

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

السيد أنطونيو كارفالو إيسيلفا نيتو
مدير المشاريع والإدارة في مجلس النواب البرازيلي

للمناقشة العامة

حول

قياس النشاط البرلماني

دورة الدوحة

نيسان/ أبريل 2019

السيد الرئيس، الزملاء الأمناء العامين، السيدات والسادة،

إنه لشرف عظيم لي أن أعرض أمامكم نموذج الحوكمة والإدارة للبرلمانات.

المصادر

اقترح مجلس النواب البرازيلي هذا النموذج كنظير لنموذج عام تستخدمه محكمة الحسابات الفيدرالية لتقييم جميع الهيئات العامة بناءً على معايير الحوكمة الدولية. والبرلمانات لها طبيعة مختلفة عن الهيئات التي تنفذ السياسات العامة وتقدم الخدمات مباشرة للمواطنين. ويهدف هذا النموذج إلى تكييف واقتراح طريقة جديدة لوصف واقع المجالس التشريعية. وقد تم تقديمه ومناقشته مع مديرين من مجلس الشيوخ الفيدرالي ومن 12 هيئة تشريعية في البرازيل التي أثبتت صحة النموذج كتمثيل لمجلس تشريعي نموذجي من وجهة نظر أساليب العمل.

العناصر الرئيسية

يتشكل النموذج من ثلاثة مستويات: الحوكمة السياسية - التشريعية، والحوكمة الإدارية، وإدارة البرلمانات كما هو موضح في الرسم البياني أدناه.

الحوكمة السياسية - التشريعية

إن أعلى مستوى من الحوكمة في البرلمان هي الحوكمة السياسية - التشريعية، وهو ينتج عن الدفاع عن الأفكار المتباينة، والتي تمثل نموذجاً للدور البرلماني. ويوجد البرلمان، على وجه التحديد، للتفكير في وجهات النظر المختلفة، ويسعى إلى بناء اتفاقات حول مواضيع غالباً ما تكون مثيرة للجدل.

وتتأسس الحوكمة السياسية - التشريعية من خلال العلاقة بين أعضاء البرلمانات والمواطنين. ويشكل تنوع الأحزاب والآراء السياسية لأعضاء البرلمانات هو نتيجة لوجهات نظر مختلفة عن ناخبهم. وخلال الدورة التشريعية، يقيم المواطنون القرارات التي يتخذها النواب.

وهذا الشكل من أشكال الحوكمة نموذجي للبرلمانات ولا يحكمه منطق الإدارة ذاته. فعلى سبيل المثال، قد لا يكون من المنطقي تحديد أهداف لعدد المقترحات التشريعية التي سيتم مناقشتها في جلسة تشريعية لأن البرلمانات كمؤسسات رمزية ليست موجهة إلى مؤشرات الأداء الكمي. وتمثل إحدى النتائج الرئيسية للهيئات التشريعية بالمناقشة الحرة بين ممثلي مختلف قطاعات الرأي العام.

ونظراً للاتجاهات السياسية التي لا يمكن التنبؤ بها، يتم اتخاذ قرارات المستوى الإداري في مستوى حوكمة آخر يسمى الحوكمة الإدارية، كما هو موضح أدناه.

الحوكمة الإدارية

تمثل الحوكمة الإدارية الانتقال بين المستويين السياسي والإداري، وتشمل الآليات التي تمكن المقر الرئيسي للبرلمان من توجيه إدارة البرلمان ومراقبتها وتفويض الموظفين بتنفيذ هذه الآليات.

الإدارة

يقوم موظفون مدنيون بتنفيذ إدارة العمليات التجارية، المبينة باللون الأخضر، ويغطون عمليات العمل التي تضمن سير عمل البرلمان وتوفير الخدمات للنواب والمجتمع. ويتم تجميع عمليات الأعمال التجارية في ثلاث عمليات كلية: وهي الدعم التنظيمي (أي إدارة تكنولوجيا المعلومات، والموارد البشرية، والمشتريات، إلخ.)، والتفاعل مع المجتمع (أي التواصل الاجتماعي، والشفافية وتنمية المواطنة) ودعم الدور البرلماني.

الاستخدامات الرئيسية

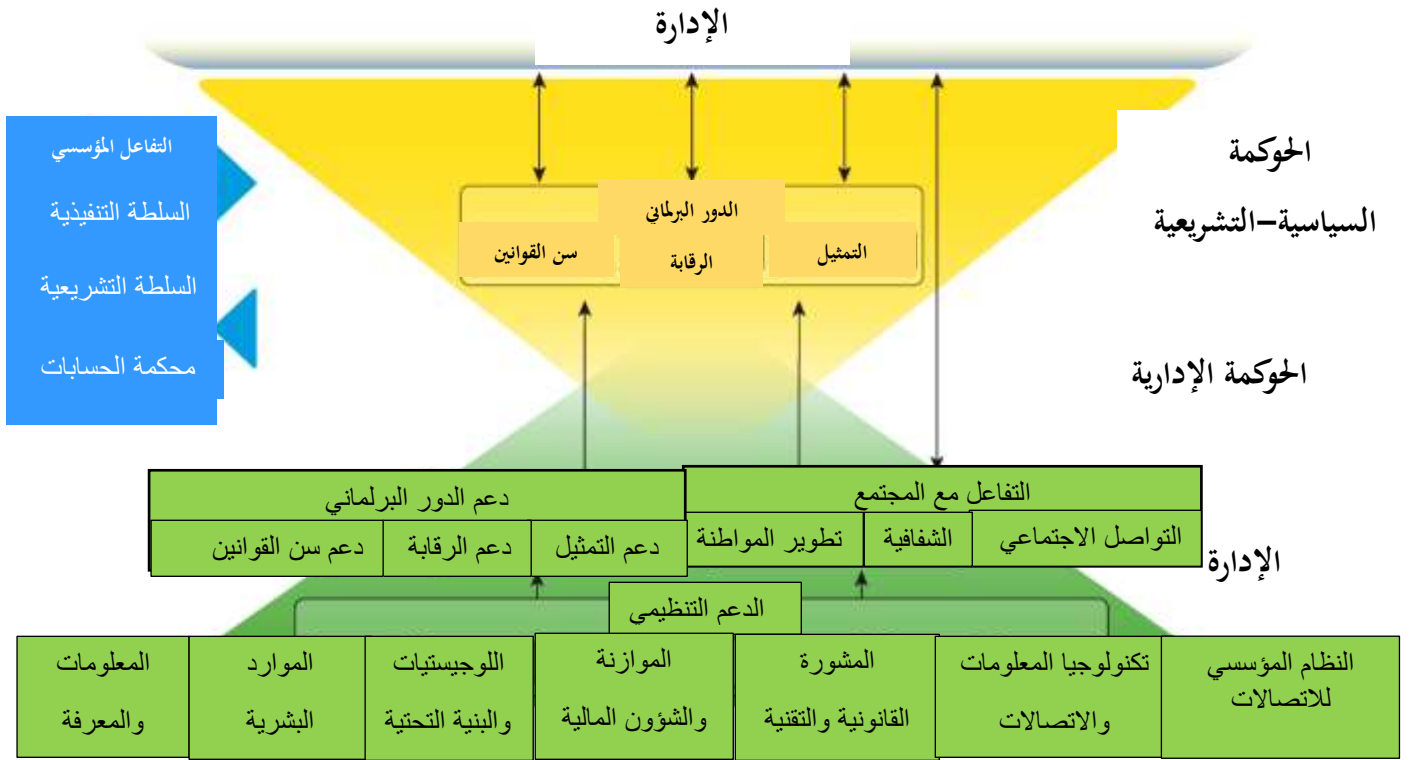
يمثل النموذج سير عمل البرلمان النموذجي وهو مرجع يمكن أن يكون مكيافاً ويجب تكييفه مع واقع كل مجلس تشريعي. ويعترف هذا النموذج بالبرلمان كمؤسسة رمزية وأن منتجاته الرئيسية غير ملموسة إلى حد كبير: وهي تشمل الديمقراطية والتمثيل والإشراف على الحكومة. والأمر متروك للمواطنين لتقييم الأداء البرلماني. ومع ذلك، من الممكن قياس العمليات التجارية وتقييمها التي تدعم نشاط النواب باستخدام منهجيات وأدوات الإدارة التقليدية. ويتيح نموذج الحوكمة والإدارة إمكانية التقييم الذاتي لإدارة البرلمان والمعايير بين الهيئات التشريعية والمساءلة عن أنشطتها ونتائجها. ويستخدم النموذج بالإضافة إلى ذلك لغة أعمال تجارية مفهومة ومشاركة بالنسبة للبرلمانات، ويمكن الكشف عنها من أجل تحديد الممارسات الجيدة في كل عملية تجارية.

الخاتمة

نقدم هذا النموذج المقترح كبديل لبدء النقاشات حول تقييم البرلمان.

شكراً لكم على حسن الإصغاء.

نموذج الحوكمة والإدارة للبرلمانات



الرسم البياني 1 نموذج الحوكمة والإدارة للبرلمانات التي تم تبنيها من قبل مجلس النواب البرازيلي

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

from

Mr Antonio CARVALHO E SILVA NETO
Director of Projects and Management of the Brazilian Chamber of Deputies

On the General Debate

Measuring Parliamentary Activity

Doha Session
April 2019

Mr Chairman, Fellow Secretaries-General and Ladies and Gentlemen,
It is a great honour for me to present the Governance and Management Model for Parliaments.

Origins

The Brazilian Chamber of Deputies proposed this Model as a counterpart to a general model used by the Federal Court of Accounts to evaluate all public bodies based on international governance standards. Parliaments have a different nature from the bodies that implement public policies and provide services directly to citizens. Such model is intended to adapt and propose a new way to describe the reality of the legislative houses. It was presented and discussed with managers from the Federal Senate and from 12 Brazilian State Legislatures that validated the model as a representation of a typical legislative house from the business process point of view.

Main elements

The Model is made up of three levels: Political-Legislative Governance, Administrative Governance, and the Management of Parliaments, as shown in the chart below.

Political-Legislative Governance

The highest level of governance in a parliament is the Political-Legislative Governance, resulting from the defense of divergent ideas, typical of parliamentary role. A Parliament exists precisely to contemplate the various points of view, seeking to build agreements on themes often controversial.

Political-legislative Governance is established by the relationship between MPs and citizens. The diversity of parties and political views of MPs is a result of different opinion from their constituents. Throughout the legislature term, citizens evaluate the decisions taken by MPs.

This form of governance is typical of parliaments, and is not ruled by the same management logic. For instance, it may not make any sense to establish goals for the number of legislative propositions to be discussed in a legislative session because Parliaments as symbolic institutions are not oriented to quantitative performance indicators. One of the main outcomes of legislatures is the free debate among representatives of the various public opinion segments.

Due to the unpredictable political dynamics, the administrative level decisions are taken in another governance level called Administrative Governance, explained below.

Administrative Governance

The Administrative Governance represents the transition between the political and administrative levels. It includes the mechanisms by which a Parliament's Bureau evaluates, directs and monitors the Parliament Management, and delegates its execution to the staff.

Management

The Management of the business processes, represented in green, is performed by civil servants and covers the work processes that guarantee the functioning of the parliament and the provision of services to MPs and the society. The business processes are grouped into three macro processes: organizational support (i.e, IT management, HR, procurement, etc.), interaction with society (i.e, social communication, transparency and citizenship development) and support for parliamentary role.

Main uses

The model represents the functioning of a typical parliament is a reference that can be and should be adapted to the reality of each legislative house. It recognizes the parliament as a symbolic institution and that its main products are largely intangible: democracy,

representation and oversight of the Government. It is up to the citizens to evaluate the parliamentary performance. However, it is feasible to measure and evaluate the business processes that support MPs activity with traditional management methodologies and tools. The Governance and Management Model enables the self-assessment of parliament management, benchmarks between legislatures and the accountability of its activities and results. Besides that, the Model uses a common business language for parliaments and can be unfolded in order to identify good practices in each business process.

Conclusion

We submit this proposed Model as an alternative for beginning of the discussions about Parliament Evaluation.

Thank you for your attention!

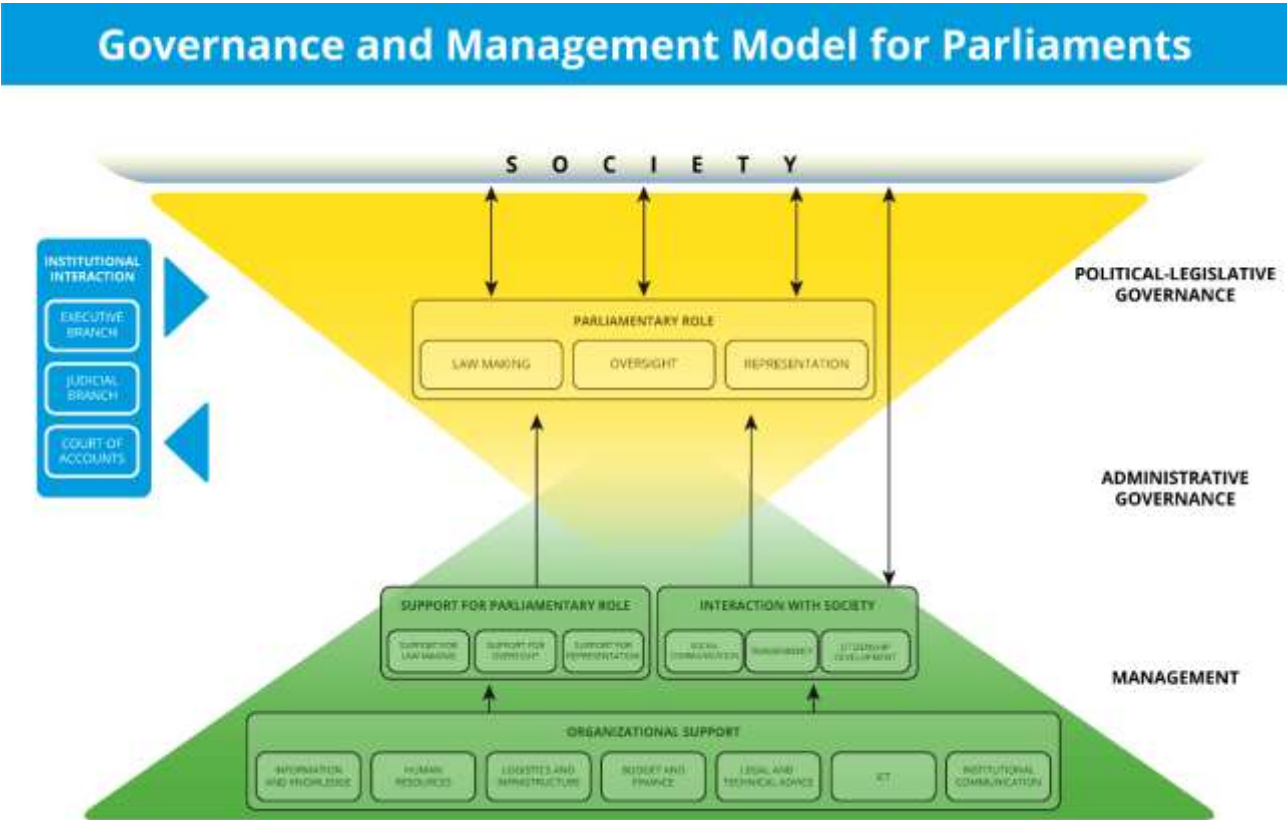


Chart 1 Governance and Management Model for Parliaments adapted by the Brazilian Chamber of Deputies