها.

أطلق المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ مشروعه بمسح أساسيٍّ للمخبرين، عبر إجراء مقابلات مع ٥٠ شخصاً داخل البرلمان وخارجه، اتّخذت طابعاً خاصّاً، غير رسميٍّ. فقضت المقاربة بالطلب من المحاورين تحديد القضايا، فتسحب تحاليلهم واقتراحاتهم على محاورين آخرين يجب إجراء مقابلة معهم.

استناداً إلى هذه المعلومات، أجرى المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ بحثاً لصالح الأعضاء - على شكل ملخص عن قوانين النيبال الخاصّة بآداب العمل خصوصاً. الأمر الذي قاد أعضاء الهيئة التشريعيّة إلى طلب إجراء بحث يتضمّن نماذج عن قوانين محاربة الفساد المعتمّدة في دول أخرى.

وضع المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ، عبر اعتماد مقاربة "إصدار بيان" بخصوص مشاريع القوانين، قائمة بالمشاكل والحلول المحتملة لها. أمّا في ما يخصّ الخبرات الأجنبيّة، فقد جرت الاستعانة بفريق دوليٍّ يضمّ أعضاء مرموقين من هيئات تشريعيّة، تميّزوا بعملهم الدؤوب على مسألة آداب العمل، وقدموا من بريطانيا، وجنوب أفريقيا، والولايات المتّحدة. عقد هذا الفريق سلسلة اجتماعات مغلقة مع مشاركين محليّين أسفرت عن إصدار مجموعة عامّة من التوصيات.

في اليوم التالي، رعى المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ ورشة عمل ضمّت نحو ١٥٠ عضواً وممثلاً عن الحكومة، والمنظّمات غير الحكوميّة، والصحافة، والوكالات المانحة. وبالرغم من تخوّف بعضهم من أن يؤدي إشراك الصحافة إلى الحؤول دون إجراء حوار صريح، فإنّ وجودها ساهم في تدعيم الإصلاحات.

بفضل المتابعة الحثيثة، تمّ إقرار عدد من التوصيات أو بات مرجحاً تطبيقها. فالتأمت اللّجنة البرلمانيّة المعنيّة بشؤون آداب العمل للمرّة الأولى، ثمّ وضع وأقرّ أحد المجلسين مدونات قواعد السلوك للنوّاب والوزراء التي من المتوقع أن تستحال قانوناً، وزاد الوعي العامّ حيال آداب العمل في المؤسسات الحكوميّة.

## العبر المستخلصة

- عليك أن تتحلّى بعد التّظر، وتجنّب إلقاء الملامة يميناً ويسرة ووجهه نظرك نحو المستقبل، لأنّ هذا الموقف يبعث المزيد من الرّاحة في نفوس المشاركين، فلا يتحمّسون إذ ذاك أنّهم يستّون قوانين لسلوكيات من الماضي.
- عليك أن تتحلّى بالمرونة عند معالجة أيّ موضوع بحساسية موضوع آداب العمل. ولا تتورّع عن تصويب المقاربة إذا طرأ أيّ تغيير على الأغراض المحدّدة أصلاً خلال مسار البرنامج.
- إحرص على أن يتحلّى الموظّفون المقيمون بأعلى درجات الرقيّ الأخلاقيّ، لأنّ الرقابة قد تطلّ الموظفين أو المنظّمة التي ترعى الحدث.

## ماذا عن الإصلاحات الدستورية؟

يجوز أن تجدي المساعدة التقنية نفعاً حين ترتني الأنظمة الديمقراطية الحديثة مراجعة الدستور. فلا ضير من أن تأتي هذه المساعدة، المتعددة الأشكال، على شكل تقديم معلومات مقارنة حول المعايير الديمقراطية، ومساعدة النواب على مراجعة مسودة الدستور، وعلى تطوير الوسائل التي تحوّل العموم المشاركة في المباحثات الجارية حول التعديلات المقترحة إدخالها على الدستور.

وقد تلقى أعضاء الهيئة التشريعية في جورجيا مساعدة في النقاش الدستوري الذي دار في خلال المرحلة التي تلت العهد السوفياتي، واتخذت شكل مؤتمرات دعت خبراء في الشؤون البرلمانية من كندا وفرنسا وهنغاريا وبولندا لمناقشة مسائل أساسية متعلقة بالإجراءات، كالفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وكيفية التوصل إلى توافق حول الدستور. ولمناسبة عقد مؤتمر مماثل في بولندا، بحث المشاركون في ما للأنظمة الرئاسية والبرلمانية من حسنات نسبية وفي الدور الذي يوليه الدستور إلى الحقوق الاقتصادية.

### مساعدة مالاي في الشؤون الدستورية

نظم المعهد الديمقراطي الوطني سلسلة منتديات لقادة الأحزاب السياسية، والسلطات التقليدية، كسباً لتأييد عقد مؤتمر وطني حول الدستور في مالاي.

تلبيةً لأغراض المؤتمر، زود المعهد الديمقراطي الوطني جميع الموفدين بمراجعة عن الدستور مرفقة بشروح، كما عقد جلسة لأعضاء البرلمان حول موضوع "دور البرلمان في ديمقراطية مالاي الدستورية". فقدّم أعضاء الهيئات التشريعية في أربعة بلدان (هي فرنسا والبرتغال وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة) معلومات عن الصلاحيات والسلطات الموكّلة إلى هيئات الحكم التنفيذية، والتشريعية، والقضائية في بلادهم.

ولم يحصر الخبراء النقاش في الإجراءات الدستورية الرسمية، بل تحدّثوا أيضاً عن الانعكاسات السياسية والحقائق الناشئة عن مشروع الدستور.

في المرحلة الأولى من المفاوضات الدستورية التي ضمّت سائر الأحزاب في جنوب أفريقيا، تلقى النواب معلومات عن الانتخابات والعلاقات ما بين الحكومات. وفي مرحلة لاحقة، تمكّن أعضاء لجنة دستورية، بفضل بعثة دراسية قادتهم إلى الولايات المتحدة، من استشارة خبراء حول شؤون اقتصادية وأخرى تتعلق بحقوق الإنسان، وكذلك حول دور السلطة القضائية في الأنظمة الحكومية. كما تلقى النواب، قبل إقرار الدستور، مساعدة أخرى زوّدتهم بمعلومات عن السلطات الانتخابية المستقلة، وأساليب تمويل الأحزاب السياسية، والهيئات التشريعية المكوّنة من مجلسين.



عقب إقرار دستور جنوب أفريقيا، تم إرسال مشاركين من أعضاء الهيئة التشريعية إلى بلدان مثل غويانا لمساعدتها على إدخال إصلاحات دستورية. ولأغراض هذا المشروع، شارك أيضاً أحد أعضاء الهيئة التشريعية في ناميبيا، الذي كان خبيراً في شؤون الإصلاحات الدستورية.

## ماذا عن مساعدة الأعضاء المنفردين الذين يقترحون مشاريع قوانين؟

لعلّ التمايز بين النظام الأميركيّ ونظام ويستمنستر يبرز في دور الأعضاء المنفردين على صعيد اقتراح مشاريع القوانين أكثر مما يبرز في أيّ مجال آخر. إذ يُتوقَّع من أعضاء الهيئة التشريعية الأميركية اقتراح مشاريع قوانين غالباً ما تُعرف بأسمائهم. ومع أنّ السلطة التنفيذية تقدّم الكثير من مشاريع القوانين الهامة، يحقّ لأعضاء الهيئة التشريعية المنفردين أن يردّوا بمبادرة خاصّة بهم. أمّا في نظام ويستمنستر، فإنّ مشاريع القوانين المقترحة من نواب لا يتولّون منصباً حكومياً تتناول، على العكس، شؤوناً هي على قدر أقلّ من الأهمية ونادراً ما يتمّ إقرارها.

ييدي بعض أعضاء الهيئات التشريعية في الديمقراطيات التامة اهتماماً في المبادرات التشريعية الفردية أقلّ لسببَيْن، يعود أولهما إلى أنّ مشاريع القوانين المقترحة من نواب لا يتولّون مناصب حكومية تقدّم بدلاً عن مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة وتسفر عن هيئة حكم مستقلة تتميز بمستوى أعلى من التشريع. أمّا السبب الثاني فمرده إلى أنّ مشاريع القوانين الخاصة تمنح أحزاب الأقلية فرصة توفير خيارات بديلة إيجابية، عوض الاكتفاء بمعارضة الحكومة. من هنا، يتعيّن النظر في تقديم المساعدة إلى هذا النوع من مشاريع القوانين حين يتقدّم أعضاء هيئات تشريعية معنيون بطلب الحصول على هذه الأدوات. في بعض البلدان المبالغة أكثر إلى اتباع النظام الأميركيّ، كنيجييا، يجوز أن تدرّ المساعدة المقدّمة إلى مشاريع القوانين المقترحة من نواب لا يتولّون مناصب حكومية فوائد خاصة.

ففي ناميبيا، تمّ تقديم أول مشروع قانون خاصّ (لإضافة لغة رسمية أخرى) بُعيد الاستقلال. والمغزى من هذا التدبير تكمن في تطوّر المبادرة الخاصة، لا في الموضوع. فبالرغم من أنّ البرلمان، بمعظمها، لن تتلقّى إلاّ أقلّة من مشاريع القوانين الخاصة، فإنّ القدرة على اقتراحها هي على قدر من الأهمية من حيث أنّها تسهم في تعزيز القدرة على مراجعة مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة وتعديلها. (يتضمّن القسم 9، المتمحور حول تدريب الموظفين نقاشاً حول اقتراح مشاريع قوانين على يد نواب لا يتولّون مناصب حكومية).

## ما الأسئلة المفترضة طرحها عند تدعيم مهمة سنّ القوانين؟

- أمن شأن العمل على مشاريع القوانين أن يضمن على الدستور طابعاً ديمقراطياً متزايداً أو يجدر صبّ جهود التدريب على ميادين أخرى؟
- ما الغرض من مشاريع القوانين؟ هل الغرض منها هو توعية أعضاء الهيئة التشريعية أو الشعب على قضية معيّنة؟ أو تيسير إقرار مشروع قانون معيّن؟ أو أنّها تصلح كأداة لتقديم مساعدة أخرى في مجال إصلاح العملية التشريعية؟
- هل يهتمّ الأعضاء بأن يبادروا إلى اقتراح مشاريع قوانين؟
- هل تولي القيادات عناية بتعزيز القدرة على وضع مشاريع قوانين مستقلة؟



## مساعدة المؤسسة: تدريب الموظفين

### INSTITUTIONAL ASSISTANCE: TRAINING STAFF

إلى جانب تعزيز مهارات أعضاء الهيئة التشريعية اللازمة لأداء واجباتهم، ترمي البرامج إلى تدعيم المؤسسة بحدّ ذاتها بما يضمن استمراريتها حتى ما بعد انقضاء ولاية أعضاء الهيئة التشريعية المنفردين.

من هذه المشاريع ما يصبّ جهوده على الموظّفين. فتتخذ هذه المساعدة عدّة أشكال، تتراوح ما بين تدريب الفريق على إجراء الأبحاث أو موظّفي اللجان على الإجابة عن أسئلة النواب، أو التعاطي مباشرة مع أمين المجلس لجهة تنظيم محاضر الجلسات العامة.

في معظم الديمقراطيات التامية، غالباً ما يكون موظفو الهيئة التشريعية حياديّين ومنتمين إلى سلك الوظائف المدنية. ولكن، لا عجب من أن يقع المرء أحياناً على بعض الموظّفين "المنحازين سياسياً"، الذين يعملون لدى قادة البرلمان، أو يوظّفهم أعضاء الحزب البرلمانيون، أو أعضاء منفردون في بعض الأحيان. من هذا المنطلق، تتوجه الدورات التدريبية مباشرة إلى الموظّفين غير المتحرّبين نظراً لالتزامهم بشؤون المؤسسة ولطول مدّة ولايتهم.

### ما الداعي للتعاون مع موظّفي البرلمان؟

يعزّز الموظفون الذين خضعوا لتدريب جيّد قدرة الهيئة التشريعية على حسن أداء كلّ مهمّة. ففريق الأبحاث يمدّ النواب بمعلومات تخولهم اتخاذ قرارات بشأن السياسة العامة تتمّ عن وسع معرفة. ويتحقّق موظفو البرلمان من أنّ الجلسات العامة تسير على ما يرام وأنّ اجتماعات اللّجنة هي منظّمة وموثّقة. فضلاً عن أنّهم يقدّمون مجموعة خدمات مكثّبة ولوجستية، دعماً للنواب.

نتيجة الانتخابات، أو الارتقاء إلى منصب سياسيّ آخر، يتبدّل الأعضاء المنفردون في الهيئة التشريعية. لذلك يوفّر موظفو البرلمان الكثير من الاستقرار إلى المؤسسة وإلى "ذاكرة المؤسسة"، ويُقدّر أن يُكثّب للمشاريع التي تطالهم طول العمر.

ولمّا كان الموظفون أشدّ إقبالاً تجاه البرنامج التدريبيّ، فجدير بك أن تدرس احتمال تدريبهم، إذا أبدى النواب المنتخبون لامبالاة حيال التدريب أو بدؤوا شديدي الانشغال، بحيث يخرج التدريب بموظّفين أكثر كفاءة ويؤوّل إلى اعتراف النواب باستخدام موظّفين خضعوا لتدريب أفضل.

### ما المسائل الواجب أخذها بعين الاعتبار عند تدريب الموظّفين؟

في بعض البلدان، ينتمي الموظفون إلى المجلس الوطني للخدمة المدنية بما قد يقلّص ولاءهم إلى البرلمان. بينما يتكوّن الموظفون، في دول أخرى، من محتفظين بمناصبهم انتموا إلى هيئات تشريعية ذات ماضٍ استبداديّ، وقد لا يتقبّلون بسهولة التغييرات الديمقراطية. وفي مثل هذه الحالات، تذهب جهود التدريب سدى. قد يفتقر الموظفون في

بعض الهيئات التشريعية إلى العلم ويتقاصوا أجوراً متدنية، فيما يتحلوا، في دول أخرى، بمعرفة واسعة، إنما في ميادين اختصاص قلما تتصل بالعملية التشريعية. في هذه الحالة، من الضروري أن يبدأ التدريب بإنجاز مهمات التوظيف الأساسية، كسبل التعاطي مع أعضاء الهيئة التشريعية أو إعداد محاضر الاجتماعات.

غالباً ما يشارك موظفو المجلس التشريعي الأميركي مشاركة فعلية في تحديد مسار السياسات، مشاركة تصل إلى حد تقديم المشورة إلى الأعضاء بشأن الاستراتيجية السياسية. خلافاً لذلك، يجوز أن ينحصر دور موظفي البرلمان أكثر في أداء مهام مكتوبة أو توفير معلومات حيادية. ولما كان مستبعداً أن يعتمد أي برلمان من برلمانات الدول الثامنة نموذجاً بشكله الخام، فالأجدد بك أن تبحث عن نماذج متنوعة قابل تكييفها مع الدولة المعنية.

إياك أن تتخطى رؤية القادة وأن تروج للموظف دوراً لا يلقى استحسانهم. إنما يساهم البرنامج في توطيد معرفة الموظف بأعضاء الهيئة التشريعية وزيادة تقديره لهم والعكس بالعكس.

## هل ورشات العمل تفي بالغرض؟

من شأن جمع الموظفين في حلقات تدريبية أن يفني بعدة أغراض. أولاً، يخول المدربين وضع معلوماتهم وتجاربهم في متناول المجموعة، بما يتيح لها اكتساب الحد الأقصى من المعارف. ثانياً، يعزز التواصل وتبادل المعارف بين الموظفين. ثالثاً، يمكن المجموعة من وضع جدول أعمال حول سبل تطبيق المعارف المكتسبة وتحديد الحاجات التدريبية المستقبلية.

يشكل أحد البرامج التدريبية المنظمة في ناميبيا خير مثال عما تقدّم. ففي ورشة عمل ضمت فريق أبحاث وموظفي لجنة بلغ عددهم العشرين، جرى تحديد أربعة أغراض أساسية، هي الآتية:

- إعداد خطة بحث
  - تحديد مصادر المعلومات وتعيين منابعها
  - فهم البيانات وتفسيرها وتحليلها
  - تنظيم استنتاجات الأبحاث واستعراضها
- بحيث أفضت الأغراض الأساسية إلى أغراض أخرى:

- تعزيز الجانب المهني لدى الموظفين
- زيادة قدرة الموظفين على تنظيم وقتهم
- تفعيل العمل الجماعي بين الموظفين

تم توزيع المجموعة، في ورشة العمل هذه، إلى فريقين عُهد إلى كلٍّ منهما بموضوع كان متوقعاً إدراجه على بساط البحث في البرلمان. فتلقّى الموظفون بصورة موجزة معلومات عن مسار الأبحاث، بما فيها تلك المرتبطة باستخدام البيانات الإحصائية، وجرى اصطحابهم إلى المكتبة الوطنية ودائرة المحفوظات للتحقق من المواد المتوفرة فيها، وتم تدريبهم على استخدام شبكة الإنترنت. وهكذا أعدّ الفريقان أول تقرير عن أبحاث الموظفين رفعاه إلى أعضاء البرلمان بالاستناد إلى المواد المكتسبة من الدورات التدريبية.

استقدم برنامج تدريبي آخر نُظّم في ناميبيا ثلاثاً من موظفي الهيئة التشريعية للتدريب على اتباع أساليب البحث، وإجراءات اللجنة، وإدارة الجلسات العامة. فقد تمحورت إحدى جلسات هذا البرنامج حول سبل التواصل مع النواب، واستخدام المدربون، الذين تصرّفوا كنواب، تمرين لعب الأدوار حيث تلقّن الموظفون أساليب إيضاح الأسئلة، والتأكيد على المهل الزمنية القصوى. وقد جرى أيضاً الجمع بين المدراء الرفيعي المستوى لحضور برنامج حول الإبداعية في منهجية الإدارة، مستغلين خبرات أحد المدربين.

عمل المدربون مع موظفي مالواي على إعداد محاضر جلسات مجلس النواب البريطاني (وهي المحاضر المدوّنة أثناء المداولات التي يُطلق عليها اسم تقارير هانسارد). فيما تلقّى الموظفون في غانا تدريباً على يد واضعي مشاريع القوانين في الدولة الأميركية حول وسائل البحث عن القوانين وتحليلها.

عند إعداد جدول أعمال إحدى ورشات العمل المعدة لتدريب الموظفين، ينبغي عليك أن تحدّد مع هؤلاء، في ختام البرنامج، كيفية الاستفادة من المعلومات التي اكتسبوها. يُذكر في هذا المجال أنّ أحد البرامج التدريبية في اليمن قاد موظفي اللجنة إلى إصدار توصيات تضمّنت اقتراحات تقضي بتحديد مواصفات موظفي اللجنة ومعايير توظيفهم.

## هل إرسال الموظفين في بعثات دراسية وإخضاعهم لتدريبات داخلية يستحقّان العناء؟

من الجائز إرسال الموظفين في بعثات دراسية وإخضاعهم لتدريبات داخلية. فالبعثات الدراسية تمكّنهم من تكوين صورة عامّة عن هيئة تشريعية أو عدّة هيئات في فترة وجيزة. فقد تمّ إرسال عدّة موظفين ناميبيين، مثلاً، في بعثة إلى جنوب أفريقيا لتابعة عمل البرلمان، الذي يشكّل نموذجاً عن مؤسسة أوسع حجماً. كما جرى إرسال موظفين من خمس دول أفريقية إلى الولايات المتحدة للقيام بجولة مكثّفة على هيئات تشريعية في ولايات أميركية طيلة أسبوعين.

أما التدريب الداخلي، المعروف أحياناً بـ"إلحاق الموظف ببعثة أو بوظيفة في الخارج"، فيتيح فرصة إرسال الموظفين إلى هيئة تشريعية أخرى لفترة أطول، تتراوح بين عدّة أسابيع وبضعة أشهر. جرى إرسال ثلاثة موظفين من برلمان مالواي إلى المجلس التشريعي في ولاية ميريلاند لمدة ستة أسابيع. تجدر الإشارة إلى أنّ إلحاق الموظفين بتدريبات داخلية ضمن الهيئات التشريعية في الولايات قد يحقّق درجة عالية من الفعالية ويعتبر استثماراً مجدياً، على حدّ ما لاحظناه في ناميبيا، حين عاد الموظفون بأفكار يصلح تطبيقها في برلمان بلادهم. (أنظر دراسة حالة).

## دراسة حالة: إخضاع الموظفين الناميبيين لتدريب داخلي ضمن ثلاث هيئات تشريعية في الولايات

تدبر المعهد الديمقراطي الوطني إدخال ستة موظفين من البرلمان الناميبي إلى ثلاث هيئات تشريعية في ولايات أميركية لمدة ثلاثة أشهر. وقد تم اختيار الولايات المشاركة انطلاقاً من عدة اعتبارات، يتجلى أولها في أن المعهد بحث عن ولايات درجت على استخدام موظفين متمرسين غير متحزبين، كون الموظفين الناميبيين هم أيضاً حيايين. ثانياً، بحث المعهد عن ولايات تنعم بعدد موظفين كافٍ لتقديم مجموعة واسعة من الخدمات، على ألا يزيد إلى حد إرباك المتدربين. ثالثاً، وجد المعهد ضرورةً في إيجاد ولايات لم يتوان المكلفون بالاتصالات فيها عن قبول استقبال المتدربين وتنسيق البرنامج بما يتوافق مع حاجاتهم. إيفاءً بهذه المعايير، تم إحقاق الموظفين بولايات كولورادو وكونكتيكت وويسكنسون.

سعى المعهد الديمقراطي الوطني إلى إحقاق الموظفين الناميبيين بوظائف أمين جلسة عامة وباحث وموظف لجنة، مراعيًا أولوية إحقاق موظف من كل مجلس من مجلسي البرلمان في الوظائف المذكورة. فضلاً عن أن المعهد وجّه توصيات إلى قادة الهيئة التشريعية، انطلاقاً من المعارف التي نهلها من عمله السابق مع الموظفين ومن مراقبة أدائهم في برامج تدريبية أخرى. في بعض الحالات، أعرب قادة البرلمان عن موافقتهم عليها، فيما أصروا، في حالات أخرى، على التمسك بخياراتهم الخاصة.

زار طاقم المعهد الديمقراطي الوطني مسبقاً كل موقع من المواقع الأميركية، لتدبير مسائل الإقامة، والتنقل، وتأمين حاجات المتدربين الأخرى. وخلال الزيارة، أعد المعهد خطط العمل مع الولاية المضيفة، بحيث تمكن من إحقاق موظفين بأمانة سر مجلس الشيوخ في ولاية ويسكنسون، اللذين أدارا الجلسة العامة، وموظفي إحدى اللجان لدى الهيئة التشريعية في كولورادو؛ وموظف لجنة أخرى وباحث لدى مركز الأبحاث التابع للمجلس التشريعي في كونكتيكت، الذي يؤدي مهاماً لدى اللجان إلى جانب دوره في مضممار الأبحاث.

سنحت الفرصة أمام الموظفين بمتابعة إجراءات التشريع، مع التشديد خاصةً على تلك المرتبطة بالمسؤوليات المسندة إليهم في الديار. فهم يحضرون جلسات المجلس واللجان ويعملون مباشرةً مع موظفي الولاية، ويقدمون على مناقشة دور الموظفين مع نظرائهم الأميركيين. وفي منتصف التدريب الداخلي، اجتمع الموظفون الستة في واشنطن مع منسقي الولاية المضيفة، لتبادل الخبرات وتعيين الأهداف المفترض تحقيقها في الفترة المتبقية من الشهر.

وقد رجعوا إلى ديارهم محملين بجملة أفكار مستقاة من التدريب الداخلي، بما فيها التحسينات اللاحقة بإدارة الجلسات العامة، والنظام المنهجي القائم على وضع قائمة مرجعية تتضمن مجموعة من البنود الواجب مراعاتها عند عقد اجتماعات اللجان، والأفكار المتعلقة بالرسالة الإخبارية البرلمانية.

## العبر المستخلصة

- تنفق الولاية المضيفة الكثير من الوقت والمجهود في تعيين مواقع المتدربين. لذا، يجب أن يتولّى شخص واحد في كلّ ولاية من الولايات مسؤولية البرنامج، الذي يشكّل أولى التزاماته.
- لا يسعنا دوماً التحكّم باختيار من يشارك في تدريب داخليّ. ومن هنا، فإنّ رفض خيار القادة يثير مشكلة دقيقة، وإن كان الأشخاص الذين يختارونهم لا يناسبون البرنامج أو لا يتكيفون جيّداً معه.
- تُحمّل المضيف حملاً ثقيلاً حين تشرك متدربين في إحدى الجلسات التشريعيّة التي تعقدها الولاية، غير أنّها خير وسيلة تسمح لهؤلاء بمتابعة مجريات العمليّة التشريعيّة.
- من المهمّ أن يعقد المتدربون اجتماعاً في منتصف التدريب، لأنّه يجدد عزيمتهم لما تبقى من فترة التدريب، فضلاً عن تمكينهم من تبادل الخبرات.

## هل تجدر معاودة تقييم نظام التوظيف؟

يجوز أن يكون نظام التوظيف الذي تتبعه أيّ ديمقراطية نامية متوارثاً من الحكومة السابقة، فييدي الموظفون أقلّ قدر من الالتزام حيال الإصلاحات الأساسية التي يضعها البرلمان على بساط البحث، أو لا يكتثون بمفهوم الموضوعية أم بدور الموظف الحيادي. ومن غير المستبعد أن يفتقر المراقبون إلى مهارة تحفيز الموظف وترسيخ عادة إتقان العمل في النفوس.

تنشأ بعض المشاكل عن مسائل بنيوية. إذ حين يتألف الطاقم من موظفين حكوميين، كما هي الحال في بعض البلدان كناميبيا ونيجيريا، قد يخفّ التزام أعضائه بشؤون البرلمان. بينما، في حالات أخرى، قد لا تتوافر الخدمات المطلوبة جرّاء نظام التوظيف المتبع لدى البرلمان.

وما مقدونيا إلا أسطع مثال عن أحد أشكال تنظيم الطاقم المفترض إعادة النظر فيه. فقد أعرب النواب عن عدم رضاهم عن الموظف، مبددين حاجتهم إلى استبدالهم بأخرين، وإدخال تغييرات على إدارة الموظف، وتعزيز مهاراتهم. وهذا ما عبّر عنه أحد القادة بقوله: "نحن بحاجة إلى قوانين تفي بأغراض الرقابة في الاتحاد الأوروبي وكذلك إلى موظفين يساعدوننا في تحقيق هذا المبتغى."

يعتقد معظم قادة البرلمان بأنّ الموظف، أقلهم المستخدمين منذ أن طرأ تغيير على الحكومة، كانوا متحزبين وغير جديرين بالثقة. قد يتسم رأيهم بالموظف بالصواب أو بالخطأ، ولكن من المؤكّد أنّ النواب لن يعتمدوا كثيراً على هؤلاء الموظف في الظروف الراهنة، باعتبار أنّ العادات السيئة، كالتلهي بألعاب الكمبيوتر، لا تخفى على كلّ من يجول في أرجاء البرلمان. وكذلك أعرب النواب عن قلقهم من أنّ الأمين العام، المسؤول عن رعاية شؤون الموظف، هو أيضاً عضواً ناشطاً في أحد الأحزاب، بحيث يساورهم الشكّ من قدرة أيّ ناشط حزبيّ على إدارة الموظف الغير المتحزبين بطريقة حيادية. وتعقيداً للمسائل، أعرب بعض النواب أيضاً عن قلقه من أنّ رئيس مجلس النواب كان يسعى إلى توسيع صلاحيّاته بشكل جليّ من خلال التوظيف والإدارة.

وقد أعرب نواب مقدونيا كذلك عن انزعاجهم من قلة خبرة الموظف، ضاربين أمثلة عديدة عن موظفين عجزوا عن توفير المعلومات المطلوبة. فتحدّث أحدهم عمّن فشلوا في وضع مشروع قانون وفقاً للأصول، يحدّد برنامج عمل إيجابيّ لموظفي القطاع العام، ملمّحاً إلى أنّه اضطرّ إلى صياغة مقرّراته الخاصة لعرضٍ قدّمه خلال الجلسة العامة لأنّه لم يتلقَ أيّ مشروع قانون.

أعلن القادة بأجمعهم عن حاجتهم إلى موظفين متحزبين، إذ رأوا أنّ دورهم يكمن في إتمام عمل الموظف غير المتحزبين وسواهم، وإضفاء "نكهة" حزبية على هذا العمل.

دعت مقارنة المعهد الديمقراطي الوطني إلى استخدام مستشار من الخارج له خبرة واسعة في الهيئات التشريعية في الولايات (أنظر دراسة حالة). وقد أوكل إليه أن يوصي بإدخال تعديلات على هيكلية الموظفين، بما في ذلك الإدارة والبرنامج التدريبي. فاعتبر قادة البرلمان أنهم وظفوا المستشار لديهم بموجب هذا التدبير، فحضروا وقائع المقابلات، وأعطوا تقييماً صريحاً عن فشلهم وحاجاتهم، وأخذوا التوصيات على محمل الجد. وأهم ما في الأمر أنهم تبنوا التوصيات كلها كما لو كانت صادرة عنهم.

## دراسة حالة: تقدير حاجات التوظيف في مقدونيا

شهد برلمان مقدونيا المكوّن من ١٢٠ عضواً قيام تحالف جديد بين الأحزاب الحاكمة منذ انتخابات العام ١٩٩٨. فشكّلت ثلاث مجموعات حزبيّة (مؤتمرات حزبيّة) من أصل ستّة الأكتريّة النيابيّة الجديدة. بينما ترأس أبرز أحزاب الحكومة السّابقة معارضة قابلة للنموّ. وفي خضمّ المفاوضات الجارية بغرض تشكيل حكومة، مُنحت مجموعة أصغر من الأكتريّة حقّ اختيار رئيس الجمعية الوطنيّة والأمين العامّ.

يعمل تحت إشراف الأمين العام موظفو المجلس التشريعيّ، المفترض ألا يكونوا متحزبين. غير أنّ بعض النواب يدعي بأنّ جميع الموظّفين المستخدمين مؤخراً ينتمون إلى حزب الأمين العامّ، ويتّضح أنّه لا يتّكل عليهم كثيراً، لا بل يعتمد الكثير من أعضاء الهيئة التشريعيّة، إن لم نقل غالبيّتهم، إلى إجراء الأبحاث بأنفسهم.

في مدار المباحثات الجارية مع قادة البرلمان، خلّص المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ إلى ضرورة إجراء تقييم خارجيّ للأوضاع، واختار، لدواعي هذه المراجعة، رئيس أسبق لموظّفي مركز الأبحاث التابع للمجلس التشريعيّ في الولاية الأميركيّة، وقد كان له خبرة في العمل مع برلمانات نامية في أوروبا الشرقيّة وأماكن أخرى من العالم.

شغل العمل المنجز سابقاً حيزاً هاماً من مراجعة المستشار، حيث قام طاقم العمل المقيم التابع للمعهد الديمقراطيّ الوطنيّ بإعداد قائمة أسئلة مطلوب الإجابة عليها، إلى جانب تقديم معلومات عامّة عن الدولة وبرلمانها. كما حدّد طاقم المعهد المحليّ المواعيد اللاّزمة، التي تشكّل أساساً لمراجعة فعّالة. وحين واجه النواب خلافات حول جدول المواعيد سرعان ما بادر الطاقم إلى إعادة جدولتها.

في المقابلات، أعرب النواب عن هموم كثيرة: افتقار موظّفي الهيئة التشريعيّة إلى الخبرة وفقدان الثقة بينهم وانعدام المساعدة السياسيّة، ضاربين أمثلة عن فقدان الموظّفين إلى الأهليّة، كعجزهم عن إجراء عمليّات حسابيّة بسيطة في أحد اجتماعات اللّجنة. فضلاً عن أنّ غالبيّتهم أكّد بصريح العبارة عن عدم ثقته بحياديّة الموظّفين. لا بل الأهمّ من ذلك أنّهم أبدوا رغبةً في أن تطرأ تغييرات على نظام التوظيف.

جاءت توصيات المستشار منسجمة تماماً مع هواجس النواب. فدعا الاقتراح الواقع في سبع نقاط، والذي جرت صياغته بعد مضيّ ثمانية أيام على المقابلات، إلى تشكيل لجنة مراقبة ينتمي أعضاؤها إلى سائر المجموعات الحزبيّة تأكيداً على عدم تحزّب الموظّفين، وإلى تدعيم فريق الأبحاث الحياديّ، وأخيراً إلى تزويد كلّ مجموعة حزبيّة بطاقمها الخاصّ، وبطاقم تدريبيّ وأعضاء. ثمّ عمد المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ إلى ترجمة الاقتراح إلى اللّغتين الألبانيّة والمقدونية ليسهل فهمها على قادة المجموعة الحزبيّة.

لاقى الاقتراح استحساناً كبيراً لدى قادة المجموعة الحزبيّة الذين طلبوا من المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ إعداد خطة لتطبيق التوصيات. فسارع المستشار، بمساعدة فريق المعهد المعنيّ بشؤون الحكم والمتخذ مقرّاً له في واشنطن، إلى إعداد



هذه الوثيقة التي تحدّثت عن نماذج بلدان، كهنغاريا، تفتقر إلى أمناء عامّين حياديين. وبعد انقضاء يومين، التقى المنسقون مجدداً بداعي الطلب من المعهد الديمقراطي الوطني صياغة رسالة تحمل توقيع القادة. وتدعو هذه الرسالة، الموجهة إلى الرئيس، إلى تطبيق مجمل التوصيات، وإن أُجيز لشاغل منصب الأمين العام، إنهاء ولايته.

استمر طاقم المعهد المقيم في متابعة العمل مع النواب، فانكبّ على إعداد الرسالة دون إبطاء والاستحصال على توقيع القادة، كما زوّد منسقي الحزب اللذين لم يتمكّننا من حضور الاجتماع الثاني بملخص عنه. بالإضافة إلى ذلك، راقب هذا الطاقم التقدّم المحرّز باتجاه تطبيق التوصيات الصادرة.

### العبر المستخلصة

- أنجز الخطوات التمهيديّة الضروريّة، بما في ذلك تعيين المواعيد، كي يستغلّ المستشار الوقت الذي يمضيه في البلد بشكل فعّال.
- صّع خطة عمل كي يتسنى للنواب البحث عن وسيلة واضحة لتطبيق المقترحات.
- إستعن بمركز واشنطن للحصول على المعلومات العامّة والمقارنة المطلوبة عن الممارسات البرلمانيّة.
- إحصر على المتابعة بعد أن يغادر المستشار البلد للتحقّق من الاستمرار في إحراز التقدّم.

## ماذا عن المساعدة في تعزيز قدرة البرلمان على وضع مشاريع قوانين؟

يُعنى بعض البرلمانات في وضع مشاريع قوانين بمعزل عن السلطة التنفيذية، يقترحها عادةً نواب منفردون. ولكن البرلمان سيحتاج إلى المساعدة لينمي هذه الإمكانيات. لذا، عليك أن تبحث عن أمثلة تبين كيف يجري تدريب المكاتب القيّمة على صياغة مشاريع القوانين في المجالس التشريعية وتنظيمها، وكيف يُصار إلى الاستعانة بموظفي اللجان لوضع مشاريع القوانين، وكيف يقدم محامون مستقلون خدمات في مجال صياغة هذه المشاريع على أسس تعاقدية، وكيف تساعد المنظمات غير الحكومية أو هيئة الأساتذة الجامعيين بصورة غير رسمية في وضعها أيضاً.

لكلّ واحدة من هذه المقاربات المعتمدة في إعداد مشاريع القوانين الخاصة حسناتها وسيئاتها. نذكر، على سبيل المثال، أنّ المكتب القيّم على صياغة مشاريع القوانين في المجالس التشريعية، الممكن الاستعانة به أيضاً لإعداد التعديلات، يمنح البرلمان صلاحيات قانونية مستقلة وخبرات. ولكن، بما أن هذا المكتب يكبّد، في المقابل، تكاليف باهظة ويستخدم في ما ندر من المناسبات، يجوز أذخار بعض المال عن طريق التعاقد مع محامٍ خاص، مع أنّ المحامي المستقل لا يحظى بثقة النواب. لذا، عليك التروي عند دراسة الخيارات البديلة ومناقشتها مع أعضاء الهيئة التشريعية المشاركين.

قام أحد مقترحي مشاريع القوانين في مجلس الولاية الأميركية التشريعي، سافر مرتين إلى غانا لمساعدة الأعضاء والموظفين في وضع مشاريع قوانين، بإعداد نسخة عن كتيب لاقتراح مشاريع القوانين يوضع في تناول أعضاء البرلمان في غانا. وتحدّد الوثيقة المصطلحات التي تعتمد عليها غانا في صياغة مشاريع القوانين كما تستعرض بنية القوانين. فتعرّف، مثلاً، لفظة "التوحيد" (استجماع عدّة مشاريع قوانين تتناول الموضوع ذاته في قانون واحد) وتبين كيفية إدراج البنود، والفقرات، والفقرات الفرعية ضمن مشروع قانون معين. بالإضافة إلى ذلك، تحدّد الوثيقة المعايير التي تظهر إن كان مشروع القانون واضحاً، وتنصح كيف يجب استعمال المصطلحات المعيارية، كلفظتي "يحق" و"يجوز"، في مشاريع القوانين. تضمّ الوثيقة أيضاً مدونة لقواعد سلوك الموظفين. وهكذا، يجري تكييف كلّ هذه المعلومات لتتلاءم مع دستور غانا وسياساتها.

رمى هذا الكتيب المتعلق باقتراح مشاريع القوانين إلى تحقيق غرضين: (١) توفير معلومات عامة لأيّ دورة تدريبية يخضع لها الأعضاء (٢) وتحديد سلسلة معايير يراعيها أعضاء معينون بوضع مشاريع قوانين خاصة، غير أنّهم غير واثقين من سبل إعدادها ومرتابين حيال تمكين الموظفين من الاضطلاع بهذه المهمة.

## ما الأسئلة الواجب طرحها عند تدريب الموظفين؟

- كيف يمكن التوفيق بين تدريب الموظفين والبرنامج ككل؟
- كيف تفهم المزيج المكوّن من موظفين "دائمين" على شاكلة موظفي الخدمة المدنية الحيادية، مقارنةً مع موظفين "ذوي الميول السياسيّة" الذين يعملون لدى أعضاء منفردين أو لجان حزبيّة تنظيميّة؟
- هل جرى تعيين الموظفين الممكن أن يستفيدوا من التدريب؟
- هل ينطوي البرنامج التدريبيّ على وسائل تضمن تطبيق تدريب الموظفين؟ وهل يعقل مواصلة التدريب؟
- هل من أعضاء مهتمين في التأهل لاقتراح مشاريع قوانين في البرلمان، وإن أبدوا اهتمامهم، هل تمّ التعرف إلى الموظفين الذين من المحتمل تدريبهم على وضع مشاريع قوانين؟

## مساعدة المؤسسة: المكتبات والمنشورات وتعزيز الشفافية

INSTITUTIONAL ASSISTANCE: LIBRARIES AND PUBLICATIONS  
AND PROMOTING TRANSPARENCY

سيناقش هذا القسم ثلاثة أنواع من البرامج المعدلة من أجل تطوير منشآت المؤسسة أو خدماتها: (١) المساعدة في إنشاء مكتبة تشريعية أو تعزيزها؛ (٢) ونشر الوثائق، كدليل حول الأعضاء، ومطويات تفسر كيف يصبح مشروع القانون قانوناً؛ (٣) وتعزيز الشفافية.

### لم المباشرة بتطوير موارد المؤسسة؟

كما هي الحال مع الموظفين المدربين، تدوم المكتبة التشريعية وبعض من المنشورات التشريعية لفترة تتجاوز نتائج أي عملية انتخابية معينة. من هنا، فإن للبرنامج فوائد دائمة. غير أن أسباب الاشتراك فيه لا تقتصر على ذلك وحسب. فيجب أن تكون المكتبة مركزاً للمعلومات من أجل برلمان مستقل. ويمكنها أن تسمح بالوصول إلى المعلومات التي تهم الموظفين المدربين كل الاهتمام.

تتعرّز شفافية المؤسسة حين تنشر معلومات حول عملياتها، ككتيب يفسر كيف يستحيل مشروع القانون قانوناً، ودليل ينشر معلومات عن أعضائها ووسائل الاتصال بهم. من هنا، بفضل هذه الوظيفة التربوية، تفهم العامة هذه العملية بشكل أفضل، بالإضافة إلى الوسائل الممكنة للتأثير فيها. وتساهم أنواع المواد الإعلامية هذه أيضاً في تشريع المؤسسة بنظر الشعب الذي كان يشكّ رُبما في الهيئة التشريعية ككتلة مستقلة، أو الذي ما كان ليعتبر الهيئة التشريعية بهذه الأهمية قطّ.

فضلاً عن ذلك، تتعرّز الثقة العامة بالهيئة التشريعية عن طريق فتح باب التدقيق العام في عمليات المؤسسة. فالشفافية شرط أساسي من شروط المساءلة. وفي حال لم يكن الشعب مطلعاً على أعمال الهيئة التشريعية، لن يستطيع المشاركة في العملية التشريعية ومساءلة الأعضاء.

لعلّ أنشطة تطوير المؤسسة هي خير وسيلة لاستعمال الموارد، في وقت تكون فيه البرامج الأخرى غير قابلة للتطبيق بسبب الدورات الانتخابية، أو غيرها من العوامل التي تجعل تدريب الأعضاء تصرفاً غير حكيم. رغم ذلك، يجب ألا تحلّ هذه الأنشطة محلّ أي برنامج سياسي، لأنها لا ترعى الإصلاح الديمقراطي بالضرورة، ولا تزيد من قدرة السياسيين على تحسين المؤسسة إلا بشكل غير مباشر.

### متى يكون مشروع المكتبة مناسباً؟

قد يلجأ قادة الهيئة التشريعية إلى الوكالات المانحة لتطوير منشآت المؤسسة، أو تحسينها، كمكتبة المؤسسة مثلاً. صحيح أنّ هذه المشاريع تتضمن التدريب، غير أنّ الاهتمام الأساسي يتركز على شراء الكتب أو المعدات، وبناء المنشأة أو إعادة بنائها، واستخدام موظفين لتسيير أعمالها. وقد سبق لهذه المشاريع أن أبصرت النور في غانا، وغويانا، وناميبيا، وما زالت في مرحلة التخطيط في مالوي وجنوب أفريقيا.

على البرلمان الفعّال أن يتمكّن من الوصول إلى المعلومات. فمن الطّرق التي يعتمدها البرلمان لضمان موضوعيّة معلوماته، وسرعة استجابة مزوّدي هذه المعلومات، هي إقباله على إنشاء مكتبته الخاصّة، على أن تضمّ مخزوناً جيّداً من الكتب، وطاقم عمل جدير. لكن يمكن لمكتبةٍ وطنيّة أو جامعيّة أن تفي بالكثير من حاجات الهيئة التشريعيّة، في حال توطيد العلاقة بين الطّرفين.

في حالة غويانا، أنشئ مشروع المكتبة كردّ على طلب مساعدةٍ محدّد، تقدّم به أهالي غويانا (أنظر دراسة الحالة). فكلّف المشروع حوالي مائة ألف دولار، بما في ذلك ٢٥ ألف دولار مقابل الكتب. أمّا ناميبيا، فتشكّل مثلاً عن برنامجٍ أقلّ كلفةً لدعم المكتبة. ودعت المقاربة المعتمّدة في هذه الدّولة إلى التّشديد على توفير خدمات الإنترنت، وتدريب المستخدم، كبديلٍ عن شراء مجموعةٍ واسعةٍ من الموارد.

كن حذراً. فمن المكتبات ما جُهِز بالكتب والمعدّات، لكنّه لا يضمّ طاقم عملٍ مناسب. ومنها ما زُوّد بأجهزة الكمبيوتر، لكنّه لا يتمتّع بالخبرة الصّوريّة لاستعمالها. كما أنّ البرلمان قد يرحّب بالكتب، لكن من غير أن يبدي اهتماماً حقيقيّاً بتوظيف الطّاقم اللازم، من أجل تطوير قدرةٍ فعّالة في مجال المراجع. وتذكّر أنّ مصلحة الأبحاث ستكون، على الأرجح، أكثر من يدمن استعمال المكتبة التشريعيّة. لذا تأكّد إن كان مكتب الأبحاث يضمّ موظّفين مناسبين، لاستخدام المكتبة بشكلٍ ملائم.

ليست المكتبة بالطريقة الوحيدة لتطوير قدرة الهيئة التشريعيّة على اكتساب المعلومات. على سبيل المثال، يكتسب أعضاء الهيئة التشريعيّة معلوماتٍ كثيرة من جلسات الاستماع العلنيّة، لا سيّما حين يجتمع الخبراء والمواطنون المعنّبون معاً. فتؤمّن هذه الطريقة فائدةً إضافيّة مهمّة، من شأنها تعزيز علاقة الهيئة التشريعيّة بالتّأخيين. من هذا المنطلق، فكّر في تعزيز المعلومات كبديلٍ عن تحسين المكتبات.

## دراسة حالة: مكتبة الهيئة التشريعية في غويانا

يشارك المعهد الديمقراطي الوطني في أعمال داخل غويانا منذ العام ١٩٩٢. وفي العام ١٩٩٥، إثر أول انتخابات تتسم بالمصداقية في تاريخ البلاد، توسع برنامج المعهد الديمقراطي الوطني ليشمل تعزيز البرلمان. ونتيجة لتخمين إجراه المعهد الديمقراطي الوطني، تبين أن البرلمان لا يضم إلا قليلاً من الموظفين والموارد. فمن بين الموظفين الثلاثين، كان اثنان فقط يتمتعان بخبرة تشريعية، فيما المقدار الأكبر من المعارف المؤسساتية يكاد ينحصر في شخص أمين المجلس الذي خدم طيلة أربعين سنة ويكن له الجميع كل احترام.

حدّد المعهد الديمقراطي الوطني أن المشروع الأولي سينصّ على تعزيز موارد المؤسسة، عبر تطوير المكتبة التشريعية. واستنتجت الدراسة التخمينية في خاتمتها أن هذا المشروع سيؤمّن للبرلمان مورداً هو بأمن الحاجة إليه، وسيزرع بذرة لمشاريع مقبلة. وقرّر المعهد الديمقراطي الوطني أن يعمل من خلال أمين المجلس المحايد عوضاً عن قيادات الهيئة التشريعية، نظراً لمعارفه، وهيبته، ومصداقيته الموضوعية.

قبل المشروع، كانت المكتبة تقتصر على علبية تتضمن مواداً لم يطلع عليها سوى أمين المجلس. فما كان من المعهد الديمقراطي الوطني إلا أن استعان بخبيرين، أحدهما من المنطقة الكاريبية والآخر من مكتبة الكونغرس، لتدريب الموظفين والإشراف على المشروع. فعزز الخبير الاستشاري الأول قيام رابط إقليمي، يعود بالأهمية إلى غويانا التي تعتبر نفسها جزءاً من تلك المنطقة في سياق تاريخي وسياسي.

بعد ذلك، أنشأ المعهد الديمقراطي الوطني لجنة تخطيط، تضم وكالات مانحة أخرى، كالوكالة الأميركية للتنمية الدولية التي كانت تطوّر مكتبة محكمة عليا في البلاد، فضلاً عن أحزاب محلية. فساعدت لجنة التخطيط هذه في إرساء روابط تعاونية، على الصعيد المحلي والإقليمي. وقد صيغت رسالة إخبارية لإبقاء الأعضاء، وغيرهم من المستخدمين المحتملين، مطلّعين على التطوّر الحاصل.

قام مشروع المكتبة (١) بإثبات حسن نية المعهد الديمقراطي الوطني لأنّ الأعضاء اعترفوا بهذه الخدمة، وبدأوا يطلبون مساعدات أخرى؛ (٢) وتعزيز وصول عمّة الشعب إلى البرلمان لأنّه مفتوح أمام الجمهور؛ (٣) ومنح الأعضاء فرصاً للارتقاء بمستواهم المهني عبر استخدام الموارد الجديدة.

### العبر المستخلصة

- قُم بإجراء تخمين للحاجات، عبر الاستعانة بخبراء في تقنية المعلومات والمكتبات، قبل المباشرة بأي مشروع من هذا الحجم. في هذه الحالة، أجرِ التخمين من خلال لجنة التخطيط، والروابط التعاونية التي أنشأتها على الصعيد المحلي والإقليمي.

- تأكّد من تمتّع كلّ المشرّعين بفرص متكافئة وغير مشروطة للوصول إلى الموارد، في مشروع تحسين المكتبة.

- يجب أن تتسم المشاريع بالاستدامة. طبق استراتيجية للحصول على التزام الهيئة التشريعية باستخدام الموظفين اللّازمين لإدارة المشروع، والمحافظة عليهم. في هذه الحالة، لم يُكْتَب للمشروع طول العمر، لأنّه لم يتضمّن تويلاً من أجل استخدام أمين مكتبة، ولا كان قادراً على استيعاب أجهزة كومبيوتر في الموقع المعنيّ.
- التّدريب عنصر حاسمٌ. يجب أن يكون الموظفون قد خضعوا للتّدريب اللّازم كي تكون الخدمة فعّالة ومجدية.

## لم المشاركة في نشر الوثائق؟

تفتقر معظم الهيئات التشريعية الديمقراطية الحديثة إلى منشوراتٍ عن عمليّاتها. فيمكن لهذه المنشورات أن تؤدي وظيفة حيوية، تنصّ على إعلام الجمهور بتنظيم الهيئة التشريعية وأنشطتها. فإعلام الجمهور هو من أهم الخطوات الأساسية التي تتخذها أي هيئة تشريعية كي تصبح أكثر شفافية، وهو ينقل إلى الجمهور ضمناً التزام الهيئة التشريعية.

تتمتع المطويات بأهمية رمزية. ففي جنوب أفريقيا، اعتبر المواطنون العاديون أن المنشورات البرلمانية البسيطة التي تفسر دور المؤسسة هي انطلاقة ملحوظة من أيام ما قبل سياسة التمييز العنصري، حين لم يكن الشعب يعتبر مهماً بما فيه الكفاية ليستحقّ الانتباه. ففي مالواي، يقدم كتيب مماثل، صدر بالاشتراك مع البرلمان، معلومات أساسية تفيد بعض المجموعات بشكل خاص، كالمنظمات غير الحكومية، أي تلك التي تحاول أن تتبع العملية وتصبح جزءاً منها.

يمكن أن يعود دليل الأعضاء بالفائدة على الإعلام المحلي، والمنظمات غير الحكومية، وعامة الشعب. وتتضمن تلك التي تتمتع بأهمية خاصة اسم المشرع، وخلفيته، وصورته، وغيرها من المعلومات المرتبطة به. ولا مانع من إعدادها بالاشتراك مع المنظمات غير الحكومية، أو البرلمان نفسه. لكن تجدر الإشارة إلى أن ناميبيا اعتبرت، انطلاقاً من تجربتها، أن إنتاج وثيقة مماثلة، مرفقة بسيرة وصور متسقة، يتطلب عملاً كثيفاً ويستغرق وقتاً طويلاً. لذا، كي تقلص من كلفة الطباعة، فكر في تقديم المطويات والكتيبات إلى الصحف كي تنشرها بنفسها.

## ما العمل لتعزيز الشفافية في الهيئات التشريعية؟

في السياق التشريعي، تشير الشفافية إلى حق وصول العامة إلى البرلمان. فرغم الاعتقاد السائد بضرورة أن تعمل الهيئة التشريعية على مرأى من عامة الشعب، فما من مؤسسة شفاقة بكل معنى الكلمة. على سبيل المثال، يتبع الكونغرس الأميركي موازنة تُخصّص فيها بعض الأموال لأغراض سرية، لدواعي الأمن القومي. وفي بعض الأنظمة الديمقراطية، تلتقي اللجان في اجتماعات سرية. رغم ذلك، يبقى المعيار بالنسبة إلى كل هيئة تشريعية ديمقراطية هو التحلي بدرجة عالية من الانفتاح.

عند العمل مع قيادات المؤسسة، يمكن إنجاز الكثير لترسيخ الشفافية في الإجراءات والممارسات. فتخضع بعض القضايا المتعلقة بالشفافية، كتسجيل الأصوات، لقوانين الإجراءات؛ فيما يمكن ضبط بعضها الآخر بطريقة غير رسمية، كوصول الجمهور إلى الجلسات العامة. وتتضمن القائمة المرجعية<sup>2</sup> للشفافية التشريعية أسئلة كالتالي ذكرها:

– هل من مصدر رسمي يجعل مشاريع القوانين بمتناول عامة الناس؟

<sup>3</sup> يمكن العثور على هذه اللائحة، فضلاً عن رسوم بيانية مقارنة تتضمن معلومات عن الهيئات التشريعية في أوروبا وأميركا الشمالية، في:

In the Public Eye: Parliamentary Transparency in Europe and North America, edited by Edwin Rekosh, International Human Rights Law Group (1990).



- هل تُسجّل الأصوات وتنشر على العلن؟
- هل يمكن لعامة الناس مراقبة المداولات في الجلسات العامة؟
- هل من سجّل رسمي للمداولات الجارية في الجلسات العامة؟
- هل يُتاح لعامة الناس متابعة اجتماعات اللّجنة وجلسات الاستماع التابعة لها؟

من الطرق المعتمدة لمساعدة الإصلاحيين في تحقيق تقدّم في هذه المسألة هي توفير المعلومات المقارنة التي تبين المعايير الديمقراطيّة. فقد وضعت لجنة الإجراءات القانونيّة التابعة للمجلس التشريعيّ الفلسطينيّ مسودّة بالقواعد الإجرائيّة الأساسيّة في المجلس. وقيل للّجنة أنّ ثمانى عشرة هيئةً تشريعيّة ديمقراطيّة، من أصل عشرين، قد عقدت اجتماعات لجانٍ مفتوحة، أو سمحت للّجان باتّخاذ قرار المداولة علانيّةً أم سرّيّة. فما كان منها إلا أن استغلّت هذه المعلومات وادخلت تغييرات على مسودّة القوانين، كي تتمتع اللّجان، لا المجلس، بسلطة تقرير سرّيّة الاجتماعات أو علانيّتها.

من المقاربات المعتمدة الأخرى هي مساعدة القيادة في وضع نظامٍ يتيح لعامة السّعب متابعة الجلسات العامّة. فأبدت الهيئة التشريعيّة في جورجيا مثلاً مودّة أكبر تجاه عامّة السّعب، حين أنشأت حجيرةً للتّوجيه في رواق البرلمان من أجل التّرحيب بالزوّار وإرشادهم، عوضاً عن شخصٍ كان يقف عند عتبة الباب الخارجيّ، لا لشيءٍ إلا لمنع العامّة من الدّخول على ما يبدو.

على غرار سائر المحاولات، يعتبر إتاحة الهيئات التشريعيّة أمام عامّة السّعب مشروعاً يتطلّب التّفكير الإبداعيّ، وتحديد الفرص، وحشد الموارد المناسبة والحلفاء الملائمين.

## ما الأسئلة الواجب طرحها حول مشاريع المكتبة، والمنشورات، والشفافية؟

- من سيستعمل المكتبة أو أي مطويّة؟ كيف سيُقاس استعمالها؟
- هل تصبح الهيئة التشريعيّة أكثر استقلاليّة أو ديمقراطيّة بفضل المكتبة أو المنشورات؟
- ما هي الخطوات الواجب اتّخاذها لتعزيز الشّفافية في الهيئات التشريعيّة؟
- كيف يمكن الاستمرار في تطوير المؤسسة على المدى الطّويل؟

## مساعدة المؤسسة: تكنولوجيا المعلومات

### Institutional Assistance: Information Technology

كيف يساعد جهاز الكمبيوتر الأنظمة الديمقراطية التامة في تطوير المؤسسات الديمقراطية، وتعزيزها، والمحافظة عليها؟ بطبيعة الحال، ما من ارتباطٍ حتميٍّ بين الديمقراطية والفعالية. لكن المؤسسة غير الفعالة ولا الكفاءة تعجز عن الانتقال نحو الديمقراطية بخطى ثابتة.

يمكن للبرلمانات أن تستخدم تكنولوجيا المعلومات لتحافظ على سجلات أفضل، وتحسن من إدارة محاضر جلساتها، وتتواصل مع جماهيرها الانتخابية، وتروج للعلاقات ما بين الحكومات، وتيسر وصول الأعضاء والموظفين إلى المعلومات. لكن كن حذراً خشية أن يسي البرلمان معتمداً على البرنامج، من دون أن يملك أي خطة لتولي مسؤولية الإدارة والصيانة الحاسوبية.

### ما الخدمات الوارد تقديمها؟

يمكن تصنيف تكنولوجيا المعلومات ضمن ثلاث فئات: (١) الاستشارات والتخمينات؛ (٢) والتدريب؛ (٣) وتطوير المشاريع.

■ تصب الاستشارات والتخمينات في خانة الخدمات "الأمنة". وهي تتضمن إساءة النصح إلى الهيئة التشريعية حول كيفية المباشرة بالمشاريع حين تجهل ذلك. بعد ذلك، عليك بالتراجع. وفقاً لهذه الطريقة، تقدم التصيحة من دون التزام أو إنفاق طويل المدى.

■ قد يتراوح التدريب بين كيفية استخدام الفأرة الإلكترونية واستخدام تكنولوجيا المعلومات لتنظيم العملية التشريعية. كما ينبغي الإشراف على المهارات الأساسية في التدريب، كالطباعة على الكمبيوتر.

■ يعتبر تطوير المشاريع، كتطوير شبكات الكمبيوتر ضمن البرلمان، مهمة كبيرة. فإذا لم يتم التخطيط لها بحذر، قد يؤدي الأمر إلى توقع دعم البرنامج لفترة تتجاوز الوقت الزمني المتفق عليه. لذا قبل أن تبدأ بإنشاء قاعدة بيانات ومشاريع مماثلة أخرى، توصل إلى اتفاق واضح مع البرلمان بشأن تحديد دوره ومسؤوليته في تأمين الموظفين والتمويل.

يمكن لتكنولوجيا المعلومات أن تؤدي دوراً مهماً في التنمية الديمقراطية. فهي تساعد الهيئة التشريعية في حل المشكلات، كمعالجة المواد بفعالية أكبر، وبالتالي تحسن طريقة عملها. ففي غويانا مثلاً، يجب أن يؤدي الجهد من أجل استخدام الحاسوب لصياغة محاضر المداولات إلى تسريع عملية إعداد الوثيقة وتوزيعها.

يمكن لتكنولوجيا المعلومات أن تنشر هذه المعلومات بشكل أفضل، وبالتالي تجعل المؤسسة أكثر شفافية. ففي بلغاريا، صار بالإمكان نقل ملخصات مشاريع القانون عبر نظام الكمبيوتر إلى المناطق الريفية، وبالتالي تيسير توافرها.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تساعد تكنولوجيا المعلومات في ممارسة المراقبة. فأعضاء الهيئة التشريعية في ناميبيا هم تواقون لتعزيز قدراتهم في هذا المجال، ومن شأن أجهزة الكمبيوتر أن تساهم مساهمة كبيرة في تمكينهم من تحليل موازنة السلطة التنفيذية.

كن حذراً لئلا تتخطى حاجات البلد المعني. ففي النيبال مثلاً، وحدهم ٣٥٪ من الشعب غير أميين، مما يجعل تكنولوجيا المعلومات المعقدة في غير محلها تماماً. من هنا، لا تشغل العناصر المفتقرة إلى الفعالية بطريقة آلية. وتأكد من إجراء مراجعة شاملة للمعلومات المعالجة والحاجات قبل المضي بالمشروع. تجدر الإشارة إلى أن الدول التامة بشكل خاص تواجه مشكلة الطلب الكبير على الموظفين المتخصصين بشؤون الكمبيوتر. فما أن يتم توظيفهم وتدريبهم من أجل البرلمان، حتى تخطفهم وظائف أخرى، فتدعو الحاجة حينذاك إلى توظيف طاقم عمل جديد وتدريبه. لذا إجعل البرلمانيين يلتزمون بتوفير المحفزات اللازمة للحفاظ على هؤلاء الموظفين، قبل المباشرة ببرنامج تدريبي.

لعل تكنولوجيا المعلومات مجالاً يمكن فيه العمل بفعالية مع المنظمات غير الحكومية والوكالات المانحة الأخرى، التي يسعها أن توفر المعدات والتدريب. أما الموظفون الميدانيون فهم يقدمون، بدورهم، التصيحة والمساعدة حول استخدام التكنولوجيا بشكل فعال.

كن حذراً بشأن بعض الأمور. فاحرص على أن يكون البرلمان ملتزماً بدعم أي برنامج لتكنولوجيا المعلومات. انتبه لقواعد البيانات والمواقع الإلكترونية. فمحكومٌ على قواعد البيانات بالفشل في حال انعدام خطة للصيانة. وهي غالباً ما تنشأ لمشروع محدد، في ظل غياب أي دراسة لهذه العملية بحد ذاتها. نتيجة لذلك، لا تدوم عادة لأكثر من ستة أشهر. فإذا كان البرلمان مهتماً بقاعدة بيانات، حضر نظاماً على ورق أولاً، وتأكد إن كان البرلمان قادراً على تحديثه، أو يملك المحفزات والمهارات اللازمة لدعمه.

على غرار قواعد البيانات، تمثل المواقع الإلكترونية مشكلة من مشاكل الصيانة. فسرعان ما تصبح بالية، وينبغي تحديثها باستمرار. عندما يكون الأمر متاحاً، سلم العمل إلى الباعة المحليين. فاشتر العتاد والبرمجيات محلياً. صحيح أن الكلفة ستكون أكبر في بادئ الأمر، لكن الدعم المحلي للصيانة والتصليح ضروري.

## هل من دور للمساعدة المحدودة في تكنولوجيا المعلومات؟

لا تتعلق تكنولوجيا المعلومات بشراء أجهزة الكمبيوتر وحسب. في الواقع، تجتّب شراء هذه الأجهزة. عوضاً عن ذلك، شدد على أهمية مزج معارف تكنولوجيا المعلومات بخبرات الهيئة التشريعية. واستفد من معرفتك الاستثنائية لحاجات سياسة هذه الهيئة، ومن المهارة التقنية التي ينبغي أن يتمتع بها خبير في تكنولوجيا المعلومات.

في جنوب أفريقيا، يتولى الموظف المقيم المسؤول عن برنامج التطوير التشريعي إشراك الخبير في تكنولوجيا المعلومات في الاجتماعات المتعلقة بنظام البرلمان. فيعملان معاً لتفسير حاجات الهيئة التشريعية بشكل مناسب، يساعد الموظف على فهم المصطلحات التقنية، والخبير على الإجابة بشكل مباشر عن أسئلة الموظفين التقنيين في البرلمان (أنظر دراسة حالة).

## دراسة حالة: مساعدة منطقة أفريقيا الجنوبية في مجال الكمبيوتر

بدأت مشاركة المعهد الديمقراطي الوطني في تطبيق تكنولوجيا المعلومات، في منطقة أفريقيا الجنوبية، مع البرلمان التامبيي. ففي ذلك المكان، أمّن المعهد الديمقراطي الوطني للموظفين البنى التحتية، بما في ذلك أجهزة الكمبيوتر، ودرّب الباحثين على استخدام الإنترنت. كما طوّر المطوّرات والرسائل الإخبارية، بواسطة مساعدة أكثر تخصصاً. وبفضل إلحاق موظفين بهيئة تشريعية في إحدى الولايات الأميركية، جمع هؤلاء الأفكار وعادوا بها إلى بلادهم، من أجل تحسين إصدار المحاضر المدوّنة أثناء المداولات، وتعقب نشاطات اللجان بصورة منهجية.

في جنوب أفريقيا، تضمّنت جهود تكنولوجيا المعلومات العمل مع الهيئات التشريعية الوطنية والإقليمية. فنصّ أحد المساعي المهمة التي بذلها المعهد الديمقراطي الوطني على مساعدة المجلس الوطني للمقاطعات في إنشاء موقع "أونلاين!"، وهو نظام اتصالات وإدارة للبيانات يركز على الإنترنت. وما كان من المشروع إلا أن وحد مجموعة متنوعة من المصالح الدولية العامة والخاصة ضمن شراكة وطيدة، تعود بالفائدة على الطرفين.

أدار المعهد الديمقراطي الوطني تصميم المشروع وتطبيقه، وأشرف عليه. كما وفر التمويل اللازم، من خلال أمواله الخاصة والمنح الحالية التي يتلقاها من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية. أمّا شركة "مايكروسوفت جنوب أفريقيا"، فقد وهبت برامج الكمبيوتر. وأمّن المجلس الوطني للمقاطعات التمويل، وعيّن الموظفين لإدارة النظام. فعزّز هذا الجهد المشترك من نجاح المبادرة.

يتضمّن موقع "أونلاين!" التابع لمجلس المقاطعات الوطني شبكة الويب، والبريد الإلكتروني، وخدمات إرسال الفاكس عبر الإنترنت، وغيرها من التقنيات لربط البرلمان بالهيئات التشريعية الإقليمية التسع، والجمعيات الحكومية المحلية. فترسل مشاريع القوانين، والتقارير الحكومية، والوثائق العامة المرفوعة، خلال ثمان دقائق، من البرلمان إلى كل أرجاء البلاد بواسطة نظام رسائل وموقع إلكتروني ناشط. في الوقت نفسه، تتوافر المعلومات كلها لأعضاء الشعب الذين يتسجلون في خدمة الرسائل، أو أولئك الذين يزورون الموقع الإلكتروني.

وجد موقع "أونلاين!" التابع لمجلس المقاطعات الوطني، منذ إنطلاقه في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، تجاوباً مع تسجيل أكثر من ٢٠٠ منظمة وفرد أنفسهم في الاشتراك المجاني. وأبلغ الموظفون الأعضاء في الهيئات التشريعية الإقليمية والمجلس الوطني للمقاطعات أن الأعضاء صاروا أكثر اطلاعاً، وأن البرلمان قد نجح في توفير المال. وبعد أسبوعين من إنطلاق الموقع فقط، قدّم أحد المقيمين في جوهانسبورغ أول تعليق على الإنترنت بخصوص مشروع قانون معلق حول التربية.

يتضمّن مشروع مالوي دعم تكنولوجيا المعلومات على كافة المستويات. في هذه الحالة، كان من المهم الحصول على دعم البرلمان قبل المباشرة بالعمل. فقدّر المعهد الديمقراطي الوطني أولاً حاجات الهيئة التشريعية التي شملت

استخدام موظفي تكنولوجيا المعلومات والمحافظة عليهم. عند الحصول على هذا الالتزام، وافق المعهد الديمقراطي الوطني على شراء أجهزة الكمبيوتر والمعدات لتدريب الموظفين. وسوف تتمّ مراحل التدريب كافة ضمن المنظمة، أو توكل إلى الباعة المحليين.

### العبر المستخلصة

- يجب أن تتمتع المشاريع بالدعم اللازم. فاحمل الهيئات التشريعية على الالتزام باستخدام الموظفين وصيانة التجهيزات على المدى الطويل. يشكّل مثال موقع أونلاين! التابع لمجلس المقاطعات الوطني خير مثال عن تولّي البرلمان لمهمة الإدارة.
- التدريب مهمّ، فاحرص على أن يتمتع المستخدمون بالمهارات الأساسية لاستخدام التجهيزات.
- احتفظ بالبيانات المفيدة ضمن النظام. فمن شأن هذا أن يساعد في تبرير النفقات، ويرسي قاعدةً أساسية لتحديد التحسينات المطلوبة.

### ما الأسئلة الواجب طرحها حول مشاريع تكنولوجيا المعلومات؟

- هل يتضمّن البرنامج بنداً يقضي بتوفير خبيرٍ في تكنولوجيا المعلومات، يقدم تخميناً موثقاً به لما يحتاج إليه البرلمان من أجهزة كومبيوتر؟
- هل من دورٍ محدّد ومحدود للمساعدة؟
- هل يلتزم البرلمان ببرنامجٍ لتكنولوجيا المعلومات؟ هل وافق على مواصلة دعم مجال الكومبيوتر؟
- هل من استراتيجية للخروج من المشروع؟ من سيحافظ على نظام الكومبيوتر ويطوّره في غياب موظفي تكنولوجيا المعلومات المقيمين في البلاد؟

تهدف برامج التنمية التشريعية إلى دعم الهيئات التشريعية التمثيلية، والشفافة، والكفوءة، وقابلة للمساءلة. ويهدف هذا الدليل إلى تقديم بعض الأفكار للموظفين المقيمين، حول كيفية تحقيق هذا الهدف الطموح. إليكم بعض النصائح الواجب أخذها بعين الاعتبار.

## تواصل

اجتمع بالقادة التشريعيين. واجتمع بالأشخاص الآخرين العاملين في البلاد، وبمراقبي البرلمان، وبالزملاء الذين يعملون على برامج مشابهة في دول أخرى.

طور مهارات الإصغاء كي لا يتم تصفية ملاحظات هؤلاء الأشخاص تبعاً لأحكام مسبقة. احتفظ دائماً بدفتر ملاحظات وقلم، لتدوين اقتراحاتهم. لا تتردد في طرح أي سؤال للمزيد من التوضيح. جرب أن تقاربهم كالتالي: "إنني أفكر في... وأنتم فيم تفكرون؟" قد يطيب للشخص أن تطلب رأيه، فيساعدك في تطوير فكرة، أو صرف النظر عن فكرة سيئة.

تعلم أن تثق بالشخص المناسب. اعتمد على حكمك السليم عند لقاء الأشخاص. اعترف أنهم قد لا يتمتعون بنظرة موضوعية. ففي نهاية الأمر، يعتبر أعضاء البرلمان، ويمثلو المنظمات غير الحكومية، وغيرهم، من المدافعين. فاستغل مدافعتهم، وصنّف اقتراحاتهم ضمن سياقها الخاص، بكل حذر. جرب تطبيق أفكارهم على أشخاص آخرين، مع المحافظة على السرية عندما يكون الأمر مناسباً.

## أشرك الآخرين

إحمل الجهات الفاعلة على المشاركة في البرنامج. إسع لأن يرتقي قادة الهيئة التشريعية والموظفين إلى مرتبة شركاء. أحسسهم أن البرنامج هو معدّ لهم، وأنهم سيستفيدون منه عندما يصبحون مشاركين ناشطين.

عندما تقابل قادة الهيئة التشريعية وتصغي إلى اقتراحاتهم حول البرنامج، فكّر كيف يمكن لأعضاء هذه الهيئة أن يصبحوا جزءاً من البرنامج. لعلّ قائداً ما يستطيع افتتاح جلسة، أو يستطيع رئيس مجلس النواب حضّ بقية الأعضاء على المشاركة في البرنامج. أو يجوز أن يشارك بعض القادة في أي ورشة العمل أو بعثة دراسية.

تذكر أن الموظفين يمارسون غالباً تأثيراً هادئاً خلف الكواليس. فلعلهم يسعون إلى دور أكبر في العملية التشريعية، ومن الممكن أن يتناغم برنامج التنمية التشريعية مع طموحاتهم. من هنا، فإن مشاركتهم قد ترفع مستوى الاحترافية لدى البرلمان.

## تعلم

عند تناول أي برنامج لتعزيز الهيئة التشريعية، يتوقع المرء تحقيق بعض النجاحات فضلاً عن التعامل مع بعض

الأفكار التي لا تسير كما هو مخطط لها. لكن الأهم مما يصلح أو لا يصلح تطبيقه هو استخلاص العبر من تلك التجربة. فأتكل على إنجازاتك. نسجاً على المنوال نفسه، إذا لم يكمل مجهود تدريبي بالنجاح، حدّد سبب فشله، وكيف يمكن تصويبه أو استبداله.

تنطوي دراسة الحالات في هذا الكتيب على "العبر المستخلصة". في هذه الحالة، راقب الزملاء ما نجح، وما لم يكمل بنجاح باهر. فتعلّم من تجاربهم. وشاطر زملاءك مواطن نجاحك وفشلك. لا أحد يتوقّع منك أن تحقّق الكمال عند تطبيق برنامج لتنمية الهيئة التشريعية.

صمّم فوراً نظاماً جيداً للتقييم. وبما أنّ التقييم الموضوعي وحده يُبين مدى فعالية البرنامج، أجرِ تقييماً في منتصف الطريق بغية تعديل البرنامج، إذا دعت الحاجة إلى ذلك، قبل فوات الأوان.

جرّب مجموعة متنوّعة من المقاربات لتعي أهمية الدورات والحلقات الدراسية. حصّر استمارات التقييم لتستدرّ الإجابات والاقتراحات الصريحة من أجل البرامج المقبلة. أجرِ مقابلات مع المشاركين الأساسيين وتعلّم كيف وظّفوا المعلومات التي اكتسبوها من التدريب في خدمة نشاطاتهم التشريعية.

## قدّم الدعم

أدرس منافع التدريب وبرامج المساعدة التقنية على المدى القصير والطويل. كيف ستتمّ متابعتها؟ هل من مدافعين عن التغيير في البرلمان؟ ينبغي أن يتضمّن التخطيط لأيّ جهدٍ شرحاً يبيّن كيفية استدامته.

تستمرّ كلّ برامج تنمية الهيئة التشريعية لفترةٍ محدودة. فكّر في من سيتولّى إدارة برنامج التوجيه التشريعيّ. فكّر إن كان التدريب على صياغة مشاريع القوانين هو الاستخدام الأفضل للموارد، في حال لم تلح في الأفق أية بوادر على طلباتٍ لإجراء مسودّاتٍ ماثلة. وفكّر إذا كان العمل لمساعدة لجنة على الانخراط في النشاطات سيؤدّي إلى اعتباره نموذجاً يحتذى به الآخرون.

يهدف برنامج تنمية الهيئة التشريعية إلى المساهمة في تطوير هيئةٍ تشريعيةٍ تمثيلية، وشفافة، وكفوءة، وقابلة للمساءلة. يمتدّ هذا الهدف على المدى القصير والطويل، وهو ينتج من تضافر الجهود على فترة طويلة من الزمن. ولعلّ الجزء الحيويّ من هذه الحقبة الانتقالية هو التشجيع، الذي يتخذ شكل الدّعم العمليّ، والأساسيّ، والمعنويّ، والذي يحظى به الأعضاء المنتخبون والموظّفون في الهيئات التشريعية.











2030 M Street, 5th Floor  
Washington, DC 20036  
tel: (202) 728-5500  
fax: (202) 728-5520  
[www.ndi.org](http://www.ndi.org)