كانون الأول ٢٠١٣ العدد رقم ٥

ملخص سياسة عامة

LCPS المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center for Policy Studies

مجلس النواب: دور مفصلي في إعداد الموازنة وتوجيه السياسات العامة

نزار صاغية ولمى كرامي

يستند ملخص السياسة هذا على ورقة سياسة أعدت لكتاب نشره المركز اللبناني للدراسات تحت عنوان "الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء". أنجز هذا العمل بدعم مشكور من مؤسسة المجتمع المفتوح.

عن الكاتبين

نزار صاغية محام وباحث مستقل. تتركز أبحاثه حول استقلالية القضاء في لبنان والبلدان العربية، وقانون العقوبات، وذاكرة الحرب وحقوق الضحايا، فضلا عن حقوق المرأة والفئات المهمشة. قد قام بتأليف العديد من الكتب لا سيما حول الإصلاح القضائي، وإصلاح النظام الانتخابي في لبنان، والحرب اللبنانية. مؤسس "المفكرة القانونية" وهي منظمة غير حكومية وغير ربحية مقرها في بيروت تراقب السلطة القضائية، والقانون والسياسة العامة في لبنان والمنطقة العربية.

لمى كرامة باحثة في المفكرة القانونية منذ ٢٠١١، وهي حالياً باحثة زائرة في كلية الحقوق في جامعة كولومبيا في الولايات المتحدة. وهي حائزة على شهادة في القانون العام من الجامعة اليسوعية وعلى شهادة في العلوم الاجتماعية من الجامعة اللبنانية.

ملخّص تنفيذي

يمكن المجلس النيابي تأدية دور مفصلي في إعداد الموازنة العامة، ليس على صعيد إقرارها فقط، وإنما على صعيد توجيه السياسات العامة المعتمدة فيها أيضاً. وهو يؤدي هذا الدور عموماً إما داخل لجنة المال والموازنة وإما في الجلسة التشريعية لهيئته العامة. لكن من خلال رصد بعض تجارب هاتين الهيئتين، برزت عدة شوائب في أداء هذا الدور، أبرزها: سرية عمل اللجان؛ ومقاربة الموازنة على أنها عملية حسابية أكثر منها مشروعاً وطنياً يمكنه إيجاد معادلات اجتماعية واقتصادية جديدة؛ وتغليب الحسابات السياسية والمناطقية على المصلحة العامة؛ وضعف الضوابط التقنية والقانونية المتوافرة في موازاة شيوع المخالفات وتكرارها؛ وغياب الأجهزة المختصة لتقييم بنود الموازنة في انعكاساتها وأبعادها.

من هنا، ينبغي تعديل نظام المجلس النيابي في خصوص سرية أعمال اللجان لكي يتمكن المواطن ومنظمات المجتمع المدني من مراقبة أداء أعضائها؛ وإيجاد هيئة برلمانية مختصة في تقييم الموازنة لجهة انعكاساتها المالية والاقتصادية والاجتماعية؛ فضلاً عن ضرورة حث النواب على اعتماد خطاب أكثر انسجاماً مع مقتضيات المصلحة العامة، وممارسة البرلمان الرقابة اللاحقة على الموازنة، وتفعيل دور ديوان المحاسبة وتدعيم استقلاليته لكي يمارس رقابة أشمل بدوره.

سبل أداء النواب أدوارهم التشريعية

هناك عدة إشكاليات تتصل بسبل أداء النواب أدوارهم التشريعية في مجال الموازنة العامة، أبرزها:

- شفافية عمل النواب، ولا سيّما في ظل سرية أعمال اللجان؛
- طريقة مقاربة النواب الموازنة العامة، فهل يعدونها مجرد عملية حسابية لتشغيل الإدارة العامة أو لضمان منفعة مناطقية أو قطاعية معينة، أم أنهم، يقاربونها كأداة من شأنها إيجاد معادلة اجتماعية أو اقتصادية جديدة في هذا الجانب أو ذاك؛ وفي هذه الحالة، ما هي المشاريع الاجتماعية أو الاقتصادية التي وجدت صدى لها داخل المجلس النيابي.
- الأولويات التي عبّر النواب عنها في مراحل إعدادها المختلفة، فهل هم تصرفوا كنواب يمثلون مناطق ومصالح وأحزاباً معينة أم كنواب يسعون لتحقيق المصلحة العامة من خلال رؤية معينة؟
- أصول المناقشات المتبعة داخل اللجنة التي تبقى مداولاتها سرية أو في الهيئة العامة التي تنقل مباشرة على وسائل الإعلام المرئي والمسموع. ومدى ملاءمة هذه الأصول.
- مدى التزام المجلس النيابي معايير تقنية معينة بهدف ضمان احترام الخصائص الأساسية للموازنة العامة، سواء لجهة طابعها الشامل أو السنوي أم لجهة قياس مدى تأثيراتها المالية والاجتماعية.
- مدى جِدّ النواب ومواظبتهم على مناقشة قضايا الموازنة العامة.

تظهر هذه الإشكاليات من خلال البنود الآتية:

سرية اللجان وغياب جهاز تقني يضعفان عمل اللجان

يتميز إقرار مشروع الموازنة في لجنة المال والموازنة بإمكان التدقيق في الأرقام والمشاريع وكذلك في تقنيات الموازنة ومبادئها، القانونية منها والإجرائية. تميّزت اللجنة عام ٢٠١٠ بالدينامية بفعل رئيسها النائب إبراهيم كنعان الذي أصر بخلاف رؤساء اللجان السابقة على إثارة مدى الالتزام بالأصول المعمول بها في هذا المجال، متأثراً بالورقة الإصلاحية التي أصدرها وزير الاتصالات آنذاك شربل نحاس. وقد كشف كنعان في حديث صحافي السياسات المعتمدة في السنوات السابقة، كعدم تكريس مبدأ الشمولية بفعل العادة التي تقضي بإفادة عدد من الصناديق المستقلة من تمويل خارجي لا يحتسب ضمن الموازنة، فرأى أن تكريس هذا المبدأ هو إنجاز لحكومة الوحدة الوطنية بعدما كان شبه غائب في معظم موازنات ما بعد الطائف. في المقابل، وإن أشار كنعان إلى تضمين الموازنة عدداً كبيراً من الأحكام التي لا تكتسي أي طابع سنوي، فإن المشروع الذي انتهت إليه اللجنة أبقى هذه المواد.

أما من الناحية "الشكلية" للعمل النيابي داخل اللجان، نلحظ أن النصاب غالباً ما شكل أداة للتهرب من المناقشات ولإطالة أمدها. وربما يدل ذلك على أحد أمرين: مماطلة مقصودة من النواب لحسابات سياسية ككسب الوقت لتفادي الخوض في مشكلة غياب مشروع قانون لقطع الحساب، ومماطلة غير مقصودة وتطيير نصاب لحسابات شخصية لدى النواب وانشغالهم بما قد يجدونه "أكثر أهمية". وقد صرح النائب كنعان (٢٠١٠) بأن أكثر أعضاء اللجنة تغيباً هم أكثرهم ظهوراً في وسائل الإعلام، الأمر الذي يدل على أن معظم النواب يستغلون ظرف مناقشة الموازنة للخوض في البازارات الانتخابية والإعلانية وإجراء المقابلات الصحافية الشعبية بدلاً من العمل الجدي لمناقشة الموازنة وتطويرها وتفعيلها داخل اللجنة نفسها.

نلحظ أن النصاب غالباً ما شكل أداة للتهرب من المناقشات ولإطالة أمدها

وفي هذا السياق نلحظ ثلاثة أمور: الأول، هو الطابع السري الذي يسود عمل اللجان، وهو ما يضعف قدرة الناس على تقويم أداء نوابهم؛ والثاني، غياب أي جهاز تقني داخل المجلس النيابي قادر على تزويد النواب بتقييم واضح عن تأثيرات الموازنة العامة على الصعيدين المالي والاجتماعي، وبالتالي تمكينهم من إبداء الملاحظات وهم على بينة من أبعاد الموازنة وانعكاساتها العامة؛ والثالث، غياب أي جهاز تقني داخل المجلس النيابي قادر على تقييم مشروع قانون الموازنة من الناحية التقنية القانونية الصرفة.

معظم مداخلات الهيئة العامة لا تعالج موضوعات الموازنة

من خلال دراسة مناقشات موازنتي عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤ وإجراء تحليل كمي على مدى التقيد بمفهوم مناقشة الموازنة والاكتفاء بمناقشة الأرقام والسياسات الاقتصادية والاجتماعية، تبين لنا وجود ثلاث فئات من المداخلات:

- الفئة الأولى، هي المداخلات التي تعالج موضوعات الموازنة من دون زيادة أو نقصان، فتدخل في الأرقام والمفاهيم الاقتصادية والاجتماعية. وقد مثّلت هذه المداخلات نحو ٣٣ في المئة عام ١٩٩٩ لتتقلص أكثر مع اشتداد النزاع السياسي عام ٢٠٠٤ فتبلغ ٢٨ في المئة.
- الفئة الثانية، تضم المداخلات التي تناولت إشكاليات الموازنة مع استغلال الظرف للتعبير عن آراء خارجة عن الموضوع. وفي هذه الحالة، يمكن أن تمثّل نسبة الكلام الخارج عن الموضوع ٥٠ في المئة. وكانت هذه الفئة من المداخلات تمثّل أكثر من ٥٠ في المئة عام ١٩٩٩ ثم تقلصت إلى ٣٨ في المئة عام ٢٠٠٤.

- أما الفئة الثالثة، فهي المداخلات الخارجة تماماً عن الموضوع والمجردة من أي محتوى اقتصادي أو اجتماعي، إلى حد أن بعض المتدخلين لم يذكروا حتى عبارة الموازنة. من هنا برزت مداخلات "نثرية" عن العراق وفلسطين والشرق الأوسط الجديد ومخاطر العولمة... والخلاعة. وفي حين لم تمثّل هذه الفئة إلا ١٤ في المئة من المناقشات عام ١٩٩٩، فهي ارتفعت إلى نحو ٣١ في المئة من المداخلات عام ٢٠٠٤. تجدر الإشارة هنا إلى أن النواب لم يجدوا حرجاً في إعلان عدم رغبتهم في الدخول في الأرقام وتفاصيل الموازنة وكأن ذلك أمر اختياري. كما عبر البعض الآخر منهم، وبخاصة عام ٢٠٠٤، عن "يأسهم" تجاه سياسات الحكومات وترددهم حيال المشاركة في المناقشة.

مداخلات النواب	١٩٩٩	٢٠٠٤
مداخلات تعالج موضوعات الموازنة	٣٣٪	٢٨٪
مداخلات تناولت إشكاليات الموازنة مع استغلال الظرف للتعبير عن آراء خارجة عن الموضوع	٥٠٪	٣٨٪
مداخلات خارجة تماماً عن الموضوع	١٤٪	٣١٪

أما في ما يتعلق بنوعية المطالب التي تمحورت حولها مداخلات النواب، وبغض النظر عن كل المناقشات الديماغوجية الفارغة من أي مطالب، يمكن حصر المناقشات بأربعة موضوعات أساسية، هي: الحقوق ذات الطابع الخدماتي كالاستشفاء والتعليم؛ والحسابات المناطقية والطائفية؛ والإصلاحات السياسية والإدارية؛ وأخيراً الإصلاحات المالية المتعلقة بالموازنة.

حقوق الاستشفاء والتعليم الأكثر تكراراً

وهي الحقوق الأكثر تكراراً في مداخلات النواب، وهي تأخذ في المناقشات طابعاً خدماتياً يعكس حاجات مباشرة للناخبين وعلى الأرجح مراجعاتهم. وهي تتميز عن الحقوق الاجتماعية الأخرى التي تصبح أكثر أهمية في دولة القانون منه في الدول الزبونية، كما هي أحوال حق السكن وحق العمل وحق الضمان الاجتماعي وحقوق المعوقين والأطفال والمرأة، والحقوق الثقافية والحق في ممارسة الرياضة والحق في توافر وسائل النقل والمواصلات... إلخ، وهي عناوين تبقى غائبة عن المناقشات العامة.

عام ١٩٩٩ تكلم على التعليم ٢٤ نائباً من أصل ٦٥ نائباً، أي ما يوازي ٣٧ في المئة منهم، في حين تراجع هذا العدد عام ٢٠٠٤ إلى ١٠ نواب من بين ٤٢ نائباً أي في حدود ٢٣ في المئة منهم. إلا أنه يجب التنبه هنا إلى أن ثلاثة نواب فقط قاربوا مطالب هذا القطاع من باب الحقوق وتكريس التعليم في حين اقتصرت المداخلات الأخرى على حقوق الأساتذة والمباني الرسمية والخوف على تسييس الجامعة اللبنانية وتنمية المناطق... إلخ.

أما في ما يتعلق بالاستشفاء فقد استحوذ هذا الموضوع عام ١٩٩٩ على اهتمام ١٩ نائباً من أصل ٦٥، أي ما يوازي ٢٩ في المئة من مداخلات النواب، في حين ارتفعت هذه النسبة عام ٢٠٠٤ إلى ٣٣ في المئة من مداخلات النواب. تجدر الإشارة هنا إلى أن النواب الذين يقاربون هذه الموضوعات الاجتماعية هم عموماً أنفسهم في مناقشات عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤، كما أن نوعية المطالب لا تكاد تتغير. من الواضح إذاً أن المناقشات المتعلقة بالحقوق في الهيئة العامة اتخذت منحىً "تقليدياً" خدماتياً بحيث يتم مقاربة الحقوق نفسها من المنطلق ذاته.

المطالب ذات الطابع المناطقي والطائفي

الموضوع الثاني الذي ارتكزت عليه أغلبية مداخلات النواب هو المطالب ذات الطابع المناطقي والطائفي التي أتت تحت غطاءين، هما الهجرة والنزوح والبطالة الناتجة منها من جهة، والإنماء المتوازن بما فيه تأمين خدمات الكهرباء والمياه وتعزيز السياحة والزراعة والصناعة من جهة أخرى.

ارتكزت أغلبية مداخلات النواب على المطالب ذات الطابع المناطقي والطائفي

البطالة والهجرة والنزوح: برزت مشكلة الهجرة والنزوح في مناقشات عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٤. وعلى الرغم من ربط هذه المشكلة بأسباب طائفية ومناطقية بأسلوب مبطن، من خلال اعتماد صيغة "الهجرة للأسباب التي نعرفها" أو "الهجرة بسبب إقصاء فئة من الشباب من العمل السياسي"، فهي تمت مقاربتها في معظم المداخلات كنتيجة مباشرة للبطالة وغياب الإنماء المتوازن، كعدم توافر تعليم رسمي ذات مستوى عال وعدم إشراك الشباب في الدولة.

الإنماء المتوازن: كان من الواضح أن هذا المطلب ليس إلا غطاءً لفظياً لتحصيل حقوق مناطقية وطائفية، بحيث تتم مقاربته من باب إنماء منطقة واحدة لا من باب وضع خطة وطنية شاملة. وبذلك، نلاحظ أن المطالب الخدماتية حاضرة في معظم مداخلات النواب (٤٥ نائباً من أصل ٦٥ في مناقشات عام ١٩٩٩ و٣٤ نائباً من أصل ٤٤ في مناقشات عام ٢٠٠٤). إلا أن ما يميز بين هذه المداخلات عنصران: مدى شمولية هذه المطالب، ونوعية هذه المطالب. على صعيد الشمولية، نلاحظ أن مفهوم الإنماء المتوازن يُستعمل كغطاء للمحاصصة والمناطقية، فمن بين ٣٥ نائباً تكلموا على الإنماء المتوازن في مداخلاتهم عام ١٩٩٩ قدم ٣ نواب منهم فقط نظرة شاملة عن الموضوع من دون الحديث عن مناطقهم. أما من ناحية نوعية هذه المداخلات وكيفية طرحها للمشكلة، فقد تقدم ٨ نواب فقط من بين هؤلاء الـ٣٥ بطروحات مباشرة في حين اكتفى الباقون بطرح عناوين وشعارات عامة.

٣٥ نائباً تكلموا على الإنماء المتوازن في مداخلاتهم عام ١٩٩٩؛ قدم ٣ نواب منهم فقط نظرة شاملة عن الموضوع من دون الحديث عن مناطقهم

لم تتوضح آلية مناقشة الموازنة جلياً كأداة لتقييم عمل الحكومة من حيث تأمين الإنماء المتوازن، بل ظهرت وكأنها استغلال للظهور الإعلامي. وما يؤكد ذلك هو اعتماد المطالب العامة و"التقليدية" من دون طرح مشاريع واضحة. تجدر الإشارة هنا إلى أن نائباً واحداً فقط ربط في مداخلته بين الموازنة والإنماء المتوازن من خلال إقراره أن الموازنة تُعد الأداة الرئيسية للتنمية.

مناقشات الموازنة مناسبة للتعبير عن الآراء السياسية

تتميز مناقشة الموازنة في لبنان بطابعها السياسي الغالب أحياناً على الشق المالي-الاقتصادي. وفي عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤ انقسمت المناقشات السياسية إلى قسمين: أولاً مناقشة السياسة الداخلية والإقليمية وهذا ما لن ندخل في تفاصيله، وثانياً المطالبة بإصلاحات إدارية وسياسية مرتبطة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بإقرار الموازنة، وهذا ما يهمنا في هذه الورقة.

برزت في مناقشات الموازنة مطالب بإصلاحات مالية متعلقة بالموازنة. لم تقتصر هذه الإصلاحات على المبادئ والنظريات الاقتصادية المقترحة وإنما برزت رغبة في تعديل آلية إعداد الموازنة ومناقشتها. وكانت أبرز الإشكاليات

الاقتصادية التي أثارت الجدل حولها هي الخصخصة والضرائب. تجدر الإشارة هنا إلى أنه لم يتم انتقاد التأخّر في إقرار مشروع الموازنة إلا من جانب نائب واحد وكأن هذا التأخّر أصبح طبيعياً. كما لاحظ أحد النواب اعتماد الموازنة على أرقام مدورة لإخفاء مبالغ أخرى (١٩٩٩)، ولم يثر هذا الأمر أي اعتراض من جانب الحكومة أو وزير المال أو من نواب آخرين. أما لجهة مبادئ الموازنة، فلم يثر عدم احترام مبدأ الشمولية الكثير من التساؤلات، بل اكتفى بعض النواب بالتلميح إلى أن موازنة مجلس الإنماء والإعمار لا تخضع لأي رقابة. وقد اقترح أحد النواب ضرورة الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء بدلاً من موازنة البنود الاستنسابية، وهو ما يتيح للمجلس ممارسة رقابة على حسن الأداء في تنفيذ الموازنة ويعزز صلاحيات الأجهزة الرقابية كديوان المحاسبة.

إلا أن هذه الانتقادات لم تترجم في اقتراحات فعّالة إلا من جانب عدد قليل من النواب الذين اقترحوا تطوير آليات صوغ الموازنة وقطع الحساب ومناقشتهما من خلال التشدد في آليات تجهيز الموازنة وقطع الحساب ضمن المهل الدستورية وتضمينها أرقام التمويل الخارجي من هبات وقروض، وطالبوا بتزويد المجلس تقارير شهرية وفصلية عن التقدم في تنفيذ الموازنة وتحويل جلسات لجنة المال والموازنة إلى جلسات علنية.

بعض المناقشات بدت أشبه برسائل مجاملة للناخبين قلما تكون مرتبطة برؤية أو بمشروع معين

وبالتالي، بات من الواضح أن النواب عدوا مناقشات الموازنة العامة مناسبة للتعبير عن رؤاهم السياسية والإقليمية، أكثر منها مناسبة لمناقشة شوائب القانون (عدم الشمولية أو اشتمال الموازنة على أحكام دائمة خلافاً لمبدأ سنوية الموازنة) أو أولويات الدولة وأدوارها في التنمية وضمان المواطنة. كما أن بعض هذه المناقشات بدت أشبه برسائل مجاملة للناخبين قلما تكون مرتبطة برؤية أو بمشروع معين.

توصيات السياسة العامة

يمكن تعزيز سبل عمل النواب في الرقابة على الموازنة العامة عبر الخطوات التالية:

- وجوب تعديل نظام المجلس النيابي في خصوص سرية أعمال اللجان بحيث يتمكن المواطن من مراقبة أداء النواب فيها. وبالطبع، يقتضي أن تكون هذه اللجان أكثر انفتاحاً على المنظمات غير الحكومية.
- وجوب إيجاد هيئة برلمانية مختصة بتقييم الموازنة لجهة توافقها مع أحكام الدستور (مبادئ الشمولية والوحدة والسنوية) ولجهة انعكاساتها المالية والاقتصادية والاجتماعية أيضاً.
- إخضاع المناقشات النيابية لتقييم علمي ومنهجي متواصل، من باب حث النواب على اعتماد خطاب أكثر انسجاماً مع مقتضيات المصلحة العامة، ومن باب الضغط لفرض مقاربة جديدة للموازنة العامة كمشروع وطني اجتماعي كما سبق بيانه.
- اعتماد الطرح التي تقدم فيه بعض النواب، وهو الرقابة اللاحقة على الموازنة من خلال الفرض على الحكومة إرسال تقارير شهرية إلى البرلمان تبين فيها كيفية تنفيذ الموازنة، لكي يمارس رقابته.

أما على الصعيد القضائي، فيجب تفعيل دور ديوان المحاسبة وتدعيم استقلاليته لتمكينه من ممارسة الدور المنوط به، فضلاً عن توسيع صلاحياته ليتمكن من إجراء رقابة أشمل.

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناع القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في العام ١٩٨٩. مهمته كمركز دراسات فكرية غير حكومي وغير ربحي هي إنتاج بحوث مستقلة وعالية الجودة وذات الصلة بصنع السياسات والعمل على تعزيز إصلاح السياسات من خلال المدافعة ورفع الوعي العام.

للإتصال بنا
المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. ٥٥-٥١٢، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: ١ ٧٩٩٣ ١ ٩٦١ +
ف: ٢ ٧٩٩٣ ١ ٩٦١ +
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org