

دور الأمانة العامة في خدمة إطار نظري وتصنيف مقترح



القاعدة النظرية التي تنبني عليها هذه الدراسة هي أن كفاءة التشريعات تتأثر بثلاثة عناصر رئيسية، أولها العنصر الذاتي وينصرف إلى نوعية الأعضاء، وثانيها العنصر الجزئي المباشر، أي بنية المؤسسة البرلمانية ذاتها، ومن أبرزها نوعية أداء الجهاز الفني المعاون للأعضاء، وثالثها العنصر الكلي الذي يقع خارج نطاق المؤسسة البرلمانية، أي معطيات نظام الحكم، ومنها مثلاً أداء مؤسسات إنفاذ التشريعات (law enforcement).

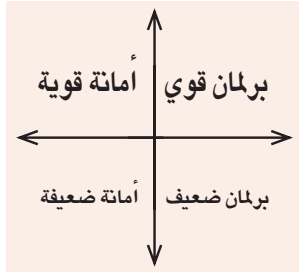
أ.د. علي الصاوي*

أو ملحقين / مندوبين من هيئات رسمية أخرى للعمل بالمجلس، وسواء كان مقر عملهم مبنى المجلس أو مكاتب الأعضاء بمناطقهم ودوائرهم طالما يتحمل المجلس مرتباتهم وأجورهم.

وربما لا يدخل في حسيان هذه العدد كل من حرس المجلس، وموظفو وعمال الخدمات اللوجيستية (سواء كانوا مهنيين مثل المحاسب المالي وموظفي فروع البنوك بالمجلس إن وجد، أو كانوا من العمالة الخدمية ومنهم السائقون، عمال الضيافة والهاتف والصيانة...).

وبالتبع، لا يكتمل عمل هذا بدون عمل ذلك، والفصل بينهما هو فقط لخدمة أغراض التحليل. ومع كل التقدير لدور كافة العاملين بالمجلس، وبالنظر إلى طبيعة موضوع البحث تحديداً، فإن العاملين محل البحث هم الذين يقومون بالإنتاج المباشر لخدمة البحوث والمعلومات للأعضاء (موظفو ومستشارو اللجان، ومركز / مديرية / دائرة / قسم البحوث، وأخصائيو المكتبة وموظفو المؤتمرات والعلاقات البرلمانية الدولية والصحافة والإعلام، ومعدو المضابط وتقارير المجلس، وأخصائيو الصياغة التشريعية والاستشارات القانونية). ولأغراض هذا البحث، سوف

برلمان قوي وأمانة قوية
برلمان قوي وأمانة ضعيفة
برلمان ضعيف وأمانة قوية
برلمان ضعيف وأمانة ضعيفة



ولكن ما أهم عناصر القوة / الضعف في بنية الأمانة العامة للبرلمان؟ وما تأثير ذلك على قدرتها في تقديم خدمات البحوث والمعلومات للأعضاء؟ يتضمن هذا الطرح ستة عناصر، على النحو التالي.

العنصر الأول: هل عدد العاملين مناسب؟

المقصود بالعاملين، في هذا السياق، هم الموظفون الذين يرتبط عملهم مباشرة بخدمات البحوث والمعلومات للأعضاء، أي ما يسمى باختصاراً الفريق المعاون (support staff) سواء كانوا من الموظفين الدائمين، أو المؤقتين، وسواء كانوا على قوة العمل الخاصة بالمجلس

ونركز هنا على العنصر الثاني، أي كفاءة أداء المؤسسة البرلمانية (الأمانة العامة)، وتأثيرها على الأداء التشريعي للبرلمان، والغرض من هذه الدراسة تيسير عملية التحليل الفني لأداء الأمانة العامة للبرلمان، وعقد مقارنة بين الأمانات العربية، ومن ثم إثارة التفكير في دواعي الإصلاح والتطوير، وليس الغرض منها طرح تقييم سياسي للمجالس العربية أو الأمانات العامة بها. ونقدر جهود المجالس العربية، فعلاً، لأن الجهود المبذولة ليست قليلة، حتى إن لم تحقق كل الأهداف التي يريدها المجتمع من البرلمان بعد، لأن هناك عوامل أخرى تؤثر في مخرجات البرلمان، لا سيما إذا تعلق الأمر بتشريع أو قانون، ولأنه لا تملك أي أمانة عامة في المجالس العربية زمام أمور التطوير والإصلاح وحدها.

ومن هنا يمكن ربط مستوى أداء الأمانة العامة بمستوى قوة البرلمان ككل. فقد يكون البرلمان قوياً أو ضعيفاً (حسب اختصاصاته، علاقته بالحكومة، نوعية أعضائه..)، كما قد تتمتع الأمانة العامة بحالة متقدمة أو متأخرة (من حيث عدد ونوعية العاملين، وعلاقة الأعضاء بالأمانة العامة، ونوعية رئاسة البرلمان..). ومن هذين المعيارين، نكون بصدد مصفوفة ذات خيارات متعددة:



معلومات البحوث والمعلومات البرلمانية

هل تم إعداد خطة تدريبية، على الأقل بشكل سنوي؟، ومن يضعها؟، وكيف؟، وهل يتم تنفيذها؟، وبواسطة من؟
كيف يتم قياس العائد من التدريب؟، وإلى أي مدى يرتبط الأداء التدريبي للموظفين بأوضاعهم الوظيفية؟..
إلى أي مدى يرحب الأعضاء بأنشطة تدريبية (أو كيفما تسمى: ورشات عمل، حلقات مناقشة، مؤتمرات مستديرة، تبادل خبرات..)؟

العنصر الثالث: التبعية الوظيفية للعاملين

ويحتل هذا العنصر مكانة خاصة في منظومة العوامل المؤثرة على قدرة الأمانة العامة في إنتاج خدمات بحوث ومعلومات مستقلة وموضوعية وذات قدرة تنافسية لأعضاء المجلس. فالدول العربية تأخذ في تسخير مجالسها بأسلوب الأمانة العامة المركزية، وفي ذلك مزايا ولكنه يتضمن أيضا تحديات هامة. فمن ناحية المزايا يتيح هذا الأسلوب بناء مؤسسة كبيرة نسبيا وذات إمكانيات بشرية أكثر حجما وتنوعا، وموارد مالية أكثر مرونة، حيث تستفيد الأمانة العامة من وجود موازنة خاصة وسنوية توفر ميزة اقتصادية في إدارتها، وذلك مقارنة بالأسلوب اللامركزي الذي يؤدي إلى توزيع أغلب موازنة المجلس على الأعضاء وتوزيع العاملين على مكاتب الأعضاء بالمجلس أو بالدوائر، وتوزيع التبعية الوظيفية لهؤلاء العاملين بين الأعضاء، والرئيس، الأمين العام.

ولاشك إن إدارة مؤسسة مركزية معقدة وذات طبيعة خاصة حيث يجب أن تعمل بأسلوب محايد في خضم مؤسسة مسيسة ومتحيزة بطبيعتها، مثل الأمانة العامة للمجلس، تتطلب سلطة قوية وصلاحيات مباشرة للأمين العام وخطوط واضحة للقيادة والتبعية الوظيفية **chain of command**، وبالتالي القدرة على محاسبة العاملين على أساس مهني، وفي نفس الوقت الخضوع للمحاسبة البرلمانية على أساس مهني أيضا.

ويثير ذلك عددا من الأسئلة، منها:

- هل العاملون بالأمانة العامة معينون على هيكل وظيفي حكومي أم كادر خاص؟

- هل يتم تعيينهم وتوزيعهم بطريقة حكومية مركزية أم بواسطة المجلس؟

- هل يتم التعيين بالتكليف والاختيار أم من خلال مسابقات وبشكل مفتوح؟

تسمى هؤلاء إجمالاً "الباحثون البرلمانيون".

ولا يوجد حجم أمثل لعدد الباحثين، ولكن توجد ممارسات دولية غالبية، تتمثل في تحديد حجم الباحثين بالنسبة إلى عدد الأعضاء. ويدور المتوسط حول معدل ٣ : ١، أي ثلاثة باحثين للعضو.

ويبدو أن أغلب المجالس العربية قد حققت تلك النسبة (الكويت، البحرين، لبنان، المغرب، تونس، فلسطين، الأردن..)، مع بعضها يقل عن هذا المتوسط (سوريا، الإمارات، عمان، اليمن، قطر..)، وبعض آخر يزيد عن هذا المعدل (مصر، الجزائر، السودان، السعودية).

٢- العنصر الثاني: التأهيل والتخصصية للباحثين

يتضمن التأهيل كلاً من التعليم والتدريب. ويؤثر تعليم الموظفين على قدرتهم الفنية، من حيث مستواه وكذلك تخصصه. فمن ناحية أولى، يبدو من غير الملائم اليوم إلحاق خريجين أقل من المستوى الجامعي كباحثين برلمانيين. ومن ناحية أخرى، فمن الأغلب أن يركز البرلمان على توظيف خريجي علوم إنسانية معينة، مثل القانون، الشريعة والعلوم السياسية واللغة العربية، والإنجليزية والاقتصاد والاجتماع والحاسب الآلي.. أكثر من خريجي الطب مثلاً، أو الزراعة أو الشرطة.

وتكاد لا تخلو المجالس العربية من نسبة ولو ضئيلة من العاملين بها من حملة الشهادات فوق الجامعية (الدبلومات، الماجستير والدكتوراه)، وإن كان أغلب هذه النسبة المحدودة عموماً يحصلون على شهاداتهم محلياً، والأقل منها في جامعات أجنبية عربية أخرى (مصرية، أردنية، لبنانية) أو أجنبية (أمريكية، بريطانية، أوروبية الشرقية، والشرق الأقصى). إلا أن المشاهد أن أغلب هذه النسبة المحدودة أيضاً يتابع الدراسات العليا بمبادرة شخصية، وعلى نفقته، وربما تسمح له الأمانة العامة بالتفرغ لبعض الوقت لهذا الغرض، مع وجود نسبة من حملة الدراسات العليا بدول مجلس التعاون، وكذلك من المغرب العربي من المبعوثين (على نفقة المجلس، أو الدولة، أو من خلال منح دراسية أو برامج التبادل بين الجامعات).

أما التدريب فينصرف إلى البرامج التي تنظمها الأمانة العامة، سواء لموظفيها فقط (وهو الأغلب)، أو بالإشتراك مع موظفي جهات أخرى (وهو نادر، كما في دورات الحاسب الآلي، أو اللغة الإنجليزية..)، وسواء كانت بدم من مؤسسات مانحة، دولية (في الغالب) أو بمواردها الذاتية.

ويمكن القول إن الباحث البرلماني يحتاج إلى خوض برامج تدريبية ومشاركات في مؤتمرات خارج البرلمان بمعدل متوسط ٢-٥ مرات سنوياً، على الأقل خلال السنوات الخمس الأولى من عمله بالبرلمان.

وهناك عدة عوامل تؤثر في مردود التدريب على قدرة الأمانة العامة في إنتاج خدمات بحوث ومعلومات برلمانية تعزز عمل الأعضاء، أهمها:

هل يوجد قياس دقيق لاحتياجات البرلمان من البرامج التدريبية؟، سواء كان ذلك لرفع قدرات الموظفين عموماً (مثلاً: توعية أساسية بالدستور والقانون، وأسس الصياغة التشريعية، ومهارات إعداد وكتابة تقارير اللجان، وإجراء البحوث البرلمانية..)، أو للموظفين من أجل خدمة الأعضاء (المراسم / البروتوكول، جمع وتحليل البيانات..)، أو للأعضاء (أصول الصياغة التشريعية، التحليل السياسي للموازنة، استخدام الإنترنت..).



- هل الموظفون الموجودون بالأمانة العامة دائمون / محترفون أم مؤقتون؟
- هل يتواجدون بالأمانة العامة (مركزياً) أم يكونون تابعين للعضو / مكتبه؟

- من الناحية الوظيفية، هل يخضعون لسلطة الأمين العام أم لرئيس المجلس؟

ومن الملاحظ أن أغلب المجالس العربية قد أخضعت العاملين بالأمانة العامة لمنظومة معقدة من خطوط السلطة والمسئولية، تتمحور حول رئيس المجلس، باعتباره المشرف والرئيس لكافة العاملين بالأمانة العامة، بمن فيهم الأمين العام، ومنحته اللوائح الداخلية صلاحيات الوزير (وأحياناً صلاحيات مجلس الوزراء وديوان الخدمة المدنية من خلال مكتب المجلس) في مواجهتهم، بينما بقي الأمين العام بدرجة وكيل وزارة، ومسئولاً عن أعمال الأمانة العامة أمام رئيس المجلس، ولا يكون مستقلاً بالدرجة الكافية عن رئيس المجلس، سواء كان رئيس المجلس هو الذي يعينه (مصر)، أو يصدر بتعيينه قرار من رئيس الدولة (البحرين، الإمارات)، أو بالتوافق بين الأحزاب السياسية (اليمن)، أو كان الأمين العام نفسه عضواً بالمجلس (فلسطين)، أو تكون صلاحيات أمين عام المجلس محدودة عموماً (سوريا).

وفي كل الأحوال، فمن المهم توفير درجة كافية من الاستقلالية للأمين العام إزاء التوجهات السياسية لرئيس المجلس من ناحية، والحيادية الضرورية للعاملين تجاه الانتماءات الحزبية والفكرية للأعضاء من ناحية أخرى، وكل ذلك يتطلب فحص ثلاثة أمور: اولها، طريقة اختيار الأمين العام (على أسس مهنية وتخصصية / أم حزبية وقبلية)، وثانيها ضمان صلاحيات الأمين العام في إدارة الأمانة العامة (صلاحيات مستقلة / أم تابع لرئيس المجلس أو للحزب الحاكم)، وثالثها بلورة آليات مؤسسية تقوم بحاسبة الأمين العام عن أعمال الأمانة (بطريقة مؤسسية وشفافة وعلنية / أم مجرد رضاء رئيس المجلس أو الحزب أو أجهزة الأمن).

وسوف تؤثر هذه المعطيات على قدرة الأمانة العامة على إنتاج بحوث ومعلومات برلمانية موضوعية وموثوق بها في نظر الأعضاء، والمجتمع، والمؤسسات الدولية المانحة أيضاً. ومن المفارقات التي تتكرر مشاهدتها في المجالس العربية أن الموارد البشرية بها ذات مستويات جيدة، حتى إن مشروعات الدعم الاجنبي لهذه المجالس في أغلبها تعتمد في الحقيقة موظفين من الأمانة العامة ولكن تحت عنوان مندوبين أو مستشارين أو في إجازة للعمل

بالخارج. وأحياناً تكون الموارد البشرية بالمجالس متميزة وذات قدرة تنافسية مع نظيرتها في مجالس أجنبية، ولكنها حالات فردية، ولا تجتمع معاً لإفراز أمانة عامة ذات قدرة تنافسية عالمياً، وذلك بسبب ارتباك المنظومة الوظيفية وغياب كثير من الأسس المهنية في تصميم وتشغيل الأمانة العامة (١).

العنصر الرابع: الاستقلالية

المقصود بالاستقلالية في هذا السياق ثلاثة أمور، هي:

- هل الموظفون حزبيون أم مهنيون؟
- هل الموظفون بيروقراطي أم تكنوقراطي؟
- هل يقوم الموظفون بتوحيد الجهود كفريق عمل أم يعملون بطريقة فردية؟

فمن التقاليد البرلمانية المعاصرة أن يعاون الأعضاء فريق من الخبراء في فهم وتحليل القضايا المعروضة عليهم، ومن المستقر أيضاً أن يكون هؤلاء العاملون مهنيين ومستقلين عن التوجهات الحزبية والانتماءات السياسية، برغم أنهم يتعاملون مع قضايا خلافية بطبيعتها، ومع أعضاء تختلف مصالحهم الاجتماعية وتوجهاتهم الفكرية وانتماءاتهم الحزبية، ومن هنا يطلق عليهم "المحايدون الذين يعيشون في بيئة غير محايدة!".

هذه أهم ميزة يفترض توافرها في الفرق المعاونة للأعضاء. ولا يتعارض ذلك مع وجود فرق معاونة ذات توجه سياسي، وتكون مرتبطة بالعضو، وربما يقوم هو باختيارهم ورئاستهم المطلقة، وربما يكون ذلك يتمويل يحصل عليه من البرلمان أيضاً، وهذا شائع في البرلمانات المعاصرة. إلا أن العاملين بالأمانة العامة هم "موظفو البرلمان"، وبالتالي أجدر بهم الحياد الحزبي والحفاظ على الاستقلالية والمهنية، باعتبارهم دائمين ويمثلون عنصر الاستمرارية في المؤسسة البرلمانية، بينما يتبدل الأعضاء، كثيراً أو قليلاً.

وهناك نمط آخر هو غياب الحس السياسي لدى الموظفين البرلمانيين، فيتحولون إلى سكرتارية بالمعنى الضيق (استقبال وتنظيم المراسلات، تجهيز الضيافة خلال الاجتماعات، مصاحبة النواب وحمل المستندات في المؤتمرات والزيارات الخارجية، طباعة مناقشات الأعضاء في الجلسات العامة وجلسات اللجان..)، وكل ذلك دون إنتاج بحوث ومعلومات برلمانية، من خلال التركيز على مهام التحليل والبحث وتقديم البدائل للنواب في الموضوعات المعروضة عليهم.

العنصر الخامس: بيئة وإمكانات العمل

ينصرف هذا العنصر إلى عدة أمور، تؤثر بشكل مباشر في قدرة الأمانة العامة على إنتاج المعرفة البرلمانية وتقديمها للأعضاء بالطريقة الملائمة وفي التوقيت المطلوب، وأبرزها:

- البنية التحتية للبرلمان.
- التقنيات التي تعمل بها الأمانة العامة.
- نظرة رئيس المجلس إلى أهمية الدعم الفني المقدم للأعضاء.
- موازنة البرلمان.
- نظام الحوافز للعاملين بالأمانة العامة.
- وبوجه عام، يمكن توصيف ثلاثة أنماط من بيئة العمل في المجالس العربية، وفقاً لعنصرين مما سبق، وهما مستوى الخدمات والبنية التحتية، ومستويات دخل العاملين بها.

الصنف الأول، هو المجالس "الفقيرة"، من حيث حجم التجهيزات اللوجستية بالأمانة العامة، ومستوى التحديث التقني وأنظمة الاتصالات، وكذلك الإمكانيات المادية لمقر المجلس والملاحقات والخدمات التابعة له. وهذا البرلمان غالباً ما لا يحفل بالكثير من الأنشطة (مؤتمرات وأحداث عامة ولقاءات ومؤتمرات كبيرة الحجم..)، وإنما يكاد لا يجذب الأعضاء (والمجتمع) إلا في أوقات الجلسات.





الصف الأول: المحيط

وقد يكون هذا الصف غير راضٍ عن عمله، ولكنه لا يفعل شيئاً، كما يستسلم ويرضى بالواقع، ويتحول مع الوقت إلى شخصية روتينية آلية، لا تريد العمل أصلاً، وإن فعلت استوفت الشكليات فقط، وهذا النوع يقبل العمل بالبرلمان في تلك الظروف ويستمر به لأسباب برجماتية (لمجرد الوظيفة، أو ما تحمله من مكانة اجتماعية ومزايا معيشية).

ومن ناحية أخرى، قد يكون الموظف محبطاً ولكنه يبحث عن متنفس لتخفيف حالة الإحباط (عمل إضافي بعد الدوام، حتى وإن كان لا يتعلق بالبحوث أو الحياة البرلمانية ككل، كأن يعمل تاجراً أو بالمهن الحرة...، أي أنه يتصرف بشكل إيجابي (من خلال البحث عن أعمال جانبية، أو ممارسة التخصص في غير عمله بالبرلمان، والإغراق في الدراسات العليا دون حاجة البرلمان لها). ويغلب في هذا الصف من العاملين أن يكون لديه تعليم ملائم وجيد، ولكن لا يستخدم تخصصه في البرلمان، مهما كان السبب، سواء سوء توزيعه في الأمانة العامة، أو أن يكون في إدارة مناسبة ولكن الإدارة ككل ليست ذات دور مناسب أو ملائم لها في الواقع (مثلاً: دائرة بحوث لا تقوم حقيقة بالبحوث البرلمانية، ولكن بإعداد أرشيف لما تنشره الصحف عن رئيس المجلس!).

الصف الثاني: ماكينة كبيرة، بلا عقل

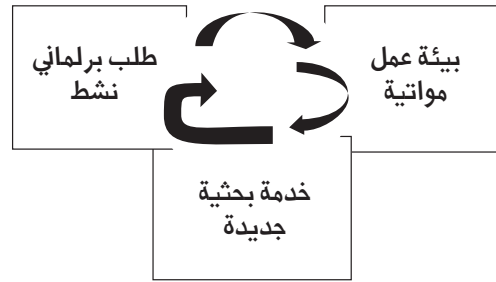
بعض العاملين بالبرلمان يجسد الصورة السلبية الشائعة للبيروقراطية في الدراما والصحافة، وهو نوع شائع في مؤسسات حكومية أخرى. ويتعاطى هذا النوع مع عمله بالبرلمان باعتباره روتيناً يومياً، ويهتم بالشكل أكثر من

ويغيب في هذا النوع من المجالس الكثير من الخدمات "اللازمة" للأعضاء وكذلك العاملين (لا يوجد "مبيت"، أو يكون غير لائق بالأعضاء القادمين من خارج العاصمة لحضور الجلسات، ولا يوجد مكتب خاص بالعضو، ولا توجد تسهيلات مناسبة للقاءات الأعضاء مع المواطنين، ويتكدر العاملون في أماكن ضيقة، ولا تتوفر لهم الكثير من التقنيات والمهمات المكتبية مثل الاتصال الحر بالإنترنت أو وجود مكتب desk لكل باحث أو وجود مكتبة برلمانية متنوعة وعصرية أو خدمات إعاشة وضيافة للباحثين لاسيما خلال العمل إلى ما بعد ساعات الدوام "الحكومية" من أجل إنجاز تقارير مهمة أو عاجلة، وهو ما يحدث كثيراً في أغلب المجالس..

الصف الثاني، هو المجالس "الثرية"، حيث يتوفر ما سبق، ويزيد عليه في بعض المجالس العربية وربما درجة تفوق ما يتوافر في برلمانات أوروبية، ولاسيما من حيث: الرواتب والمكافآت، التجهيزات المكتبية وخدمات الانتقال والإعاشة والرعاية الاجتماعية والصحية، سواء للعاملين أو للأعضاء. الصف الثالث، هو المجالس "متوسطة الحال"، وهو الأكثر شيوعاً في الدول العربية، ولكنه يكون أفضل حالاً قليلاً عن أوضاع الموظفين "المعروفة" في المصالح والهيئات الحكومية المحلية.

وبالطبع، توجد تفاوتات بين المجالس العربية بحسب المحاور السابقة التي تحدد بيئة العمل، ويصعب أن نجد تسير في خط واحد أو متجانس. فقد نجد مجلساً حديث التجهيزات التقنية ولكنه فقير في خدمات الرعاية الاجتماعية للأعضاء والعاملين، أو يكون مستوى التجهيزات الإدارية متواضعاً ولكن المجلس يعطي للعاملين به مكافآت ومزايا ورعاية أعلى من مستوى دخول العاملين بالحكومة.

وفي كل الأحوال، فإن بيئة العمل هذه بمعناها الواسع **working environment**، تؤثر في إنتاجية الباحثين من ناحية، وقدرة الأمانة العامة على تقديم الخدمة للأعضاء من ناحية أخرى، بحيث يتدافع عنصر العرض والطلب على الخدمة البحثية، فلا يكون العرض الجيد كافياً بدون طلب نشط، ولا يكون الطلب النشط مؤثراً بدون عرض جيد.

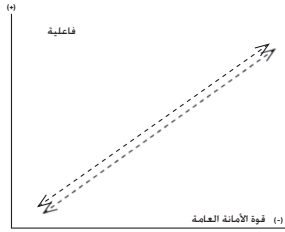


العنصر السادس: تقدير الموظف لذاته

يبدو أن هذا العنصر يمثل نتاجاً للعوامل السابقة، ولكنه في الحقيقة أكثر تعقيداً، ويدور حول "شبكة الصور الذهنية" السائدة في البرلمان، التي تضم:

- نظرة الموظف لذاته.
 - نظرة العضو للموظفين.
 - نظرة الموظف للعضو.
 - نظرة الموظف للبرلمان.
- ومن المشاهدات، يمكن بلورة مجموعات من الموظفين بالمجالس العربية، تسود بين كل مجموعة حزمة من الصور الذهنية المتشابكة، بحيث تسمح بالتوصيف التالي:





بعض النماذج في البرلمانات:
أولاً: نموذج السكرتارية

يغلب على الأمانة العامة في هذا النموذج أن تكون منخفضة العمالة، وذات عمالة أقل تخصصية، مع محدودية التدريب، وقلة الإمكانيات اللوجستية والتنظيمية عموماً. وفي نفس الوقت، يتقاطع مع هذه المعطيات نوعان من الأعضاء، الأول ذو خبرات محدودة، وقليل منهم يبذل جهوداً فردية ومستقلة لتحسين أدائه، والثاني يشهد محاولات فردية من بعض الأعضاء لتنشيط أداء البرلمان.

وقد تحولت الأمانة العامة في نظر بعض الأعضاء ببعض المجالس إلى مجرد ملتقى يجمعهم مع المواطنين والمراجعين، ويقوم لهم بأعمال السكرتارية واستقبال وإيصال المراسلات، وينظم السفرات والمشاركات الخارجية من جانبيها اللوجيستي والسياسي أكثر من الجانب العلمي والاستشاري للوفود المشاركة...، بينما يسعى أعضاء مجتهدون إلى مصادر ذاتية أو من خارج البرلمان لتعزيز قدراتهم البرلمانية المختلفة.

والاستراتيجية المقترحة لتطوير هذا النموذج هي "المأسسة" institutionalize، أي مراجعة شاملة لبنية الأمانة العامة، لتتواكب مع التغييرات التي يشهدها البرلمان من ناحية، ولكي تدفع في اتجاه التغيير من ناحية أخرى. وقد لا تقف المأسسة عند نظام تعيين الموظفين الجدد، وإنما تمتد إلى هيكل الأمانة العامة، وطريقة اختيار الأمين العام ومعاونيه، وكذلك صلاحيات رئيس المجلس في تسيير أعمال الأمانة العامة، وبناء قيادة إدارية مهنية ومستقلة ومسئولة للأمانة العامة للبرلمان.

ثانياً: نموذج البحوث الموازية

يعتمد الأعضاء، في هذا النموذج، أساساً على البحوث البرلمانية التي تعدها الكيانات التي ينتمون إليها (الكتل الحزبية - الجمعيات السياسية - الفرق الحزبية - الأحزاب السياسية...)، وقد تستمر البحوث وخدمات المعلومات التي تقدمها الأمانة العامة ولكن على نطاق محدود، وتكون أقل قدرة تنافسية مع الخدمات الموازية من خارج البرلمان.

ولا يعتبر استخدام الأعضاء لمعرفة بحثية تنتجها مؤسسات من خارج البرلمان علامة ضعف، بل يجب أن يصبح مؤشراً حيوياً لأنه يعزز التنافس العلمي بين مصادر الخدمة البحثية للأعضاء، ولكن حين يغلب أن تنقطع الصلة بين نوعية أداء العاملين بهذه الأمانة العامة "الروتينية" من ناحية، والتغييرات في تركيب العضوية بالبرلمان أو تغير دوره في نظام الحكم من ناحية أخرى، فكان الطرفين يسيران في مسارين متوازيين. ولهذا، فعندما يحدث تقدم إيجابي في نوعية النواب (مثلاً: بعد إجراء انتخابات نزيهة، أو دخول نوعية جديدة من الناخبين إلى الحياة السياسية، أو تغير نظرة النظام للبرلمان...) فمن المحتمل أن يشهد هذا البرلمان مشاجنة داخلية بين البيروقراطية الرسمية للمجلس والنواب الجدد، وتصبح الأمانة العامة البيروقراطية تحت ضغط أكبر من أجل التغيير، ولكن يعوزها نوعية جديدة من العاملين.

ويحدث هذا الصراع أيضاً عندما يشهد النظام السياسي تغييرات واسعة ويتجه إلى الانفتاح على الخارج (لسبب أو لآخر)، ولكن في ظل ضعف الأمانة العامة فقد لا تترجم استحقاقات هذا الانفتاح إلا في التحديث التقني

المضمون والتجديد أو "البحث"، وتصبح الشكليات ثوابت لا يجب الإخلال بها (مثلاً، ديباجة التقارير البرلمانية، وحجمها وهيكلها...).

ويغلب في هذه الحالة أن تكون ماكينة عمل الأمانة العامة كبيرة الحجم، لأن البيروقراطية تميل إلى توسيع نفسها وتعزيز مكانتها، ولأن الإسراف في الشكليات يواكبه عادة تعقيد التقسيمات الإدارية، وبالتالي زيادة حجم العمالة المطلوبة (مثلاً: رئيس قسم، ولكنه في الحقيقة رئيس على نفسه فقط حيث لا يوجد عاملون في القسم سواه!؛ لأن مدير إدارته سعى إلى خلق تقسيمات فرعية لزيادة مكانة إدارته، ومن ثم يطالب بزيادة "موظفيه" لشغل تلك التخصصات دون قياس إنتاجية الإدارة وتقييم نوعية أدائها، وهكذا، كلما زاد عدد العاملين لديه زادت مكانته ونفوذه وتطلعاته في سلم الأمانة العامة.

وهذا النوع من العاملين يشبه الماكينة التي تسير بانتظام، ولكن بلا عقل، والعقل هو الذي يراجع وجهة السير ويعدلها إن رأى ذلك ضرورياً. فعلى سبيل المثال، يميل هذا النمط إلى اقتناص فرص أكبر من البرامج التدريبية لموظفيه، كتحسين "المقرر" النمطي المتكرر للعاملين، بدون قياس الاحتياجات التدريبية أو قياس العائد من التدريب.

الصفحة الثالث: الراضون

وهم راضون، غالباً، عن الدخل والمكانة، وكذلك عن الدور، وبيئة العمل. والارجح أن هذا النوع قليل في المجالس العربية، ولكنه موجود وواضح في حالات مهمة.

وهذا النوع يعزز حيوية العمل البرلماني ويتعزز به، كما أنه يقدم للمجتمع خبراء وباحثين، يساهمون في بناء البيئة المجتمعية الملائمة للتطور البرلماني، ومنهم من يرتقي إلى مستوى الخبراء الدوليين.

اشكال اربعة في تقديم الخدمة البحثية

كما سبق، تتأثر خدمة البحوث والمعلومات بالعلاقة بين قوة البرلمان وقدره الأمانة العامة به، فيما ينتج عدة توليفات، تسير تصاعدياً من السلبي إلى الإيجابي، كالتالي:



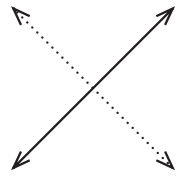


في حالة البروكري يمكن أن يبدأ تدريجياً، ويتناول بناء قدرات الأمانة العامة في بعض التخصصات (مثلاً: التصحيح اللغوي، قواعد البيانات، إعداد البحوث والتقارير)، ثم ينتقل إلى أخرى أكثر تخصصية (مثلاً: صيانة الشبكات، البحوث التخصصية)، وهكذا.

المهم هنا هو "استقلالية الخدمات البرلمانية"، وليس مجرد الحصول على الخدمة في لحظة ما، وإلا أصبح البرلمان اعتمادياً على الخارج (dependent)، وعرضة للاهتزازات التي تحدث في سوق الاستشارات البرلمانية (تقلبات في النوعية والأسعار، عرضة للتسييس والتحزب، احتمالات تأثرها بأجندة خارجية ومصالح غير وطنية..).

فاعلية البرلمان قوة الأمانة فاعل محدود الفاعلية
قوية (أمانة قوية + برلمان فاعل) (أمانة قوية + برلمان محدود الفاعلية)

نموذج المصادر المتعددة نموذج البروكري



ضعيفة (أمانة ضعيفة + برلمان فاعل) (أمانة ضعيفة + برلمان محدود الفاعلية)
نموذج البحوث الموازية نموذج السكرتارية

وفي الختام يجب التأكيد على أمرين، الأول أن كل نموذج إذا لم يتطور قد ينحدر إلى آخر، والثاني أن الدور الأكبر في دفع تطوير أداء الأمانة العامة وإنتاجيتها من خدمات البحوث والمعلومات يقع على الأعضاء، باعتبارهم المستهلك الرئيسي والمباشر لهذه الخدمات، والمسئول عن ضمان استقلالية البرلمان وتماسكه واستمراره كمؤسسة دستورية وسياسية فاعلة.

والديكوري، ويصبح أداء البرلمان أدنى بكثير من السقف الجديد الذي رفعه النظام الحاكم، وربما يلجأ الأعضاء النشطاء والطامحون إلى البحث عنليات موازية لمساندة أداؤهم في البرلمان أكثر من اهتمامهم بمساندة البرلمان في تعزيز أداء الأعضاء ككل، وهنا يظهر هذا النوع من الهياكل الموازية لإنتاج وتقديم الخدمة البحثية للبرلمانيين.

والاستراتيجية المقترحة بهذه الحالة هي تحسين نوعية الأداء **improve quality**، أي تحسين نوعية الخدمات البحثية والمعلوماتية التي تقدمها الأمانة العامة للأعضاء (حيث ربما يكون عدم استخدامها بسبب تواضع كفاءتها أو بعدم المعرفة بها أصلاً)، وإضفاء الطابع المهني المستقل على عمل الباحثين، مع ترشيد حجم الأمانة العامة، لأن المهم في إثبات جدوى الأمانة العامة بنظر النواب هو نوعية وجود المنتج، وليس كمية المنتج من خدمات بحثية ومعلوماتية، ومع بناء هذه الثقة والمصادقية يقل الميل إلى الهياكل الموازية (ولا ينعدم تماماً) مع زيادة الاعتماد على خدمات الأمانة العامة للمجلس، وهنا نكون بصدد النموذج الثالث.

ثالثاً: نموذج المصادر المتعددة

توجد في هذا النموذج منظومة واسعة وغير متناقضة، إن لم تكن متكاملة بالفعل، من الخدمات البحثية وقدرات إنتاج المعرفة البرلمانية للأعضاء، بعضها من داخل الأمانة العامة للمجلس، والآخر من مصادر خارجية نشطة ومنافسة للأمانة العامة (المجتمع المدني، الأحزاب، الإعلام، المنظمات الدولية..). ويكاد يغلب هذا على أداء الأعضاء النشطين، سواء كانوا من الأقلية أو الأغلبية، لاسيما مع وجود رئاسة منفتحة بالمجلس.

والاستراتيجية لتطوير هذا النموذج هي في استمراره **keep on**، حيث يساعد الاستمرار على التجويد، مع استخلاص قصص النجاح في أداء الأمانة العامة لتعزيز قدرتها التنافسية وطنياً، وخارج المستوى الوطني أيضاً، أي أن تصبح الأمانة العامة مركزاً للتميز **centre of excellence** على المستوى الإقليمي، ومصدراً للمعرفة والتدريب للمجالس الأخرى. وفي حالات أخرى، تتيح موارد الأمانة العامة استخدام أفضل "الخبرات في السوق" وتقديمها للأعضاء، أكثر من قدرتها الذاتية على إنتاج معرفة برلمانية منافسة، وهنا يظهر النوع الرابع من الخدمة البحثية، أي الوسيط.

رابعاً: نموذج (البروكري)

تكاد الأمانة العامة في هذا النموذج تعتمد كلياً على مستشارين من خارجها، سواء من الوطنيين أو الأجانب، ويكاد ينحصر دورها في إدارة المعرفة البرلمانية أكثر من إنتاجها، مع تركيز طاقة العاملين بها في أمور تنظيم المراسلات ومراجعة تقارير المستشارين وتقديمها للأعضاء.. وهذا النموذج يتحقق بشرطين: المال، وعدم حساسية من البرلمان تجاه الخارجيين. ولكن قد يعترضه مشاكل منها طريقة انقضاء المستشارين، وعلاقتهم بموظفي الأمانة العامة، وقدرتهم على بناء كوادرات ذاتية بعد انتهاء استشاراتهم.. وربما في غياب القدرة المالية وتغير تركيب المجلس تهتز مكانة الأمانة العامة **vulnerable**، وتنجر إلى نموذج السكرتارية.

والاستراتيجية المقترحة لدعم هذا النموذج هي بناء القدرات **build capacity**، أي تقوية قدرات العاملين بالأمانة العامة لضمان استمرارية الأداء، مع مراجعة معايير انتقاء المصادر الخارجية بحيث تكون من بيوت الخبرة "البرلمانية"، وليست المهنية أو العامة أو المنشأة خصيصاً للتعاقد مع البرلمان، وأن تعزز تقوية قدرات الأمانة العامة.

بعبارة أخرى، فإن نمط (البروكري) بحكم تعريفه مرحلي ومؤقت، ولا يقوى على أن يصبح هو الأصل والدايم، كما أنه لا يجب أن يكون شمولياً، بل يركز على "التخصصات الدقيقة" التي تعجز عنها الأمانة العامة، أي أن الإصلاح

(*) أستاذ الدراسات البرلمانية بجامعة القاهرة، محام، وخبير برلماني.
(1) وهذا مشروع بحث مستقل يقوم الكاتب على إعداده منذ عامين.