



## المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

### مشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية

#### ورقة خلفية حول

#### دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإنمائية - مسودة -

بقلم جورج قرم\*

---

\* أستاذ في الجامعة اليسوعية ووزير مالية سابق



إن معالجة موضوع دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإنمائية يتطلب أسترخاً تاريخياً سريعاً لتطور دور هيئات التمثيل السياسي بالسياسات الاقتصادية والمالية في الدول الديمقراطية. ولا بد هنا من التذكير بأن المسار الديمقراطي كما حصل في الدول الأوروبية منذ القرون الوسطى قد ارتبط ارتباطاً وثيقاً بقضايا المالية العامة، وبشكل خاص جباية الضرائب المختلفة وطرق الإنفاق ومجالاته من قبل الملوك والأمراء. ويمكن النظر إلى هذا المسار الديمقراطي خاصة في بريطانيا وفرنسا بثورتيهما ضد استبداد الملوك على أنه تجسّد، في مرحلة أولى، في مسعى كبار الإقطاعيين لوضع قيود على تصرف الملوك والأمراء بفرض الضرائب بشكل عشوائي وبالإنفاق المفرط لملاذاتهم أو لشنّ الحروب لتوسيع ممالكهم. ومن ثم، في مرحلة لاحقة بعد الثورة الفرنسية، أصبحت وظيفة الموافقة على فرض الضرائب ومراقبة إنفاق الدولة في أيدي ممثلي الأمة المنتخبين.

والجدير بالذكر في هذا المضمون أن العملية الانتخابية لهؤلاء الممثلين ظلت لفترة طويلة محصورة بمن يملك عقراً أو بمن يدفع ضرائب للدولة، ولذلك كان النضال الديمقراطي يهدف إلى توسيع قاعدة الناخبين بإلغاء قيد التملك بعقار ودفع الضرائب! وعند إتمام هذا التوسيع أصبحت المطالبة بحق اقتراع المرأة كمرحلة جديدة من مراحل تحقيق شمول الجسم الانتخابي لكل المواطنين والمواطنات البالغين سن الرشد.

على هذه الخلفية التاريخية يمكن أن نفهم أهمية دور المجالس النيابية في الرقابة على الإنفاق العام وعلى النظام الضريبي وتطبيقه، مع الإشارة إلى حصر هذا الدور في معظم الأحيان بهذه الوظيفة لأن هناك العديد من الصعوبات التي تقف حجر عثرة أمام توسيع دور المجالس النيابية ليشمل رسم وتقرير السياسات الاقتصادية العامة. فالحكومات هي التي ظلت تهيمن على هذه العملية للأسباب التي سنشرحها فيما بعد.

وسنستعرض هنا تباعاً دور المجالس النيابية في كل من مراقبة المالية العامة وفي رسم السياسات الاقتصادية والتنموية والمالية وإجبار الحكومات على التقيد بمثل هذه السياسات.

### أولاً: تطوير اساليب مراقبة المجالس النيابية على إدارة الدولة المالية

واجهت المجالس النيابية مشاكل عديدة في القيام بمراقبة فعّالة لإدارة الدولة المالية من قبل الحكومات. وهناك أسباب عديدة لهذه الصعوبات نذكر منها بشكل خاص:

1- **توسّع تدخل الدولة في الاقتصاد** بعد أن كان دور أجهزة الدولة محصوراً في تأمين الأمن الداخلي والخارجي واحترام القوانين عبر النظام القضائي. فالتطورات العملاقة التي حصلت في مجالات عديدة من الحياة الإنسانية في القرنين الماضيين أدت إلى توسع كبير في دور الدول في تطوير البنى التحتية وإنشاء المرافق العامة الخدمائية خاصة في قطاعات التربية والصحة والنقل والاتصالات؛ وكذلك أصبحت الدول تقيم المنشآت الاقتصادية، الإنتاجية والخدمائية، حيث تظهر الحاجة إلى مثل هذه المنشآت لتأمين مصلحة المواطنين؛ كما أمتت دولاً عديدة بعد الحرب العالمية الثانية الكثير من الشركات الخاصة المالية الطابع (مصارف وشركات تأمين)، وكذلك شركات خاصة اعتبر أنها تعمل في مجالات استراتيجية وحيوية (مثل إنتاج السلاح). وكانت نظرية الاقتصادي الانكليزي الشهير جون كاينز قد أثرت تأثيراً جماً على رؤيا دور الدولة في الاقتصاد كعامل حاسم في تأمين الرفاهية العامة والقضاء على البطالة والحوول دون حصول فترات انكماش اقتصادي. لذلك توسّعت أجهزة الدولة ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي توسعاً هائلاً وأصبحت التدفقات المالية التي تديرها الدول متنشعبة ومعقدة بحيث صار من الصعب للمجالس النيابية أن تضطلع على كل المعطيات التي تتفرّع عنها هذه التدفقات.



وفي كثير من الأحيان، أصبحت ميزانية الدولة هي بدورها معقدة جداً بالإضافة إلى أنها لم تعد تشتمل على جميع النفقات العائدة للقطاع العام أو على جميع الإيرادات التي أصبح البعض منها خارج الموازنة كالأشتراكات في الضمان الاجتماعي على سبيل المثال.

2- **التطورات التكنولوجية المعقدة في ميادين كثيرة من الاقتصاد**، ممّا زاد أيضاً من صعوبة المراقبة الفعلية في حال عدم تضمن المجلس النيابي أعضاء يتمتعون بقدرة علمية راقية في مجالات عديدة مثل صناعة الإلكترونيات وتقنيات الاتصالات اللاسلكية، صناعة الأقمار الاصطناعية، صناعة الأسلحة المتطورة وأسلحة الدمار الشامل، صناعة الأدوية وتقنيات الصحة وكذلك إقامة السدود وأيضاً تطور التقنيات المالية التي تؤثر على إدارة الدين العام والأسواق المالية.

وأمام هذه التطورات الخطيرة بالنسبة إلى قدرة المجالس النيابية على مراقبة الإدارة المالية والاقتصادية للدول، سعت المجالس إلى إجبار الحكومات على تحسين تقديم قانون الموازنة بحيث يتمكن النواب من قراءة أرقامها واستيعابها بسهولة، وكذلك إجبار الحكومات على تقديم شرح وافٍ بسياساتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية كمقدمة للموازنة لكي يتسنى للنواب أن يقيموا مدى صوابية الإنفاق بالنسبة إلى الأهداف الرئيسية للحكومة في السياسات الاقتصادية العامة، أو صوابيتها بالنسبة إلى رؤية أغلبية النواب والوعود الانتخابية التي أطلقوها لجذب أصوات المواطنين.

وفي الحقيقة، أصبح ما يسمى بفذلقة الموازنة أو بالتقرير الاقتصادي المرافق للموازنة المرسل إلى المجلس النيابي وثيقة رئيسية تسمح للنواب بأن يناقشوا الحكومة في سياساتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية وتقديراتها المستقبلية في الأوضاع الاقتصادية العامة. وهذا ما سنعود إليه في الجزء التالي من هذه الدراسة.

ولا بد هنا من الإشارة إلى أنه يصعب على المجالس النيابية أن تدقق مباشرة في حسابات الحكومات وإدارتها المختلفة خاصة في ما يتعلق بالمنشآت العديدة التي يمتلكها القطاع العام. وهذا الدور في الحقيقة أصبح منوطاً بمعظم الأحيان إلى مؤسسة عامة حكومية الطابع تسمى في معظم الدول ديوان المحاسبة. ويعين عادة رئيس الديوان من قبل السلطة التنفيذية نفسها ويقدم الديوان تقاريره الدورية إما إلى رئيس الجمهورية وإما إلى المجلس النيابي حسب الأنظمة المختلفة. وفي معظم البلدان أصبح ديوان المحاسبة مؤسسة هامة ورئيسية في مراقبة حسن تنفيذ الإنفاق العام وجباية الضرائب. وهو ينقسم دائماً إلى قسمين: قسم التحقيق والمراقبة وقسم قضائي الطابع يحال إليه الموظفون الذين خالفوا الأنظمة المالية المرعية الإجراء. وفي معظم الدول تكون التقارير السنوية لديوان المحاسبة وثيقة غنية جداً بالمعلومات حول الأداء المالي للحكومة في تنفيذ الموازنة تنفيذاً صحيحاً لا تشوبه المخالفات القانونية أو الهدر وضياع الأموال. غير أنه في كثير من الدول، ومنها لبنان، لا تحظى هذه التقارير بالإهتمام الجدي من قبل النواب، بل يُكتفى بنشر ملخص عنه أو مقتطفات منه في الصحافة. كما أن المجالس النيابية لا تولي القدر الكافي من الإهتمام عند التصديق على القانون الذي يختم حسابات تنفيذ الموازنة (قطع الحساب)، ذلك أن النظر إليه بشكل متمعن ومقارنة التنفيذ بالإعتمادات المرصودة أساساً في الموازنة ومقارنة تقديرات الإيرادات الضريبية بالجباية الفعلية خلال السنة، هو عملية مضمّنة وشفافة.

ولا بد هنا من ذكر وجود لجنة نيابية متخصصة في دراسة كل القوانين التي لها طابع مالي أو عواقب مالية قبل إحالتها للهيئة العامة للمجلس للتصديق. وتقوم هذه اللجنة بعمل قيم ومفيد في دراسة الموازنة وتفنيد أجزائها المختلفة ووضع تقرير مفصل حولها يسمح لسائر النواب بالإطلاع على محتوياتها المقدمة من الحكومة وعلى توجهاتها الاقتصادية. بالرغم من أعمال اللجنة المالية، يهتم النواب بشكل شبه حصري، عند مناقشة بنود الموازنة، بالإعتمادات المرصودة للمنطقة التي يمثلونها أو للقطاع الذي يهتمهم مهنيًا (قضاء،



صحة، طرقاً، الى آخره...). وفي معظم الأنظمة الدستورية، لا يمكن للمجلس أن يزيد من الاعتمادات المرصودة إلا إذا أوجد مصادر إيرادات جديدة، أي أنواع جديدة من الضرائب، مما يحدّ طبعاً من قدرة المجلس بالتصرف بالإنفاق، خاصة وأن النواب يتجنبون عادة اقتراح إحداث ضرائب جديدة حفاظاً على شعبيتهم.

وفي معظم الأحيان، أصبحت الحكومات هي التي تضع مشاريع القوانين ذات الصفة المالية، ومن أهم هذه الأنظمة قانون المحاسبة العامة الذي ينظم بشكل دقيق كيفية الأنفاق ومراحل وإجراءاته الإدارية وكذلك كيفية وضع التكاليف الضريبية وجبايتها. وفي معظم الأنظمة للمالية العامة يمارس ديوان المحاسبة ما يسمّى بالمراقبة المسبقة على بعض النفقات العامة خاصة في ما يتعلق بالمقاولات وطريقة استدرج العروض وتحديد اسس الفوز بالمقاولات؛ ذلك أن الكثير من مواقع الهدر والفساد تتبع من عملية منح المقاولات الى شركات القطاع الخاص التي تنفذ مشاريع البنية التحتية التي تقوم بها الدول. وما أكثر عدد الفضائح في هذا المجال في العديد من الدول حتى الأكثر تطوراً منها خاصة بعد أن أصبح السياسيون، ومنهم النواب والوزراء واعضاء المجالس البلدية أو الإقليمية، يقومون بالتلاعب على الأنظمة للحصول على تمويل من قبل الشركات الخاصة الفائزة على عقود المقاولات لصالح الأحزاب السياسية التي ينتمون إليها. وهذا ساهم بدوره في إضعاف السلطة الأخلاقية والمعنوية للنواب المنتمين الى تلك الأحزاب في ممارسة وظيفة مراقبة الإنفاق العام.

والجدير بالملاحظة هنا التطور الذي حصل في الفكر الاقتصادي في العقود الأخيرة حيث برزت مدرسة الليبرالية الجديدة الداعية الى الكف عن توسّع دور الدولة في الاقتصاد، بل الى إنكفاء هذا الدور الى مهمة الضبط (Regulation) عبر اجهزة مختصة والقيام ببيع المنشآت الاقتصادية الرئيسية التابعة للقطاع العام الى القطاع الخاص، هذا بالإضافة الى مكافحة التضخم والحد من الحميات الاجتماعية التي تزيد من كلفة العمل، وبالتالي تحد من القدرة التنافسية، وإلى ضبط الأنفاق العام بحيث لا يتعدى عجز الموازنة 3 % من الناتج المحلي الصافي، وكذلك التخفيف من العبء الضريبي على المداخيل وأرباح الشركات الخاصة تشجيعاً للاستثمار.

وقد قام العديد من الدول بالأخذ بهذه النظرية وبخاصة عدد كبير من الشركات العامة، مما أدى ايضاً الى عدد من الفضائح، وفي بعض الأحيان إلى تردّي الخدمات المقدمة الى الجمهور، كما ما حصل بالنسبة الى قطاع السكك الحديدية في انكلترا أو مثل ما حصل في شركة Swiss Air التي أساء القطاع الخاص تماماً إدارتها مما أدى إلى إفلاس الشركة وهي كانت من الرموز الهامة لقدرة الاقتصاد السويسري على تقديم أفضل الخدمات الجوية. وفي الحقيقة أن معظم المجالس النيابية لم تتمكن من مراقبة عمليات الخصخصة مراقبة فعّالة بالرغم من سنّ بعض القوانين في هذا المجال.

وأخيراً، لا بد من الإشارة الى اكتساب المصارف المركزية استقلالاً مطلقاً سواء بالنسبة الى الحكومات أو المجالس النيابية، وذلك تحت تأثير نظرية الليبرالية الجديدة التي جعلت من المصارف المركزية سلطة نقدية مستقلة تماماً عن أية سلطة أخرى وهي صارت لا تتلقى التوجيهات سواء من الحكومة أم من المجالس النيابية. وقد تمّ تعديل أنظمة المصارف المركزية في معظم الدول - وصادقت المجالس النيابية على هذه القوانين - لفك أية علاقة بين المصرف المركزي والسلطات الأخرى وإعطاء مهمة واحدة حصرية للمصارف المركزية وهي مكافحة التضخم والحفاظ على استقرار الأسعار عبر وسيلة واحدة هي سعر الفائدة التي تحددها وحدها وتطبقها في تسيير السوق المالية المحلية. وفي الوقت نفسه، على أثر نظرية الليبرالية الجديدة أيضاً، تمّ تفكيك وإلغاء جميع الوسائل التي كانت بأيدي الأجهزة المالية للحكومة - ومنها المصارف المركزية - لتوجيه الأسواق المالية والتسليفات المصرفية في خدمة التنمية أو في مكافحة التضخم عندما



يستفحل. بالإضافة الى ذلك، أنت موجة الخصخصة لتصيب أيضاً الأجهزة الحكومية التي كانت تدير البورصات، فقد أصبحت الآن في معظم الدول الشركات الخاصة هي التي تدير البورصات.

إن المجالس النيابية لم تقف، في معظم الأحيان، ضد هذه التطورات التي تفقد الدولة وسائل المراقبة الفعالة وأدوات توجيه الاقتصاد لصالح المجتمع ككل، ما يفقد أيضاً دور المجالس النيابية في التأثير على الحكومات لكي تغيّر من السياسات الاقتصادية عند الحاجة.

### ثانياً: دور المجالس النيابية في رسم السياسات الاقتصادية

إن التطورات الكثيرة المذكورة آنفاً لم تساعد أبداً المجالس النيابية في ممارسة دورها الثاني الهام جداً، وهو توجيه السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية. صحيح أنه يمكن للسلطة النيابية أن تقدم مشاريع قوانين في كل المجالات، غير أن مجريات الأمور من حيث زيادة التعقيد التقني والتكنولوجي في جميع القطاعات الاقتصادية قد حدّ من قدرة المجالس النيابية في سنّ القوانين بمبادراتها الخاصة. وفي معظم الأحيان، تكون الحكومة هي التي تبادر الى تقديم مشاريع القوانين الى المجالس النيابية لأنها وحدها تتمتع عبر أجهزتها الإدارية بالقدرة على وضع مشاريع قوانين في مجالات أصبحت تتطلب قدرة تقنية متطورة لا تتوفر لدى المجالس النيابية، بالرغم من وجود لجان نيابية متخصصة في ميادين عدة (الشؤون الخارجية، الشؤون المالية، شؤون الأشغال العامة، شؤون العدالة، الشؤون الاجتماعية، الخ...).

والجدير بالذكر أن معظم الأنظمة النيابية توفر للنواب تسهيلات للقيام بواجبهم بشكل إمكانية استخدام معاونين ومساعدين. ومع ذلك، فإن النواب أو اللجان النيابية لا يمكنهم أن يكتسبوا نفس الخبرة التي تمتلكها الأجهزة الحكومية التي تضع مشاريع القوانين.

هذا مع الإشارة إلى ما يمكن أن تقوم به بعض المجالس النيابية النشطة حيث تعيّن لجاناً خاصةً بقضية معينة، مهمتها الاستماع الى أهل الخبرة من خارج المجلس وتكوين رأي مستقل ومبني على كامل تفاصيل الموضوع أو القضية المدروسة؛ وتصبح هذه التقارير مرجعاً هاماً للمجلس النيابي ذاته وللرأي العام لتكوين فكرة واضحة عن الأوجه المختلفة للقضية وكيفية معالجتها. ونادراً ما تقوم المجالس النيابية في الدول النامية بمثل هذه الدراسات، ممّا يفقدها تأثيرها الحقيقي على الحياة العامة.

وأمام الدور الثانوي الذي أصبحت المجالس النيابية تلعبه في مجال رسم وتقرير السياسات الاقتصادية والتنمية نظراً للتطورات المذكورة، فقد قامت بعض الدول وعلى رأسها فرنسا بإنشاء مجلس اقتصادي واجتماعي متخصص في بحث القضايا التنموية العامة بكل تفرعاتها. ولهذه المجالس صفة استشارية فقط، وهي تتكون عادة من ممثلي القطاعات الاقتصادية الاجتماعية الرئيسية في البلاد ينتخبهم هيئات المجتمع المدني وهيئات أرباب العمل والنقابات وهيئات المهن الحرة. وتلعب هذه المجالس أدواراً متفاوتة الأهمية حسب قوة شخصية الرئيس والأعضاء وصيتهم في الرأي العام. ويمكن أيضاً أن تبدي هذه المجالس رأيها في مشاريع القوانين الاقتصادية والاجتماعية الطابع، كما أنها تضع تقاريراً دورية حول تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، كما أنها تقوم أيضاً في بعض الأحيان بدراسات في قضية أو مشكلة يعاني منها المجتمع. لكن هذه المجالس لم تتمكن من سدّ الثغرة المذكورة في العجز النسبي للتمثيل النيابي في المساهمة الفعالة في رسم وتقرير السياسات الاقتصادية الإجمالية في الدول.

والجدير بالذكر أن النظام الإيطالي الفاشستي كان قد أعطى أهمية كبيرة الى تنظيم مجلس تمثيلي على أساس المهن الكبيرة التي تسيّر الاقتصاد (corporatisme)، ذلك أن صعود الفاشستية في أوروبا ما بين الحربين العالميتين كان ناتجاً الى حد بعيد عن فشل المجالس النيابية في التصدي الى المشاكل الاقتصادية والاجتماعية



الضخمة وإلهاء النواب بالمناورات السياسية العبثية وبمصالحهم الشخصية. ولذلك لجأت الأنظمة الفاشستية الى أسلوب الإتكال على الهيئات النقابية والفلاحية وهيئات أرباب العمل والمهن الحرة لإظهار نفسها أنها تهتم بالمصالح الحيوية لتلك الفئات ولا تعتمد على دور المجالس النيابية التقليدية الديمقراطية الطابع.

وعودة إلى الأنظمة الديمقراطية، لا بد من الإشارة الى أن الأحزاب السياسية الكبرى التي تتكون من الأغلبية الحاكمة من ممثليها في المجالس النيابية تحمل في كثير من الأحيان نظرة اقتصادية واجتماعية يتميز بها كل حزب عن الآخر. وعندما تتم انتخابات نيابية وتتغير الأغلبية النيابية، تأتي الأغلبية الجديدة، خاصة إذا سيطر عليها حزب كبير، بمشاريع قوانين في مجالات معينة. غير أنه، وحتى في هذه الحالة، نرى أن رئيس الوزراء الجديد المنتمي لهذا الحزب أو الوزراء المختصين هم الذين يضعون مشاريع القوانين العتيدة لكي يصدّق عليها المجلس النيابي الجديد. فالمجلس هنا يكون فقط مسرحاً للمناقشة وللمبارزة بين الأغلبية والأقلية، أكثر ممّا هو فعلياً مصدر التشريع الاقتصادي والمالي والاجتماعي.

في هذا التقييم لدور المجالس النيابية يجب ألا يغيب عن بالنا عنصران هامان، يتمكن المجلس النيابي من خلالهما بلعب دور مؤثر، وهما:

إدخال تعديلات في الدستور تجذّر رؤيا اقتصادية واجتماعية معينة، وهذا ما فعلته الكثير من الدول، وبشكل خاص فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية، في دستور 1946 عندما نصّت مقدمة الدستور على مبادئ واضحة وملزمة للمشرع وللحكومة في ميدان العدالة الاجتماعية وحقوق الانسان والحق في إيجاد فرص العمل والحصول على الحماية الاجتماعية.

ومؤخراً قام المشرع اللبناني بإدخال مبدأ الإنماء المتوازن في الدستور اللبناني عملاً باتفاق الطائف وهذه بادرة هامة ولو لم تعمل الحكومات المتعاقبة على تحديد وتطبيق السياسات الاقتصادية على أساس هذا المبدأ. والمشكلة هنا أن المبادئ الدستورية الكبرى في مجال الاقتصاد والحمايات الاجتماعية قد لا تحترمها الحكومات لأسباب عديدة، منها بشكل خاص التطور في النظريات الاقتصادية المشار اليه سابقاً، وذلك بدون أن يحتج أعضاء المجلس النيابي أو بدون أن يلجأوا الى المجلس الدستوري في حال وجود مثل هذا المجلس.

وجود لجان نيابية نشطة وقادرة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية يمكن أن تؤثر تأثيراً كبيراً على التشريع في حال وُجدت فيها العناصر الكفاءة والقديرة والجديرة وعلى شرط ألا تخضع كلياً للجان النيابية المتخصصة الى حكم الأغلبية المهيمنة في المجلس النيابي.

ومما لا شك فيه أن سيطرة أغلبية سياسية مطلقة على المجلس النيابي لا يسمح بأن يلعب المجلس النيابي دوره المنقوص أساساً، وذلك بفعل التطورات التي شرحناها في مجال رسم السياسات الاقتصادية والمالية.

### ثالثاً: محاولات تحسين أداء الإنفاق الحكومي ومراقبته وتقييمه

إن محاولات إدخال المزيد من الإجراءات الديمقراطية الطابع التي تسمح بأن يكون للمجالس التمثيلية قدرة أكبر على التأثير في مجال المالية العامة كما في مجال رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية أخذت اتجاهين مختلفين ولكنهما متكاملين نستعرضهما هنا بإيجاز:

#### 1. اعتماد مبدأ إدارة المالية العامة بالأهداف



منذ سنين تسعى الإدارات المالية في الدول المتطورة إلى إدخال أساليب جديدة في منهج وضع موازنة الدولة بطريقة أكثر وضوحاً تسمح بتقييم الأداء والتحقق من أن الإنفاق العام يصيب أهدافه. وقد تمت محاولات عديدة، خاصة في الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا، دون أية نتيجة تُذكر وقد بقيت قوانين الموازنة والجداول الرقمية المرفقة التي تسرد بنود الموازنة العديدة والمفصلة، وفي بعض الأحيان بأشكال مختلفة (بتجميع البنود حسب تصنيف وظيفي أو اقتصادي)، وثائق معقدة وصعبة القراءة إلا للموظفين المتخصصين الذين يديرون الإعتمادات.

ومؤخراً، قامت الدولة الفرنسية بطرح قانون جديد ينظم المالية العامة وبشكل خاص تقديم الموازنة على مبدأ "الإدارة بالأهداف" (Gestion par objectif). وقد صدر القانون الجديد للمالية العامة في فرنسا عام 2001 وبدأ تطبيقه فعلياً عام 2006. ويعتمد القانون الجديد منهج لترشيد الإنفاق العام وتبيان أوجه استعمال النفقات العامة، فأصبحت تلك النفقات تنقسم أولاً حسب المهمات الكبرى للدولة (Missions)، وضمن كل مهمة يتم تقسيم الإنفاق إلى برامج توضع لها أهدافاً واضحة يجب تحقيقها ضمن مهلة معينة. ويتم وضع معايير النجاح في الإنفاق العام على أساس المكونات المختلفة للأهداف المختارة ضمن كل برنامج من البرامج التي تنقسم إليها كل مهمة من المهمات المختلفة للدولة (صحة، تعليم عالي، تنمية محلية، تطوير صناعي، الخ...).

ويمكن أن تشمل مهمة معينة وبرامجها أكثر من وزارة، ما يتطلب التعاون والتنسيق الكبيرين بين الإدارات المختلفة لإنجاز الأهداف المحددة والنجاح في بلوغ المعايير التي حُدّدت كعلامة نجاح للإنفاق. ومن أجل تسهيل طرق الإنفاق، أدخل القانون الفرنسي الجديد مرونة أكبر للإدارات في نقل الاعتمادات من بند إلى بند ضمن البرنامج الواحد، كما أن الرقابة المالية على الإنفاق أصبحت تركز أكثر على تحقيق الأهداف حسب المعايير مما كان الوضع سابقاً حيث كانت الرقابة مركزة على التقيد بتفاصيل الإجراءات الإدارية والقانونية في الإنفاق.

إن هذه التجربة ما تزال فنية ولذلك لا يمكن تقييم مدى نجاحها، إنما يُنتظر من هذا التعديل الشامل في قواعد المالية العامة وفي منهج وضع الموازنة العامة وطرق إنفاقها أن تسمح بترشيد الإنفاق العام والحدّ من التبذير والنفقات غير المجدية. كما يُنتظر أن يتمكن المجلس النيابي من قراءة الموازنة وتقييم أهداف الإنفاق العام بشكل أسهل وكذلك القيام بدوره الرقابي بشكل أفضل.

وهناك الآن دولاً عديدة بدأت تهَيء إدارتها إلى اعتماد مبدأ الإدارة حسب الأهداف.

## 2. تطوير اللامركزية المالية ودور مجالس تمثيل الهيئات المحلية

من أهم التطورات في مجال المالية العامة والسياسات التنموية في العقود الأخيرة تنازل الحكومة المركزية عن حصرية دورها في استحداث الضرائب وجبايتها، وفي الإنفاق في كل الميادين وذلك لصالح الهيئات المحلية من بلديات ومجالس إقليمية. وأصبحت عملية نقل بعض السلطات المالية من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي هي جزء جوهري من عملية تطوير الديمقراطية على الصعيد المحلي بتقوية صلاحيات المجالس البلدية أو المجالس المنتخبة على صعيد المحافظات أو الأقاليم. ومن أجل إنجاز هذه العملية الهامة، لا بد من أن تتمتع الهيئات المحلية بالقدرات البشرية الكافية لتمارس مهامها في مجالات تنمية عدة مثل الصحة والحماية الاجتماعية وحماية البيئة وتطوير البنى التحتية والمرافق العامة الضرورية على الصعيد المحلي.



ولا شك أن تحقيق اللامركزية المالية هي من العناصر الحيوية لتقوية الممارسة الديمقراطية بشكل عام. فالأعضاء المنتخبين لإدارة البلديات والهيئات المحلية الأخرى هم على دراية أكبر بحاجيات المناطق المُدنية أو الريفية التي تقع ضمن صلاحياتها الجغرافية، ويسهل عليها كذلك أن تقيم الموازنة المحلية التي يضعها الجهاز المالي للهيئة المحلية وأن تراقب أيضاً حسن تنفيذها، على خلاف ما هو الحال على المستوى المركزي بالنسبة إلى المجلس النيابي. ويمكن أيضاً زيادة الرقابة المالية على منح المقاولات وعلى الأوجه الأخرى من الإنفاق الذي يتم على نطاق الهيئات المحلية. وتدل التجارب في الدول المتقدمة بأن تحقيق اللامركزية الإدارية والمالية تنشط الحياة الديمقراطية كما تساعد كثيراً على تحقيق تنمية متوازنة منطقياً.

والجدير بالملاحظة أن نقل صلاحيات من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي في الأمور التنموية المختلفة يتطلب إطاراً قانونياً واضحاً وصارماً يؤمن قواعد شفافة لتحقيق اللامركزية المالية، وإلا يمكن أن يعم الفساد في الإنفاق، خاصة إذا كانت الفعاليات السياسية والاقتصادية المحلية لها طابع الهيمنة الإقطاعية على مقدرات المناطق المختلفة للبلاد. ولهذا السبب، فقد قامت دولة مثل فرنسا بإنشاء دواوين محلية للمحاسبة تابعة للديوان المركزي لكي لا تضيع أساليب الرقابة المالية بين المستوى المركزي والمستوى المحلي.

ويتطلب أيضاً نجاح تحقيق اللامركزية المالية وضع نظام واضح لنقل الموارد المالية من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي وبين الهيئات المحلية نفسها لكي تتعادل الموارد المتاحة لهذه الهيئات بين مناطق فقيرة ومناطق غنية بعدد المنشآت الاقتصادية المتواجدة فيها. إن نظام تعادل الموارد بين الهيئات المحلية المتفاوتة في التنمية والازدهار لهو أمر حيوي لنجاح اللامركزية المالية.

والجدير بالملاحظة أيضاً هنا أهمية الضرائب التي يمكن استحداثها وفرضها على الصعيد المحلي. ففي كثير من الدول، نرى أن قدرة الهيئات المحلية على تجهيز الموارد المالية الذاتية عبر نظام ضريبي محلي هي محدودة للغاية فتصبح الهيئات المحلية متكلة إلى حد بعيد على الموارد المالية المنقولة من موازنة الدولة المركزية. وفي كثير من الدول، تركز قوانين المالية العامة مبدأ منح حصة من الضرائب والرسوم المفروضة على صعيد الدولة المركزية إلى الهيئات المحلية، ما يؤدي في بعض الأحيان إلى تأخير وزارة المالية المركزية في تحويل حصة الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم القائمة عندما تكون الخزينة في حالة عجز، كما حصل في لبنان في السنين الأخيرة وكان مدار جدل سياسي كبير عام 1998، حيث أعلن وزير الداخلية بأن أموال البلديات لدى الخزينة قد تبخرت (والحقيقة أنها لم تُدفع فتراكمت متأخرات كبيرة لأموال البلديات لدى الخزينة).

ومن المعايير الهامة لتقييم مدى اللامركزية المالية نسبة الإيراد والإنفاق على الصعيد المحلي إلى مجمل الإيراد والإنفاق العام أو إلى الناتج المحلي الصافي. ويظهر أن الدول الإسكندنافية هي التي حققت الدرجة الأعلى من اللامركزية المالية وهذا سر من أسرار التنمية الاقتصادية والاجتماعية العالية التي حققتها. وفي الدول الفدرالية مثل الولايات المتحدة وألمانيا أو سويسرا تتحقق الدرجة الأكبر من اللامركزية المالية ومن مشاركة المجالس النيابية للولايات الداخلة في الإتحاد في رسم وتقرير السياسات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية المحلية.

أما في الدول العربية، فإن درجة اللامركزية المالية هي قليلة للغاية لا تتعدى 8 إلى 12 بالمئة من مجمل الإنفاق العام (مقابل 25 إلى 30 بالمئة في الدول الأكثر تقدماً)، وما بين 1 أو 3 بالمئة من الناتج المحلي الصافي (مقابل 10 إلى 20 بالمئة في الدول المتقدمة في تطبيق اللامركزية المالية). كما لا توجد في هذه الدول الإحصاءات الشاملة حول الإنفاق على الصعيد المحلي أو الإيرادات التي تُجبي على الصعيد المحلي





أيضاً، لذلك لا بد من حصول تقدم كبير في هذا المجال لكي يتم تقوية الأطر المؤسسية اللازمة لإرساء قواعد تنمية متوازنة مناطقياً ومُستدامة.

### الخاتمة: حركة العولمة وتأثيرها السلبي على الآليات الديمقراطية

هذه هي اهم التطورات التي حصلت في مجال الإدارة المالية للدول في السنين الاخيرة ودور المجالس التمثيلية في مراقبة الإنفاق العام وتوجيهه والتأثير على السياسات التنموية الإجمالية.

ويبدو جلياً من استعراض هذه التطورات بأن دور المجالس النيابية في مراقبة الأداء المالي للدولة وفي رسم وتقرير السياسات التنموية الإجمالية لم يصبح أكثر فعالية، رغم تقوية الأنظمة الديمقراطية من ناحية تأمين الحريات وتطبيق مبدأ تداول السلطة، وهما من المبادئ الأساسية في أي نظام ديمقراطي. ويبدو بشكل جلي أن الأجهزة الحكومية وقوى الضغط الاقتصادية المختلفة (Groupes de Pression) التي تتمثل مصالح فعاليات اقتصادية هامة في القطاعات الرئيسية للاقتصاد، هي التي توجه السياسات المالية والاقتصادية العامة.

ومما لا شك فيه أن النظريات الليبرالية الجديدة أقرت أيضاً سلباً على دور المجالس النيابية إذ أنها أسست لدكتاتورية الأسواق المالية وأجرت تغييرات عملاقة في آليات توزيع الدخل بحيث أصبحت الفئات الرأسمالية الكبرى هي التي تستحوذ على الجزء الأكبر من الناتج الوطني المحلي، وذلك على خلاف ما كان الوضع سابقاً في العقود الثلاثة الأولى بعد الحرب العالمية الثانية. ولم تسع المجالس النيابية إلى معاكسة هذا التطور الخطير، بل اصبحت تجاربه بالتصديق على كل التشريعات المقدمة من الحكومات والتي خلقت البيئة الاقتصادية الجديدة حيث يتضاءل تعادل الفرص بين المواطنين وتتغير تماماً آليات توزيع الدخل.

ويظهر جلياً أن حركة العولمة تُفقد المجالس النيابية الكثير من تأثيرها في رسم السياسات التنموية وتُخضع تدريجياً التمثيل النيابي إلى قوى الضغط الاقتصادية الكبرى على شكل النموذج الأميركي حيث أصبح النواب والشيوخ مجرد ممثلين لقوى الضغط الاقتصادية والسياسية. هذا بالإضافة إلى قيام التكتلات الاقتصادية الكبرى، وبشكل خاص الاتحاد الأوروبي، فقد أصبح الجهاز البيروقراطي في بروكسل هو الذي يقرر وينفذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية على أساس تعميم التبادل الحر دون أن يتمكن المجلس النيابي الأوروبي من المراقبة والتوجيه الفعلي على هذه البيروقراطية. وقد شهدت الساحة الأوروبية مؤخراً ردّة فعل عكسية على هذه التطورات إذ صوتت كل من فرنسا وهولندا، في استفتاء شعبي عام، ضد الموافقة على مشروع الدستور الأوروبي.

أما المجالس النيابية في الدول العربية، فقليلاً ما تناقش الأمور المالية والاقتصادية والتنموية، إذ تنحصر المناقشات في القضايا السياسية المحضة ولا نرى حكومات عربية يُحجب عنها الثقة في المجالس النيابية أو تضطر أن تعدّل سياساتها الاقتصادية أو تحسّن أدائها المالي تحت ضغط ممثلي الشعب. بل، وكما هو معلوم، فإن الكثير من السياسات الاقتصادية المتبعة في العالم العربي تخضع إلى ضغوطات منظمات التمويل الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ضمن برامج التعديل البنوي. وفي بعض الأحيان، يحتج بعض النواب على التأثير الكبير لتلك المؤسسات على السياسات الاقتصادية الوطنية دون أن يؤدي ذلك إلى أي تغيير.

ويبقى في الحقيقة أن الطريق الصحيح لإصلاح هذا الوضع هو في تحقيق اللامركزية المالية والاقتصادية وتقوية الممارسة الديمقراطية في الشأن الاقتصادي والمالي على النطاق المحلي؛ هذا بالإضافة إلى ضرورة زيادة الثقافة الاقتصادية العامة في الدول العربية ولدى المجتمع المدني والصحافة. فالأدبيات الاقتصادية السائدة في المنطقة العربية ما تزال ضعيفة للغاية وتنقسم إلى مدرستين إحداهما تؤيد الإصلاحات المفروضة



من جرّاء توسّع حركة العولمة والأخرى تنتقدّها وتسعى إلى التمسك ببعض المبادئ الاقتصادية، الاشتراكية أو الكينزية الطابع (Keynesianisme). وتجدر الإشارة هنا إلى النقص الفاضح في الإحصاءات وغياب الشفافية والمساءلة في معظم الشؤون الاقتصادية والمالية في المنطقة العربية، وهي جميعها من الأمور الحيوية لتطوير مستوى المناقشة الديمقراطية في الأمور التنموية العامة من قبل المجالس النيابية أو هيئات المجتمع المدني.