Resonate! Yemen
Learn. Engage. Contribute.

National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

الممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية في اليمن

نظرة تحليلية لواقع المساءلة المجتمعية

الدراسة رقم 2

إعداد
د/عبدالكريم الخطيب

مؤسسة رنين! اليمن
2019

مؤسسة رنين! اليمن © ٢٠١٩

جميع الحقوق محفوظة لـــ مؤسسة رنين! اليمن، وترحب المؤسسة و تشجع على إستخدام، و توزيع، و نشر المحتوى الوارد في هذا الدليل، بشرط ذكر المصدر و الإشارة إلى عنـــــوان المنشـــــور و إســـــم النـــاشـــــر.

تـــم إعـــداد هذا الـــدليل بـدعم من الصـندوق الوطنـي لدعم الديمقراطيـة NED

محتويات هذا الدليل من مسؤولية فريق وحدة المساءلة داخل مؤسسة رنين! اليمن، و لا يتحمل الصندوق الوطني لدعم الديمقراطية NED اية مسؤولية عن اي خطأ فيه.

فهـــــرس المحتويات

الملخص التنفيذي ٢

مقدمة ٧

السياقات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية..... ١٠

السياق السياسي ٧

السياق الاقتصادي والاجتماعي ١٠

مفهوم المساءلة المجتمعية ١٤

ركائز المساءلة المجتمعية ١٤

أهمية المساءلة المجتمعية ١٥

إطار ممارسة المساءلة المجتمعية (الآليات والأدوات) ١٦

ممارسات المساءلة المجتمعية في اليمن ١٧

الدروس المستفادة ٨٨

المراجع ٩٠

تقديم وإمتنان

تعتبر المساءلة الاجتماعية من أهم الأدوات التي تساهم في خلق واقع متقدم ونوعي للإدارة وفق مبادئ الحكم الرشيد في القطاع العام، الأمر الذي يسهم في رفع مستوى الوعي بأهمية المساءلة المجتمعية، مما يسهم في عملية تنمية المجتمع وتحقيق المزيد من الازدهار والرفاه لبناء المجتمعات.وتكمن أهميتها في محاور عديدة أهمها: تحسين أداء الحكم الرشيد، و تحقيق التنمية من خلال تحسين تقديم الخدمات ورسم السياسات العامة.

تأتي هذه الدراسة ضمن أنشطة مشروع " المساءلة المجتمعية" الذي ينفذ من قبل مؤسسة "رنين! اليمن" بالشراكة مع الصندوق الوطني لدعم الديمقراطية، والذي يعمل على مكونين رئيسيين الأول: يتضمن جانب بناء القدرات والتدريب للمؤسسات الشريكة، بينما يتضمن المكون الثاني جانب تعزيز الإطار المعرفي لوحدة المساءلة المجتمعية والمتضمن لعدد ورقتي سياسات عامة ودليل تدريبي على أدوات المساءلة الإجتماعية بالاضافة إلى دراسة بحثية تركز على الممارسات المحلية في المساءلة الاجتماعية وامكانية نمذجتها لتصبح أدوات مفهومة ويمكن العمل عليها بالاضافة إلى التعرف على البيئة الاجتماعية التقليدية ومدى وعي المجتمع بماهية تلك الممارسات.

يتمثل الهدف الأساسي من هذه الدراسة تحليل الممارسات المحلية للمساءلة الإجتماعية في اليمن وتسليط الضوء على الممارسات الجيدة والفجوات القائمة في السياسة والتنفيذ بناء على مناهج المساءلة الاجتماعية وتقديم تشخيص نوعي لقدرات الأطراف الفاعلة لتحقيق المساءلة والشفافية والشراكة. وتعبتر هذا الدراسة هي الاولى وستتبعها دراسة تكميلية .

نأمل أن يتحقق الهدف من إعداد هذه الدراسة، وأن يتم العمل بالتوصيات التي خرجت بها، كما ترحب مؤسسة رنين اليمن بأي ملاحظات من قبل كافة الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني المحلية والدولية ذات العلاقة.

مؤسسة رنين!اليمن

المُلخص التنفيذي

شكلت ثورة فبراير ٢٠١١ إطارا نوعيا للمساءلة المجتمعية في اليمن، اعتمد على مبادرة المجتمع المدني إلى قيادة عملية التغيير السياسي، وعلى عقد اجتماعي جديد مثلته مخرجات الحوار الوطني التي توافقت عليها القوى السياسية والاجتماعية لأول مرة في تاريخ اليمن، فأصبحت المساءلة المجتمعية خيارا متناميا في اليمن، وما تمر به اليمن اليوم من حرب مستمرة منذ مارس ٢٠١٥، وما ترتب عليها من عواقب سياسية واقتصادية واجتماعية وانتهاكات جسيمة لحقوق اليمنيين، فكل ذلك في المحصلة قد يزيد من قوة المساءلة الشعبية.

وبالنظر إلى المستقبل، فإن عملية بناء السلام المستدام في اليمن تتطلب وجود نظام سياسي منفتح، تشاركي، وخاضع للمساءلة، فالمشاركة الواسعة تزيد من شرعية الحكومة خلال المراحل الانتقالية، علاوة على حاجة الحكومة إلى تعزيز المشاركة من أجل كسب التأييد والمساندة من جميع الأطراف، وإثارة الشعور بالمسؤولية الوطنية في سبيل تحيق الإصلاحات المنشودة والمحافظة على الاستقرار السياسي.

في هذ الإطار تأتي أهمية دراسة الممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية الحالية في اليمن، واستشراف الممارسات المستقبلية في هذا المجال، حيث تعالج الدراسة مشكلة علاقة المساءلة بين الأطراف الفاعلة في وضع السياسات والخطط العامة وتقديم الخدمات، ومشكلة علاقة المساءلة بالسلطة المحلية في ظل نظام اللامركزية المالية والإدارية المطبقة، وتداخل البنى التقليدية غير الرسمية مع البنى الرسمية في علاقة المساءلة.

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل الممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية في اليمن، وتسليط الضوء على الممارسات الجيدة والفجوات القائمة بين السياسة والتنفيذ، بناء على مناهج المساءلة المجتمعية، وتقديم تشخيص نوعي لقدرات الأطراف الفاعلة على تحقيق المساءلة والشفافية والشراكة، وفهم مسار التغيير وقواه المحركة في مرحلة عملية بناء السلام وإعادة الإعمار.

تعتمد هذه الدراسة في تحليل الممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية على المنهج الوصفي النوعي القائم على مراجعة وتحليل المبادرات المرصودة في الدراسات السابقة، والتقارير والوثائق والنقاشات التي أجريت مع مختلف الشركاء والأطراف الفاعلة في منظمات المجتمع المدني المحلية، والسلطات المجتمعات المحلية، والخبراء والأكاديميين، وذلك من خلال المقابلات المعمقة ومجموعات النقاش المركزة ودراسة الحالة.

ومضمون هذه الدراسة مقسم إلى ثلاثة أجزاء، الجزء الأول يتناول السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي القطري؛ والجزء الثاني يتضمن استعراضا موجزا لمفهوم المساءلة المجتمعية وآلياتها وأدواتها وأهميتها؛ أما الجزء الثالث وهو الأساس في الدراسة فيتناول ممارسات المساءلة المجتمعية في قسمين، الأول يتناول المساءلة المجتمعية في اليمن من خلال بناء الشبكات والشراكة بين الأطراف (الحكومة، المانحين، ومنظمات المجتمع المدني المحلية والدولية العاملة في اليمن)؛ والقسم الثاني يتناول مبادرات أطراف المساءلة وأولها الحكومة، فيما يتعلق باستعدادها واستجابتها للمساءلة، من حيث إتاحة المعلومات؛ الشفافية والمساءلة في الموازنة العامة والإنفاق العام؛ الشفافية والمساءلة في نظام الخدمة المدنية؛ مؤسسات المساءلة ومبادراتها؛ وآليات استقبال شكاوى المواطنين، كما تطرقت الدراسة إلى ممارسات المساءلة المجتمعية في السلطة المحلية، وركزت على علاقات المساءلة في هيكل السلطة المحلية، واستعدادات السلطة المحلية لدعم تحقيق المساءلة المجتمعية من حيث التوعية وبناء القدرات والشفافية، وآليات المساءلة المجتمعية كالانتخابات، ونظام الشكاوى، وتم استعراض الأدوات المستخدمة في المساءلة. من جانب آخر تناولت الدراسة مبادرات المواطنين والمجتمعات المحلية المتضمنة منهجيات جديدة في المساءلة والمشاركة المجتمعية: مجالس تعاون القرى، لجان التعاقدات المجتمعية، جمعيات مستخدمي المياه، لجان المساءلة المجتمعية.

إضافة إلى ذلك، تناولت الدراسة الآليات والأدوات التي تستخدمها منظمات المجتمع المدني للمشاركة والتأثير في وضع السياسات: المؤتمرات، آليات الضغط والمناصرة

مثل حملات المناصرة، بناء التحالفات والشبكات، الاحتجاجات والاعتصامات، المساءلة على ميزانية السلطة المحلية، ورصد وتقييم الخدمات.

بالنسبة للقطاع الخاص فمشاركته في المساءلة المجتمعية محدودة، ولذلك اهتمت الدراسة بتحليل وضعه في علاقات المساءلة وعوامل ضعف قدرته التفاوضية، إضافة إلى مبادراته الأخيرة في المرحلة الانتقالية وأثناء النزاع الحالي.

اهتمت الدراسة أيضا بدور المانحين والمنظمات الدولية في دعم الممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية، وهو دور مهم، إذ أن مبادرات وأنشطة منظمات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية غالبا ما تعتمد على الدعم المالي والدعم الفني الخارجي، وغالبا ما يتم تنفيذ مشاريع المانحين والمنظمات الدولية بالشراكة مع المنظمات والمجتمعات المحلية، وقد أوردت الدراسة أمثلة لمشاريع دعم المساءلة المجتمعية.

وللخروج برؤية أكثر شمولا، قدمت الدراسة تحليلا لوضع القبيلة في المساءلة المجتمعية على المستوى الداخلي، من حيث اختيار ومساءلة زعيم القبيلة (الشيخ)، ومشاركة الأفراد والمجموعات في صنع القرارات فيما يخص شئون القبيلة، وعلى مستوى الأدوات التي تستخدمها القبيلة في مساءلة الحكومة، كما أخذت الدراسة بعين الاعتبار التداخل بين المعايير الثقافية القبلية والمعايير الديمقراطية المدنية في المساءلة كالانتخابات العامة، وكذلك أوجه التصادم بين العرف القبلي وحكم القانون.

وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، أبرزها:

أدى اعتماد الدولة في اليمن على الإيرادات الخارجية من النفط والغاز إلى إضعاف علاقة المساءلة بين الدولة والمواطنين، وإلى تراجع المشاركة السياسية وتعاظم الفساد.

في المرحلة الانتقالية بعد عام ٢٠١١ أصبحت الحكومة أكثر خضوعا للمساءلة، واتخذت خطوات إيجابية بالتوقيع على وثيقة الشراكة مع منظمات المجتمع المدني، ومذكرة التفاهم مع القطاع الخاص، وأصدرت قانون حق الحصول على المعلومات، وأصدرت وثيقة ميزانية المواطن لمزيد من الشفافية في الموازنة العامة.

تلعب منظمات المجتمع المدني دورا حيويا في المساءلة حيث شاركت بفاعلية في قيادة عملية التغيير (٢٠١١)، ونفذت حملات مناصرة ناجحة من أجل المختفين قسريا، ومنح المرأة حصة ٣٠ في المائة من مقاعد مؤتمر الحوار الوطني، وإصدار قانون الحق في الحصول على المعلومات، وشاركت في تنفيذ عملية المشاركة المجتمعية في مؤتمر الحوار، وأطلقت منظمات المجتمع المدني لأول مرة مبادرات كثيرة من خلال تشكيل لجان رقابة مجتمعية لتقييم الخدمات ومراقبة الأجهزة العمومية والسلطات المحلية وتشكيل لجان المساءلة المجتمعية في المحافظات، وفي ذات السياق، استخدمت منظمات المجتمع المدني أنواعا مختلفة من أدوات المساءلة المجتمعية.

أما دور القطاع الخاص في المساءلة فكان محدودا بسبب اعتماده على الإنفاق الحكومي كمحرك أساسي لنشاطاته الاقتصادية، مما جعله أقل استقلالية وتنظيما، وأضعف قوته التفاوضية، وأخضعه للابتزاز، إلا أنه على الرغم من ذلك قد أطلق خلال المرحلة الانتقالية عددا من المبادرات لتعزيز المساءلة.

وأظهرت الدراسة عدم التزام السلطات المحلية بالعمليات القائمة على التشاور مع المجتمع المحلي، مثل الاجتماعات العامة، والاستشارة، واستطلاع رأي المواطنين، وتقييمهم للخدمات، وغياب الشفافية والعلنية فيما يتعلق بالميزانية والإنفاق العام، ومحدودية تدخل المجالس المحلية المنتخبة في الرقابة على أداء الأجهزة التنفيذية.

وأبرزت الدراسة جهود المواطنين والمجتمعات المحلية في العمل من خلال منهجيات جديدة في المساءلة المجتمعية، وإدارة شؤونهم دون تدخل الدولة، مثل مجالس القرى التي تشكلت بالانتخاب في كل أنحاء اليمن، وتقوم بمبادرات ذاتية من مواردها المحلية المتاحة وبدعم من الصندوق الاجتماعي للتنمية؛ ودور لجان التعاقدات المجتمعية لتحقيق الشفافية، وتكافؤ الفرص، والفاعلية في تنفيذ المشاريع التنموية؛ وجمعيات مستخدمي المياه في نطاق مشروع المياه والصرف الصحي الذي يعمل بمنهجية الاستجابة للطلب المقدم من المجتمعات المحلية والمبادرات الطوعية، وتنفيذ المشاريع وإدارتها من قبل المواطنين، ولجان المساءلة المجتمعية ولجان المستفيدين من المياه،

وكشفت الدراسة أن المشاريع التي ينفذها ويديرها المواطنون والمجتمعات المحلية قادرة على الاستدامة أكثر من المشاريع التي تنفذها الحكومة بدون مشاركة المواطنين.

وفي السياق الاجتماعي الثقافي لتطبيق المساءلة المجتمعية، بينت الدراسة الاستفادة من العرف القبلي مثل (الغرم) في جمع الموارد المالية، (والهجرة) في حماية المصالح العامة وإشراك الشخصيات الاجتماعية والقيادات القبلية في حل النزاعات التي تعرقل مشاريع التنمية في المجتمعات المحلية، والاستفادة من الحوكمة القبلية، حيث تمثل المسؤولية الجماعية ومساءلة زعماء القبائل أمام مجتمعاتهم محور العرف القبلي، وهناك منظمات مجتمع مدني محلية ودولية عقدت مشاورات مع السكان المحليين من خلال القنوات التقليدية، مثل الاجتماعات التي يقوم بتيسيرها المشايخ وزعماء القبائل من أجل تنفيذ مشاريع، والتعامل مع الأعراف وزعماء القبائل بما لا يخل بسيادة القانون، والتزام زعماء القبائل بسياسات السلطات الرسمية.

مقدمة

شكلت ثورة فبراير ٢٠١١ إطارا نوعيا للمساءلة المجتمعية يعتمد على مبادرة المجتمع المدني في قيادة عملية التغيير السياسي، وعلى عقد اجتماعي جديد مثلته مخرجات الحوار الوطني التي توافقت عليها القوى السياسية والاجتماعية لأول مرة في تاريخ اليمن، ومهما كان الاختلاف حول ثورات الربيع العربي، فقد جعلت المساءلة المجتمعية خيارا متناميا في اليمن، وفي كل أنحاء العالم العربي، وقد سبقت العديد من البلدان النامية إلى إدراك أهمية المساءلة المجتمعية في عملية التنمية، وتحسين الخدمات وتعزيز الاستقرار السياسي. وتظهر الحاجة للمساءلة المجتمعية بشكل أكبر في البلدان الخارجة من النزاعات والحروب، بالنظر إلى قيمة المساءلة المجتمعية في حل النزاعات وتعزيز العلاقات بين أطراف المجتمع وبناء الثقة بمؤسسات الدولة، والتقريب بين الحكومة ومواطنيها.

إن ما تمر به اليمن اليوم من حرب مستمرة منذ مارس ٢٠١٥، وما ترتب عليها من عواقب سياسية واقتصادية واجتماعية، وانتهاكات جسيمة لحقوق المواطنين، قد تزيد من قوة المساءلة المجتمعية، بينما تتطلب عملية بناء السلام المستدام في اليمن وجود نظام سياسي منفتح وتشاركي وخاضع للمساءلة، فالمشاركة الواسعة تزيد من شرعية الحكومة خلال المراحل الانتقالية، علاوة على حاجة الحكومة إلى تعزيز هذه المشاركة من أجل كسب التأييد والمساندة من جميع الأطراف، وإثارة الشعور بالمسؤولية الوطنية في سبيل تحيق الإصلاحات المنشودة، والمحافظة على الاستقرار السياسي.

من هنا تأتي أهمية دراسة الممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية الحالية في اليمن، واستشراف الممارسات المستقبلية في هذا المجال، حيث تعالج الدراسة مشكلة علاقة المساءلة بين الأطراف الفاعلة في وضع السياسات والخطط العامة وتقديم الخدمات، ومشكلة علاقة المساءلة بالسلطة المحلية في ظل نظام اللامركزية المالية والإدارية المطبقة، وتداخل البنى التقليدية غير الرسمية مع البنى الرسمية في علاقة المساءلة، وتضع تصورات لكيفية الاستفادة من التجارب السابقة والحالية .

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل الممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية في اليمن، بتسليط الضوء على الممارسات الجيدة والفجوات القائمة بين السياسة والتنفيذ، بناء على مناهج المساءلة المجتمعية، وتقديم تشخيص نوعي لقدرات الأطراف الفاعلة لتحقيق المساءلة والشفافية والشراكة، وفهم مسار التغيير وقواه المحركة في مرحلة عملية بناء السلام وإعادة الإعمار.

تعتمد هذه الدراسة في تحليل الممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية على المنهج الوصفي النوعي القائم على مراجعة وتحليل المبادرات المرصودة في الدراسات السابقة والتقارير والوثائق والنقاشات التي أجريت مع مختلف الشركاء والأطراف الفاعلة في منظمات المجتمع المدني المحلية، والسلطات والمجتمعات المحلية، والخبراء والأكاديميين، من خلال المقابلات المعمقة ومجموعات النقاش المركزة ودراسة الحالة.

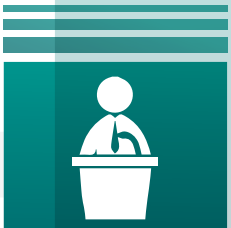
ومضمون هذه الدراسة منظم في ثلاثة أجزاء، بالإضافة إلى المقدمة والنتائج والدروس المستفادة والتوصيات.

الجزء الأول يتناول السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي القطري؛ والجزء الثاني يتضمن استعراضا موجزا لمفهوم المساءلة المجتمعية ومرتكزاتها وآلياتها وأدواتها وأهميتها؛ أما الجزء الثالث وهو الأساس في الدراسة فيتناول ممارسات المساءلة المجتمعية على قسمين، الأول يتناول المساءلة المجتمعية في اليمن من خلال بناء الشبكات والشراكة بين الأطراف، والقسم الثاني يستعرض مبادرات أطراف المساءلة، الحكومة، السلطة المحلية، مبادرات المواطنين والمجتمعات المحلية المتضمنة منهجيات جديدة في المساءلة والمشاركة المجتمعية: مجالس تعاون القرى، لجان التعاقدات المجتمعية، جمعيات مستخدمي المياه، لجان المساءلة المجتمعية. وفيما يتعلق بمبادرات منظمات المجتمع المدني، ركزت الدراسة على الآليات والأدوات التي تستخدمها المنظمات للمشاركة والتأثير في وضع السياسات والمساءلة على ميزانية السلطة المحلية، ورصد وتقييم الخدمات.

وتطرقت الدراسة إلى مشاركة القطاع الخاص في المساءلة المجتمعية وهي مشاركة محدودة ولذلك اهتمت الدراسة بتحليل وضعه في علاقات المساءلة وعوامل ضعف قدرته التفاوضية إضافة إلى مبادراته الأخيرة ، كما تناولت الدراسة دور المانحين والمنظمات الدولية في دعم الممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية لأهميته.

وأخيرا قدمت الدراسة تحليلا لوضع القبيلة ودورها في المساءلة المجتمعية.

السياقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية



السيـــاق السياسي

تراجع المشاركة من التعددية إلى الواحدية

تبنت الجمهورية اليمنية نظام التعددية السياسية والحزبية نهجا للتداول السلمي للسلطة، اقترن هذا النهج بقيام الوحدة اليمنية في مايو١٩٩٠، والتي تميزت سنواتها الأولى بمجال واسع من الحريات، إذ ظهرت الكثير من الأحزاب والتنظيمات السياسية، وأطلقت الكثير من الصحف الأهلية والحزبية. في خضم الأزمة بعد الوحدة تم إجراء أول انتخابات نيابية تعددية في إبريل ١٩٩٣، قبل الانتهاء من دمج مؤسسات الدولة وتوحيد الجيش، وفي ظرف كان يحتاج أيضا إلى توافق وطني وديمقراطية تشاركية لتحقيق تلك المهام الانتقالية.

أدت نتائج الانتخابات إلى تشكيل ائتلاف حكومي ثلاثي ضم التجمع اليمني للإصلاح إلى جانب شريكي الائتلاف السابق، وقامت حرب ١٩٩٤ لتنهي مشاركة الحزب الاشتراكي اليمني في السلطة، كما أدت نتائج الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٧ إلى خروج التجمع اليمني للإصلاح من السلطة بدوره، لينفرد المؤتمر الشعبي العام بالحكم نهائيا، بحصوله على أغلبية مريحة في هذه الانتخابات وفي الانتخابات النيابية الثالثة والأخيرة في إبريل ٢٠٠٣، إلى جانب حصول المؤتمر على أغلبية المقاعد في الانتخابات المحلية الأولى عام ٢٠٠١، والثانية التي أجريت بالتزامن مع الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٦.

هكذا تراجعت عملية المشاركة السياسية في صناعة القرار من خلال الانتخابات، التي تعد إحدى الآليات المتاحة للمواطنين لتعزيز المساءلة، ورغم ذلك تشكلت معارضة قوية للنظام قادها تكتل (أحزاب اللقاء المشترك) الذي تأسس عام ٢٠٠٢، وخاض الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٦ بدعم المشترك لمرشح مستقل لمنافسة مرشح حزب المؤتمر الشعبي العام الحاكم، وكانت المعارضة تأمل في أن تكون هذه الانتخابات محطة للتغيير، فدخل تكتل (أحزاب اللقاء المشترك) قبل أشهر من إجراء الانتخابات في حوار مع المؤتمر الشعبي العام، وتم الاتفاق بين الطرفين على ضمانات تحقق نزاهة الانتخابات الرئاسة والمحلية، مثل إعادة تشكيل اللجنة العليا للانتخابات،

وإصلاح السجل الانتخابي، وحيادية الإعلام والقوات المسلحة والأمن، وعدم استخدام المال العام والوظيفة العامة خلال الحملة الانتخابية، كما تم الاتفاق على إجراء إصلاحات قانونية بعد الانتخابات تتعلق بالنظام الانتخابي، لكن هذه الاتفاقات لم تنفذ.

وعندما قرب موعد الانتخابات البرلمانية دون الوصول إلى تغيير يحقق أي جدوى منها، اتفق المؤتمر الشعبي العام وأحزاب اللقاء المشترك في فبراير ٢٠٠٩ على تمديد فترة مجلس النواب لمدة عامين، حتى يتسنى إجراء التعديلات الدستورية اللازمة لتطوير النظام السياسي والنظام الانتخابي، لكن الحال استمر على ما هو عليه، بل أن المؤتمر الشعبي العام أصر على إنزال تعديلات دستورية للاستفتاء تمنح فرصا جديدة لبقاء الرئيس صالح في السلطة، لكنها قوبلت بمعارضة شديدة، حتى وصلت البلاد إلى طريق مسدود وانعدم الأمل في إمكانية التغيير عن طريق الانتخابات.

إصلاح إدارة الحكم، نتائج محدودة ومؤشرات متدنية

لمواجهة المشكلات الناجمة عن حرب ١٩٩٤، وتحت ضغط المانحين والحاجة إلى المساعدات الخارجية، بدأت الحكومة اليمنية عام ١٩٩٥ بتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، بدعم من البنك وصندوق النقد الدوليين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وقامت الحكومة بتضمين سياسات وإجراءات الإصلاحات في ثلاث خطط خمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، خلال الفترة (١٩٩٦-٢٠١٠)، وتركزت السياسات العامة التي عكستها الخطط الثلاث في جملة من الأهداف والتوجهات فيما يتصل بإدارة الحكم، كالعمل على تحسين نظم وأساليب الرقابة والمتابعة، ومحاربة الفساد والمحسوبية، وإصلاح نظام الخدمة المدنية، إضافة إلى تعزيز الممارسة الديمقراطية والمشاركة السياسية، واحترام الحقوق والحريات العامة، والتشديد على الشفافية، والعمل على ترسيخ اللامركزية الإدارية والمالية، ولكن لم يتحقق أي تقدم مهم فيما يتعلق بإصلاح إدارة الحكم خلال الفترة الزمنية للخطط الخمسية، وكانت النتائج محدودة على مستوى الإصلاح الاقتصادي.

أظهر تقييم البنك الدولي لمؤشرات الحكم الرشيد في اليمن خلال الفترة (١٩٩٦-٢٠١١) تراجعا كبيرا في مؤشرات: إبداء الرأي والمساءلة، الاستقرار السياسي واللاعنف، الفعالية الحكومية، الجودة التنظيمية، سيادة القانون، ومكافحة الفساد، حيث اتجهت المؤشرات الستة من وضع سيء بداية الفترة (١٩٩٦م)، إلى وضع أسوأ نهاية الفترة (٢٠١١)، مما يعني أنه لم يتم بذل أية جهود ذات قيمة لوقف التدهور.

على سبيل المثال، تراجع مؤشر حرية إبداء الرأي والمساءلة من وضعه المتدهور في ١٩٩٦بقيمة سالبة (-٠,٦٨) إلى وضع متدهور للغاية في ٢٠١١ بقيمة سالبة (-١,٣٥)، وعكس ذلك تدهور مشاركة المواطنين في اختيار الحكومة ومراقبتها ومساءلتها بوضوح، وقد شهدت السنوات منذ أواخر العام ١٩٩٤ وما تلاه، إفراغا لآليات المشاركة من أي محتوى حقيقي صاحبه تركيز متزايد لقوة السلطة التنفيذية[١]

وعلى مستوى مؤشر المساءلة العامة، تخلف اليمن عن باقي دول المنطقة وعن معدل البلدان متدنية الدخل بشكل ملحوظ، حيث كانت اليمن عند درجة ١٩ من المؤشر، مقارنة بـ ٣٨ درجة لتلك الدول، ويقيس مؤشر المساءلة العامة مدى انفتاح المؤسسات السياسية، ومستوى المشاركة واحترام الحريات العامة، وشفافية الحكومة وحرية الصحافة، ومدى توفر الأمن والاستقرار في البلاد[٢]، حيث تبرز التقارير الدولية إخفاق اليمن في مكافحة الفساد مع وقوعها في آخر قائمة الدول في مدركات الفساد، بعد تراجعها من المرتبة ١١٩ عام ٢٠٠٦ إلى المرتبة ١٥٤ عام ٢٠٠٩، وظل مؤشر مدركات الفساد متدنيا جدا عند ٢,٢ درجة (تتراوح قيمة مؤشر مدركات الفساد بين (١٠-٠)[٣] .

(١) عبد الواحد الغفوري، أوضاع إدارة الحكم وأثرها في التنمية في اليمن، بحوث اقتصادية عربية، العدد ٦٥ شتاء ٢٠١٤، ص١٢٧، تتراوح درجة المؤشر بين سالب٢,٥ وموجب ٢,٥ وتمثل الدرجات السالبة وصولا إلى الدرجة -٢,٥ أسوأ الأوضاع بينما تمثل الدرجات الموجبة وصولا إلى درجة ٢,٥ الوضع الأمثل للمؤشر.

(٢) ادوار الدحداح، تحديات وآفاق إدارة الحكم في اليمن، بحث قدم خلال ندوة نظمها البنك الدولي، في صنعاء ٩- ١٠ إبريل ٢٠٠٥

(٣) المرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات ومؤسسة فريدريش ايبرت: الانتقال السياسي في اليمن وتداعياته الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية ٢٠١١-٢٠١٥، ص٦٩

المرحلة الانتقالية وتدابير المساءلة

لم يمهل الشارع اليمني نخبه السياسية، وقبل أن تنتهي مدة السنتين المتفق عليها بين المعارضة والحزب الحاكم لتمديد فترة الانتخابات البرلمانية، اندلعت انتفاضة ٢٠١١ مطالبة بإسقاط النظام، ليس فقط تحت تأثير ما سمي بأحداث الربيع العربي، فقد سبق ذلك بسنوات خروج الاحتجاجات الشعبية المستمرة في المحافظات الجنوبية منذ عام ٢٠٠٧.

سارعت دول مجلس التعاون الخليجي للتدخل لحل الأزمة اليمنية في ٢٠١١، وقدمت مبادرة وافق عليها طرفا النزاع، الحزب الحاكم (المؤتمر الشعبي العام) وأحزاب المعارضة (اللقاء المشترك)، ووقع الطرفان على المبادرة الخليجية في نوفمبر ٢٠١١، لتصبح المرجعية الرئيسية لإدارة الحكم في المرحلة الانتقالية.

بموجب المبادرة، وافق الرئيس السابق علي عبد الله صالح على التنحي عن الحكم، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة بمرشح توافقي وحيد هو نائب رئيس الجمهورية عبد ربه منصور هادي، مقابل منح الحصانة القانونية والقضائية للرئيس صالح ومن عملوا معه خلال فترة حكمه، وتضمنت المبادرة الخليجية عددا من التدابير التصحيحية الرامية إلى إعادة توازن السلطة وإخضاعها للمساءلة، ومن أبرزها عقد مؤتمر الحوار الوطني، تشكيل لجنة لإعادة هيكلة الجيش والأجهزة الأمنية، وتشكيل حكومة الوفاق الوطني مناصفة بين المؤتمر الشعبي العام ومكونات وأحزاب المعارضة (اللقاء المشترك)، على أن تتخذ الحكومة قراراتها بتوافق الآراء.

إضافة إلى ذلك، تم إصدار تعليمات قانونية وإدارية إلى جميع فروع القطاع الحكومي للالتزام الفوري بمعايير الحكم الرشيد وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، ولكن على الصعيد العملي لم تكن عملية إعادة هيكلة الجيش والقطاع الأمني ملتزمة بمعايير الشفافية والمساءلة، لاسيما وأن المؤسستين العسكرية والأمنية بؤرتان رئيسيتان للفساد والمحسوبية.

قدم مؤتمر الحوار الوطني الشامل إطارا للمشاركة السياسية يربط العملية الانتقالية بالمساءلة المجتمعية لكل المكونات السياسية والاجتماعية، كما قدم إطارا لتطبيق

المساءلة المجتمعية في كل القضايا المحددة في جدول أعمال المؤتمر، وهي: القضية الجنوبية، قضية صعدة، القضايا ذات البعد الوطني والمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية، بناء الدولة، الحكم الرشيد، أسس بناء الجيش والأمن، استقلالية الهيئات ذات الخصوصية، الحقوق والحريات، والتنمية الشاملة والمتكاملة والمستدامة.

الموارد الريعية والمساءلة علاقة سلبية

كانت عائدات النفط والغاز تشكل أكبر نسبة من الناتج المحلي، و تمثل المصدر الرئيسي لاحتياطي النقد الأجنبي في اليمن. وفي الوقت الراهن توقف تصدير النفط وتعد تحويلات المغتربين والمساعدات الدولية المصدر الأهم للعملة الأجنبية، وشكلت صادرات النفط والغاز حوالي ٨٥ في المائة من الصادرات، وحوالي ٦٠ إلى ٧٠ في المائة من العائدات الحكومية حتى عام ٢٠١٠، وظل الاقتصاد اليمني يعتمد في استمراره على الموارد الخارجية الريعية التي تعتبر العامل الرئيسي لتعاظم الفساد وتقويض المساءلة المجتمعية في اليمن، حيث تتجلى أهم مظاهر الفساد في الجمع بين السلطة السياسية والهيمنة الاقتصادية لفئة قليلة تسيطر على هذا الريع، وتقوم هذه الفئة بدور الوسيط بإعادة استخدام وتوزيع الثروة بأشكال وطرق مختلفة.

ينشأ الريع من سياسة الإنفاق العام للدولة، وعبر إرساء مناقصات المشاريع الحكومية وخصوصا الكبيرة لشركات أو مؤسسات تملكها أو تشارك فيها قيادات في الدولة أو أقاربها، دون مراعاة لتضارب المصالح، ويشكل كذلك توزيع أراضي الدولة والعقارات والسيارات ريعا اقتصاديا ووسيلة فعالة للثراء واستمالة الولاءات[٤] ، ولا يوجد للنفط والغاز سجل قوي بشأن المساءلة، فقد كانت المنافسة الاقتصادية في حقبة الرئيس السابق، صالح، أكثر تجليا في صناعة النفط والغاز ودار الفساد بقطاع النفط عن طريق تخصيص عقود الخدمات وصفقات الاستيراد والتصدير، وخصص النظام السابق حصصا من وقود الدولة المخفض السعر لمقربيه وحلفائه السياسيين، الذين كانت لهم حرية بيعها لتجار جملة محليين بفوارق كبيرة أو المتاجرة بحصصهم في الخارج بأسعار السوق العالمية، وكانت المؤسسة الاقتصادية اليمنية التابعة للجيش من أكبر المستفيدين من هذا النظام، فانتشر الفساد المرتبط بالنفط داخل الجيش، حيث استفاد كبار الضباط مباشرة من الوقود المخصص لوحداتهم واستخدموا البنية التحتية للنقل العسكري لنقله داخل اليمن وإلى الأسواق الأجنبية[٥] .

(٤) المرصد الاقتصادي ومؤسسة فريدريش ايبرت، مرجع سابق، ص٦٦

(٥) تشاتام هاوس، مرجع سابق، ص١٤

تبنت الحكومة اليمنية سياسات إصلاحية لتنمية الموارد غير النفطية، تحت ضغط المانحين والبنك الدولي، لكن هذه السياسات فشلت، ويرجع فشلها إلى طبيعة الدولة الريعية التي تميل إلى الاستغناء عن الموارد غير الريعية، ضدا على متطلبات الالتزام بالعقد الاجتماعي بين الحكام والمواطنين، وارتباط شرعية النظام السياسي بحصوله على أصوات المواطنين في الانتخابات من ناحية، وعلى ثقة المواطنين ورضاهم عن أدائه وما يقدمه من خدمات، فمن المهم أن يحرص النظام على الاستجابة لمطالب المواطنين ومكافحة الفساد، وإلا تعرض للسقوط.

تشير وثيقة مشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الرابعة للتخفيف من الفقر (٢٠١١-٢٠١٥) إلى عدم تمكن السياسة المالية من توسيع قاعدة الموارد العامة غير النفطية خلال الفترة (٢٠٠١-٢٠١٠)، وهناك اتفاق متزايد في الآراء على أن زيادة تعبئة الموارد المحلية يمكنها تعزيز المساءلة، لا سيما إذا ارتبطت هذه الجهود بتقديم سلع النفع العام، وإذا احتاجت النخب الحاكمة إلى الاعتماد على قاعدة ضريبية واسعة، فإنها تقوم على الأرجح بإشراك المواطنين والنخب الأخرى في عمليات التفاوض على السياسات، وقد أظهرت دراسات تختبر فرضية أن المعونات الأجنبية والاقتصاد الريعي بشكل عام تقوض تعبئة الموارد المحلية، وجود ارتباط سلبي بين الاثنين مبدئيا[٦] .

استطاع نظام الرئيس السابق على عبد الله صالح الاستمرار لفترة طويلة بفضل اعتماده على الريع، وتوظيفه في كسب التأييد الشعبي، إذ كرس الخطاب السياسي ووسائل الإعلام الرسمية صورة أبوية لرأس النظام، له حق القوامة على المجتمع وعلى هذا الأخير واجب الطاعة لولي الأمر/ الأب بدون مساءلة، ووصل الأمر أن كانت خطابات الرئيس والمسئولين ووسائل الإعلام الرسمية تواجه المعارضة بالسؤال: ماذا فعلتم أنتم؟ وتسرد منجزات النظام الذي في عهده استخرج البترول والغاز، وتذكر المعارضة والمواطنين جميعا بالخدمات التي يقدمها النظام، وهكذا بدا أنه لا يحق لأحد أن يمارس مساءلة الحكومة، فالخدمات التي تقدمها هي عبارة عن عطايا ومنح وهبات تستحق الشكر من المستفيدين.

(٦) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٧، الحوكمة والقانون، ص٢٨

مع استناد نظام الرئيس صالح إلى توظيف عائدات النفط وشبكة المحسوبية لتقوية أركانه، كان انخفاض إنتاج النفط في الفترة الأخيرة هو العامل الأساسي في ضعف النظام إلى جانب عوامل وأحداث أخرى، دفعت أغلب المراقبين وكثيرا من اليمنيين إلى توقع نهاية وشيكة للنظام قبل انتفاضة ٢٠١١، حيث بدأ الصراع داخل النخبة الحاكمة على توزيع الحصص من الموارد، وظهرت بوادر النزاع قبل سنوات على مستوى الرأي العام، على سبيل المثال صرح أحد المشهورين بالفساد من أفراد النخبة الحاكمة متهما الرئيس صالح بالفساد، وعندما سئل صالح في مقابلة تلفزيونية عن سبب ذلك الاتهام من قبل شخص مقرب منه، قال "هذا يريد نصيبه من الكعكة"، ويمكن النظر إلى الأزمة التي تواجه اليمن اليوم على أنها ـ جزئيا على الأقل ـ تعبير عن نتائج ومضاعفات وتقلبات الاقتصاد الريعي، وعن قرب انهيار هذا النموذج الاقتصادي بسبب استنزاف الموارد التي تشكل مصدرا للريع من جهة، وتراجع الدعم الخارجي من جهة أخرى[٧] .

تحامل ضد الفقراء، وتحيز في تخصيص الموارد

لقد أتسم توزيع الموارد في ظل هذا الفساد بدرجة عالية من عدم الإنصاف، إذ أشار أحد التقارير الدولية، إلى أن الموارد المخصصة للمحليات في اليمن تميل إلى توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، وإلى أن النفقات الفعلية كذلك تعكس تحاملا ضد الفقراء، فالإنفاق الفعلي على غير الفقراء يساوى خمسة أضعاف ونصف ما ينفق على الفقراء، والأكثر من ذلك وجود تحيز واضح من قبل الحكومة المركزية ظهر في تخصيصها موارد أكثر لمحافظات أصغر من حيث عدد السكان الذين لديهم احتياجات أساسية غير محققة[٨] .

وبشكل عام تتبنى الدولة الريعية مثل اليمن سياسة إنفاق ينتج عنها سلوك ريعي يتجسد في الحصول على الريع بأي ثمن ومن أي مصدر من قبل أغلب السكان في الدولة الريعية، وهذا السلوك ضار بالمساءلة المجتمعية حيث تنتشر الرشوة والغش والتلاعب المالي والصفقات المشبوهة، وأيضا أصبح عقلية سائدة وحاكمة لمجمل

(٧) مركز الجزيرة للدراسات، الفاعلون غير الرسميين في اليمن أسباب التشكل وسبل المعالجة، سلسلة التقارير المعمقة (٣) مركز الجزيرة للدراسات، الدوحة- قطر، إبريل نيسان ٢٠١٠، ص٢٤

(٨) البنك الدولي، تقرير التحليل الاجتماعي(اليمن)١١يناير ٢٠٠٦، ص٤٤

النشاط والسلوك الاقتصادي في المجتمع، وتظهر صورة الدولة الريعية في ذهن بعض القبائل التي تعتمد على الارتزاق من الدولة باعتبار الدولة مصدر الثروة، بقول أحد شعراء القبائل:

"مانا قبيلي حد ولا حد دولتي أنا قبيلي من ملا كفي قروش"

وهناك أمثال شعبية تتداولها ألسنة القبائل الشمالية والشرقية في اليمن، التي يأبى الناس فيها العمل بالزراعة والمهن الأخرى، حيث تسود النظرة الدونية للمهن والاعتقاد بأن الرزق يأتي بدون عمل "ما رزق إلا من الله، وإلا من الدولة"، وفي هذه المناطق يحض المثل الشعبي على التمسك بالعمل مع الدولة من أجل الحصول على المال، ولا يطمح القبيلي لأكثر من حصوله على وظيفة عسكري مع الدولة، مقابل راتب شهري حسب المثل "اسحب سيف وجر معاش"، والمثل الآخر الذي ينصح الشخص بقبول أي شيء يأتي من الدولة "إذا أدت لك الدولة مرق لقيت طرفك"، والمثل الشعبي في هذا الإطار يلزم الشخص الذي يرتزق من الدولة أن يقاتل معها ويحمي مصالحها "من أكل من زاد الدولة حمل بندقيتها"، ومثل هذه العقلية لا تساند مساءلة المواطن للدولة.

بينما في المناطق اليمنية الأخرى (غير القبلية) التي يعتمد سكانها على الإنتاج الزراعي والعمل وتفرض الدولة عليهم الضرائب، تختلف صورة الدولة لديهم، حيث يقول المثل الشعبي: "من جباها حماها" أو "من حماها جباها" أي أن الذي يجبي الضرائب هو المسؤول عن الحماية وتوفير خدمة الأمن، وبتعبير آخر من يقدم الحماية له الحق في جباية الضرائب. ويعبر هذا المثل بصورة مبسطة عن المساءلة المتبادلة في إطار عقد اجتماعي، وفي هذه المناطق التي تعتمد على الإنتاج تكثر الأمثال الشعبية التي تنتقد رجال الحكم كالقضاة والفقهاء وتتهمهم بالفساد والرشوة، كما تحث الأمثال الشعبية في المناطق المنتجة على تجنب العمل مع الدولة، وتدعو إلى الزهد عن الوظائف الحكومية وتحض الناس على العمل المنتج في أملاكهم، من تلك الأمثال "خدمة المال يا زين الخدم، وخدمة الدولة تراعي للقم"، (جمع لقمه) أي أن الاشتغال في الزراعة أكرم للمرء من خدمة الدولة[٩] .

(٩) عبد الكريم قاسم سعيد، صورة الدولة في الأمثال الشعبية اليمنية، في كتاب صورة الدولة في التراث الشعبي اليمني، بيت التراث اليمني، صنعاء، ٢٠٠٧، الصفحات من ٧ إلى ١٣

مفهوم المساءلة المجتمعية

يعرف البنك الدولي المساءلة المجتمعية بأنها: "أسلوب إدارة يشرك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وغيرها من الأطراف الفاعلة غير الحكومية في محاسبة الحكومة عن قراراتها وأفعالها، ولاسيما فيما يتعلق باستخدام الموارد العامة وإدارتها، وهي وسيلة تدفع الحكومة إلى العمل بمزيد من الكفاءة من أجل مواطنيها بالسماح لهم بالتعبير عن آرائهم وإتاحة الفرص أمامهم، وذلك كي يعرضوا احتياجاتهم بوضوح ويراقبوا أفعال الحكومة، من صنع السياسات إلى شؤون المالية العامة وتقديم الخدمات العامة، ومن الإعراب عن رضائهم عن أدائها أو عدم رضائهم إلى اقتراح إجراءات تصحيحية" (١٠).

ويعرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة المساءلة المجتمعية بأنها: "شكل من أشكال المساءلة ينبثق عن أفعال المواطنين ومنظمات المجتمع المدني الرامية إلى مساءلة الحكومة، وكذلك الجهود المبذولة من الحكومة والأطراف الفاعلة الأخرى (وسائل الإعلام، القطاع ا لخاص، الجهات المانحة) لمساندة هذه الأفعال" (١١).

ركائز المساءلة المجتمعية

يوجد بعض الاختلاف بين الباحثين والممارسين حول مرتكزات المساءلة المجتمعية، لكن هؤلاء يتفقون على ثلاث ركائز رئيسية هي، الشفافية والمشاركة والمساءلة.

- **الشفافية:** وتعني إتاحة المعلومات للجمهور ووضوح القواعد الحكومية واللوائح التنظيمية والقرارات، وهي الأساس الذي يقوم عليه كل من المساءلة والمشاركة، **وهناك ثلاثة أبعاد للشفافية وهي:**

(١) الإفصاح عن المعلومات (درجة شفافية الحكومة فيما يتعلق على سبيل المثال، بالموازنة والإنفاق والبرامج). الخ

---

(١٠) البنك الدولي، مساندة المساءلة المجتمعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.. دروس مستفادة من التحولات السياسية والاقتصادية السابقة، نوفمبر ٢٠١١، ص١٢

(١١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين الخدمات، وثيقة معلومات أساسية فعاليات التدريب الإقليمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية، القاهرة-مصر ٣-٥أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٠، ص٦

(٢) إزالة الغموض عن المعلومات (تعزيز مستوى وعي المواطنين وفهمهم للقوانين، والحقوق والموازنات والسياسات إلخ).

(٣) نشر المعلومات على الجمهور (يرتبط نشر المعلومات على سبيل المثال، بقضايا الإدارة العامة والإجراءات والماليات والقوانين، إلخ)، وينبغي أن تساند الحكومة هذه الإجراءات باعتماد سياسات ووسائل تتيح حرية المعلومات وسن تشريعات تكفل حرية تداول المعلومات[١٢] .

- **المشاركة:** هي المرتكز الأساسي الذي يميز المساءلة المجتمعية عن آليات المساءلة التقليدية، باعتبار المساءلة المجتمعية منهجا يهدف لبناء المساءلة التي ترتكز على إشراك المواطنين و/أو منظمات المجتمع المدني في طلب المساءلة، وتعني المشاركة أن يكون للمواطن تأثير في القرارات والسياسات والموازنات والأنشطة الحكومية التي تؤثر عليه، وبمعنى آخر هي إشراك المواطنين في تحديد احتياجاتهم وأولوياتهم من ناحية، وتمثيلهم وإشراكهم في صنع القرارات والسياسات وتقييم أداء الهيئات المحلية من ناحية أخرى، مما يساعد الحكومة على تقديم الخدمات وتحسينها.
- **المساءلة:** يمكن تعريف المساءلة بوصفها التزام القائمين على السلطة بالخضوع للمساءلة أو تحمل المسؤولية عن أفعالهم، بما في ذلك المسؤولون في الحكومة والشركات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني، ويمكن مساءلة هؤلاء القائمين على السلطة عن كل من: (١) مسلكهم، من حيث ضرورة امتثالهم للقانون وعدم إساءة استخدام سلطتهم؛ (٢) أدائهم، من حيث ضرورة قيامهم على خدمة المصلحة العامة بأسلوب يتسم بالكفاءة والفعالية والنزاهة، وبالمقابل فالناس لهم حقوق وعليهم مسؤوليات، بما في ذلك الحق في الحصول على المعلومات، والحق في التنظيم، والحق في الحصول على الخدمات مع الالتزام بمسؤولياتهم بوصفهم مواطنين[١٣] .

وتُفهَم المساءلة على أنها طبيعة العلاقة بين أصحاب الحقوق والمكلفون بالواجبات، فالعلاقة الخاضعة للمساءلة هي علاقة يلتزم فيها المكلفون بالواجبات(قادة، إدارات حكومية ،مديرون، مقدمو خدمات) بتحمل مسؤولية وتبعات أفعالهم، بينما يكون

(١٢) البنك الدولي، مساندة المساءلة المجتمعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق، ص١٢

(١٣) البنك الدولي، الفصل الثاني ماذا تعني المساءلة المجتمعية بالنسبة للبنك الدولي، الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية، ص٦

بمقدور أصحاب الحقوق (مواطنون أو عملاء) مساءلة هؤلاء المكلفين بالواجبات عن طريق ممارسة المشاركة بالرأي[١٤] .

أهمية المساءلة المجتمعية

هناك منافع عدة تؤكد على أهمية المساءلة المجتمعية يمكن إجمالها في ثلاثة محاور رئيسية هي:

تحسين الإدارة العامة الرشيدة:

تعد مساءلة المسؤولين والموظفين العموميين حجر الأساس للحكم الرشيد والديمقراطية، فآليات المساءلة المجتمعية تسمح للمواطنين بالتعبير عن احتياجاتهم، والمشاركة في القرارات والسياسات، ومراقبة أداء الحكومة، والوصول إلى المعلومات، وتعزيز الشفافية وكشف سوء تصرف المسؤولين والموظفين العموميين، وإخضاعهم للمساءلة والمحاسبة، وتصبح هذه الممارسات أدوات فعالة لمكافحة الفساد وتحسين عمل الحكومة.

زيادة فعالية التنمية (تحسين السياسات والخدمات العامة):

تساهم المساءلة المجتمعية في زيادة فعالية التنمية من خلال تحسين تقديم الخدمات ورسم السياسات العامة، فعن طريق تحسين معلومات المواطنين وقدرتهم على التعبير وتقديم حوافز تشجيعية للمساءلة من القاعدة إلى القمة، وخلق آليات للمشاركة في الرقابة والحوار والتفاوض بين المواطنين، يمكن أن تقدم آليات المساءلة المجتمعية مساهمة مهمة في تصميم السياسات الجيدة وتحسين الخدمات العامة.

تمكين المواطنين من أسباب القوة:

يمكن لمبادرات المساءلة المجتمعية أن تسهم في التمكين من أسباب القوة وخاصة بالنسبة للفقراء، باعتبار المساءلة مكونا أساسيا في التمكين من أسباب القوة وتقليص الفقر، وتحقيق التنمية المستدامة، من خلال تقديم المعلومات الهامة عن الحقوق والمستحقات وتعزيز الصوت المسموع للمواطنين ونفوذهم مقابل الحكومة، وتخدم

(١٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المشاركة بالرأي والمساءلة من اجل تحسين تقديم الخدمات، مرجع سابق، ص٥

مبادرات المساءلة المجتمعية في تعزيز هذين المحددين الرئيسيين للتمكين، ويمكن لمبادرات المساءلة المجتمعية أن تسهم في منح أسباب القوة للفئات الاجتماعية التي تعاني من نقص التمثيل في المؤسسات السياسية الرسمية مثل النساء والشباب والفقراء[١٥]

إطار ممارسة المساءلة المجتمعية (الآليات والأدوات)

يمكن ممارسة المساءلة المجتمعية من قبل مجموعة من الأطراف الفاعلة (المواطنون، منظمات المجتمع المدني، المجتمعات المحلية، وسائل الإعلام، البرلمانيون، الهيئات الحكومية)، وتطبق المساءلة المجتمعية في أربعة مجالات باستخدام مجموعة متنوعة من الآليات والأدوات، وفيما يلي أمثلة لممارسات المساءلة المجتمعية:

- المشاركة في وضع السياسات والخطط، عن طريق حوار أصحاب المصلحة، التصويت والاقتراع، جلسات الاستماع، المؤتمرات وحلقات النقاش.

- أعمال المساءلة المجتمعية المرتبطة بالميزانيات والمصروفات، عن طريق، الموازنات التشاركية، التدقيق والمحاسبة المجتمعية، موازنة المواطن، تتبع الإنفاق العام، نشر الميزانيات في المواقع الالكترونية للشفافية.

- المساءلة المجتمعية في متابعة وتقييم الخدمات العامة، من خلال جلسات الاستماع، بطاقات استقصاء آراء المواطنين، بطاقات تقييم النتائج المجتمعية، استطلاع الرأي العام.

- الرقابة العامة، عن طريق لجان مراقبة وإدارة الخدمات من قبل المجتمع المدني واللجان المحلية، والشكاوى.

(١٥) .البنك الدولي، الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية، مرجع سابق، ص١٠

المساءلة المجتمعية من خلال الشبكات وعلاقات الشراكة (التجسير بين أطراف المساءلة)

يمكن للشبكات وعلاقات الشراكة أن تساعد في إزالة الحواجز وإفساح المجال للحوار بين المعنيين بالمساءلة المجتمعية، وربط جماعات الممارسين بالمعارف وتبادل الخبرات والتعلم. ويساعد هذا النهج على رفع مستوى الوعي بمفاهيم الشفافية والمساءلة المجتمعية وبناء قدرات منظمات المجتمع المدني وموظفي الحكومة والمجالس المحلية وأجهزة الإعلام والقطاع الخاص، فضلا عن تخفيض الكلف، إذ يمكن للأطراف أن تساهم بالموارد، وتعزز الشراكة والإحساس بالملكية والمسؤولية لدى التنفيذ، وتعمل على منع الخلافات بين الفئات المختلفة، وتعزز ثقة الجمهور بالمؤسسات الحكومية.

وثائق الالتزامات المتبادلة، والآليات المؤسسية

تستخدم أطراف الشراكة والشبكات أشكالا مختلفة للشراكة، تتمحور حول ركيزتين: وضع وثائق السياسات بغرض التعاون والآليات المؤسسية للتنفيذ، ومن الممكن أن تأخذ وثائق السياسات وآليات التنفيذ أشكالا مختلفة حسب محتواها والأهداف التي تسعى لتحقيقها، وفي اليمن اتخذت وثائق السياسات ثلاثة أشكال:

- **وثائق ثنائية:** تعمل على تحديد أهداف ومبادئ التعاون والشراكة والدور الذي يضطلع به كل طرف، مثل إطار المساءلة المتبادلة بين الحكومة اليمنية والمانحين، وإطار الشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني اليمنية، ومذكرة التفاهم بين الحكومة والقطاع الخاص.

- **وثائق أحادية الجانب** (تسمى الاستراتيجيات، أو مبادئ العمل، أو مدونات السلوك التشاركي)، وتعبر عن الالتزامات من جانب واحد بحيث يمكن أن تعمل الحكومة أو إحدى الوزارات على تبنيها.

- **وثائق شبكات متعددة الأطراف**، ويعمل المانحون والمنظمات الدولية في اليمن وفقا لاستراتيجيات الشراكة متعددة الأطراف[١٦].

(١٦) استفادت الدراسة في هذا الجزء من تقرير حول نماذج لتعزيز التعاون بين المجتمع المدني السلطات العامة، صدر عن ثلاث منظمات دولية، الوكالة الامريكية للتنمية USAID، والمركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني ICNL، وECNL)

بناء على الدروس المستفادة من تجارب عالمية يمكن اعتبار العناصر التالية أساسا للتنفيذ الناجح لوثائق التعاون وعلاقات الشراكة :

١. وضع الوثيقة من خلال عملية تشاركية: إن العملية التشاركية تضمن استجابة الوثيقة للحاجات والأولويات الحقيقية، كذلك يشعر المعنيون بملكيتها ويتحملون مسئولية تنفيذ الالتزامات التي تنص عليها، وقد بينت وثيقة إطار الشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني اليمنية، النهج التشاركي الذي اتبع في إعدادها، من خلال تشكيل لجنة للصياغة من الطرفين واستخدام الاستبيان والمقابلات وورش عمل مشتركة، علاوة على تحديد الأولويات ومجالات الشراكة، بناء على دراسة ميدانية لرسم خارطة منظمات المجتمع المدني في اليمن وتقييم قدراتها والتي نفذت بدعم من البنك الدولي في عام ٢٠١٣. كذلك وقعت وثيقة التفاهم بين الحكومة اليمنية، وتمثلها وزارة التخطيط، والقطاع الخاص ممثلا باتحاد الغرف التجارية، وقد تم إنجاز الوثيقتين كجزء من التزامات الحكومة اليمنية التي وردت في إطار المساءلة المتبادلة بين الحكومة اليمنية والمانحين، وهذا الإطار نفسه أنشئ بناء على تقدير المانحين للحاجات والأولويات وشروطهم للإصلاحات التي ينبغي على الحكومة اليمنية القيام بها، مقابل حصولها على المساعدات الخارجية التي تعهد بها المانحون، أي أن هذه الاستجابة تقوم على نوع من المساءلة الخارجية تفرضها ديناميكيات التغيير من الخارج، وفاعلية السياسات لا يمكن رؤيتها من منظور فني باستخدام أدوات المنهج التشاركي في صياغة الوثيقة فقط، فمن الضروري أيضا مراعاة العملية التي تساوم من خلالها الأطراف الفاعلة على تصمم السياسات وتنفيذها، ويعد اتساق واستمرارية السياسات مع مرور الوقت (الالتزام)، وتوافق الاعتقادات والأفضليات (التنسيق)، والامتثال الطوعي وغياب الانتفاع دون مقابل (التعاون)، وظائف مؤسسية رئيسية تؤثر على مدى فاعلية السياسات[١٧] .

٢. ينبغي أخذ قضايا التنفيذ بعين الاعتبار في مرحلة مبكرة من عملية الصياغة، فمن شأن هذا أن يضمن وضوح المسؤوليات والأدوار التي تفرضها الوثيقة، وأن تكون واقعية وموقوتة زمنيا، وتحديد المبالغ المالية والجدول الزمني، وقد تضمنت الوثائق

(١٧) البنك الدولي، الحوكمة والقانون، مرجع سابق، ص٣٠

والسياسات المذكورة في الفقرة السابقة كل هذه الأمور، لكن تطبيقها أصبح صعبا بسبب الحرب القائمة في اليمن، وعلى سبيل المثال، تأخر إنشاء الجهاز التنفيذي لإطار المساءلة المتبادلة قرابة عام عن الموعد المتفق عليه لإنشائه، وبقيت خطة العمل في وثيقة الشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني حبرا على ورق، فلم تنفذ خلال الفترة المحددة لها (٢٠١٤-٢٠١٥)، ونفس الوضع بالنسبة لتنفيذ مذكرة التفاهم بين الحكومة والقطاع الخاص.

٣. وضع خطط المتابعة والتقييم: أصبح من بديهيات التنفيذ الناجح والمسؤول للسياسات، وضع خطة للمراقبة والتقييم، بحيث تستطيع الأطراف تقييم التنفيذ بشكل دوري وإجراء التغييرات والتعديلات اللازمة للتأكد من أن الالتزامات موضوعة في نصابها.

أما بالنسبة لآليات تنفيذ اتفاقات واستراتيجيات الشراكات في اليمن، فقد تم إنشاء (الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين ودعم سياسات الإصلاحات) لتنفيذ إطار المساءلة المتبادلة بين الحكومة اليمنية والمانحين، بينما تعثر إنشاء المجلس الأعلى للشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني اليمني، الذي نصت عليه وثيقة الشراكة بين الطرفين، ونفس الوضع بالنسبة لإنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي المتفق على إنشائه في مذكرة التفاهم بين الحكومة والقطاع الخاص، وإن كان هناك وحدات في بعض المؤسسات الحكومية للشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني، وتبنت بعض منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية إنشاء وحدات خاصة بالشراكة، كما تبنت بعض المؤسسات والهيئات الحكومية إنشاء وحدات خاصة للتنسيق والتعاون مع منظمات المجتمع المدني مثل:

إطار المساءلة المتبادلة بين الحكومة اليمنية والمانحين

خرج مؤتمر المانحين (كتلة أصدقاء اليمن)، المنعقد في العاصمة السعودية الرياض في سبتمبر ٢٠١٢، باتفاق بين الحكومة اليمنية والمانحين على إطار المساءلة المتبادلة، وبحسب إيضاحات المدير القطري للبنك الدولي في اليمن[١٨] ، فقد حدد إطار المساءلة المتبادلة الالتزامات من جانب حكومة الوفاق الوطني ومن جانب

(١٨) وائل زفوت، ما الذي حققه بالفعل مؤتمر المانحين في الرياض، http://blogs.worldbank.org

مجتمع المانحين خلال المرحلة الانتقالية، وقدمت الحكومة العديد من الالتزامات، وتحديدا في مجال الحكم الرشيد ومكافحة الفساد، والشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني، فقد التزمت الحكومة اليمنية بتنفيذ سلسلة من الإصلاحات لتحسين الحوكمة وسيادة القانون وتلبية الاحتياجات الإنسانية وتوفير الخدمات، والالتزام بموازنة متفق عليها، وخطة استثمار تهدف إلى توليد فرص عمل (خاصة للشباب والنساء)، كما التزمت الحكومة باتخاذ الخطوات اللازمة للتحقيق مع كبار المسئولين المتورطين في قضايا الفساد، وكما هو معلوم، فإن الإجراءات القائمة تتطلب موافقة ثلثي أعضاء البرلمان أو رئيس الجمهورية للشروع في التحقيق مع أي مسؤول بدرجة نائب وزير فما فوق، لذلك فقد التزمت الحكومة بإنشاء محكمة خاصة لتسريع محاكمة قضايا الفساد، وضمان صدور أحكام بحق الأشخاص المدانين فيها.

وفيما يتعلق بالقطاع الخاص، فقد التزمت الحكومة في إطار المساءلة المتبادلة بتحسين بيئة الأعمال لتسهيل عملية تسجيل الشركات والمشاريع الصغيرة، وذلك من خلال إلغاء الروتين والممارسات الاحتكارية، كما أن الحكومة سوف تعمل أيضا على تسريع إنجاز القوانين الجديدة الهامة بشأن الشراكة بين القطاع العام والخاص في مجال البنية التحتية (مثل بناء محطات توليد الكهرباء والأنفاق والمطارات، والمناطق الاقتصادية الخاصة) وتقديمها إلى البرلمان، فأول قانون، إذا ما تم تنفيذه بنجاح، سوف يخفف بعض الضغط على ميزانية الحكومة وسيسمح بزيادة الإنفاق العام على الاحتياجات الاجتماعية، مثل الصحة والتعليم وشبكات الضمان الاجتماعي، مع ضمان أن يتم بناء المرافق الحيوية في البنية التحتية بسرعة وشفافية، أما القانون الثاني فسوف يعمل على جذب الاستثمارات في قطاع الصناعة والتي من شأنها خلق فرص العمل المطلوبة بشكل عاجل.

وفيما يتعلق بالشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني، ألزم إطار المساءلة المتبادلة الحكومة، بتحقيق الأهداف الآتية: (ا) تعزيز ثقافة المشاركة الشعبية، وتعزيز مبادئ الديمقراطية؛) ب (بناء قدرات منظمات المجتمع المدني وتحسين كفاءتها المهنية، لتمكينها من المشاركة الفعالة في الشراكة من خلال: (١) إنشاء مجلس لمراجعة

القوانين واللوائح ذات العلاقة بمنظمات المجتمع المدني والتوصية بأحكام جديدة؛ (٢) إشراك منظمات المجتمع المدني في صنع السياسات؛ (٣) بناء القدرات الفنية والمهنية لمنظمات المجتمع المدني.

وتضمن إطار المساءلة المتبادلة إنشاء (الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين ودعم سياسات الإصلاحات)، ليتولى الإشراف على تنفيذ إطار المساءلة المتبادلة، وضمان الإنفاق العام للأموال المتعهدة وسد منافذ الفساد، إلا أن تشكيل الجهاز التنفيذي قد تأخر حتى نهاية العام ٢٠١٣، بسبب السياسات الحكومية الداخلية والخلافات التي نشأت بين المانحين والحكومة. وكان من بين الأفكار التي شجعت على إنشاء هذا المكتب التنفيذي الجديد فكرة مؤداها أن بوسعه تجنب العقبات المتمثلة بقلة الإمكانيات وفساد الممارسات، ليقوم بالإشراف على المشاريع من البداية إلى النهاية ورفع التقارير الدورية بهذا الشأن إلى مجلس إدارة يتكون من أعضاء من مجلس الوزراء والمانحين، بيد أن الجانب الحكومي شكل جبهة ضغط ضد إشراف الجهاز على التنفيذ وصرف الأموال بحجة أنها ستضعف قدرات الحكومة، وهي نقطة أيدها صندوق النقد الدولي.

في النهاية أسندت المسؤولية عن تنفيذ إطار المساءلة المتبادلة إلى الجهاز التنفيذي، فيما أعطيت مهام التخطيط والتنفيذ للوزارات المباشرة[١٩] ، وقد تمثل الهدف العام من إنشاء الجهاز التنفيذي، في العمل مع الجهات الحكومية المختلفة على تسريع مستويات استيعاب التمويلات الخارجية وتسريع تنفيذ المشاريع التنموية، وعلى وجه الخصوص: تجاوز العوائق الإدارية والبيروقراطية والقانونية وضعف القدرات البشرية لدى الجهات المعنية بتنفيذ المشاريع، وتعزيز عملية المتابعة والتقييم للمشاريع المنفذة وضمان التزامها بالمعايير الفنية والزمنية والمادية، وتحسين قدرة الحكومة على الاستفادة من الدعم الفني المقدم من قبل المانحين، عبر الاستشارات والخبرات وبناء القدرات.

(١٩) تشاتام هاوس، مرجع سابق، ص ٢٦.

إطار الشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني اليمنية

في سبتمبر ٢٠١٣، بعد مضي عام على توقيع إطار المساءلة المتبادلة بين الحكومة اليمنية والمانحين في مؤتمر الرياض (سبتمبر ٢٠١٢)، اعتمد مجلس الوزراء وثيقة (الشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني اليمنية)، مستعينة في إعداد هذه الوثيقة بالخبرات التقنية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وفق منهج تشاركي، تمثل في تشكيل فريق عمل لإعداد النسخة الأولية من إطار الشراكة، الذي تكون من ٢٥ عضوا من ممثلي الجهات الحكومية المعنية: (مكتب رئاسة الجمهورية، رئاسة الوزراء، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الشئون الاجتماعية والعمل)، ومن منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية العاملة في اليمن، وخبراء دوليين ومحليين، وتم توزيع استبيان لاستقصاء آراء عدد ٣٠ منظمة من منظمات المجتمع المدني والأجهزة الحكومية، وإجراء مقابلات مع ٢٠ شخصية قيادية من الجانبين، وتنظيم ورشتي عمل في كل من صنعاء وعدن، ونصت الوثيقة على أربعة أهداف:

١. توفير إطار عمل لمنظمات المجتمع المدني كشريك فاعل للحكومة، وبناء جسور الثقة بين الطرفين.

٢. الارتقاء بمستوى صنع وتنفيذ وتقييم السياسات والبرامج وتقديم الخدمات العامة، بما يلبي احتياجات المجتمع ويحقق أهداف التنمية الشاملة المستدامة.

٣. تعزيز المشاركة المجتمعية داخل المجتمع، وفقا لقيم الديمقراطية.

٤. بناء قدرات منظمات المجتمع المدني والارتقاء بمستواها، بما يؤهلها للقيام بالدور المنوط بها في إطار الشراكة.

وحددت وثيقة الإطار مجالات الشراكة، وتشمل: الشباب، تمكين المرأة، الحد من الفقر، الصحة، تنمية البيئة، حقوق الإنسان، الفئات الضعيفة، الإغاثة الإنسانية واللاجئين والنازحين، والحكم الجيد.

كما حددت الوثيقة مبادئ الشراكة، وهي: الشراكة المتبادلة، الشفافية، المساءلة، مشاركة الرقابة، الاستقلالية، الموضوعية والحيادية، والاستدامة.

وفي الجانب المؤسسي، نصت الوثيقة على إنشاء المجلس الأعلى للشراكة، كهيئة مستقلة يتم انتخابها على أساس معايير متفق عليها، وبنسبة٤٠٪ من ممثلي الحكومة و٦٠٪ من ممثلي منظمات المجتمع المدني، ويراعى فيها التمثيل القطاعي والنوعي والجغرافي، وفي يناير ٢٠١٤، أصدر وزير التخطيط والتعاون الدولي قرارا وزاريا بإنشاء لجنة فنية تحضيرية تضم ممثلين عن الوزارات المعنية ومنظمات المجتمع المدني، لإعداد اللائحة التنظيمية للمجلس الأعلى للشراكة وإنشاء المجلس في نفس الوقت، إلا أن مخرجات الحوار الوطني نصت على أن يصدر قانون بتشكيل كل هيئة مستقلة، يحدد اختصاصاتها ونظام عملها ومعايير الاختيار وأسلوب الترشيح، ولهذا تأجل إنشاء المجلس الأعلى للشراكة حتى صدور القانون، وقامت اللجنة الفنية التحضيرية بصياغة مشروع قانون الإنشاء ومراجعته مع خبير قانوني ثم أحالت مسودة المشروع إلى الحكومة، ولكن لم يصدر القانون حتى الآن بسبب الحرب التي تمر بها اليمن[٢٠] .

وهناك وحدات للتنسيق مع المجتمع المدني في بعض الوزارات والمؤسسات الحكومية، مثل:

- دائرة المجتمع المدني وحقوق الإنسان في مجلس الوزراء: تتولى هذه الدائرة مجموعةً من المهام المتصلة بحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني، ومن بين تلك المهام متابعة قضايا حقوق الإنسان والتقارير التي تصدرها المنظمات المحلية والإقليمية والدولية، ورفع التقارير والملخصات بشأنها، ومتابعة الجهات ذات العلاقة عن مستوى تنفيذها وأوامر مجلس الوزراء ذات الصلة ورفع التقارير بشأنها، ورفع التصورات الهادفة إلى تطوير منظمات المجتمع المدني وتفعيل دورها.

- الإدارة العامة لمنظمات وشؤون المجتمع المدني بوزارة حقوق الإنسان: تتولَّى هذه الإدارة تنفيذ مجموعة من المهام المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني وحقوق المرأة والطفل التي تتطابق في كثير منها مع ما تنص عليه طرائق عمل المؤسسات الوطنية المشار إليها في مبادئ باريس التي أكدت دور المؤسسة الوطنية في تعزيز التعاون مع المنظمات غير الحكومية، التي تكرس نفسها لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها،

(٢٠) الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين ودعم سياسات الإصلاحات، تقرير (يناير ٢٠١٤- مارس ٢٠١٥، ص ١٥

وتعمل هذه الإدارة على تطبيق ذلك من خلال التنسيق مع منظمات ومؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال حقوق الإنسان، لبحث مجالات التعاون معها بما يخدم قضايا حقوق الإنسان، والعمل معها بهدف خلق شراكة في مجال النشاطات والبرامج الهادفة إلى تنمية الوعي الحقوقي وتطوير المجالات المرتبطة بحقوق الإنسان، والتنسيق مع الجهات المعنية بحقوق المرأة والطفل بهدف تعزيز الشراكة وتأمين الحقوق المكفولة.

- قطاع المجتمع المدني في الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد: حيث أكد القانون اليمني رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦م، بشأن مكافحة الفساد على أهمية شراكة المجتمع المدني، وضرورة دعمه من الجهات الرسمية ليقوم بدوره الفاعل في تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة في المجتمع، وبالتوافق مع المادة (١٣) من الاتفاقية الدولية الخاصة بمكافحة الفساد الصادرة عن الأمم المتحدة، التي تؤكد على شراكة المجتمع المدني ودوره الريادي في هذا المجال.

■ الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

بدأت الحكومة منذ عام ٢٠٠٨ بصياغة قانون للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفي مؤتمر الرياض للمانحين في سبتمبر ٢٠١٢، أكدت الحكومة التزامها باستكمال إعداد قانون الشراكة وتقديمه إلى مجلس النواب لإقراره، لهذا الغرض تشكلت لجنة مشتركة من الجهات الحكومية والقطاع الخاص لصياغة القانون مستعينة باستشاري قانوني، وعند انتهاء اللجنة من عملها أرسلت مشروع القانون إلى مجلس النواب الذي ناقشه في٢٠ أكتوبر ٢٠١٤، وتم رفضه من قبل النواب، وأرسلت مبررات رفضه إلى وزارة التخطيط في ١١ نوفمبر ٢٠١٤.

في نفس الوقت وقع القطاع الخاص والحكومة اليمنية مذكرة تفاهم في واشنطن للبدء في آليات حوار بين الجانبين، وذلك في ختام مؤتمر "إشراك القطاع الخاص في تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة" في ١٨ نوفمبر ٢٠١٤، والذي نظمه مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتنسيق مع مركز المشروعات الدولية الخاصة في العاصمة الأمريكية، حددت المذكرة الغرض الرئيسي، وهو دعم كل من الحكومة

والقطاع الخاص في تحديد مسار واضح لإشراك القطاع الخاص في النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة بحسب مخرجات مؤتمر الحوار الوطني الذي انتهى في ٢٥ يناير ٢٠١٤، وبحسب متطلبات (اتفاق السلم والشراكة) الذي وقعت عليه غالبية الأحزاب والمكونات السياسية في ٢١ سبتمبر ٢٠١٤.

تلزم المذكرة القطاع الخاص بتنفيذ مبادرات تتعلق بحوكمة القطاع والتزامه بالمسؤولية الاجتماعية وخاصة في مجال البيئة والعمل، وهي: أ- على القطاع الخاص أن يعلن التزامه بالمسئوليات الاجتماعية الملقاة على عاتقه وخاصة في مجال الحفاظ على البيئة، وتشغيل العمالة اليمنية وخاصة الشباب والنساء، والمساهمة في تأهيلها، وكذلك بدعم الحكومة ومساندتها في تعزيز الأمن الذي هو شرط ضروري للاستثمار وبسط سلطة القانون؛ ب- على القطاع الخاص أن يستكمل وبصورة عاجلة بنيته المؤسسية الممثلة له ويعمل على إصلاح هياكلها التنظيمية والإدارية والفنية ويرقى بها إلى المستوى الرفيع الذي يمكنه من الانخراط في شراكة متكافئة وفعالة مع الحكومة، وألزمت المذكرة مجلس الوزراء بأن يطلب من القطاع الخاص تسمية ممثليه في المجلس الاقتصادي والاجتماعي وبنسبة لا تقل عن ٥٠٪ من أعضاء المجلس، وبشأن مصفوفة الإصلاحات، قضت مذكرة التفاهم بأن يتم استكمال ووضع اللمسات الأخيرة على مصفوفة الإصلاحات المشتركة مع بداية الربع الأول من العام ٢٠١٥.

الحكومة (إتاحة المعلومات)

تمثل حرية الحصول على المعلومات إحدى اللبنات الأساسية في المساءلة المجتمعية، وإحدى الممارسات المسبقة من جانب الحكومة في تحقيق المساءلة المجتمعية، حيث اعتمدت الحكومة في إدارة المعلومات والتعبير عن الرأي على قانون الصحافة والمطبوعات رقم (٢٥) لعام ١٩٩٠، وقد احتوى القانون على مواد تسمح بحرية النشر فيما يتعلق بالشؤون الحكومية والمسؤولين الحكوميين المتورطين في الفساد، لكن هذه المواد لا تطبق في الواقع بشكل جيد، علاوة على أن القانون من جانب آخر، يفرض قيودا على حرية التعبير ويوفر المجال لإمكانية سجن الصحفيين، وتحتوي المادة ١٠٣ من القانون قائمة من المحظورات، وخلال المرحلة الانتقالية (يوليو ٢٠١٢) أصدرت اليمن قانون حق الحصول على المعلومات، ولكن لم يتم تفعيل القانون في الظروف الحالية.

الشفافية والمساءلة في الموازنة والإنفاق العام

تعد شفافية الموازنة العامة عاملا أساسيا لتعزيز المساءلة المجتمعية، إذ يتمكن المواطنون من معرفة كيفية إدارة الدولة للموارد المالية، ومدى كفاءة الإنفاق العام طبقا للاحتياجات الفعلية، وبالتالي يستخدم المواطنون والمجتمع المدني معلومات الموازنة لتتبع مسار الإنفاق العام وكشف الفساد، وفيما يتعلق بشفافية الموازنة في اليمن، اتخذت الحكومة بعض الإجراءات لتفعيل شفافية الموازنة، لكنها لم تحقق قدرا من النجاح في معالجة الأسباب الرئيسية لهشاشة الميزانية وضعف الشفافية، وأهم تلك الأسباب:

اعتماد الميزانية بصورة رئيسية على الموارد الريعية من النفط والغاز والمساعدات الخارجية وعدم الإفصاح عن مقدارها؛ وضعف الدور الرقابي لمجلس النواب، إذ ليس لمجلس النواب صلاحية تعديل الموازنة؛ والاعتماد الإضافي للموازنة بشكل دائم يفتح المجال للاستحواذ على جزء من إيرادات الدولة؛ وعدم الإفصاح عن بعض أوجه الإنفاق؛ واختلال العلاقة بين بنود الانفاق واحتياجات التنمية؛ والتدخل في

العطاءات والمناقصات؛ والممارسات الاحتكارية والاستيلاء على أراضي الدولة؛ إضافة إلى النزاعات الداخلية والاضطرابات السياسية المستمرة التي تضعف مؤسسات الدولة وتؤدي إلى خروج الفساد عن السيطرة وإهدار الموارد العامة. على سبيل المثال أصدرت الحكومة عام ٢٠١٣ لأول مرة وثيقة موازنة المواطن وهي إحدى أدوات تشجيع المساءلة المجتمعية، ومع ذلك وصل الاعتماد الإضافي للموازنة العامة في عام ٢٠١٤ إلى ما يساوي الموازنة نفسها.

تبنى البنك الدولي عام ٢٠١٠ دعم مشروع تحديث المالية العامة في اليمن، وقد احتوت وثيقة التقييم المسبق للمشروع على تقييم أداء الإنفاق العام والمساءلة المالية من خلال المؤشرات المبينة في الجدول التالي، حيث يكشف هذا التقييم عن نقاط القوة والتحديات:

تكمن نقاط القوة الرئيسية لإدارة المالية العامة في شمولية وثائق الميزانية؛ وشفافية العلاقات المالية مع السلطات المحلية؛ والانتظام والمشاركة في عمليات الميزانية السنوية؛ وكذلك مجموع حصيلة الإيرادات مقارنة بالميزانية الأصلية المعتمدة، بينما تكمن التحديات الكبرى في مخزون ورصد متأخرات دفع النفقات؛ فعالية تحصيل مدفوعات الضرائب؛ فعالية ضوابط المرتبات؛ المنافسة والقيمة مقابل المال وضوابط المشتريات؛ فعالية المراجعة الداخلية للحسابات؛ مجموع حصيلة الإنفاق مقارنة بالميزانية الأصلية المعتمدة؛ وكذلك ممارسات الجهات المانحة.

مؤشرات أداء الإنفاق العام والمساءلة المالية	النتيجة
(أ) مصداقية الميزانية	
١. مجموع حصيلة الإنفاق بدوره مقارنة بالميزانية الأصلية المعتمدة	
٢. تكوين حصيلة الإنفاق مقارنة بالميزانية الأصلية المعتمدة	ج
٣. مجموع حصيلة الإيرادات مقارنة بالميزانية الأصلية المعتمدة	أ
٤. رصيد ومراقبة متأخرات سداد النفقات	<NS>
(ب) الشمولية والشفافية	
٥. تبويب الميزانية	ج
٦. شمولية المعلومات الواردة في وثائق الميزانية	أ
٧. مدى العمليات الحكومية الغير مبلغ عنها	ب +
٨. شفافية العلاقات المالية بين الجهات الحكومية	أ
٩. مراقبة المخاطر المالية الإجمالية من الجهات الأخرى التابعة للقطاع العام.	ج
١٠. إطلاع الجمهور على المعلومات المالية الرئيسية	ج
(ج) (١) وضع الموازنة القائم على السياسة	
١١. الانتظام والمشاركة في عملية الميزانية السنوية	أ
١٢. المنظور متعدد السنوات في التخطيط المالي، وسياسة الإنفاق ووضع الميزانيات	باء
(ج) (٢) القدرة على التنبؤ والتحكم في تنفيذ الميزانية	
١٣. شفافية التزامات ومسؤوليات دافعي الضرائب	ب
١٤. فعالية التدابير اللازمة لتسجيل دافعي الضرائب والربط الضريبي	ب
١٥. الفعالية في تحصيل مدفوعات الضرائب	د +
١٦. القدرة على التنبؤ في توافر الأموال لالتزامات النفقات	د +
١٧. تسجيل وإدارة الأرصدة النقدية والمديونية والضمانات	ب +

مؤشرات أداء الإنفاق العام والمساءلة المالية	النتيجة
١٨. فعالية ضوابط المرتبات	د +
١٩. المنافسة والقيمة مقابل المال والضوابط في مجال المشتريات	د +
٢٠. فعالية الضوابط الداخلية الخاصة بالنفقات الأخرى غير المرتبات	د +
٢١. فعالية المراجعة الداخلية	د +
(ج) (٣) المحاسبة والتسجيل والإبلاغ	
٢٢. توقيت وانتظام تسوية الحسابات	ب
٢٣. توافر المعلومات حول الموارد التي تتلقاها وحدات تقديم الخدمات	ب
٢٤. نوعية وتوقيت التقارير المرحلية الخاصة بالموازنة	د +
٢٥. نوعية وتوقيت البيانات المالية السنوية	ج +
(ج) (٤) التدقيق والتمحيص الخارجي	
٢٦. نطاق وطبيعة ومتابعة التدقيق الخارجي	ب +
٢٧. التدقيق التشريعي في قانون الموازنة السنوية	ج +
٢٨. التدقيق التشريعي في تقارير مراجعة الحسابات الخارجية	د +
(د) ممارسات المانحين	
د - ١ القدرة على التنبؤ بالدعم المباشر للميزانية	د
د - ٢ المعلومات المالية التي تقدمها الجهات المانحة لوضع الميزانية، ورفع التقارير حول المشاريع وبرنامج المساعدات	د +
د-٣ نسبة المساعدات التي تتم إدارتها عن طريق استخدام الإجراءات الوطنية	د

المصدر: البنك الدولي، وثيقة التقييم المسبق لمشروع تحديث المالية العامة في اليمن، ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

بدأت وزارة المالية بتنفيذ مشروع تحديث المالية العامة عام ٢٠١١ بدعم من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وقد كان من المكونات الأساسية لهذا المشروع شفافية الموازنة، وفي هذا المجال قامت الحكومة عام ٢٠١٢ بنشر ميزانية الدولة كاملة في مرحلة التخطيط، والمسودة الخاصة بالمراحل النهائية على موقع الوزارة، وقد تأسست وحدة المعلومات داخل الوزارة لتمد المواطنين بكل البيانات، وأمكن للمواطنين الحصول على هذه المعلومات على قرص (سي. دي) مجانا، وهناك مؤشر آخر هو إعادة تشكيل اللجنة الوطنية للعطاءات وإدماج امرأة لأول مرة فيها[٢١] ، وقد بدأت الحكومة نشر ميزانيتها على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية عام ٢٠٠٨ بعد مصادقة البرلمان، بيد أن الحكومة نشرت ميزانيتها للعام ٢٠٠٩ على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية وقت تقديمها إلى البرلمان، وذلك لإتاحة المجال للمجتمع المدني والمواطنين للمشاركة في مناقشات الميزانية العامة عن طريق ممثليهم في البرلمان، واستمر هذا النهج كذلك في عام ٢٠١٠.

الشفافية والمساءلة في نظام الخدمة المدنية

تحديث نظام الخدمة المدنية

تم تطوير نظام الخدمة المدنية من خلال برنامج تطوير الخدمة المدنية الممول من البنك الدولي (٢٠٠٠-٢٠٠٥)، وتم إصدار استراتيجية عامة لتطوير القضايا المتعلقة بالتوظيف في القطاع الحكومي، والقانون والأنظمة الأساسية التي تحكم موظفي القطاع العام (قانون الخدمة المدنية ولوائحه الداخلية)، وقد مر على صدور القانون أكثر من ربع قرن دون تحديث يأخذ بعين الاعتبار التطور في إجراءات المسالة والشفافية، وكذلك لم تستوعب استراتيجية تحديث الخدمة المدنية التي وضعت عام ١٩٩٨ هذه الإجراءات بشكل كاف، كما أنها لم تعالج بوضوح مساءلة مستويات الإدارة المختلفة أمام موظفي القطاع الحكومي والعموم، ووجدت إحدى الدراسات أن البنى غير الواضحة، المسؤوليات للمدراء، خطوط الإدارة غير الواضحة، والإشراف الضعيف جميعها تؤدي إلى الفساد والتوظيف الزائد عن الحاجة.

(٢١) تقييم أولي عن المساءلة المجتمعية بالعالم العربي، التقرير الختامي لشبكة المساءلة المجتمعية بالعالم العربي وهيئة كير الدولية-مصر، انتجريتي للبحوث والمهام الاستشارية- لندن، مايو ٢٠١٣ص١٣٣

ثمة تقدم فيما يتعلق بتحقيق مبدأ المشاركة في إعداد استراتيجية تحديث الخدمة المدنية، وذلك بعرضها على المؤتمر الوطني للإصلاح والتطوير الإداري في أغسطس ١٩٩٨ بمشاركة واسعة من مختلف شرائح المجتمع، وكان من بين أهداف الاستراتيجية تعزيز الشفافية في الإجراءات، وتأسيس رقابة فاعلة حول مستويات التوظف وإعادة التوزيع أو إنهاء الخدمة، ومن خلال استراتيجية تحديث الخدمة المدنية تحققت بعض الإنجازات مثل إدخال المعلوماتية في الوظيفة العامة، وبناء قواعد البيانات وأنظمة التوثيق في الوحدات الإدارية، وتنفيذ مسح ميداني لوحدات جهاز الإدارة العامة (المسح والتعداد الوظيفي والسجل العام) لعام ١٩٩٩ وتم إنشاء مجالس تأديبية في عموم المحافظات وإصدار لائحة الجزاءات والعقوبات[٢٢] .

■ قواعد السلوك والجزاءات.. المحسوبية وغياب الإنصاف

بالنسبة لقواعد وقيم السلوك التي ينص عليها قانون الخدمة المدنية ولائحة الجزاءات، نجد أنها غير معلنة على نطاق واسع لموظفي القطاع الحكومي سواء عبر النشر أو عقود التوظيف أو دورات التدريب، ولهذا فإن هذه القيم ليست معروفة لدى موظفي القطاع الحكومي، ويمكن لظاهرة كهذه أن تؤدي إلى تكرار انتهاكات القانون، وبالتالي هناك حاجة حقيقية لقواعد سلوك واضحة ومعلنة لتعزيز وإبراز القيم المعتنقة رسميا، وإظهار كيفية تطبيقها بصورة دقيقة[٢٣] .

من ناحية أخرى فإن قواعد السلوك والجزاءات لا تطبق بشكل فعال، إذ يواجه النظام الإداري في اليمن تهم المحسوبية والفساد باعتراف مسؤولي الحكومة أنفسهم، ومع ذلك قلما يُتهم موظفو الحكومية ونادرا ما يدانوا بارتكاب أعمال فساد، ولا يتم الإعلان عن الشواغر الوظيفية إلا في بعض المؤسسات الحكومية، وفي بعض الحالات يعلنون عنها ليفوا بالمتطلبات الرسمية، بينما هم في الواقع ينتقون وفقا للمعايير غير الرسمية، ولا يبنى التوظيف ولا الترقية في الخدمة المدنية على الاستحقاق، حيث يشكوا المتقدمون للحصول على الوظائف من طول الانتظار للحصول على الوظيفة العامة، وتفشي عملية بيع الوظائف الحكومية بمبالغ مالية باهظة، كما يشكوا العاملون في القطاع الحكومي من عدم الموضوعية في عمليات الترقية والترفيع، وفي آليات

(٢٣) الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة: سياسات وممارسات، الأمم المتحدة، نيويورك ٢٠٠٤، ص١٠٠

الحصول على التدريب والتي يغلب عليها المحسوبية والوساطة وغيرها من المعايير غير الموضوعية، من جهة أخرى، أشارت بعض الجهات الحكومية إلى وجود ممارسات فساد، تتمثل في توظيف الأقارب، والتحايل على التوظيف من خلال نظام التعاقد، بالإضافة إلى عدم وضع جداول أجور منصفة[٢٤] .

لا تتم معالجة التحقيقات فورا وبإنصاف من قبل الوزارات والمؤسسات الحكومية التي تلقت شكاوى حول إساءة استخدام المناصب، أو سوء سلوك موظفيها، كما لا تتم متابعتها بالعمل المناسب من قبل رئيس المؤسسة في بعض الحالات، ولا بد من هنا من وجود نظام تأديبي قوي وفعال.

مؤسسات المساءلة ومبادراتها

- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة: هو المؤسسة العليا للتدقيق، وهو مكلف بممارسة الرقابة على الأموال الحكومية، وتعزيز أداء الجهات الحكومية وتحسين ممارسات مهنة المحاسبة والتدقيق في الدولة، ويمارس الجهاز مهامه بشكل تقليدي كالقيام بتدقيق سنوي على المؤسسات الحكومية، ولا تنشر تقارير الجهاز ليطلع المواطنون عليها، وهناك انتقادات وجدل واسع حول الجهة التي يتبعها الجهاز، إذ يتبع رئيس الجمهورية مباشرة، إضافة إلى عدم تفعيل استقلاله المالي، وكذلك عدم تفعيل الاستقلال المالي للهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات الحكومية، واللجنة العليا للمناقصات والمزايدات الحكومية، ووحدة جمع المعلومات المالية في البنك المركزي، واللجنة العليا لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد: تم إنشاء الهيئة بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٧، وتعتبر هيئة مستقلة حيث يشترط قانون إنشائها أن تخضع الدرجات الوظيفية الفنية فيها للمنافسة وفقا لمعايير شفافة، ولكن لا يتم الالتزام بهذا الشرط في الغالب، كما حدث في مارس عام ٢٠٠٧، عندما قام مجلس الشورى باختيار قائمة من المرشحين لعرضها على مجلس النواب من أجل تزكية ١١ شخصا ليكونوا بصفة رسمية هيئة مكافحة الفساد، حينها شكل برلمانيون وقضاة وناشطون

(٢٤) الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، تحليل التزامات اليمن حيال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠١٢، ص٢٥

في المجتمع المدني تحالفا للاعتراض على تشكيل الهيئة من القائمة المرشحة، حيث رأوا أنها احتوت على أشخاص غير معروفين ومعظمهم ينتمون للحزب الحاكم ولهم ارتباطات بالسلطة ومن بينهم وزراء سابقون وأبناء مسؤولين في الدولة.

وفي عام ٢٠١٣ أصدرت المحكمة الإدارية حكمها بإلغاء القرار الجمهوري رقم (٥٤) الصادر بتاريخ ٦/١٦/ ٢٠١٣ والقاضي بتعيين أعضاء الهيئة العليا لمكافحة الفساد، لمخالفته قانون مكافحة الفساد رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٦، وصدر حكم المحكمة بناء على دعوى قضائية رفعها أربعة مرشحين لعضوية الهيئة، ومع ذلك استمرت الهيئة الحالية ولم ينفذ القانون.

نفذت الهيئة منذ إنشائها، حملات توعية وأنشطة إعلامية بهدف زيادة وعي المواطنين والموظفين بالفساد وأساليب منعه، بالإضافة الى التواصل مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل تفعيل جهود تلك الجهات في مكافحة الفساد، كما عملت الهيئة على تدريب العديد من الموظفين في الجهات الحكومية المعنية بمكافحة الفساد بشكل خاص، وكل الجهات الحكومية بشكل عام، وسعت الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد إلى عقد لقاءات تشاورية ومؤتمرات وندوات مع منظمات المجتمع المدني بشكل مستمر.

كما قامت الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد عام ٢٠١٠ بالتنسيق مع وزارة الإدارة المحلية، ودعم البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، بتنظيم برنامج دورات تدريبية، حول دور المجالس المحلية ومنظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية والنزاهة، وتخطيط ورصد الموازنات على المستوى المحلي.

- الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات: يتشكل مجلس إدارتها بقرار من رئيس الجمهورية، بناء على ترشيح من مجلس الشورى بشكل مشابه لآلية تعيين أعضاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، وقد نظمت الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات بالتعاون مع برنامج الحكم الرشيد التابع للوكالة الألمانية للتعاون الدولي(GIZ) ورش عمل في بعض المحافظات عام ٢٠١٣، شاركت فيها منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وهدفت الورش إلى التعريف بمضامين

قانون المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية فيما يخص إطار تعزيز الشفافية والمساءلة والرقابة على إجراءات عمليات المشتريات العامة، ودور الجهات الحكومية والرقابية المختلفة، والشراكة بين منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية الرقابة مع الأجهزة الرقابية المختلفة.

لتعزيز الشفافية والنزاهة في مجال المشتريات الحكومية عملت اللجنة العليا للمناقصات على إصدار الكتيبات والأدلة الارشادية التي تتضمن كل القضايا المتعلقة بعملها، كما تقوم بنشر كل المعلومات المتعلقة بالمناقصات على موقعها الالكتروني، وتقوم الجهات الحكومية بشكل عام بالإعلان عن كافة المناقصات وفقا للقانون، وتعمل اللجنة العليا للمناقصات والمزايدات الحكومية، والهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات الحكومية، على القيام بالرقابة على تلك العمليات والتأكد من التزام الجهات بذلك.

حدت هذه الإجراءات الشفافة نوعا ما من الفساد في المناقصات والمشتريات، ولكن القانون والأنظمة لا يتم اتباعها في جميع الممارسات، فلا زالت هناك ممارسات احتيالية في بعض المؤسسات الحكومية مثل[٢٥] :

- إرساء العقود على مساومين لم يستوفوا المعايير.
- تغيير أساليب الشراء بتقسيم كميات المواد المطلوبة.
- قبول ثلاثة أو أربعة عطاءات من نفس المصدر تحت أسماء مختلفة.
- تلقي الرشاوي للتأثير على الموظفين القائمين على عمليات الشراء أو تنفيذ العقود.

(٢٥) الشفافية والمساءلة في بلدان عربية مختارة، مرجع سابق، ص٩٨

آليات استقبال شكاوى المواطنين

يحتوي مكتب رئاسة الجمهورية على إدارتين لاستقبال شكاوى المواطنين، ورصد الانتهاكات هما (الإدارة العامة للحقوق والحريات، والإدارة العامة للشكاوى)، تتولى الإدارة الأولى تلقي ومتابعة التقارير والبلاغات والشكاوى المتصلة بقضايا الحقوق والحريات، وتحليلها وإبداء الملاحظات والتوصيات اللازمة بشأنها، ورصد التجاوزات المخلة بالحقوق والحريات العامة ومتابعة الإجراءات المتخذة في حق مرتكبيها، ومتابعة وتقييم السياسات والقرارات والإجراءات ذات العلاقة بقضايا حقوق الإنسان، وتقديم المقترحات والتوصيات التي تسهم في تعزيز وتفعيل دور الجهات المعنية في معالجة هذه القضايا، ومراجعة التقارير الدورية المرفوعة عن مستوى تنفيذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان التي صادقت عليها اليمن، ومتابعة وتقييم مستوى العلاقات التي تربط اليمن بالمنظمات والهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان، وإبداء الملاحظات اللازمة بشأنها، ودراسة مشروعات القوانين والاتفاقيات واللوائح والقرارات المتعلقة بالحقوق والحريات، وإبداء الملاحظات اللازمة بشأنها.

أما الإدارة العامة للشكاوى فتتولى مجموعة من الاختصاصات أهمها تلقي وفحص الشكاوى المرفوعة إلى رئيس الجمهورية وإحالتها إلى الجهات المختصة للتصرف فيها والرد على أصحابها بالإجراءات التي تمت بشأنها، وإعطاء المواطنين التوجيهات والإرشادات، وتعريفهم بالجهات التي يجب الرجوع إليها لحل قضاياهم في حالة عدم لزوم تقديم شكاويهم إلى رئيس الجمهورية، وعرض ملخص للشكاوى المطلوب عرضها على رئيس الجمهورية.

في مجلس الوزراء هناك أيضا إدارة خاصة لتلقي شكاوى المواطنين وإحالتها إلى الجهات المختصة، وأطلقت الحكومة اليمنية المعترف بها دوليا في نهاية أغسطس ٢٠١٧ بوابة الكترونية لاستقبال شكاوى المواطنين في مختلف القضايا، وتعمل البوابة من خلال آلية تمكن المواطنين من إرسال شكاويهم ومتابعتها في أي وقت من خلال إنشاء حساب خاص بالمشتكي على البوابة الإلكترونية، وتتبع البوابة الالكترونية مكتب رئيس الوزراء.

قامت وزارة الداخلية في حكومة (أنصار الله) بإنشاء مركز الشكاوى والبلاغات، هدفه تحسين أداء منتسبي وزارة الداخلية وإنصاف المواطنين من أي تجاوزات أو مخالفات للقوانين والأنظمة، وتوفير خط ساخن مجاني على مدار الساعة لاستقبال شكاوى المواطنين وبلاغاتهم، ويعتبر مركز الشكاوى والبلاغات خدمة حديثة تتبع جهاز المفتش العام في وزارة الداخلية، ورافق تدشين العمل في المركز حملة إعلامية لتعريف المواطن بالمركز وتحفيزه في الإبلاغ، إذ استخدمت الحملة مطبوعة توعوية وإرشادية وإعلام شارع وفلاشات وأنشطة إعلامية في التلفزيون والإذاعة والصحافة، وعلى مواقع التواصل الاجتماعي.

الإدارة العامة للبلاغات والشكاوى بوزارة حقوق الانسان من مهامها، تلقي شكاوى الأفراد والهيئات والمؤسسات ودراستها وتلخيصها وتصنيفها، واقتراح إجراءات معالجة ما يدخل منها في نطاق اختصاص الوزارة، وتشمل الشكاوى الداخلية والخارجية، وتتولى إرشاد مقدمي الشكاوى والبلاغات إلى الإجراءات الواجب اتباعها لحل قضاياهم في حالة خروجها عن اختصاص الوزارة.

وتتبع وزارة العدل هيئةُ التفتيش القضائي التي تتولَّى الرقابة على حسن أداء القضاة وتلقي الشكاوى المقدمة من المواطنين، المتعلقة بالمخالفات المنسوبة إلى القضاة ودراستها وفحصها والتأكد من صحة ما ورد فيها، وترفع النتائج إلى رئيس الهيئة الذي بدوره يحيلها إلى لجان متخصصة تخاطب القضاة من خلال مذكرات إرشادية، كما تقوم تلك اللجان بتنفيذ نزول ميداني للتحقيق في الأحوال التي تتضح فيها صحةُ الشكوى وعدم استجابة القضاة للإرشادات الموجهة لهم من قبل الهيئة.

ممارسة المساءلة المجتمعية في أعمال السلطة المحلية باليمن

اللامركزية: تعظيم دور المساءلة المجتمعية

هناك اتجاه متنام في كل أنحاء العالم نحو لامركزية السلطة، والهدف الرئيسي من اللامركزية هو تطوير عملية توزيع الموارد وتقديم الخدمات، من خلال تقريب صانعي القرار ومقدمي الخدمات من المواطنين والمستفيدين من الخدمات، ومن المفترض أن تشجع اللامركزية على زيادة إدراك الحكومة ومشاركة المواطنين، وفي النهاية تعظيم دور المساءلة المجتمعية[٢٦] .

يمثل التحول نحو اللامركزية من خلال تحويل السلطة إلى المؤسسات المحلية المنتخبة، الخيار الأمثل لإعادة بناء العلاقة بين الدولة والمجتمع على أسس المشاركة والشفافية والمساءلة، إذ أن تحويل السلطة إلى المؤسسات المحلية المنتخبة، يتيح للمواطنين والمجتمعات المحلية المشاركة في رسم السياسات التنموية الشاملة وتنفيذها، من منطلق تحديد الأولويات والاحتياجات المحلية، ويجعل الحكومة المركزية والمسؤولين المحليين أكثر عرضة للاستجواب والمساءلة.

علاقات المساءلة في هيكل السلطة المحلية

وضع مزدوج، وعلاقة غير واضحة

يتكون هيكل السلطة المحلية في اليمن من مزيج من العناصر المنتخبة وتلك المعينة من المركز، وفي معظم الأحيان يكون خط المساءلة بين الممثلين المنتخبين والموظفين الإداريين المعينين ضعيفا للغاية، وتتألف السلطة المحلية في الوحدة الإدارية (المحافظة - المديرية) من مجلس منتخب يرأسه رئيس الوحدة الإدارية (مدير المديرية – المحافظ)، ويضم المجلس عددا من اللجان، حيث تتكون الهيئة الإدارية من رئيس المجلس، وأمين عام المجلس (نائبا للرئيس) وعضوية رؤساء اللجان، وتتولى الهيئة الإدارية الرقابة على تنفيذ سياسات المجلس وخططه.

(٢٦) معهد البنك الدولي: المساءلة المجتمعية داخل القطاع العام، وحدة التدريب والنقاش الفكري، ص٢٨

أما الفرع الثاني من السلطة المحلية فيتألف من الأجهزة التنفيذية وهي مكاتب/ فروع الوزارات والمصالح وسائر الأجهزة الحكومية الإدارية التنفيذية التابعة للحكومة، ويعمل فيها موظفون معينون بمن فيهم رؤساء الوحدات الإدارية الذين هم أيضا رؤساء المجالس المحلية، وقد حدث تعديل لقانون السلطة المحلية في عام ٢٠٠٨ يقضي بانتخاب المحافظين من قبل أعضاء المجالس المحلية بالمحافظة.

إلى جانب الازدواجية في هيكل السلطة المحلية، هناك تناقضات بين قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠ والقوانين الأخرى، مما أدى إلى عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وخصوصا فيما يتعلق بتقسيم الخدمات، علاوة على ذلك لم يتم تخصيص أموال كافية للوحدات الإدارية المحلية، ولم تبذل الجهود الكافية لبناء قدراتها لمساندة العمليات القائمة على المشاركة.

ضعف المساءلة التنازلية، وعلاقات الكفيل- العميل

حسب تقييم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ساهمت الإدارة المالية المركزية ومحدودية الاستقلالية المالية المحلية، في ضعف نظام المساءلة التنازلية، ومازالت الوزارات القطاعية تدير نسبة كبيرة من ميزانية تقديم الخدمات المحلية، وتقدم تلك الخدمات متجاوزة عمليات التخطيط وترتيب الأولويات القائمة على المشاركة المحلية، إضافة إلى ذلك لم يتم إرساء نظم ملائمة على المستوى المحلي لمعالجة علاقات القوة القائمة، ومساندة مشاركة المجتمع المحلي/المواطن في عمليات اتخاذ القرار، بما في ذلك التخطيط وتخصيص الموارد العامة.

كان اعتماد اليمن على الإيرادات النفطية، من بين العوائق الرئيسة أمام معالجة علاقات القوة وعرقلة مشاركة الشعب على المستوى المحلي بداية العقد الأول من القرن الحالي، ما منح الدولة استقلالية كبيرة على المستوى المحلي، وخلق مسارا للقوة يتجه لمصلحة الزعماء المحليين وضباط الجيش وغيرهم من الشخصيات المؤثرة اجتماعيا، ما أدى في المحصلة إلى انتشار علاقات الكفيل-العميل واتجاهات مركزية[٢٧] .

(٢٧) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين تقديم الخدمات، مرجع سابق، ص٢٠

ممارسة المساءلة المجتمعية: التوعية وبناء القدرات

يعتبر التدريب وبناء القدرات جزءا لا يتجزأ من متطلبات ممارسة المسالة الاجتماعية، وفي هذا الجانب تم تنفيذ برامج متعددة الأطراف لتوعية وتدريب أعضاء السلطات المحلية والمجتمعات المحلية على مهام السلطة المحلية وآليات تطبيق المساءلة المجتمعية، وفيما يلي أهم البرامج التوعوية والتدريبية:

في الدورة الانتخابية الأولى للمجالس المحلية (عام ٢٠٠٠)، نظمت الحكومة ممثلة بوزارة الإدارة المحلية بالتعاون مع المعهد الوطني للعلوم الادارية والعديد من المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية حملة توعية كبيرة وصلت إلى ٤٠٠٠ من رؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفي المكاتب التنفيذية المحلية، كما قامت مؤسسة دعم المبادرات الديمقراطية المدنية بتنفيذ حملة تدريبية واسعة وصلت إلى كافة المديريات على مدار ١٨ شهرا، متبعة في ذلك منهجا ثلاثي الخطوات: أولا، التدريب على قانون السلطة المحلية وإجراءات التخطيط وإعداد الموازنات؛ ثانيا، زيادة الوعي بعملية اللامركزية؛ وثالثا تبادل الزيارات بين أعضاء المجالس المحلية لتعزيز تبادل التجارب والتعلم المشترك، وتم اختيار عشر مديريات ممن كان أداؤها جيدا لاستضافة ٧٠ من المديريات الأضعف أداء (مقسمة إلى فرق كل منها يتكون من ٥ أشخاص)، وقامت المؤسسة أيضا بتنفيذ تدريب لأعضاء مجالس المحافظات، وبحسب دراسة ميدانية، فقد تم إجراء كافة تلك الأنشطة التدريبية بصورة غير منسقة وبدون أي إطار عمل استراتيجي عام لإرشاد عملية التدريب[٢٨] .

وقام برنامج مساندة اللامركزية والتنمية المحلية في اليمن بتنفيذ أنشطة موجهة للتدريب وبناء القدرات في ٤٨ مديرية موزعة على ثمان محافظات بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٨، بتمويل من جهات مانحة متعددة، وقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية المساعدة الفنية اللازمة لوزارة الإدارة المحلية لتنفيذ مكونات البرنامج التي تم تحديدها في حلقة عمل ٢٠٠٣، وهي[٢٩]:

- تنمية الوعي بين أعضاء المجالس المحلية والمجتمع المدني بقانون السلطة المحلية

(٢٨) هولجر بندت، بدائل السياسات لنظام السلطة المحلية في اليمن، وحدة الاستشارات الدولية، مركز الحكومة المحلية-الدنمرك، ١٥ يوليو، ٢٠٠٥، ص ٨٦.

(٢٩) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين الخدمات، مرجع سابق ص ص ٢١و٢٢

ومفاهيم التنمية المحلية وقيمة التخطيط القائم على المشاركة، وأدوار ومسؤوليات السلطات المحلية والمجتمع المحلي تحت النظام اللامركزي لإدارة الحوكمة المحلية في اليمن.

- تطوير وتجريب نظام وإجراءات إدارة الإنفاق العام، الذي يكفل مشاركة الشعب خلال جميع مراحل دورة التخطيط المحلي، ويمكنه من التأثير على عمليات التخطيط ووضع أولويات التنمية المحلية، وتشمل دورة إدارة الإنفاق العام على ما يلي: التقييم القائم على المشاركة للاحتياجات؛ التخطيط المتكامل القائم على المشاركة؛ إعداد الميزانيات؛ التنفيذ؛ إدارة الأصول؛ ورصد وتقييم مخرجات النظام.

- مساندة الآليات كي يشارك المواطنون في عمليات التخطيط المحلي، وبناء قدرات وحدات إدارة الحوكمة المحلية لمساندة العمليات القائمة على المشاركة وتضمين ملاحظات المواطنين التقييمية في خطط التنمية المحلية، واعتماد آليات للتنفيذ القائم على المشاركة للخطط، وكان من أهداف بناء قدرات وحدات إدارة الحوكمة المحلية، تعزيز مساءلتها التنازلية أمام المجتمعات المحلية.

- التدريب على إدارة الإنفاق العام، حيث قام البرنامج بتشكيل وتدريب (فرق متنقلة) من موظفين حكوميين على مهارات التيسير والتخطيط المتكامل، القائم على المشاركة وإعداد الميزانيات، وقامت هذه الفرق بمساندة فريق رئيسي يضم ٢٢ عضوا من أعضاء المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية في كل مديرية، وممثلين عن الإدارات القطاعية على وضع خطط متكاملة وميزانية قائمة على البرامج للمديرية، وقامت تلك المجموعات بزيارة مختلف العزل، وعقدت مناقشات مع السكان المحليين في مجموعة متنوعة من المنتديات: القنوات التقليدية مثل الاجتماعات التي يقوم بتيسيرها الشيوخ المحليين وزعماء القبائل؛ والمناقشات مع المتعاملين في منافذ تقديم الخدمات العامة (مثل العيادات المحلية أو محطات المياه أو الري) لتأكيد البيانات التي تم الحصول عليها من المصدر الأساسي والمستخدمة للتخطيط على مستوى المديرية، حيث تمكن أعضاء المجموعات من التحقق من مدى جودة الخدمات العامة، والتعرف على التحديات التي تواجه تقديم الخدمات، ووضع أهداف ومشروعات للتنمية الاستراتيجية.

بحلول عام ٢٠٠٨ تم تنفيذ ٢٨١ مشروعا في قطاعات مختلفة (معظمها أشغال طرق، وإمدادات مياه، ومراكز صحية، ومدارس)، وأنشأ برنامج مساندة اللامركزية والتنمية المحلية صندوق تطوير السلطات المحلية، لتكملة موارد المديريات التجريبية، إذ كان الهدف من توفير تمويل أولي، تمكين السلطات والمجتمعات المحلية من (ممارسة) التخطيط المتكامل القائم على المشاركة وإعداد الميزانيات وتنفيذ المشروعات، وكان المأمول أن يساعد ذلك التمويل على تحسين الشفافية المالية، ويسمح بمزيد من التفاعل بين السلطات المحلية والمواطنين بشأن تنفيذ المشروعات، كما حاول برنامج مساندة اللامركزية والتنمية المحلية أيضا تحسين مساءلة السلطات المحلية أمام المواطنين علاوة على التخطيط المتكامل القائم على المشاركة.

وفقا لتقييم عام ٢٠٠٨ فقد حقق برنامج مساندة اللامركزية والتنمية المحلية في اليمن النتائج التالية[٣٠] :

١. عزز بدرجة كبيرة إدارة الحوكمة المحلية في المديريات التجريبية.

٢. نجح في بناء القدرات المؤسسية في المديريات التجريبية، في مجال إعداد الميزانيات والتخطيط.

٣. ساهم في وضع سياسة واستراتيجية وطنيتين للامركزية بما في ذلك السياسة المالية المتعلقة بالموارد.

ونتيجة للمشاركة في عمليات التخطيط، زادت توقعات المجتمعات المحلية من سلطاتها المحلية، كما صارت هذه السلطات خاضعة للمساءلة على قراراتها بدرجة أكبر، واستطاع ممثلو المنظمات غير الحكومية حضور اجتماعات المجلس المحلي بانتظام، لاستعراض الخطط والميزانيات المحلية، وهناك بعض الشواهد على توجيه الموارد المالية بمزيد من الفعالية نحو تلبية الاحتياجات المحلية، ومنها:

- من أجل الاستفادة من برنامج مساندة اللامركزية والتنمية المحلية، بدأ عام ٢٠١٠ تنفيذ مشروع لمساندة الحوكمة مدته أربع سنوات، ويتبع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، بهدف مساندة وضع إطار

(٣٠) المرجع السابق، ص٢٣

قانوني شامل لإدارة الحوكمة المحلية ومساندة عمليات التخطيط القائم على المشاركة للتنمية المحلية.

- في نفس الإطار قامت الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بالتنسيق مع وزارة الإدارة المحلية، ودعم البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، بتنظيم برنامج دورات تدريبية، حول دور المجالس المحلية ومنظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية والنزاهة في تخطيط ورصد الموازنات على المستوى المحلي، ودشنت الهيئة برنامج التدريب في مايو ٢٠١٠، ونفذ بالتزامن في تسع محافظات.

استهدف البرنامج تدريب ٢٢٠ عضوا في المجالس المحلية و٢٣ منظمة مجتمع مدني، على مهارات التخطيط وآليات حشد الموارد وأدوات رصد الموازنات وإجراء الرقابة وتقييم الإنفاق، وكذلك تعزيز مهارات المشاركين في التشبيك والمناصرة، فيما يتعلق بالرقابة على المال العام وإكسابهم تقنيات ووسائل الرصد والتحليل والتعاقدات ومتابعة التنفيذ.

وهناك برامج تدريبية عديدة نفذتها منظمات المجتمع المحلي بدعم من المنظمات الدولية، ستتناولها الدراسة في الجزء الخاص بمنظمات المجتمع المدني.

منظومة معلومات السلطة المحلية

أطلقت وزارة الإدارة المحلية (مشروع منظومة معلومات السلطة المحلية)، وقامت بتنفيذ المرحلة الأولى من المشروع عام ٢٠٠٩، والتي تضمنت نظم معلومات إدارية ومالية وتخطيطية ورقابية وإحصائية وخدمية، لتكوين قاعدة بيانات شاملة للوحدات الإدارية وفق نسق فني وتقني موحد، وبشكل هرمي يبدأ من مستوى المديرية إلى مستوى المحافظة، وتجميعي على مستوى الوزارة، وتشمل المنظومة المقترحة أكثر من (٢٩) نظاما معلوماتيا فرعيا[٣١]. ويتألف المشروع من ثلاثة مكونات: الدراسات والنظم والتطبيقات البرامجية؛ التجهيزات والتقنية؛ والكادر البشري (التدريب والتأهيل).

(٣١) وزارة الإدارة المحلية، مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ٢٠١٥، ص٣٠.

تم إنجاز المكون الأول وهو تنفيذ الدراسات والتطبيقات البرامجية، وتتكون من ثمانية تطبيقات، نخص بالذكر منها ما يتعلق بالشفافية والمساءلة من خلال نشر المعلومات واستقبال الشكاوى والملاحظات وهي، أنظمة التوعية والإعلام والعلاقات العامة وتتكون من[٣٢] : -

- نظام تسجيل المعلومات والمكتبة: تسهيل وتوفير المصادر العلمية والمعلوماتية وتوفير المادة المكتبية لأعضاء المجالس المحلية والمهتمين بالسلطة المحلية.

- نظام الموقع الإلكتروني للسلطة المحلية، لتوفير المعلومات اللازمة عن الوحدات الإدارية واستقبال شكاوى المواطنين والمستثمرين عبر الموقع الإلكتروني، وتحويلها من خلال أنظمة متابعة الشكاوى للمعنيين.

- نظام متابعة الشكاوى: إظهار أعلي درجات الشفافية والوضوح والصراحة وتشكيل نظام مركزي لاستلام وتسجيل الشكاوى.

- نظام العلاقات العامة واستقبال الوفود: متابعه ما ينشر في الصحف والرد عليه، والرد على الاستفسارات، واستقبال الوفود الرسمية والإعداد الإعلامي للمؤتمرات والندوات والأنشطة الأخرى، والتنظيم والترتيب والتنسيق للمؤتمرات والأحاديث والمقابلات والبيانات الصحفية.

بعد إنجاز كل هذه الخطوات تعرض قطاع المعلومات في مبنى وزارة الإدارة المحلية بمنطقة الحصبة للتدمير ونهب مقتنياته، حيث شهد حي الحصبة شمال العاصمة صنعاء بدءا من يوم ٢٣ مايو ٢٠١١ ـ أثناء ثورة الشباب ـ مواجهات مسلحة. وحاليا هناك محاولات لإعادة بناء قطاع المعلومات[٣٣] .

وعلى مستوى السلطة المحلية، تم يوم ٢٢ يناير ٢٠١٥ إشهار وحدة المعلومات بديوان عام محافظة تعز، كأول وحدة معلومات تنشأ بموجب قانون حق الحصول على المعلومات في اليمن، في احتفال نظمه (برلمانيون يمنيون ضد الفساد) ومركز معلومات محافظة تعز، بالتعاون مع مؤسسة دعم الإعلام الدولي (IMS)، وتعد وحدة

(٣٢) وزارة الإدارة المحلية، ورقة عمل مشروع أنظمة معلومات السلطة المحلية.

(٣٣) تم عقد حلقة نقاش شارك فيها وكيل وزارة الإدارة المحلية لقطاع المعلومات ومسؤولي الإدارات المتخصصة في القطاع في ٥ مارس ٢٠١٩، وأفادوا بأن القطاع في حالة إعادة البناء بصورة مبدئية محدودة وسيتم افتتاحه خلال شهر.

المعلومات هي المسؤولة عن تلقي طلبات الحصول على المعلومات، وترتبط هذه الوحدة إداريا ووظيفيا بمركز معلومات المحافظة، وتقوم بتجميع المعلومات وصيانتها ونشر الإجراءات والنماذج وتلقي طلبات الحصول على المعلومات، وتوفيرها لطالبيها بناء على الآلية الموضحة في قانون حق الحصول على المعلومات، وغالبية المحافظات لديها مواقع الكترونية، وهناك عدد محدود من المديريات لديها مواقع الكترونية وصفحات في برامج التواصل الاجتماعي على الانترنت.

الشفافية والعلنية

الوصول إلى المعلومات

من معايير الشفافية والعلنية جعل اجتماعات المجلس المحلي علنية ومفتوحة للجمهور، إضافة إلى وجود آلية تتيح المجال أمام التشاور والرجوع إلى جمهور الناخبين، ويعتبر الانفتاح على الجمهور سمة من سمات المساءلة المجتمعية، بيد أن جلسات المجلس المحلي في اليمن مغلقة وغير مفتوحة لعامة الناس بحسب القانون، الأمر الذي يتعارض مع ضرورات الشفافية والتواصل المستمر مع جمهور المواطنين، حسب نص المادة (١٥٥) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية "لا يجوز لغير أعضاء المجلس المحلي الدخول إلى قاعة الاجتماع أثناء انعقاد الجلسات باستثناء المكلفين بأعمال السكرتارية أو المدعوين لحضور الجلسة".

وقد تم اختراق هذه القاعدة بعد عام ٢٠١١ في عدد من المبادرات، على سبيل المثال في برنامج مساندة اللامركزية في اليمن المذكور سابقا، ونتيجة للمشاركة في عمليات التخطيط التي تضمنتها إجراءات البرنامج، يحضر ممثلو المنظمات غير الحكومية اجتماعات المجلس المحلي بانتظام لاستعراض الخطط والميزانيات المحلية، وفي إطار مشروع (أصوات الشباب والنساء-حول أولويات واحتياجات الشباب والنساء التنموية) الذي قام بتنفيذه مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي بالتعاون مع بعثة الاتحاد الأوربي، خلال النصف الأول من عام ٢٠١٣، في عشر مديريات موزعة على خمس محافظات، تم استهدف قيادات وأعضاء السلطة المحلية والشباب والنساء،

حيث شارك ممثلو الشباب والنساء في اجتماعات المجالس المحلية بناء على مخرجات التدريب، من أجل إعداد الخطط المحلية والرقابة على تنفيذها.

وبحكم القانون، فإن لأعضاء مجلس النواب حضور اجتماعات المجلس المحلي للمحافظة، ولأعضاء المجلسين حضور اجتماعات المجالس المحلية للمديريات، وتقتصر الشفافية على المستوى الداخلي للمجلس المحلي (بين أعضاء المجلس والهيئة الادارية) في مناقشة وإقرار الخطة التنموية والموازنة، وفي عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات.

المقابلات التي أجريت مع بعض أعضاء لجان المراقبة المجتمعية ولجان المساءلة المجتمعية التي شكلت بعد أحداث ٢٠١١، من قبل منظمات المجتمع المدني في بعض المحافظات، أظهرت وجود استجابة كبيرة لعملية المساءلة لدى المجالس المحلية، لكنها مازالت متحفظة فيما يتعلق بإتاحة بعض الوثائق والسجلات حول أداء المجالس المحلية والجهات الخدمية، وفي نفس الوقت وجدت اللجان المذكورة صعوبات كبيرة في الحصول على المعلومات، بسبب عدم وجود قاعدة معلومات وعدم وجود وحدات أو أقسام خاصة بالمعلومات، ولا توجد حاليا آليات محددة للحصول على المعلومات في معظم المحافظات.

بشكل عام يستطيع المواطنون الاطلاع على القرارات الصادرة عن دورات المجلس المحلي، عن طريق وسائل الإعلام التقليدية المختلفة، حيث لا يوجد مواقع الكترونية على مستوى بعض المحافظات وغالبية المديريات، وأوضحت دراسة ميدانية أن المجالس المحلية تقدم نتائج أنشطتها وقراراتها إلى الناخبين على مستوى المديريات بالدرجة الأولى، من خلال الاجتماعات العامة مع الناخبين، وبدرجة ثانية عبر الصحف الرسمية، ثم الإذاعات المحلية وقليلا ما تستخدم نشرات خاصة تصدر عن المجالس المحلية[٣٤]، ومن النادر أن تقوم السلطات المحلية بتوفير المعلومات العامة للمواطنين عن طريق توزيع المواد المطبوعة (منشورات، دوريات.. إلخ)، وحسب أحد التقارير يستخدم هذا الشكل من إتاحة المعلومات مرة إلى ثلاث مرات خلال العام فقط، وبعض المجالس لا تستخدم هذه الوسائل مطلقا، بينما تشارك بعض الهيئات

(٣٤) هولجر بندت، بدائل السياسات لنظام السلطة المحلية في اليمن، مرجع سابق، ص٩٨

الإدارية للمجالس المحلية في البرامج المفتوحة للإذاعات المحلية، عبر حوار مباشر مع الجمهور لإطلاعهم على برامج المجالس المحلية والرد على استفساراتهم[٣٥] .

ويمكن للمواطنين الاطلاع على الوثائق الخاصة بالسلطة المحلية، بما في ذلك الخطط العامة وخطط الموازنة للمشاريع الخدماتية، وهناك وثائق تحتفظ بها الإدارة ولا تسمح للمواطنين بالاطلاع عليها، وبالنسبة للقواعد والنظم المعمول بها من قبل السلطة المحلية لضمان الشفافية في مناقشة وإقرار الموازنة المحلية، فإن المجلس المحلي ينفرد بهذه المناقشات دون سواه.

أما بخصوص الإعلان عن الوظائف الرسمية في أجهزة السلطة المحلية، فإن صلاحيات المجلس المحلي محدودة، وتتمثل في الإشراف والرقابة على تنفيذ سياسات التوظيف وسلامة إجراءاتها، في حين أن عملية التوظيف تتم من قبل مكتب الخدمة المدنية بالمحافظة، وتعلن نتائج اختيار المرشحين للوظائف في الصحف الرسمية أحيانا.

بالنسبة لضمان الشفافية في المناقصات والعقود الشرائية، تعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة بحكم القانون لجنة المناقصات العامة بالمحافظة، وتطبق أحكام قانون المناقصات والمزايدات، ويتولى الجهاز التنفيذي المعني بموضوع المناقصة مهمة إعداد كافة الوثائق الفنية المتعلقة بالمناقصة، وتعلن المناقصة باسم المجلس المحلي في الصحف لمدة ثلاث أيام، مع تحديد كافة الشروط ومكان فتح (المظاريف) من قبل لجنة المناقصات بحضور المتقدمين.

وقد تبين من خلال هذه الدراسة، ضعف ومحدودية المساءلة وتقييم أداء السلطة المحلية، وعلى وجه الخصوص في مجال كفاءة وفاعلية الخدمات التي تقدمها، ويرجع السبب في ذلك إلى ضعف عمليات جمع وتصنيف وتحليل البيانات والمعلومات نوعا وكما، والذي من خلاله يمكن مراقبة الأداء ومدى تلاؤمه مع السياسات والأهداف.

(٣٥) مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، تقرير الديمقراطية المحلية في اليمن، ابريل ٢٠٠٩، ص ٦٨

عدم وضوح المهام ومعايير تقديم الخدمات

يتضح من تحليل محتوى قانون السلطة المحلية ولائحته التنظيمية، أن توزيع المهام والوظائف بين أجهزة السلطة المحلية غير واضحة ولا متسقة خاصة فيما يتعلق بالخدمات، وقد أدى عدم وضوح الأدوار بين الأجهزة المركزية والمحلية على مستوى المحافظة والمديرية على صعيد تقديم الخدمات، إلى عرقلة مساءلة مقدمي الخدمات الحكومية أمام المستفيدين في المجتمعات المحلية، ومن ناحية أخرى هناك عدم وضوح في معايير تقديم الخدمات، إذ تواجه المساءلة صعوبة في تحديد معايير لتقديم الخدمات، وفي الواقع لا توجد معايير متبعة في الخدمات الأساسية في بعض الوزارات القطاعية ومكاتبها التنفيذية في المستويات المحلية، كما لا توجد أدلة إرشادية منشورة حول معايير الخدمات وحقوق وواجبات المستفيدين منها.

آليات المساءلة والرقابة على أعمال السلطة المحلية

المساءلة الخارجية المركزية

يمارس مجلس النواب ـ كسلطة تشريعية ـ المساءلة السياسية من خلال: استجواب الحكومة ومساءلتها فيما يتعلق بالسلطة المحلية، ويقوم بتشكيل لجان لتقصي الحقائق حول ما يدور على صعيد السلطات المحلية، ومناقشة الموازنات والخطط التنموية للسلطة المحلية، ويحضر أعضاء مجلس النواب اجتماعات المجالس المحلية.

أما السلطة القضائية فتمارس الرقابة على أجهزة السلطة المحلية، ما يوفر الضمانات للمواطنين ضد تعسف تلك الأجهزة، ومع ذلك فإن دور السلطة القضائية محدودا.

من جانبه، يقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بممارسة المساءلة الإدارية على أجهزة السلطة المحلية، حيث يتم تفعيل المساءلة أمام الدولة من خلال الرقابة والتدقيق على السلطات المحلية، بهدف ضمان قانونية قرارات المجالس المحلية والتأكد من تنفيذ مهامها، وكذلك التأكد من قيام الأجهزة التنفيذية بمهامها وتحمل مسؤولياتها

بشكل جيد، حيث أن بعض القرارات تتطلب مصادقة خاصة من قبل هيئات السلطة المركزية فيما يتعلق بالأمور التالية: ١- الخطط والموازنات السنوية؛ ٢- فرض الرسوم المحلية؛ ٣- خطط الإنشاءات العامة؛ ٤- التصرف بالممتلكات العامة، وفيما يتعلق بكافة القرارات الأخرى يتم التأكد من الالتزام بالمعايير القانونية والالتزام بالصلاحيات من قبل أجهزة السلطة المحلية، ومن سيرها في إطار القيود المفروضة ضمن صلاحياتها ومسئولياتها[٣٦] ، بيد أن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لا يقوم بالتدقيق في بعض المديريات أحيانا، وأحيانا أخرى لا تُعرض تقارير الجهاز بشأن تدقيق الحسابات أمام المجالس المحلية في المديريات.

المساءلة الداخلية

يتم إجراء المساءلة الداخلية من خلال أعمال المجالس المحلية، وتأخذ المساءلة الداخلية عدة أشكال، منها: ١- عقد اجتماعات للمكاتب التنفيذية للمحافظات والمديريات، يتسنى من خلالها لمدراء الأجهزة التنفيذية تقديم تقاريرهم؛ ٢- جلسات دورية يعقدها رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ، مدير المديرية) ويجمع الهيئة الإدارية في الوحدة الإدارية؛ ٣- إجراء زيارات رقابية من قبل أعضاء في المكاتب التنفيذية بالمديريات والمحافظات، ومن حق المجالس المحلية أن تستدعي مدراء وموظفي الأجهزة التنفيذية، كما يحق للمجلس المحلي سحب ثقته عن مدير الجهاز التنفيذي، إذا بدر منه أي تقصير يستدعي ذلك، ويسري القرار بحضور الغالبية المطلقة من الأعضاء.

غياب معايير المساءلة المجتمعية في أنظمة وأعمال السلطة المحلية

يُظهر تحليل مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، عدم وجود أنظمة واضحة للمساءلة على أداء السلطة المحلية، وغياب المعايير النوعية للمساءلة المجتمعية في مسار التنمية المحلية، ويستدل معدو مشروع الاستراتيجية المذكورة بتحليل محتوى التقرير السنوي الذي تقدمه وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر السنوي للمجالس المحلية، عن إنجازات وأنشطة المجالس المحلية، إذ يتضمن بصورة عامة ما تم تنفيذه من خطط التنمية في المحليات، والمعوقات التي تواجه المجالس المحلية والوحدات

(٣٦) هوجر بندت، مرجع سابق، ص ٤١

الإدارية، ولا يلبي المتطلبات الأساسية والمعايير النوعية للقيام بعملية الرقابة والإشراف على مسار التنمية المحلية بصورة فعالة، إذ يتسم التقرير بالآتي[٣٧] :

أولا: التركيز على التقييم الكمي لإنجازات السلطة المحلية، دون ربط هذه الإنجازات أو المخرجات بالمدخلات، بمعنى أن التقرير لا يوضح بصورة كافية إذا ما كانت السلطة المحلية قد استطاعت أن تحقق إنجازاتها في إطار الإمكانيات والموارد المرصودة أم لا، ولا يعكس مدى تلبية هذه الإنجازات لاحتياجات المجتمعات المحلية أم لا.

ثانيا: التركيز على نسبة ما تم إنفاقه من الموازنة العامة للوحدات الإدارية من إجمالي النفقات العامة، في حين أن الإنفاق لا يعكس بالضرورة تلبية احتياجات المواطنين في المحليات ولا مدى الاستفادة منه، فضلا عن احتمال عدم توفر الكفاءة في صرف تلك النفقات.

ثالثا: التركيز على عدد الجلسات التي يعقدها كل مجلس محلي، وكذلك عدد اجتماعات اللجان الإدارية الدائمة، دون النظر إلى فاعلية هذه الجلسات وما تنجزه في حل مشاكل المواطنين بصورة ناجعة.

رابعا: تجاهل دور المجالس المحلية في تحسين الخدمات وحل قضايا أساسية تواجه المجتمعات المحلية مثل البطالة، محو الأمية، النظافة والتلوث، مشكلة المياه،،، إلخ.

هذه السمات تعكس غياب مفاهيم المساءلة المجتمعية وإجراءاتها لدى الجهات المركزية المشرفة على أعمال السلطات المحلية، وتدل بصفة أساسية على غياب صوت المواطن وأولويات المجتمع المحلي، ومن الملاحظ أيضا أن منظومة السلطة المحلية تفتقر إلى وجود معايير موضوعية يتم على أساسها تقييم أداء قيادات السلطة المحلية (المنتخبة والمعينة)، بحيث يسهل قياس الأداء بناء على مؤشرات واضحة وموضوعية مثل: القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب وبالتكلفة المعقولة؛ وآليات استقصاء وجهة نظر الرأي العام عن أداء وفاعلية القيادات المحلية، ويترتب على غياب مثل هذه المعايير عدم معرفة أسباب نجاح أو فشل هذه القيادات،

(٣٧) وزارة الإدارة المحلية، مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، مرجع سابق، ص ١٠٩

ومن ثم غياب معايير موضوعية نوعية للثواب والعقاب، يمكن معها استبعاد القيادات الفاشلة وفق معطيات موضوعية عند اللزوم.

الانتخابات المحلية أداة محدودة التأثير في المساءلة

لا تلعب الرقابة الشعبية التي نصت عليها المادة الرابعة من قانون السلطة المحلية دورا محددا بالنسبة لعموم السكان، فهذا الدور يقتصر على المجالس المنتخبة ، لذلك فالطريقة المباشرة الوحيدة للمساءلة هنا هي العملية الانتخابية، فالانتخابات تعد إحدى الآليات المتاحة للمواطنين لتعزيز المساءلة والاستجابة لمطالبهم، ويمكن أن تساعد حال فاعليتها في تحسين مستوى وجودة السلع والخدمات العامة التي تقدمها الدولة، من خلال اختيار المسؤولين ومعاقبتهم، بناء على مستوى أدائهم في تقديم هذه الخدمات.

تشير الشواهد في بعض البلدان النامية إلى أن الانتخابات متعددة الأحزاب نجحت في تقييد قدرة المسؤولين على تحويل مسار الموارد العامة لخدمة أهداف حزبية، لكن التجربة اليمنية تؤكد أن الانتخابات بمفردها ليست آلية كافية للإتيان بحكومات محلية أو مركزية مُتسمة بالاستجابة وخاضعة للمساءلة[٣٨]، وبصفة عامة يمكن القول إن نقل مسؤولية تقديم الخدمات إلى المحليات من خلال مسؤول منتخب محليا، يجعله يشعر بالمسؤولية أكثر أمام المواطنين، وبالتالي يكون أكثر عرضة للمساءلة، لأن باستطاعتهم مراقبته عن كثب، ونسب التغييرات في نوعية الخدمات إليه.

تم إجراء دورتين انتخابيتين للمجالس المحلية الأولى عام ٢٠٠١، والثانية عام ٢٠٠٦، وفي الأخيرة حصل حزب المؤتمر الشعبي العام الحاكم على أغلبية مريحة بينما حصلت بقية الأحزاب على حصة محدودة من المقاعد في المجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديريات، وفي هذه النتائج لا توجد تعددية قادرة على تقييد قدرة المسؤولين على تحويل مسار الموارد العامة لخدمة أهداف حزبية أو فئوية لصالح الحزب الحاكم وشبكة المحسوبية وأصحاب النفوذ، وبالتالي تصبح الانتخابات التي تعتبر أول الطرق المباشرة للمسالة أداة محدودة التأثير.

(٣٨) مجموعة البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٧، الحوكمة والقانون عرض عام، ص ٢٤.

اختيار الرؤساء التنفيذيين لا يحقق معيار المساءلة

إن نظام السلطة المحلية في اليمن، لا يحقق معيار المساءلة في تمكين المجتمع المحلي من اختيار الرؤساء التنفيذيين للوحدات الإدارية وهم المحافظ ومدير المديرية، وبموجب قانون لسلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠، احتفظت الحكومة المركزية بسلطتها في اتخاذ القرار على الأقل بتعيين المسؤول الأول في السلطة المحلية / الوحدات الإدارية، وفي مايو ٢٠٠٨ تم انتخاب محافظي المحافظات من قبل هيئة ناخبة تتكون من كافة أعضاء المجالس المحلية في المديريات وأعضاء المجلس المحلي في المحافظة، وذلك بعد إجراء بعض التعديلات في قانون السلطة المحلية، لكن الرئيس السابق علي عبد الله صالح رفض نتائج الانتخابات في محافظتي صعدة والضالع، وعين بدلا عن المحافظيَن المنتخبيَن في المحافظتين، ومنذ العام ٢٠١١، أصبح تعيين المحافظين يتم بقرار من رئيس الجمهورية كما كان عليه قبل ٢٠٠٨.

قللت أحزاب المعارضة من أهمية هذا التعديل وتطبيقه في الواقع في ظل احتكار حزب المؤتمر الشعبي العام الحاكم لأغلبية كاسحة في انتخابات المجالس المحلية، وبالتالي كانت نتيجة الانتخابات الأولى والوحيدة التي جرت للمحافظين كلها لصالح المؤتمر الشعبي، فيما عدا محافظتي صعدة والضالع، حيث رفض الرئيس نتائج الانتخابات فيها وقام بتعيين محافظين بديلين، وكان رأي الأحزاب أن انتخاب المحافظين لابد أن يكون من قبل المواطنين مباشرة.

نظام الشكاوى ومعالجتها: آليات الاعتراض والإنصاف

نظام الشكاوى وطلب المعلومات

تبين من خلال التقارير المتوفرة، ومن نتائج الزيارات لبعض المجالس المحلية والمقابلات التي أجرتها الدراسة، أنه لا توجد في هياكل السلطات المحلية وحدات متخصصة لاستقبال شكاوى المواطنين واهتماماتهم المتعلقة بالخدمات والمهام الأخرى للسلطة المحلية، وبالتالي لا توجد إجراءات واضحة ومحددة لتقديم الشكاوى من قبل الجمهور ومتابعة تنفيذها وبناء قاعدة بيانات تحدد نوعية وحجم الشكاوى التي تم استقبالها، ومع هذا، هناك شكاوى كثيرة يقدمها المواطنون إلى السلطة المحلية عن طريق تسليمها بشكل شخصي لأعضاء المجالس المحلية أو لمكاتب السلطة المحلية، وتتم احالتها إلى الجهات الخاصة لمعالجتها لكنها لا توثق في سجلات خاصة ولا يستفاد منها في وضع دراسات أو تصميم سياسات لتحسين الخدمات المقدمة[٣٩] ، كما أنه لا توجد تدابير شفافية مهمة تمكن المواطنين من الحصول على الوثائق والاستشهادات لتقديم الشكاوى، ومن الممارسات غير الشفافة في هذا المجال:

- اجتماعات المجالس واللجان مغلقة أمام العامة (اللائحة التنفيذية، المادة ٥٥).

- لا تعلن الموازنات والحسابات الخاصة بالمجالس المحلية على العامة بينما يتم إعلان قرارات المجالس في مقر المجلس المحلي.

- هناك قصور عام في الحصول على المعلومات، مع انفتاح محدود للغاية في هذا الجانب.

- لا يستطيع المواطنون أنفسهم أن يتقدموا بشكاوى بشأن قرارات المجلس المحلي حتى وإن كانت تهم الأفراد شخصيا، بينما يمكن فعل ذلك عبر عضو منتخب في المجلس المحلي، وإن كان من حق المواطنين اللجوء إلى المحاكم وفقا للقانون الذي ضمن للمواطنين جماعات وأفرادا حق الطعن في القرارات التي تصدرها السلطة المركزية وأجهزة السلطة المحلية.

(٣٩) الديمقراطية المحلية في العالم العربي، التقرير الإقليمي، سلسلة مطبوعات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول المشاركة السياسية، ص١٩٩

لأن دور القضاء ضعيف ولا توجد محاكم في كثير من المناطق الريفية، فإن المجالس المحلية لا تستطيع أن تلجأ إلى القضاء لمخاصمة السلطة المركزية لأي سبب من الأسباب، كما أن هناك بعض الإجراءات المركزية التي لا يحق للمجالس المحلية رفضها بموجب القانون، ومنها على سبيل المثال اعتراض مجلس الوزراء على قرارات تلك المجالس التي يجري البت فيها في اجتماع مجلس الوزراء، إذ تعد القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء في مثل هذه الحالات نافذة وغير قابلة للطعن.

احتجاج المحليات، صوت ضعيف يحتاج إلى قوة ضاغطة

معظم شكاوى المحليات تدور حول ضعف التمويل وتجاهل نصوص قانون السلطة المحلية، أو انحراف الإجراءات ومسار تقييم القدرات، وبعض هذه الشكاوى متصلة بشكل واضح بمصالح بعض الجهات العليا في فرض النفوذ واستمرار فرص الفساد، ولا يتوفر للسلطات المحلية فرص كافية لمناقشة همومها وقضاياها مع المؤسسات على المستوى المركزي.

قد يكون المؤتمر السنوي للمجالس المحلية فرصة مفيدة، غير أن مسألة تكرر نفس الشكاوى والهموم والقضايا بصورة مستمرة كل عام يعكس صورة سيئة عن جدوى دور هذا المؤتمر في عملية المساءلة[٤٠]، وفي الواقع هناك ضغط ينمو لتغيير هذه المعطيات وإن كان بطيئا.

ومن المعوقات الرئيسية لوصول احتياجات المحليات إلى المركز بصورة أفضل، خلو المحليات من حلقات للنقاش والتدارس التي تمكنها من تبادل الرأي والمعلومات بحيث تشكل قوة ضاغطة ومناصرة إزاء الحكومة المركزية، علاوة على هذا لا تزال السلطات المحلية بحاجة إلى بناء تحالفات راسخة مع منظمات المجتمع المدني، حيث أن المجتمع المدني قد عمل منذ فترة طويلة على إيجاد نقاش حيوي في الفعاليات المختلفة وفي وسائل الإعلام، وأبدى تفاعلا كبيرا في مناصرة تعزيز اللامركزية وبعد ٢٠١١، وخاصة في مؤتمر الحوار الوطني اتجه التأييد والضغط من أجل تحول اليمن إلى دولة اتحادية من عدة أقاليم.

(٤٠) جبرايل فيرازي، اللامركزية القطاعية وتحديد الوظائف.. دراسة تكميلية لإعداد وصياغة استراتيجية اللامركزية الوطنية، وزارة الإدارة المحلية- برنامج دعم اللامركزية والتنمية المحلية في اليمن.

آليات لحماية حقوق الإنسان لم يعد لها وجود

هناك آليات تم تأسيسها في المحليات، كما تم توثيقها والإفصاح عنها في التقارير الرسمية الحكومية، لكن المصادر الميدانية للدراسة بينت عدم تفعيل تلك الآليات في الوقت الحالي، منها على سبيل المثال، أنه في إطار التنسيق بين وزارة حقوق الإنسان ووزارة الإدارة المحلية وبهدف تفعيل دور المجالس المحلية في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، صدر تعميم وزارة الإدارة المحلية في آب/أغسطس ٢٠٠٤ بتكليف رئيس لجنة الشؤون الاجتماعية بالمجلس المحلي للمحافظة بأن يكون منسقاً لحقوق الإنسان على مستوى المحافظة، وفي سبيل ذلك أوكلت له بعض المهام، ومنها استقبال ودراسة الشكاوى ومتابعة الجهات ذات الاختصاص بالمحافظة بشأن الإجراءات الواجب اتخاذها، وأيضا رفع تقارير دورية للمحافظ ووزارة حقوق الإنسان عن جميع انتهاكات حقوق الإنسان في المحافظة وما تم بشأنها من إجراءات[٤١] .

محافظة حضرموت: تطبيق الكتروني للشكاوى

تميزت محافظة حضرموت بالاستفادة من شبكة الإنترنت، واستخدامها كوسيلة جديدة لاستقبال الشكاوى، حيث أطلقت المحافظة برنامج (عين) الخاص باستقبال شكاوى المواطنين، وإحالتها للجهات المختصة[٤٢]، تم تدشين البرنامج في ٢٥ أكتوبر ٢٠١٨، ويهدف إلى التسهيل على المواطنين ويتيح لهم رفع الشكاوى إلى الجهات المعنية بسهولة، وعبر هواتفهم الجوالة، بما يخفف عنهم عناء المتابعات ويختصر الوقت المطلوب لرفع الشكاوى، كما يتيح للسلطة المحلية مراقبة اهتمام الجهات والمكاتب الخدمية وتفاعلها مع شكاوى المواطنين وسرعة التجاوب معها، حيث يقوم مركز العمليات المشتركة باستقبال البلاغات وسرعة عكسها للجهات الخدمية ومتابعة تنفيذها، ورفع التقارير بالجهات المتفاعلة والمتخاذلة وتقييم سير البرنامج.

يتيح هذا البرنامج للمواطنين رفع الشكاوى للجهات المعنية مع معرفة نوع الشكاوى، ويسمح للجهات التنفيذية والجهات المعنية في السلطة المحلية بفرزها والتجاوب معها

(٤١) تقرير وزارة حقوق الإنسان اليمنية المقدم إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري بالأمم المتحدة، ١٦ نوفمبر ٢٠٠٥

(٤٢) نشرت المعلومات عن المشروع في عدة مواقع الكترونية منهاhttps://www.almashhad-alyemeni.com

وفقا للآليات المتبعة للعمل على حلها، واستهدف البرنامج مبدئياً خمس جهات كمرحلة أولى تشمل هيئة الأراضي، والمياه، والكهرباء، وصندوق النظافة، والأشغال العامة، وستتم في المراحل التالية توسعته ليشمل جميع المكاتب الخدمية الأخرى.

محاسبة المسؤولين، وسحب الثقة منهم

بحكم القانون تتولى المجالس المحلية المنتخبة الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومحاسبتها، وتقييم مستوى تنفيذها لخططها وبرامجها ومساءلة رؤسائها وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم، إضافة إلى مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلالات والمخالفات، ولهذه المجالس حق سحب الثقة من الرؤساء التنفيذيين للوحدات الإدارية المعينين، بمن فيهم محافظ المحافظة ومدير المديرية، وكذلك لها حق إقالة الأمين العام للوحدة الإدارية رغم أنه منتخب من المجلس المحلي وعضو في الهيئة الإدارية، ويتم انتخاب البديل له، ولها أيضا حق سحب الثقة من رؤساء الأجهزة التنفيذية طبقا للقانون، ولكن على صعيد الممارسة لم تحدث أي حالة سحب ثقة من المحافظين، وإن حدثت حالات قليلة جدا في المناصب الأخرى[٤٣]، لأن أغلبية أعضاء المجالس المحلية من الحزب الحاكم نفسه.

وتقوم الهيئة الادارية بتقديم تقرير للمجلس في فترة انعقاده حول تقييم أداء، وسير عمل الأجهزة التنفيذية، كما يتمتع المجلس المحلي بصلاحية التحقيق في عمل الأجهزة التنفيذية، من خلال التقارير الشهرية وتقارير اللجان المتخصصة، واللجان التي يشكلها المجلس المحلي للعمل الميداني، للاطلاع على مستوى تقديم الخدمات، وتمتلك المجالس المحلية للمحافظات صلاحيات مراقبة تنفيذ سياسات وإجراءات التوظيف للعاملين في الأجهزة الإدارية.

حدد قانون السلطة المحلية (المادتان ١١٦-١١٧) ولائحته التنفيذية (المواد من ٢٢٢-٢٢٦)، قواعد السلوك وإجراءات المحاسبة والعقوبات بحق المسؤولين المنتخبين وهم أعضاء المجالس المحلية، وتصل العقوبات إلى إسقاط العضوية عنهم،

(٤٣) في مقابلة أجراها الباحث مع وكيل وزارة الإدارة المحلية، أمين المقطري، ذكر حالة واحدة قام فيها المجلس المحلي في إحدى المحافظات بسحب الثقة من المحافظ، لكن القيادة السياسية تدخلت وأقالت المحافظ، وهناك حالات عديدة لسحب الثقة من مدراء مديريات.

حيث حددت المادة (٢٢٣) من اللائحة التنفيذية المخالفات المسلكية التي يترتب على ثبوتها في حق عضو المجلس المحلي إسقاط عضويته من المجلس، وتتضمن مخالفات تضارب المصالح، وهي: استغلال العضو مركزه لأغراض تحقيق كسب أو منفعة ذاتية؛ وعدم إبلاغ العضو مجلسه المحلي عن وجود مصلحة له أو لأي من أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة في موضوع ما معروض على المجلس قبل مناقشته والبت فيه، إضافة إلى المخالفات القانونية وإفشائه لمعلومات ذات طبيعة سرية في المسائل التي يطلع عليها بحكم مركزه، وعدم تنفيذ ما يوكل إليه من مهام وغيابه ثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات متقطعة يعقدها مجلسه المحلي، وتعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلي بالمحافظة لجنة رقابة مسلكية لعموم أعضاء المجالس المحلية على مستوى المحافظة ومديرياتها، تتولى النظر في المخالفات المسلكية المنسوبة إلى أي عضو من أعضاء هذه المجالس وعرض نتائج ذلك على المجلس المحلي المعني مشفوعا بما تقترحه من إجراءات.

تبين من خلال تجربة المجالس المحلية للفترة الماضية، غياب الرقابة الشعبية وعدم الاهتمام بآراء المستفيدين من الخدمات، وأوضحت الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي أن الرقابة والمساءلة الشعبية لا تؤدي دورها في التأثير على أداء السلطة المحلية باتجاه تحقيق الأهداف التنموية، أو في جعل أجهزة السلطة المحلية تعمل وفقا لاحتياجات المجتمع المحلي، وبعض القيادات في المجالس المحلية المنتخبة ليس لها دراية بأساليب الإدارة والتخطيط والرقابة، الأمر الذي يضعف دور أعضاء المجالس المحلية في تمثيل مصالح المواطنين الذين قاموا بانتخابهم. كما أن المشاركة الشعبية ليست في صورتها المأمولة، فعلى سبيل المثال هناك اختلال في مستوى المشاركة كضعف اهتمام الشرائح الفقيرة بالمشاركة والعزوف عنها، والنتيجة أن أشد الناس حاجة إلى خدمات السلطة المحلية، هم أقل الناس تعبيرا عن احتياجاتهم وآرائهم ومطالبهم.

الاجتماعات العامة

تعد الاجتماعات العامة إحدى الوسائل الهامة لإحقاق المساءلة والديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، للتجاوب مع حاجات المجتمع وتيسير عملية المحاسبة والمساءلة وإطلاع المواطنين على منجزات السلطة المحلية، كما أن الحوار والنقاش بين المواطنين والمسؤولين المحليين يزيد من مستوى الشفافية، وقد نصت المادة (٤/١١٥) من قانون السلطة المحلية على أن يلتزم عضو المجلس المحلي ضمن واجباته بعقد اللقاءات مع المواطنين في الوحدة الادارية للتعرف على همومهم ومطالبهم وتبنيها ونقلها إلى المجلس، وشرح وتوضيح قرارات المجلس بأهدافها وأبعادها المختلفة، لكن القانون لم يضع أحكاما ملزمة للعضو والمجالس المحلية في الوحدات الإدارية بتنظيم اجتماعات ولقاءات بصورة منتظمة ورفع التقارير بشأنها، مثلما يحصل في بعض بلدان أمريكا اللاتينية على سبيل المثال، بإضفاء الطابع القانوني على الاجتماعات العامة، ما جعل التسهيلات التي تقدمها واجبات قانونية، ولا يخلو الأمر من لقاءات منفردة أحيانا بين أعضاء المجلس المحلي والمواطنين، ومن بعض أشكال التواصل من خلال المنتديات مثل (جلسات مقيل القات)، لكن من المعروف أن جلسات مقيل القات مقتصرة على الرجال ولا تحضرها النساء، وغالبا لا يحضرها الأفراد من فئة المهمشين.

جلسات القات تنعقد بصورة يومية، باعتبارها عادة اجتماعية يلتقي فيها الأصدقاء والأقران والجيران، وفي كثير من الأحيان تتحول تلقائيا إلى منتديات للنقاش والحوار حول كثير من القضايا التي تهم المجتمع المحلي، بطريقة العصف الذهني، وتستغل مجالس القات لمناقشة قضايا معينة، وأعضاء المجالس المحلية يحضرون هذه المجالس كغيرهم من المواطنين، وبإمكانهم الاستفادة من النقاشات دون أن يكلفهم ذلك شيئا، ولكن لا تستطيع المرأة المشاركة في هذه الجلسات المكتظة بالذكور، وهناك صعوبات وعقبات أمام عقد الاجتماعات العامة، منها:

- لا يتفاعل المواطنون مع الاجتماعات العامة، وخاصة الفئات الفقيرة بسبب الضغوطات الاقتصادية وانشغال معظمهم طوال اليوم في البحث عن لقمة العيش،

إضافة إلى انتشار الأمية وتدني مستوى الوعي بأهمية المشاركة ومردودها.

- تقاعس أعضاء المجالس المحلية وعدم التزامهم بعقد الاجتماعات العامة.

- عجز السلطة المحلية عن تقديم خدمات جيدة للناس، مما يزيد من حالة اليأس الموجودة لدى المواطنين، ويعزز حالة انعدام الثقة بالسلطة المحلية.

الاستشارة العامة

أكدت تجارب بعض البلدان، أن الاجتماعات العامة، كوسيلة للمساءلة، لا تعتبر ذات فعالية كبيرة، وقد لا تؤدي إلى النتيجة المرغوبة، ولهذا تم اللجوء إلى آلية تعتبر الأكثر فعالية في ضمان المشاركة العامة، وهي الاستشارة العامة، فتنظم استشارات مستمرة للوقوف على آراء الجمهور وتعليقاته بشأن العديد من المسائل، مثل تطوير الموازنة ومياه الشرب والبيئة وجمع النفايات ومسائل أخرى، تثير اهتمام المجتمع المحلي بشكل أكبر(٤٤). وفي اليمن، أفادت المقابلات أن المجالس المحلية لا تستخدم آلية الاستشارة العامة إلا في حالات نادرة.

إشراك منظمات المجتمع المدني

ذكرت وثيقة مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي في اليمن، أنه على الرغم من أن الحكومة قامت ببعض الجهود لإشراك ممثلين عن منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في الإعداد للخطط الخمسية للتنمية والمشاركة في تنفيذ بعض الفعاليات الواردة فيها، إلا أننا نجد غيابا واضحا لتلك الفعاليات والمنظمات في عملية الإعداد والتنفيذ للخطط التنموية على المستوى المحلي، وقد أشارت التجارب التي قام بها الصندوق الاجتماعي للتنمية إلى وجود فجوة في التواصل بين السلطة المحلية والمجتمعات المحلية تتضح معالمها في عدم وجود آليات تمكن أفراد المجتمع من تحديد الأولويات والمشاركة في عملية التخطيط واتخاذ القرارات، وإعطائهم الدور الأساسي في تقييم أوضاعهم والتعبير عنها ومناقشتها ضمن الأطر الرسمية، الأمر الذي جعل الخطط التنموية بعيدة عن الواقع، وتتضح الفجوة في الربط بين الجهود

(٤٤) (مجلس النواب اللبناني، اللامركزية.. مضامين وتجارب عالمية، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف السادس، شباط/فبراير ٢٠٠٦، ص٣٢)

التنموية للسلطة المحلية وبين الاحتياجات الحقيقية للمجتمعات المحلية في الآتي[٤٥] :

١. الاقتصار في كثير من الحالات عند تحديد الاحتياجات التنموية على أعضاء المجالس المحلية، وعدم إشراك المجتمعات المحلية في صنع القرار وتحقيق التنمية.

٢. ضعف آليات تمكين أفراد المجتمع من المشاركة الفعالة في عملية التخطيط واتخاذ القرارات الخاصة بتحديد أولويات المجتمع المحلي، وتقييم الأوضاع المحلية والتعبير عنها ومناقشتها ضمن الأطر الرسمية.

٣. ضعف الثقة بين السلطة المحلية والمجتمع المحلي نتيجة لضعف التواصل، وندرة الزيارات الميدانية والالتقاء بالمواطنين من قبل أعضاء المجالس المحلية.

٤. ضعف روح المبادرة لدى المجتمعات المحلية، وضعف تفاعل المجتمع مع التدخلات التنموية واعتبارها مشاريع مملوكة للدولة وبالتالي تعرضها للإهمال لعدم شعور المجتمع بتملكها.

السلطة المحلية والمساءلة المجتمعية في ظل النزاع

لا بد من التنويه أولا إلى أن المجالس المحلية مرت بمرحلتين فيما يخص استخدام آليات وأدوات المساءلة، المرحلة الأولى، منذ تأسيس الحكم المحلي وحتى نهاية العقد الأول من القرن الحالي، كانت المجالس المحلية فيها تستخدم الآليات والأدوات التقليدية للمساءلة، المتعارف عليها في عملية المشاركة والديمقراطية المحلية، وفي حدود بسيطة، مثل الانتخابات والاجتماعات واللقاءات التشاورية والورش وحلقات النقاش والرقابة الداخلية وغيرها، ولكن مع طول الأزمة السياسية منذ العام ٢٠١٠ وما آلت إليه الأوضاع بعد ثورة ٢٠١١ والمرحلة الانتقالية والحرب الحالية المستمرة منذ ٢٠١٥، حصل تحول في استخدام أدوات المساءلة تمثل باستخدام أدوات جديدة منها.

نتيجة لهذه الأوضاع وغياب الحكومة المركزية، أصبحت المجالس المحلية هي السلطة الفعلية وعليها تقع مسؤولية إدارة شؤون المجتمع المحلي، ومع شحة الإمكانيات والموارد، أضحت السلطة المحلية في أمس الحاجة إلى الدعم والمساندة

(٤٥) وزارة الإدارة المحلية، مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، مرجع سابق، ص٤٤

من قبل المواطنين، وفي نفس الوقت لم يعد لديها مخاوف كبيرة من عملية الشفافية، خاصة وأن مواردها محدودة وتعتمد على المجتمع المحلي، كما أن ظروف الحرب جعلت المانحين والمنظمات الدولية يولون اهتماما أكبر بالمجالس المحلية، باعتبارها السلطة الحقيقية على مستوى الواقع، وأولت هذه المنظمات عناية خاصة للمساءلة المجتمعية في المساعدات الإنسانية.

ازدادت قوة المجالس المحلية خلال النزاع في بعض المحافظات والمديريات، مثل محافظتي مأرب وحضرموت، فقد نشأ فيهما ـ حسب أحد التقارير ـ نموذج جديد لحكم محلي يمكن أن تتبعه المحافظات الأخرى، حيث يتم إشراك المجتمع المحلي في عملية صنع القرار وإدارة الشؤون المحلية بشكل أكبر مما كان عليه الحال قبل النزاع، فالنزاع وعجز الحكومة المركزية عن الاستجابة لاحتياجات المجتمعات المحلية، هو ما حدا بالمحافظتين إلى تجاوز الصلاحيات والقيود في قانون السلطة المحلية[٤٦] .

تمثل محافظة مأرب، حالة نموذجية تفضح سوء إدارة الحكم وتأثير شبكة المحسوبية في توزيع الموارد بشكل متباين بين المحافظات، إذ على الرغم من أن مأرب فيها حقول النفط والغاز وفيها المحطة الغازية المركزية للكهرباء، إلا أنها من المحافظات الأقل حظا في الاستفادة من الريع النفطي ومن الخدمات بما في ذلك خدمة الكهرباء التي توزع منها إلى محافظات أخرى. وفي ظل النزاع وغياب السلطة المركزية، تحكمت السلطة المحلية بجباية الريع النفطي وشهدت نهضة شاملة خلال فترة النزاع.

مما يجدر ذكره، أن محافظة مأرب تشهد اهتماما بالمساءلة المجتمعية على مستوى السلطة المحلية والمجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني[٤٧] ، على سبيل المثال، انعقد في مأرب (مؤتمر المساءلة المجتمعية) الذي يكاد يكون الأول من نوعه على مستوى المحافظات اليمنية، كما تم تشكيل لجان مجتمعية للمساءلة والرقابة المجتمعية، وكذلك شهدت هذه المحافظة المهملة سابقا، تطورا كميا ونوعيا في منظمات المجتمع المدني وبرامجها الموجهة للمساءلة المجتمعية، وأيضا على مستوى وعي المجتمع المحلي بالمساءلة المجتمعية، بشكل يفوق بعض المحافظات اليمنية

(٤٦) وضاح العولقي وماجد المذحجي، الحكم المحلي في اليمن في ظل النزاع والاضطرابات، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، يوليو٢٠١٧، ص ٣٧.

(٤٧) انظر نجوى نعمان وآخرون، واقع المساءلة المجتمعية في اليمن، دراسة ميدانية، مؤسسة رنين اليمن، ٢٠١٨

الأكثر منها حظا في التنمية، كما بينت دراسة ميدانية أجرتها مؤسسة رنين اليمن عن واقع المساءلة المجتمعية في اليمن، أن محافظة مأرب تحتل مرتبة متقدمة في مؤشر المعرفة بمفاهيم الشفافية والمساءلة المجتمعية ووجود مبادرات نشطة في مجال المساءلة المجتمعية لدى منظمات المجتمع المدني، وكذلك وعي المواطن بحقوقه التي يجب أن توفرها له الحكومة.

وتميزت السلطة المحلية بمحافظة حضرموت بتطبيق برنامج يتيح للمواطنين رفع الشكاوى إلى الجهات المعنية، الكترونيا (باستخدام الهاتف الجوال) ابتداء من أكتوبر ٢٠١٨.

فيما يتعلق بالمساءلة المجتمعية خلال فترة النزاع منذ ٢٠١٥، وإضافة إلى تجربتي كل من مأرب وحضرموت، هناك مؤشرات على تكثيف مبادرات السلطة المحلية ومنظمات المجتمع المدني، في محافظات أخرى مثل محافظة تعز، وتشكلت لجان نشطة للمساءلة المجتمعية، في محافظات تعز وعدن وإب، وغيرها من المحافظات إلى جانب مجالس القرى ولجان المستفيدين التي كثفت أنشطتها في أغلب المديريات.

مبادرات المواطنين والمجتمعات المحلية، منهجيات جديدة للمساءلة المجتمعية

أعطت الهيئات والمؤسسات المحلية اهتماما متفاوتا للمشاركة المجتمعية، حيث نجد أن بعض هذه المؤسسات تهتم بإشراك المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني في مشاريعها وتدخلاتها التنموية، في المقابل نجد أن البعض الآخر منها يهتم بالمشاركة المجتمعية، لتمكين المجتمعات المحلية للمشاركة الفاعلة في إدارة جميع شؤونها، إضافة إلى كونها وسيلة لإنجاح التدخلات التنموية وتحقيق تملكها من قبل المواطنين، وهناك العديد من التجارب والآليات التي تم تبنيها، منها شراكة المشروع التي تنتهي بانتهاء تنفيذ المشروع، ومنها ما يستمر ويساعد على استدامة التدخل، وتعتبر تدخلات الصندوق الاجتماعي للتنمية من أكثر التدخلات الناجحة، حيث تترك القرار بيد المجتمعات المحلية لانتخاب لجان ومجموعات محلية بشكل شفاف وديمقراطي، ومن هذا القبيل أيضا تدخلات مشروع المياه والصرف الصحي (٢٠٠١-٢٠١٠)

مجالس تعاون القرى

تم تشكيل مجالس القرى في إطار برنامج التمكين من أجل التنمية المحلية، الذي يقوم بتنفيذه الصندوق الاجتماعي للتنمية منذ عام ٢٠٠٧، ويركز على تمكين جميع المستويات ذات العلاقة بالعملية التنموية ابتداء من المجتمع وانتهاءً بالسلطة المحلية، من أجل تحقيق تنمية محلية متوازنة تنسجم مع الإمكانات والموارد المحلية وتتوافق مع الاستراتيجيات والأهداف الوطنية. يعمل البرنامج عن طريق تطبيق المنهج التشاركي مع المجتمعات المحلية وممثليهم لإعداد وتنفيذ مبادرات تنموية ذات أولوية مجتمعية، وتطبيق منهجية التخطيط التنموي بمشاركة المجتمع، وتطوير آليات تنسيقية من أجل ضمان استدامة أنشطة البرنامج في المستقبل.

وفيما يتعلق بمجالس تعاون القرى سهل البرنامج تشكيل ٣,٩٨٣ من مجالس تعاون القرى بطريقة ديمقراطية، يبلغ إجمالي عدد أعضائها ٢٩ ألف عضو من الذكور و ٢٧ ألف عضو من الإناث، تم تدريبهم على أدوات المشاركة المجتمعية، ورسم خرائط الموارد المحلية وتخطيط وتنفيذ المبادرات الذاتية، والعمل التعاوني. من بداية انطلاقه حتى منتصف عام ٢٠١٥ [٤٨]، وهذه المنظمات المجتمعية تقوم بتعبئة المجتمع لتنفيذ الأنشطة التنموية المتصلة باحتياجات مجتمعاتهم المحلية، ومن النتائج التي حققتها هذه المجالس:

- تنفيذ ١٢,٩٣٩ مبادرة ذاتية (بتمويل وتنفيذ من قبل المجتمع بنسبة ١٠٠٪) في ٥٠ مديرية موزعة على ١٣ محافظة، بإجمالي تكلفة تقدر بنحو ١,٦ مليار ريال يمني (حوالي ٧,٢ مليون دولار) .

- دعم مبادرات على أساس (٥٠٪ -٥٠٪)، بدأ تنفيذ هذه المبادرات المجتمعية عام ٢٠١٢ اعتماداً على الموارد المحلية المتاحة، مع توفير بعض الموارد التي لا تتوفر محليا من أجل دعم رأس المال الاجتماعي وإحداث تغيير حقيقي في سلوك وممارسات المجتمعات والسلطات المحلية، وصولاً إلى إحياء العمل التعاوني والتضامني، وحسب إحصائيات نهاية عام ٢٠١٨ بلغ عدد مجالس تعاون القرى حوالي ٦٥٠٠ مجلس في ١٠٧ مديريات، قامت بتنفيذ حوالي ٣٦ ألف مبادرة ذاتية

(٤٨) http://www.sfd-yemen.org

من مواردها المحلية المتاحة، بمبلغ يزيد على ثلاثة مليار ريال يمني[٤٩]. وقد قام الصندوق بدعم المبادرات في المديريات التي تلتزم بشروط الصندوق دون سواها، ومنها تأسيس إدارة المشاركة المجتمعية في المديرية.

مهام مجلس تعاون القرية/ القرى[٥٠]

- تحليل وضع القرية وإعداد خطط المبادرات المجتمعية من خلال تطبيق أداة خارطة الموارد والخدمات والفرص للقرية عبر (المقابلات، الملاحظة المباشرة، جدول تحليل المشكلات والأسباب والآثار والحلول).

- تحفيز وتشجيع الأهالي على تنفيذ مبادرات مجتمعية (ذاتية) مثل (حملات النظافة، تنظيف عيون مياه الشرب، تنظيف مصادر مياه الشرب (المواجل)، متابعة مجلس الآباء والأمهات في المدرسة وتحفيزهم على التعاون مع المدرسة لحل إشكالات الطلاب، إصلاح الطرقات الفرعية في القرية، حملات توعية، وإنشاء صندوق تكافل القرية.. إلخ).

- تعزيز العمل التعاوني والطوعي كثقافة مجتمعية واستثمار الموارد المحلية والاستفادة منها، وجمع التبرعات لتنفيذ المبادرات المجتمعية داخل القرية، ووضع آلية محاسبية شفافة للإفصاح عن كيفية استخدام الأموال.

- خلق حلقة وصل بين المجتمع والجهات التنموية (سلطة محلية - جهات تنموية أخرى.)

- توعية المجتمع للمحافظة على الخدمات العامة.

- التنسيق مع القيادات المجتمعية في القرية والأطر المجتمعية الأخرى بما يخدم العملية التنموية.

- تشكيل نواة مجتمعية (إطار) للإشراف على التنفيذ والمتابعة لأنشطة المبادرات المجتمعية وتدخلات الجهات التنموية المختلفة كلجان المستفيدين.

(٤٩) مقابلة مع أحد المختصين في الصندوق في ١٥ فبراير ٢٠١٩

(٥٠) الصندوق الاجتماعي للتنمية، برنامج التمكين من أجل التنمية المحلية.دليل عمل ميداني للميسر التنموي، ٢٠١٦،ص٤٩

- يقوم مجلس القرية بعقد اجتماعات مع الأهالي لإطلاعهم على نتائج أعماله.

- يقوم مجلس القرية بدعوة السلطة المحلية للاطلاع على منجزاته.

مهام مجلس القرية فيما يخص المساءلة المجتمعية

تتمثل المهمة الرئيسية لمجلس القرية في جعل كل أعمال وأنشطة وأهداف مجلس تعاون القرية/ القرى شفافة يطلع عليها الجميع، ويقوم بالإجراءات التالية:

- الإفصاح كتابيا عن جميع الموارد التي يحصل عليها المجلس وجميع المصروفات، ونشرها في الأماكن العامة في القرية.

- تبني الشكاوى التي ترفع من المجتمع والتحقق منها وحلها.

- إطلاع السلطة المحلية على نشاطاته التي يقوم بتنفيذها ومدى التزامه بالمهام الموكلة 'ليه.

وللمجتمع الحق في انتخاب وإعادة انتخاب مجلس القرية ولهم حق المساءلة للجميع ومحاسبة من يقصر[٥١] .

لجان التعاقدات المجتمعية

إلى جانب تشكيل مجالس القرى، في إطار برنامج (التمكين الاجتماعي من أجل التنمية المحلية)، يتم تشكيل وتدريب لجان مجتمعية للعمل بآلية التعاقدات المجتمعية، إحدى أهم آليات التنفيذ للمشاريع التنموي، والتي توكل لها مهام إبرام وإدارة عقود شراء وتنفيذ الأعمال والخدمات من المقاولين ومقدمي الخدمات، من أجل إدارة أموال المشروع بشفافية وفاعلية وكفاءة عالية، وقد أعد الصندوق الاجتماعي للتنمية دليل التعاقدات المجتمعية لتدريب اللجان عليه، وحدد فيه أهداف التعاقدات المجتمعية، التي يمكن إيجازها في التالي[٥٢] :

- بناء قدرات المجتمع: تدريب أفراد المجتمع على كافة الجوانب المالية والإدارية والفنية، وبالتالي تنمية مهاراتهم لإدارة المشاريع بطريقة صحيحة.

(٥١) المرجع السابق.

(٥٢) الصندوق الاجتماعي للتنمية، وحدة الزراعة والتنمية الريفية، دليل التعاقدات.

- تحقيق ركائز التعاقدات الاجتماعية: وهي (الشفافية، تكافؤ الفرص، الفاعلية).

- تعزيز روح المبادرة والثقة لدى المجتمع المستفيد: تسعى التعاقدات المجتمعية إلى إحياء الروح التعاونية من خلال استخدام الخبرات والأنماط التي تتناسب مع المنطقة، والتي تحث المجتمع على المبادرة والمشاركة في تنفيذ المشروع مما يسهل عليهم مستقبلا تنفيذ مشاريع مماثلة بأقل تكلفة وباستخدام خبرات مجتمعية محلية.

- تفعيل المشاركة المجتمعية، من خلال تحديد أولوية الاحتياج للمشروع، اختيار اللجان المجتمعية، التصاميم، التنفيذ، التشغيل والصيانة، وكذا الأدوار المختلفة خلال دورة المشروع.

- ضمان استمرارية المشاريع: من خلال إشراك المجتمع وإعطائه الدور الأكبر في تحمل المسؤولية وترسيخ انتمائه للمشروع.

جمعيات مستخدمي المياه[٥٣]

تشكلت جمعيات مستخدمي المياه في نطاق مشروع المياه والصرف الصحي، الذي بدأ أواخر العام ٢٠٠١، واستكمل أعماله في نهاية العام ٢٠١٠، عبر التمويل بقرض ميسر مقدم من هيئة التنمية الدولية (IDA) بنسبة ٧٥٪،و٢٥٪ اسهام الحكومة.

بلغ إجمالي عدد مشاريع مياه الشرب التي نفذها المشروع في المناطق الريفية (٢٤١) مشروعا، موزعة في نطاق عمله على ست محافظات (إب، عمران، أبين، حجة، لحج، الضالع)، عمل المشروع بمنهجية جديدة تقوم على فكرة الاستجابة للطلب المقدم من المجتمعات، التي تشارك بفاعلية في التخطيط والتمويل والإشراف على تنفيذ المشاريع وتشغيلها وصيانتها، بما يلبي الاحتياجات الأساسية في المجتمعات المحلية، ويحقق الاستدامة التي تعني توفير الخدمة بمستوى مناسب من الفائدة يفي بتوفر: (النوعية، والكمية الملائمة، والاستمرارية، والاستطاعة، والكفاءة، والمساواة، والمصداقية، والصحة)، وبموجب رؤية الاستدامة هذه، قام المشروع بتطبيق آلية الاستجابة للطلب في إطار المساءلة المجتمعية من خلال:

(٥٣) تم استقاء المعلومات من مقابلة مع أحد الخبراء الاجتماعيين المشرفين على الجمعيات في نطاق مشروع المياه والصرف الصحي، وأيضا من نشرة المياه والمجتمع، نشرة دورية تصدر عن مشروع المياه والصرف الصحي للمناطق الريفية، العدد السادس-خريف ٢٠١٠.

- تعريف المستفيدين بأهداف المشروع ومعايير التدخل والتزامات الراغبين في الحصول على الخدمة، وتوزيع استمارة طلب للراغبين بها، بشرط وجود مصدر للمياه في المنطقة التي تقدم الطلب.

- قيام الفريق الاجتماعي (التحفيز) بمهمة التعريف بالمشروع وإجراء الدراسة الاجتماعية والفنية، واختبار مصادر المياه من ناحية الكمية والنوعية وشروط الاستدامة.

- تشكيل جمعيات مستخدمي المياه وتدريبها في الجوانب المالية والإدارية والفنية، للتمكن من تشغيل المشروع وإدارته.

- توقيع عقد الالتزامات المتبادلة: قبل تنفيذ مشروع المياه في المنطقة يتم التوقيع على عقد الالتزامات المتبادلة، من قبل جمعية المستفيدين والوحدة التنفيذية والمجلس المحلي في المنطقة.

- التعاقد مع مقاول وإجراء المناقصات حسب دليل البنك الدولي، والصرف للمستخلصات عبر الجهات الرسمية.

وتتبع آلية التنفيذ القائمة على الاستجابة للطلب ابتداء من تقديم الطلب، ومروراً بالمشاركة الفاعلة في تجهيز المصدر المائي، والمشاركة في تنفيذ الدراسة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والفنية الشاملة لمنطقة المشروع، وتقديم المساهمة، وتأسيس جمعية مستخدمي المياه بمساعدة المكون الاجتماعي بالوحدة التنفيذية لمشروع المياه والصرف الصحي، وانتهاء بالتدريب والتأهيل لأعضاء الهيئة الإدارية بجمعية مستخدمي المياه.

بعد ذلك تقوم الجمعية باستلام المشروع وتشغيله وإدارته وصيانته والمحافظة على ممتلكاته،

ومن أهم عوامل نجاح المشروع، عملية المتابعة والتقييم لمستوى أداء الجمعية في إدارة وتشغيل وصيانة المشروع، والتي تتم بصورة دورية من قبل فريق المتابعة والتقييم التابع للوحدة التنفيذية، وهذه الجمعيات تختلف عن اللجان – تشترط تشكيل

جمعيات تنموية رسمية مسجلة بوزارة الشئون الاجتماعية- بسبب أن مشاريع المياه الممكنة هي من المشاريع الإيرادية والتي تتطلب فتح حسابات بنكية، وينبثق عن هذه الجمعيات لجان تقوم بعملية التوعية الصحية والبيئية، وتستخدم في عملها الوسائل التالية[٥٤]:

(المحاضرات، الندوات، الحوار، العصف الذهني، النقاشات البؤرية، العروض الإيضاحية، الرحلات والأنشطة المدرسية، الملصقات، الشعارات، النشرات، وسائل الإعلام)، لتقوم بالتوعية في المناسبات العامة، مثل الزفاف، المآتم، الولادة، الأعياد ومناسبات أخرى ويقبل في الجمعية كل منتفع من المصدر المائي المشترك يرغب في الانتماء إلى الجمعية.

اللجان المجتمعية لتحسين الخدمات

هناك لجان مجتمعية تعمل من أجل تحسين الخدمات بالتعاون مع السلطة المحلية، ونذكر منها أحد النماذج الناجحة على سبيل المثال، حيث نفذ مجلس الشباب العالمي- اليمن وشركاؤه، برنامج المساءلة المجتمعية ودورها في تحسين الخدمات العامة، خدمة مياه الشرب في حي سعوان بمدية صنعاء، خلال الفترة من ابريل ٢٠١٤إلى مارس ٢٠١٥، وكانت مخرجاته كالتالي[٥٥]:

- مبادرات محلية طوعية فاعلة، واصطفاف مجتمعي للحد من تفاقم أزمة المياه.

- تشكيل فريق تنسيق من قيادات السلطة المحلية والشخصيات الاجتماعية، لمناقشة مشكلة مشروع لوضع حلول توافقية مرضية.

- حضور كبير وفاعل للفئات الضعيفة والمستبعدة تاريخيا، مثل المرأة وفئة المهمشين والشباب في كل مراحل المشروع.

- إدارة وإشراف اللجنة المجتمعية على إعداد جداول توزيع المياه للأحياء، وقبول مؤسسة المياه بها واعتمادها لما تقوم به اللجنة.

- زيادة نسبة الرضا المجتمعي عن الخدمة بشكل عام.

(٥٤) وزارة المياه والبيئة، الدليل الإرشادي لعملية تحفيز وتمكين المجتمع.

(٥٥) http://iycy.org/ar

- تشكيل غرفة عمليات مشتركة بين مؤسسة المياه والكهرباء والنفط.

- تشكيل فريق ميسرين بعدد ٣٩ ميسرا وميسرة، تم تدريبهم على تطبيق منهجية بطاقة التقييم المجتمعي، كأداة هامة من أدوات المساءلة المجتمعية، ويمثلون شركاء المشروع من المنظمات ومؤسسة المياه وقطاع الإعلام.

- عدد ١٦ مبادرة مدرسية في ١٦ مدرسة حكومية وأهلية ضمن المنطقة المستهدفة.

لجان المساءلة المجتمعية

تم تشكيل لجان المساءلة المجتمعية في بعض المحافظات، منبثقة عن لجان تعاون العزل/القرى المنتخبة من المواطنين، ضمن برنامج التمكين للصندوق الاجتماعي للتنمية، لتمارس دورها الرقابي والخدمي وفق وثيقة آليات ومبادئ الرقابة الشعبية، المصادق عليها من السلطة المحلية بالمحافظة.

تقوم اللجان برصد احتياجات المجتمعات المحلية، ومراقبة تقديم المساعدات الإنسانية والمساعدة في تقديمها، من خلال التواصل مع السلطات المحلية والمنظمات المهتمة بالوضع الإنساني. وفي إطار مشروع تعزيز المساءلة المجتمعية أيضا، نظمت مؤسسة التنوير بالمشاركة مع الصندوق الاجتماعي للتنمية، ورش عمل لتدريب اللجان على المساءلة المجتمعية في محافظة إب، وكذلك عقدت اجتماعات ولقاءات نقاشية حول التقارير الميدانية للجان المساءلة المجتمعية في مديريات المحافظة، بمشاركة ممثلين عن السلطة المحلية ومنظمات المجتمع المدني.

التحديات والفرص

قبل العملية الانتقالية بعد عام ٢٠١١م، كان تأثير منظمات المجتمع المدني محدودا في التعبير عن احتياجات المجتمع أو في إخضاع الحكومة للمساءلة، في ظل محاولات الحكومة السيطرة على أنشطة منظمات المجتمع المدني، ونقص خبرة التواصل وغياب آليات التنسيق بسبب المنافسة السياسية والمهنية بين منظمات المجتمع المدني، وكان من التحديات الأكثر تكرارا في الدراسات السابقة، ضعف القدرات المؤسسية لمنظمات المجتمع المدني فيما يتعلق بالحوكمة الداخلية، وإدارة المشروعات وأيضا ضعف المعرفة والخبرة فيما يتعلق بنهج وأدوات المساءلة المجتمعية[٥٦] ؛ والاعتماد على التمويل من المانحين، مما أثر على عمل منظمات المجتمع المدني، حيث اتجهت الكثير من المنظمات إلى تعديل مشاريعها بحسب أولويات المانحين بدلا من تلبية أولويات واحتياجات المجتمعات المحلية، ولا زالت قدرة المنظمات الأهلية محدودة في توجيه الدعم بما يتوافق مع احتياجات المجتمعات المحلية، وفي هذه الحالة تضعف عملية الشراكة والمساءلة المتبادلة بين الممول والمنظمات الأهلية والمجتمع المحلي.

من ناحية أخرى، فإن لدى منظمات المجتمع المدني في اليمن نقاط قوة تمكنها بصورة فعالة من المشاركة والمساءلة إذا أحسن استثمارها، خاصة مع وجود فرص جديدة جلبتها المرحلة الانتقالية، إذ شاركت منظمات المجتمع المدني بقوة في التحول السياسي من خلال مشاركتها الفاعلة في احتجاجات ٢٠١١، ما جعل مشاركتها حتمية في صنع السياسات العامة للدولة، مع تزايد التحديات التنموية وتحديات المرحلة الانتقالية التي تجعل الحكومة بحاجة ماسة لمشاركة منظمات المجتمع المدني في التنمية وتقديم الخدمات.

لقد شجع المجتمع الدولي علاقات الشراكة والمساءلة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني، بصورة متزايدة، مع زيادة الاعتراف بمنظمات المجتمع المدني بين الأوساط العامة والحكومية، نتيجة لمشاركتها بشكل فاعل في ثورة فبراير ٢٠١١، وفي العملية الانتقالية، وفي هذه المرحلة زاد عدد منظمات المجتمع المدني، ويعزى

(٥٦) منظمات المجتمع المدني باليمن في مرحلة التحول- رسم خريطة منظمات المجتمع المدني ذات التوجه التنموي في خمس محافظات وتقييم قدراتها، البنك الدولي،٢٠١٣، ص٢٥.

هذا النمو الكبير في الفترة الانتقالية إلى الانفراجات الاجتماعية والسياسية التي صاحبت التحول السياسي والطلب المتزايد على المشاركة في تقديم الخدمات العامة، في القطاعات والمناطق الجغرافية التي تواجه فيها مؤسسات الحكومة صعوبات في توفير الخدمات[٥٧] ، وبعض من هذه الزيادة في عدد منظمات المجتمع المدني يعكس عجز الدولة عن تقديم الخدمات الأساسية.

المشاركة والتأثير في وضع السياسات

حققت منظمات المجتمع المدني في اليمن بعض التقدم في إطار المساءلة، على سبيل المثال، أثناء مؤتمر مانحي اليمن في سبتمبر ٢٠١٢، بالرياض، شاركت العديد من منظمات المجتمع المدني في مناقشة قوانين مكافحة الفساد، وساعدت في التحضير لخطة عمل خاصة بهذا الموضوع، وقدمت وجهات نظرها التي قبلتها الحكومة في النهاية.

كانت هذه هي المرة الأولى التي حضرت فيها منظمات المجتمع المدني اجتماعا دوليا وقدمت عروضا تقديمية مستقلة، وأظهرت أن العلاقة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني آخذة في التغيير، ومع ذلك فإن بعض المسؤولين الحكوميين قد صرحوا علنا أن ما يدفعهم إلى قبول الإشراك المتزايد لمنظمات المجتمع المدني ليس إلا بسبب ضغط المانحين[٥٨] .

عملت منظمات المجتمع المدني مع الحكومة لتعديل التشريعات الوطنية لتتماشى مع اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية الموقعة من جانب اليمن، وشاركت هذه المنظمات في المناقشة حول قوانين الشفافية ومكافحة الفساد ووضعت مصفوفة من القوانين التي ينبغي تعديلها، كما اشتركت في مراجعة القوانين التي تؤثر على حقوق الطفل وأوصت بتعديل خمسة وخمسين قانونا لتتماشى مع الاتفاقيات الدولية الموقعة من اليمن، علاوة على ذلك شاركت الكثير من منظمات المجتمع المدني في ورش عمل تم عقدها في خمس محافظات، لمناقشة قانون منظمات المجتمع المدني، ووضعت

(٥٧) منظمات المجتمع المدني باليمن في مرحلة التحول، مرجع سابق، ص٨.

(٥٨) تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام ٢٠١٢ لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مكتب الديمقراطية والنزاعات والمساعدات الإنسانية، ص٥٤.

توصيات لتعديل الإطار القانوني الحالي، وأوصى مؤتمر الحوار الوطني أيضا بمراجعة القوانين التي تنظم عمل منظمات المجتمع المدني[٥٩] .

المؤتمرات

تم إشراك منظمات المجتمع المدني بشكل كبير في المفاوضات على معايير مؤتمر الحوار الوطني، وأسست ثمانين منظمة مجتمع مدني ائتلافا لدعم مؤتمر الحوار الوطني(شبكة أكون)، حيث عقد الائتلاف العديد من ورش العمل لعرض رؤيته لدور منظمات المجتمع المدني في مؤتمر الحوار والقضايا التي ينبغي مناقشتها، وأكد الائتلاف بشكل خاص على منح المرأة حصة ٣٠ في المائة من كل لجان المؤتمر ومعالجة القضية الجنوبية، وشاركت حوالي ٤٠ منظمة مجتمع مدني في مؤتمر الحوار الوطني الذي تم إطلاقه في مارس ٢٠١٣، كما ساهمت بنشاط في حملة دعم المشاركة المجتمعية في مؤتمر الحوار الوطني، التي هدفت إلى[٦٠] :

١. تحقيق مبدأ المشاركة المجتمعية في الحوار الوطني.

٢. دعم ومناصرة قضايا المواطنين المختلفة في مؤتمر الحوار.

٣. الدفع بأن يكون تحقيق مصالح المواطن اليمني هو المحرك الرئيسي لاتجاه اتخاذ القرار.

٤. تحسين فرص فئات المجتمع التي لم تتح لها الفرصة في عضوية المؤتمر بالمشاركة الفاعلة في صنع القرار.

٥. إعطاء مخرجات وقرارات المؤتمر الفرصة الأعلى للقبول المجتمعي، مما يساهم في تحقيق مستوى استقرار أفضل للوضع السياسي والاقتصادي في اليمن.

ولتحقيق هذه الأهداف عملت وحدة المشاركة المجتمعية في الأمانة العامة للحوار الوطني على تشجيع منظمات المجتمع المدني للعب دور في تسهيل المشاركة المجتمعية، وقد استخدمت الآليات التالية لتحقيق المشاركة المجتمعية في مؤتمر

(٥٩) تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام ٢٠١٣ لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، ص٥٨.

(٦٠) http://www.ndc.ye/ar-page.aspx?show

الحوار وهي [٦١] :

- قامت منظمات المجتمع المدني باستقصاء آراء الجمهور حول قضايا المؤتمر من خلال تنفيذ ندوات وورش عمل وأبحاث استطلاعية على مستوى المجتمعات المحلية في المدن والريف، والخروج بتقارير وأوراق عمل تلخص مخرجات هذه الفعاليات.

- قام عدد من منظمات المجتمع المدني بإنشاء خيام في عدد من المديريات الريفية لإتاحة الفرصة أمام المواطنين للالتقاء، ومشاهدة فعاليات مؤتمر الحوار عبر شاشات العرض ومناقشة تفاصيله، وكذلك استقبال ممثلي الأمانة العامة لمؤتمر الحوار وأعضاء المؤتمر للإجابة عن تساؤلات المواطنين حول المؤتمر ومواضيعه.

- قام الإعلام بدور بارز في استطلاع آراء المواطنين وإيصال أصواتهم للمشاركين في مؤتمر الحوار عبر برامج تلفزيونية ميدانية ومناقشات مركزة مع مختصين، وعن طريق برامج الإذاعات المحلية.

- توفير نوافذ مفتوحة وحرة للمشاركين من قطاعات المجتمع عبر مواقع الأمانة العامة لمؤتمر الحوار، ومواقع التواصل الاجتماعي والبريد الإلكتروني.

وكانت الأمانة العامة تقوم بتوصيل تقارير المشاركة المجتمعية إلى فرق العمل في مؤتمر الحوار، وإلى جانب ذلك، قامت فرق العمل بالنزول الميداني إلى المحافظات والمديريات لتحقيق المشاركة المجتمعية والمساءلة من خلال الاجتماعات العامة، جلسات الاستماع، حلقات النقاش، المقابلات المباشرة، الاجتماعات الاستشارية، والنزول الميداني إلى الوزارات والأجهزة الحكومية ومنظمات المجتمع المدني.

وفيما يتعلق بالشفافية، قامت الأمانة العامة لمؤتمر الحوار بإنشاء قاعدة بيانات على موقعها الإلكتروني، لإطلاع المجتمع على تقارير المشاركة المجتمعية، ليتسنى للمشاركين تتبع مشاركاتهم ووصولها لفرق العمل، وكذلك إطلاع الجهات والهيئات المقدمة للمقترحات على سير مقترحاتها والردود المقدمة من فرق العمل عليها[٦٢] .

(٦١) http://www.ndc.ye/ar-page.aspx?show

(٦٢) http://www.ndc.ye/ar-page.aspx?show

أقامت منظمة صحفيات بلا قيود بالتعاون مع مبادرة الشراكة الشرق أوسطية (MEPI) مؤتمر المساءلة وتعزيز الحكم الرشيد في العاصمة صنعاء (٤-٦ يوليو ٢٠٠٩)، إذ هدف المؤتمر إلى دراسة أوجه القصور في التشريعات اليمنية المتعلقة بمساءلة مسؤولي الدولة وموظفيها، واقتراح التعديلات المناسبة عليها بما يكفل مساءلة فاعلة وفق معايير الحكم الرشيد، وناقش المؤتمر ١٢ قانونا خاصا بمساءلة مسؤولي الدولة وموظفيها وهي: (قانون شاغلي الوظائف العليا، قانون الخدمة المدنية، قانون السلطة القضائية، قانون الذمة المالية، قانون العقوبات، قانون الإجراءات الجزائية، القانون المالي، قانون الضرائب، قانون الجمارك، قانون الهيئة العليا لمكافحة الفساد، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة)، وقدم المؤتمر مجموعة من التوصيات منها[٦٣] :

- إلغاء قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي الوظائف العليا وكافة النصوص والمواد في الدستور والقوانين النافذة، التي تتضمن إجراءات تمييزية لمساءلة شاغلي الوظائف العليا في الدولة والتحقيق معهم وإحالتهم للاتهام.

- إلغاء كافة النصوص والمواد الدستورية والقانونية التي تعفي أيا من موظفي الدولة من المساءلة الجزائية والمدنية عن نتائج أعماله أو تعطيه حصانة من أن تطاله يد القانون كشأن بقية المواطنين أو موظفي العموم، سواء كانت حصانة برلمانية أو قضائية أو أية حصانة أخرى.

- التأكيد في الدستور والقوانين ذات العلاقة على أن كافة جرائم الفساد والكسب غير المشروع وكافة جرائم إساءة استغلال السلطة، لا تسقط بالتقادم ومعها كافة الدعاوى المدنية لملاحقة مرتكبيها واسترداد الأموال المتحصلة عنها، وإجراء تعديلات للتشريعات اللازمة تكفل للمواطنين الوسائل والسبل اللازمة للقيام بواجبهم في حماية المال العام، من تقديم شكاوى للجهات المختصة، ورفع الدعاوى المدنية أمام المحاكم لاسترداد الأموال المتحصلة بسبب جرائم الفساد والثراء غير المشروع.

(٦٣) اختتام أعمال مؤتمر المساءلة وتعزيز الحكم الرشيد في اليمن،٦يوليو ٢٠٠٩، https://womenpress.org/conferences

- إلغاء النصوص الدستورية والقانونية التي تجيز منح عقارات الدولة وأموالها المنقولة وممتلكاتها العامة مجانا أو التنازل عنها، مع استحداث نص دستوري ينص على أنه "لا يجوز للمجلس التشريعي سن قوانين تسمح بالتنازل عن عقارات الدولة وممتلكاتها أو منحها من قبل أي جهة كانت وتحت أي ظرف من الظروف ولأي سبب كان".

- إجراء تعديلات تشريعية تكفل حق المواطنين في الحصول على المعلومات، وتلزم الدولة بتوفير المعلومة وضمان التدفق الحر لها، واستحداث نصوص دستورية تحظر على المجلس التشريعي سن قوانين تحول دول حق المواطنين في الحصول على المعلومة وتداولها، أو قوانين تحد من حرية الصحافة أو تعاقب على الرأي والنشر.

- وضع نصوص عقابية رادعة على كافة حالات الإخلال بنظام توزيع السلع والخدمات، تعاقب كل موظف عام أخل بالقواعد المنظمة للمفاضلة على أساس الكفاءة لشغل الوظيفة العامة، ومثلها نصوص عقابية رادعة على كافة حالات الحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأصهار والأقارب، أو على أساس الولاء السياسي في الجهاز الوظيفي بصورة مخلة بقواعد التوزيع والفرص المتساوية بين المواطنين، وعلى كل حالات الحصول على الوظيفة العامة بالمحسوبية والوساطة، وتعاقب على كل حالات توزيع المال العام على فئات معينة أو مناطق جغرافية على أساس عشائرية أو مناطقية أو لتحقيق كسب سياسي.

نظمت مؤسسة سد مأرب للتنمية، بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ) في ٢٨ نوفمبر ٢٠١٨ بمدينة مأرب، مؤتمر المساءلة المجتمعية، بمشاركة ١٠٠ مشارك ومشاركة يمثلون الجهات الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، وأعضاء اللجان المجتمعية من مختلف مديريات محافظة مأرب، وذلك في إطار مشروع خيمة المجتمع والتنمية، الذي نفذته المؤسسة خلال عامي (٢٠١٧/٢٠١٨) في مديريات (حريب، جبل مراد، رغوان، الجوبة، مأرب الوادي، ومأرب المدينة)، وخلال المؤتمر تمت مناقشة أهم مخرجات المشروع ومجموعة من أوراق العمل، تناولت أدوار الإعلام والمجتمع والجهات الحكومية في تعزيز وتطبيق المساءلة

المجتمعية، وتمثل النشاط الختامي للمشروع في توقيع مذكرات تفاهم بين مؤسسة سد مأرب والسلطات المحلية، من أجل تشجيع السلطات المحلية على تبني وتطبيق المساءلة المجتمعية وأدواتها[٦٤] .

آليات الضغط والمناصرة

نظمت منظمات المجتمع المدني حملات مناصرة قوية وناجحة إلى حد كبير على سبيل المثال، شكل عدد من منظمات المجتمع المدني عام ٢٠٠٦ تحالفا سُمي بـ (التحالف اليمني لدعم المحكمة الجنائية الدولية)، وقام التحالف بتنظيم العديد من الندوات والورش والاجتماعات لمنظمات المجتمع المدني والمحامين والقضاة وأعضاء النيابة ورجال الدين وصانعي القرار في المؤسسات الرسمية، للتوعية باختصاصات المحكمة، وكسب الدعم والتأييد لدورها للحد من العنف والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب والاعتداء.

بذل التحالف جهودا كبيرة لإقناع صناع القرار بأهمية انضمام اليمن إلى اتفاقية إنشاء المحكمة الجنائية الدولية (نظام روما الإنساني)، حتى صادق مجلس النواب في مارس ٢٠٠٧ على انضمام اليمن إلى الاتفاقية ، لكن المجلس تراجع عن مصادقته بالانضمام إلى الاتفاقية[٦٥] تحت ضغط النافذين في السلطة وخوفهم من المحكمة، وتوقفت الإجراءات في هذا الشأن إلى أن تشكلت حكومة الوفاق الوطني، فوافق مجلس الوزراء خلال جلسته في الأسبوع الأول من يونيو ٢٠١٣ على اتفاقية إنشاء المحكمة، وكلف وزارة الشؤون القانونية والجهات المعنية باستكمال الإجراءات القانونية.

وفي سياق الانفتاح السياسي بعد ثورة ٢٠١١ حققت منظمات المجتمع المدني تقدما وتأثيرا ملموسا، وهناك العديد من الممارسات الناجحة في هذا المجال، حيث قادت منظمات حقوق الإنسان بعض حملات المناصرة الناجحة عام ٢٠١٢، على سبيل المثال ناصرت منظمات حقوق الإنسان بنجاح وضع حد للاختفاء القسري من قبل

(٦٤) عبد الملك دماج، مؤسسة سد مأرب للتنمية تنظم مؤتمر المساءلة المجتمعية بمحافظة مأرب، http://adengd.net/news

(٦٥) اليمن تصادق على نظام روما الخاص بالمحكمة الجنائية الدولية، ٢٤ مارس ٢٠٠٧، http://www.sep.net/news_details.php?sid=٢٦٢٤٩٥٦

الدولة أو عملائها، وترتب على ذلك أن حدثت فقط عشر حالات للاختفاء القسري خلال عام ٢٠١٢ مقارنة بحوالي ١٠٠٠ حالة اختفاء قسري خلال عام ٢٠١١، و ٥٧٠ حالة عام ٢٠١٠، وواصلت منظمات المجتمع المدني أيضا المناصرة ضد زواج الأطفال في عام ٢٠١٢، كما واصل عدد من منظمات المجتمع المدني الضغط لعمل تعديلات على قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية[٦٦] .

من الإنجازات الهامة، لمنظمات المجتمع المدني في اليمن في مجال تعزيز الشفافية، مناصرة إصدار قانون حق الحصول على المعلومات، وفي ذلك قصة نجاح يحسن ذكرها.

تبنت مجموعة من المنظمات الدعوة من أجل سياسة جديدة للحصول على المعلومات، واستهدفت هذه السياسة تحسين المساءلة المجتمعية، وتعزيز الثقة بين الحكومة والمجتمع وتشجيع منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام ،على أداء أدوارها في الرقابة ومساندة حرية الرأي والتعبير، وتكون مشروع الدفاع عن إصلاح سياسة الحصول على المعلومات من (بناء قدرات المدافعين عن الإصلاح، الضغط على المؤسسات التشريعية والتنفيذية المعنية، التوعية من خلال الحملات الإعلامية).

ولبناء تحالف فعال من أجل الإصلاحات تم تنظيم سلسلة من الاجتماعات بين الحكومة والجهات الفاعلة غير الحكومية، وأنشئت أيضا مجموعة دعوة تتألف من ٢٥ عضوا يعملون على القضايا المتصلة بالشفافية، وتمت مراجعة القوانين وتعديلها وعقدت جلسات تدريب على الدعوة، واتخذ التواصل مع مسؤولي الحكومة عددا من الإجراءات منها (اجتماعات موجهة مع ٧٠ من أعضاء البرلمان، مناقشات مفتوحة مع أكثر من ١٢٠ عضوا من أعضاء البرلمان، رسائل نصية إلى أعضاء البرلمان لمساندة القانون، التواصل مع اللجان المتخصصة، إعداد مقاطع فيديو قصيرة ورسوم متحركة وكتيبات لمسؤولي الحكومة عن حق المواطنين في المعرفة)، لتتمخض الجهود المشتركة للحكومة ومنظمات المجتمع المدني عن إجازة البرلمان لقانون حق الحصول على المعلومات عام ٢٠١٢، وتم التعريف بالقانون على نطاق واسع من

(٦٦) تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام ٢٠١٢لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق ص ٥٣

خلال تعميم حكومي، وعمل أكثر من ١٠٠٠ شخص بشكل مباشر في أنشطة التوعية، وتمت صياغة أكثر من ١٢٠٠ مقالة عن قانون تداول المعلومات في اليمن[٦٧].

وقد أظهرت حملات المناصرة في بعض القضايا وجود تحديات كبيرة أمام منظمات المجتمع المدني في اليمن، بعض تلك التحديات تتعلق بقدرات المنظمات نفسها وبعضها تحديات اجتماعية وثقافية، وقد اهتمت منظمات المجتمع المدني بتنفيذ برامج لبناء قدرات ناشطيها وتوعيتهم في مجال المناصرة والتأييد، وفي هذا الجانب أصدر المركز اليمني لقياس الرأي العام دليلا تدريبيا (دليل خاص بمجموعات الضغط على المشرعين وصناع السياسات)، صدر في مارس ٢٠١٤، وقد اقترح الدليل استراتيجيات للمناصرة في السياق الاجتماعي والسياسي الخاص لليمن وبناء على تجارب ميدانية.

بناء التحالفات والشبكات

عملت منظمات المجتمع المدني على إنشاء مجموعة من الشبكات والتحالفات المدنية، تنشط في مجالات الحكم الرشيد ومكافحة الفساد والمساءلة المجتمعية، كالشبكة اليمنية للرقابة، المجموعة اليمنية للشفافية والنزاهة، التحالف اليمني للشفافية في الصناعات الاستخراجية، شبكة نزاهة، التحالف اليمني لمكافحة الفساد، تحالف ضد الفساد، شبكة الحصول على المعلومات، وشبكة المساءلة المجتمعية، كما تم إنشاء عدد من الشبكات والتحالفات المدنية لمناصرة الفئات الفقيرة والمرأة، مثل الاتحاد الوطني لتنمية الفئات الأشد فقرا، شبكة أنصار لزيادة المشاركة السياسية، والشبكة اليمنية لمناصرة قضايا المرأة العاملة في اليمن.

دعم المانحون والمنظمات الدولية إنشاء الشبكات والتحالفات بين منظمات المجتمع المدني ودعم الشراكة بين هذه المنظمات والحكومة، إذ مارس المانحون ضغوطا على الحكومة اليمنية لتبني نهج الشراكة، وقد سبق الحديث عن (إطار المساءلة المتبادلة) الذي أقره مؤتمر أصدقاء اليمن في سبتمبر ٢٠١٢ بالرياض، وكذلك (إطار الشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني اليمنية)، وأطلق المانحون والمنظمات

(٦٧) دعم المشاركة البناءة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني، مؤتمر الشراكة من أجل معارف التنمية ٤-٦ مارس/اذار ٢٠١٤، البنك الدولي،ص٨-٩.

الدولية مجموعة من المشاريع، تهدف إلى تقديم المساعدة الفنية وبناء القدرات لكلا الطرفين لتسهيل الحوار بينهما، وتفعيل إطار المساءلة المتبادلة.

الاحتجاجات والاعتصامات

شهدت المحافظات الجنوبية احتجاجات شعبية واسعة منذ عام ٢٠٠٧، وفي مطلع ٢٠١١ اشتعلت الاحتجاجات في مختلف مدن اليمن للمطالبة بسقوط نظام صالح وإقامة دولة مدنية حديثة، وأيا كان تقييم هذا الطرف أو ذاك لتلك الأحداث، فلا يستطيع أحد أن ينكر حقيقة أنها كانت احتجاجات سلمية، اعتبار الاحتجاجات إحدى وسائل المساءلة المجتمعية، وحتى النظام نفسه التي طالبت الثورة بإسقاطه أدرك هذه الحقيقة واتخذ خطوة استباقية، وطلب منح حصانة من المساءلة للرئيس ومن عمل معه طوال فترة حكمه.

رفع الشباب المعتصمون في الساحات شعارات عبروا فيها عن آرائهم وتطلعاتهم من أجل العدالة والمواطنة المتساوية والحكم الرشيد والديمقراطية واللامركزية، كما نددوا بفساد النظام واحتكار السلطة والثروة بيد فئة قليلة.

كل هذه المطالب تندرج تحت لافتة عريضة هي المساءلة المجتمعية، وكان شعار إسقاط النظام الحاكم يعبر عن أهم عنصر في ممارسة المساءلة المجتمعية وهو حق المواطنين في اختيار ممثلهم وحقهم أيضا في سحب الثقة منه إذا لم ينفذ (المسؤول) ما تعهد به، ليس فقط عبر الانتخابات ولكن هناك وسائل أخرى كاللجوء إلى القضاء أو عبر وسائل الضغط مثل الاحتجاجات الشعبية للضغط من أجل إجراء انتخابات مبكرة.

كان الرئيس السابق يرد على معارضيه وعلى المحتجين ضد نظامه بأنه جاء إلى الحكم عبر صناديق الاقتراع، وأن من يريد رحيله عليه أن ينتظر إلى نهاية الدورة الانتخابية لينافسه، لكنه رضخ في النهاية وقبل أن يغادر السلطة لإجراء انتخابات مبكرة لرئيس توافقي دون منافس، وكان هذا هو الحل الصائب دستوريا.

شكلت ساحات التغيير في العاصمة والمدن الرئيسية اعتصامات مفتوحة استمرت أكثر من سنتين، تجمع فيها عشرات الآلاف من الشباب من كل الفئات والشرائح السياسية، في فرصة استثنائية للحوار والتشاور وتبادل الخبرات والمعارف وممارسة الأنشطة العلمية والثقافية والاجتماعية والتدريب على كل أشكال العمل السياسي المدني، وتوجهت العشرات من منظمات المجتمع المدني إلى تنفيذ برامج ومشاريع توعوية ودورات تدريبية في مجالات متعددة، كالحكم الرشيد، والديمقراطية، وحقوق الإنسان، والمساءلة، والتدريب على التخطيط، وإعداد المشروعات، وأدوات البحث والتقييم والتفاوض والمشاركة المجتمعية، وحصل الكثير من الشباب على خبرات ومعارف تراكمية وتدريبات مكثفة أحدثت تغييرا ملموسا في مستوى تفكيرهم وممارساتهم، وبعد فض الاحتجاجات والاعتصامات في العاصمة والمدن الرئيسية، سعى النشطاء الشباب من الجنسين إلى تحقيق أهدافهم عبر سبل مختلفة، كالانتساب للأحزاب والتنظيمات السياسية، وتشكيل منظمات مجتمع مدني وجماعات ضغط.

المساءلة على موازنة السلطة المحلية

شارك المواطنون في بعض المناطق بإعداد الميزانيات المحلية والإشراف عليها وتنفيذها بالشراكة مع السلطات المحلية في ٤٨ مديرية، بدعم من الأمم المتحدة والصندوق الاجتماعي للتنمية[٦٨] ، ضمن برنامج مساندة اللامركزية والتنمية المحلية في اليمن وعلى سبيل المثال نفذت مؤسسة المورد لحقوق الإنسان بالتعاون مع الصندوق الوطني للديمقراطية، مشروع المساءلة على موازنة السلطة المحلية في محافظة تعز، من حيث النفقات والإيرادات وطرق تحصيلها وصرفها بحسب اللوائح والقوانين المنظمة لها، وتم تدشين المشروع بمدينة تعز بفعالية خاصة خلال الفترة (٢٨ ابريل - ٣ مايو ٢٠١٨)، شملت تدريب فريق من الناشطين الشباب/ات حول الموازنة العامة للدولة والموازنات المحلية في المحافظات، وتبويبها وطريقة إعدادها، والموارد المحلية والمركزية والمشتركة، وكذلك التدريب على استخدام أدوات المساءلة المجتمعية فيما يتعلق بالموازنة والتحقق من كفاءة نظام تحصيل الإيرادات وسلامة الإنفاق، وقد استهدف المشروع سبعة مكاتب حكومية إيرادية وخدمية هي

(٦٨) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين الخدمات، مرجع سابق، ص٢١

مكاتب (الصحة، التعليم، الأوقاف، المالية، الضرائب، والواجبات) إضافة إلى ديوان عام المحافظة كجهة إشراقية.

رصد وتقييم الخدمات

في مجال الرصد والتقييم، نفذت مؤسسة تمدين شباب (مشروع الرقابة المجتمعية على الأداء العام في محافظة تعز)، خلال العامين (٢٠١٣- ٢٠١٤)[٦٩]، استهدف المشروع تقييم خدمات ١٠ مؤسسات حكومية (ديوان المحافظة، الكهرباء، المياه، الاتصالات، صندوق النظافة، شرطة السير، مصلحة الجوازات، الشؤون الاجتماعية والعمل، مكتب المالية، ومصلحة الضرائب).

قام بالمهمة فريق عمل تم تدريبه على تطبيق منهج المساءلة المجتمعية، استخدم الفريق مجموعة من الأدوات والآليات: المراجعة المكتبية للوثائق والبيانات، المقابلات مع قيادات المؤسسات والموظفين، استبيان آراء المستفيدين من الخدمات التي تقدمها المؤسسات المستهدفة، عقد اجتماعات مشتركة بين قيادات الجهات المستهدفة وقيادات السلطة المحلية وممثلي فريق العمل الميداني، لمناقشة نتائج عمل الفريق والتوصيات، وتحديد آليات متابعة تنفيذ التوصيات.

وخلال الفترة (يوليو- سبتمبر ٢٠١٨) نفذت منظمة شباب بلا حدود للتنمية، بالشراكة مع اللجنة المجتمعية للرقابة ومكافحة الفساد، عملية تقييم لأداء ١٠ مؤسسات حكومية في محافظة تعز، ضمن (مشروع إشراك المجتمعات المحلية في تطبيع الحياة العامة في محافظة تعز)[٧٠] ، وفقا لمعايير (الانضباط المالي والإداري، الشفافية، المساءلة، مكافحة الفساد، سيادة القانون، ومراعات احتياجات الفئات الضعيفة).

عقب الانتهاء من عملية التقييم، أطلقت منظمة شباب بلا حدود تقريرا بنتائج التقييم في مؤتمر صحفي، بحضور قيادات من السلطة المحلية، وتم تكريم خمس مؤسسات حصلت على المراتب الأولى في جودة تقديم الخدمات تصدرتها الشركة اليمنية للغاز، والخدمة المدنية، حيث حصل كل منهما على ٥٥ نقطة من ٦٠ نقطة تضمنها مؤشر

(٦٩) مصادر المعلومات عن المشروع من صفحة مؤسسة تمدين على الفيس بوك وبعض المواقع الإخبارية على الانترنت، وتم استيفاء المعلومات من خلال مقابلة مع أحد الناشطين في المشروع

(٧٠) https://www.almushahid.net

التقييم، ثم مكتب التربية الذي حصل على ٥٣ نقطة، فالمالية، والشرطة العسكرية، بحصول كل منهما على ٥٠ نقطة، بينما حصل كل من شرطة تعز والأحوال المدنية على ٤٧ نقطة، ثم الصحة والصناعة ٤٤ نقطة لكل منهما، وجاء في المرتبة الأخيرة صندوق النظافة والتحسين ب ٣٣ نقطة.

في ذات السياق، نفذت مؤسسة تنمية القيادات الشابة، بالشراكة مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي ((GIZ مشروع تحسين الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والمجالس المحلية في أمانة العاصمة صنعاء، خلال العام ٢٠١٨، الذي استهدف مديريات (صنعاء القديمة، شعوب، التحرير، السبعين، وبني الحارث)، ولتحقيق أهدافه، استخدم المشروع الأنشطة والأدوات التالية[٧١] :

- تدريب ٢٥ عضوا من أعضاء المجالس المحلية، و٢٤مشاركا من منظمات المجتمع المدني، في مجالات الحكم الرشيد، النوع الاجتماعي، المساءلة المجتمعية وتطبيق أدواتها في رصد تقديم الخدمات.

- عقد جلسات نقاش بؤرية.

- بطاقة تقييم الأداء المجتمعي، تم تحديد ثلاثة مشكلات وقضايا مجتمعية هي (الغاز، والنظافة، والمياه).

- لقاءات تفاعلية بين المجالس المحلية ومنظمات المجتمع المدني، لمناقشة نتائج تقييم المجتمع المحلي وتحديد القضايا ذات الأولوية التي يجب معالجتها ووضعها في خطة عمل متطورة. تضمن برنامج اللقاءات التفاعلية استعراض أنشطة وخطوات التقييم المجتمعي، ومخرجات المجموعات البؤرية، ومناقشة وترتيب المشكلات التي تؤثر في تقديم الخدمة ومتابعتها وتقييمها.

في مشروع آخر، تم استخدام تقييم المجتمع لجودة الخدمات الحكومية (باستخدام بطاقات تقييم الخدمات) من قبل مؤسسة كل البنات، بمساعدة كير مصر، لتقييم خدمات وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل كمقدم خدمات حكومية لمنظمات المجتمع المدني. كما استخدم بطاقات تقييم الخدمات أحد المشروعات الممولة من الوكالة

(٧١) http://www.yldf.org و http://tahdeeth.net/news/٣٨٢٠١

الأمريكية للتنمية الدولية (مشروع استجابة) وهو مشروع الحكم الرشيد الذي يهدف إلى تمكين المجتمعات المحلية من تقييم الخدمات الصحية المقدمة[٧٢] .

جلسات الاستماع

نظمت مؤسسة تمكين بالتعاون مع صندوق الشراكة الشرق أوسطية، جلسات استماع عمومية[٧٣] ، في النصف الثاني من عام ٢٠١٢، حول الإصلاح الديمقراطي، في عدد من المحافظات (أمانة العاصمة، تعز، عدن، الحديدة، حضرموت). شارك فيها ممثلون عن الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني ،وعدد من الخبراء والأكاديميين، وممثلون عن الجهات الحكومية.

في نفس الإطار، نظمت مؤسسة التنوير للتنمية الاجتماعية، بالشراكة مع المعهد الوطني الديمقراطي (NDI) جلسات استماع[٧٤] في محافظة إب، حول الاصلاحات الانتخابية، وذلك خلال شهري نوفمبر وديسمبر ٢٠١٢.

كما نظمت رابطة المحامين لتعزيز سيادة القانون، ومؤسسة أستطيع تنمية ابداعية بالتعاون مع المركز الشبابي بعدن، جلسات استماع حول العدالة الانتقالية بعنوان " العدالة الانتقالية بعيون شبابية "[٧٥] ، تضمنت الجلسات تعريفا عاما حول العدالة الانتقالية وتاريخها، بالإضافة إلى مناقشة آلياتها والأسس القائمة عليها، كما تمت مناقشة الأبعاد الخاصة بوضع العدالة الانتقالية في اليمن ومعوقاتها، والطرق المثلى لتحقيق عدالة انتقالية تساهم بإيجاد حل عادل للقضية الجنوبية .

التحالف الوطني للأمومة المأمونة، من جهته، وبالتنسيق مع اللجنة الوطنية للمرأة في محافظة حضرموت، وتمويل من صندوق الأمم المتحدة للسكان، نفذ جلسة استماع[٧٦] في مدينة سيئون بتاريخ ٢٣ أكتوبر ٢٠١١، لمناقشة قضايا الصحة الإنجابية وتحسين تقديم خدماتها في المراكز الصحية، شارك في تلك الجلسات ممثلون عن المجالس المحلية والمؤسسات الصحية ومنظمات المجتمع المدني وأطباء وكوادر صحية.

---

(٧٢) تقييم أولي عن المساءلة المجتمعية بالعالم العربي. مرجع ص١٣٦

(٧٣) http://tahdeeth.net/news/٣٨٢٠١

(٧٤) http://www.attanweer.org/ar/shownews.php?id=٥٠

(٧٥) http://old.adengd.net/news/٨٠٤٥٧/

(٧٦) http://hadhramaut.info/view/٢٥٧٦٥.aspx

وفي مجال الصحة أيضا، نظمت جمعية الأسرة اليمنية في مديرية تريم بمحافظة حضرموت، جلسات الاستماع المدنية الخاصة بمشروع مناصرة قضايا المرأة والصحة الإنجابية في اليمن، برعاية مكتب الصحة والسكان بمحافظة حضرموت[٧٧] ، وبالشراكة مع صندوق الأمم المتحدة للسكان(UNFPA) خلال الفترة (٢٥-٢٧ نوفمبر ٢٠١٤)، بهدف تعزيز المشاركة المجتمعية في تقييم وتقويم السياسات العامة في قطاعي الصحة الإنجابية والمرأة، وفتح قنوات للمواطنين للتعبير عن إرادتهم وتوصيل أصواتهم وتوصياتهم إلى صناع القرار وراسمي السياسات العامة في الحكومة، ومنظمات المجتمع المدني، والهيئات الدولية المهتمة، من خلال تقديم إفادتهم في جلسات الاستماع.

فيما يتعلق بقضايا المرأة، تبنت مؤسسة كل البنات للتنمية ومنظمة عبس التنموية، مشروعا حول تفعيل دور المجتمع لدعم قضايا المرأة من خلال إنشاء نوادي جلسات الاستماع[٧٨]. دشن المشروع في مارس ٢٠١٥، واستمر حتى نهاية يناير ٢٠١٦، حيث تم تشكيل ١٠ أندية استماع في المحافظات المستهدفة، (صنعاء، الحديدة، وحجة).

القطاع الخاص

ضعف الحوكمة في القطاع الخاص

في تقرير لشبكة المساءلة المجتمعية بالعالم العربي، قال فريق التقرير: "من خلال بحثنا وجدنا دليلا محدودا على أن القطاع الخاص في اليمن يحاول أن يتبنى اتجاها نحو الحوكمة، فالشركات ما هي إلا مشروعات عائلية، والموظفون أقارب أو ينتمون لنفس القبيلة، وبالتالي فإن سياسات وإجراءات الإدارة تميل إلى أن تكون غير رسمية"، وأكد التقرير أن الحوكمة داخل الشركات تستخدم كوسيلة للتمسك بالقيم والمسؤولية الاجتماعية داخل الشركة ولكنها لاتزال محدودة وبدون هيكل واضح[٧٩]

(٧٧) https://adengad.net/news/١٣٦٣٧٥/

(٧٨) https://www.yemeress.com

(٧٩) تقييم أولي عن المساءلة المجتمعية بالعالم العربي، مرجع سابق، ص١٣٦.

لمعرفة هذا الواقع الذي أشار إليه التقرير، نفذ المركز اليمني لقياس الرأي العام، مع نادي رجال الأعمال اليمنيين، ومركز المشروعات الدولية الخاصة التابع للغرفة التجارية في واشنطن (CIPE)، دراسة ميدانية حول (حوكمة الشركات: الممارسات والاتجاهات في الشركات اليمنية).

ركزت الدراسة التي أعلنت نتائجها في مارس ٢٠٠٩، على عدد من المبادئ الرئيسية للحوكمة في مقدمتها شكل وصلاحيات مجلس الإدارة، والشفافية والإفصاح، وحقوق المساهمين، وشمل المسح الذي نفذته الدراسة ٢٠٠ شركة ومؤسسة اقتصادية كبيرة ومتوسطة، في خمس محافظات يمنية، وأظهرت الدراسة أن ٦٠,٥ في المائة من الشركات تمتنع عن النشر والإفصاح عن أرباحها، و٥٧,٥ في المائة منها تمتنع عن الإفصاح عن كبار مالكي الأسهم فيها، في المقابل فإن ٦٧ في المائة من الشركات تقوم بالإفصاح عن استراتيجياتها وأهدافها، وتفصح شركات الاتصالات عن استراتيجياتها وأهدافها بنسبة ١٠٠ في المائة.

وأظهرت الدراسة أن ١٤,٣ في المائة فقط من الشركات العائلية توجد بداخلها مكاتب تنظم وتدير أعمال وشؤون العائلة المتعلقة بأعمال الشركة(٨٠) .

إن غياب الحوكمة في القطاع الخاص لم يؤد إلى ضعف القدرة على جذب الاستثمارات الخاصة فحسب، وإنما إلى تدني تنافسية القطاع الخاص، وتحتل اليمن مرتبة متأخرة في مؤشر حماية المستثمرين، نتيجة عدم التزام الشركات بمبادئ وقواعد الحوكمة، التي تعتبر العامل الأهم في تعزيز وتطوير تنافسية القطاع الخاص.

ارتباط القطاع الخاص بالسلطة، وضعف قوته التفاوضية في المساءلة

يعتبر ركون القطاع الخاص إلى اقتصاد الدولة، أهم تحديات هذا القطاع، فهو يكشف طبيعة الخلل في جانب العلاقات المنظمة لدور القطاع الخاص في العملية الاقتصادية، وغياب المساءلة المجتمعية في هذه العلاقات، حيث تعتمد الدولة في اليمن على الاقتصاد الريعي، وبالتالي فإن قطاع الأعمال في الدولة الريعية يكون أقل استقلالا وتنظيما، وقوته التفاوضية ضعيفة، ويظل تأثيره في صنع السياسات المحلية وتقديم

(٨٠) https://www.yemeneconomist.com

الخدمات محدودا، عندما يتحول رجال الأعمال من دافعي ضرائب إلى ضيوف على الدولة الريعية، مما يجعل القطاع الخاص يعتمد على الدولة وعلى الإنفاق الحكومي وما تجود به الحكومة عليه من عقود ومشاريع[٨١] .

منذ أواخر ثمانينيات القرن الماضي، تنامى ارتباط القطاع الخاص بالسلطة السياسية، خاصة مع اتجاه شيوخ القبائل ومسؤولين في السلطة إلى ممارسة الأعمال التجارية، وشكلت هذه الفئة طبقة جديدة من رجال الأعمال مرتبطة بشيوخ القبائل وكبار مسؤولي الدولة، وقد ساهم الريع الاقتصادي في هذا الارتباط الوثيق بين السلطة ورجال الأعمال، وكذلك في تركيز الثروة في يد تلك الفئة، وفي نفس الوقت فإن اعتماد أنشطة القطاع الخاص على الإنفاق الحكومي دفعه إلى المحافظة على المصالح المتبادلة واعتماد حصته من الريع كمحرك أساسي لاستثماراته وأنشطته الاقتصادية[٨٢] .

المشاركة في صياغة السياسات

أثر ضعف إدارة الحكم في اليمن على الأداء الاقتصادي للبلاد، من خلال تقييد نشاط القطاع الخاص، حيث اشتكت أكثر من ٦١٪ من شركات القطاع الخاص في استبيان للبنك الدولي، من تعسف إدارة الضرائب وعدم فعاليتها، واعتبرتها معوقا بارزا أمام سير أعمال تلك الشركات، التي تواجه أيضا مشكلة قلة الإنصاف، وقلة المساواة في التوصل إلى أنظمة صنع القرارات، وتناولت إحدى الدراسات صغار المقاولين في اليمن، ورأت أكثر من ٦٣ في المئة من الشركات التي شملتها الدراسة أن الوجاهات والانتماءات الاجتماعية والقبلية هي أكبر مصدر تأثير على الحكومة عند صياغة القوانين والسياسات، تليها الشخصيات ذات النفوذ والاعتبار (كأرباب الشركات الكبيرة والمدراء المعروفين) بنسبة حوالي ٥١ في المئة، بينما أجمعت أكثر من ٨٢ في المئة من تلك الشركات، بحسب استبيان شمل ٩٤٧ شركة يمنية خاصة في خمس محافظات، على اعتبار الفساد من أبرز العقبات أمام سير ونمو أعمالها[٨٣].

(٨١) نعيمي أم الخير، السلم الاجتماعي وأزمة الدولة الريعية-حالة الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة- الجزائر، ص ٢٨

(٨٢) الانتقال السياسي في اليمن وتداعياته، مرجع سابق، ص٧٧

(٨٣) إدوارد الدحداح، تحديات وآفاق إدارة الحكم في اليمن، مرجع سابق، ص٧

تشارك الجهات الممثلة للقطاع الخاص (اتحاد الغرف التجارية والصناعية، ونادي الأعمال اليمني) في العديد من اللجان والجهات الحكومية ذات الصلة بأنشطة القطاع الخاص، مثل لجان إعداد وتعديل القوانين ذات العلاقة بالقطاع الخاص في الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، والهيئة العليا للمناقصات، واللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، حيث تم عقد الكثير من اللقاءات بين الحكومة والقطاع الخاص بهدف تعزيز الشراكة بينهما، إضافة إلى مشاركة ممثلين عن القطاع الخاص في المجالس الاستشارية للتعليم الفني والتدريب المهني بأمانة العاصمة والمحافظات، وتتولى المجالس الاستشارية تقديم الاستشارات والاقتراحات الخاصة بسياسة التعليم الفني والتدريب المهني، وقد دعت الاستراتيجية الوطنية للتعليم الفني والتدريب المهني إلى ضرورة تطوير الآليات لتمكين أصحاب العمل من المشاركة في عملية تطوير المناهج والبرامج وفي مجال تقديم الخدمات، ولما لهذه الشراكة من أهمية في المساءلة دعا أحد الباحثين إلى وضع هيكل حوكمة يسمح للقطاعات الاقتصادية والإنتاجية بالمساهمة في صياغة سياسات التعليم وخطط وبرامج المعرفة والبحوث للمؤسسات التعليمية والبحثية، لضمان خدمة هذه المؤسسات للاحتياجات التنموية لهذه القطاعات، حيث تعاني البلدان العربية حاليا من ضعف الترابط والتنسيق بين المؤسسات التعليمية والتدريبية والبحثية من جهة، وبين القطاعات المستخدمة والمستفيدة من خدمات هذه المؤسسات من جهة أخرى، كما أن هناك حاجة لتنمية علاقات مساءلة أفقية بين الكيانات التي تقدم المعرفة ورأس المال البشري (مثل الجامعات، ومراكز البحوث) وبين القطاعات المستخدمة لخدمات هذه الكيانات[٨٤] ، وقد أشارت الدراسة سابقا إلى توقيع مذكرة تفاهم للشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص.

خلال المرحلة الانتقالية بعد ثورة ٢٠١١ تحرر القطاع الخاص من بعض مخاوفه، وبدأ ينشط باتجاه تصحيح علاقته بالسلطة والعمل على إنشاء شراكة قائمة على الشفافية والمساءلة مع الحكومة، وعقدت العديد من اللقاءات التشاورية لهذا الغرض،

(٨٤) أحمد صقر عاشور: تحسين أداء التنمية من أجل إصلاح منظومة إدارة الحكم في الدول العربية، ورقة مقدمة إلى مؤتمر الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية،٦-٧ فبراير ٢٠٠٥، البحر الميت الأردن.

ضمت ممثلين عن القطاع الخاص ومنظمات الأعمال، ومنظمات المجتمع المدني، ومؤسسات حكومية، ومؤسسات دولية وخبراء اقتصاديين.

خلال عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦، ركزت تلك اللقاءات التشاورية على:

١- عناصر الحل السياسي لإنهاء الحرب وتنفيذ قرار مجلس الأمن (٢٢١٦)؛

٢- استعادة وظائف الدولة؛

٣- تعزيز الشمول والشراكة كعناصر رئيسية في عملية السلام اليمنية؛

٤- آليات لإدراج القضية الجنوبية في الحوار السياسي وعمليات الانتقال السياسي؛

٥- استئناف الحوار السياسي وخارطة الطريق لعملية الانتقال السياسي؛

٦- الحوار السياسي: المبادئ والصيغ والآليات؛

٧- أهمية الحكم المحلي في المصالحة والسلام المستدام؛

٨- خيارات لدعم عملية تشمل كافة مكونات المجتمع اليمني وعملية السلام والمصالحة؛

٩- المصداقية وبناء الثقة لتعزيز السلام [٨٥].

مبادرات القطاع الخاص لتحسن الحوكمة والمساءلة

عقب التوقيع على مذكرة التفاهم بين الحكومة والقطاع الخاص، نظم الجانبان فعاليات تشاورية مشتركة، ونظم القطاع الخاص والمنظمات التي تمثله، لقاءات تشاورية افتتحت بلقاء تشاوري بتاريخ ٢٩ ديسمبر ٢٠١٤، بمدينة عدن، لمناقشة (مصفوفة الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية، من وجهة نظر القطاع الخاص) التي قام فريق الإصلاحات الاقتصادية بإعدادها، ثم تابع الفريق إدارة لقاءات تشاورية مع رجال الأعمال والمنظمات التي تمثل القطاع الخاص في كافة محافظات الجمهورية لإثراء الرؤية، ومن ثم مناصرة تنفيذها لدى الحكومة والأجهزة التنفيذية على المستوى الوطني والمحلي.

(٨٥) امؤسسة بيرغهوف، الاقتصاد اليمني في مفترق الطرق، مرجع سابق

توجت هذه اللقاءات بلقاء تشاوري بأمانة العاصمة نظمه فريق الإصلاحات الاقتصادية وفريق مناصرة قضايا القطاع الخاص، بالتعاون مع الغرفة التجارية الصناعية بأمانة العاصمة، ونادي الأعمال اليمني، ومركز الدراسات والإعلام الاقتصادي، تضمنت رؤية القطاع الخاص للإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية، والمطالبة بإجراءات عاجلة للحد من الآثار السلبية لرفع الدعم عن المشتقات النفطية، وإصلاح منظومة القوانين والإجراءات المعيقة للنمو الاقتصادي وحركة السوق، ومقترحات ببعض القرارات الحكومية المطلوبة لتحفيز النمو الاقتصادي وتجاوز آثار الإصلاحات المالية، وأكد ممثلو القطاع الخاص في اللقاءات التشاورية على ضرورة وضع ضوابط للشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، بحيث تتضمن عقود الشراكة الالتزام بالشفافية ومبادئ الحكم الرشيد من قبل كل الأطراف.

طور القطاع الخاص أساليب عمله من أجل تعزيز المساءلة المجتمعية واستخدام الأدوات التشاركية، وعلى سبيل المثال، أصدرت الغرفة التجارية والصناعية في العاصمة المؤقتة عدن في سبتمبر ٢٠١٨ تعميما بشأن مشروع مذكرة تفاهم جديدة بين الحكومة والقطاع الخاص، ويهدف التعميم الموجه إلى القطاع الخاص ووسائل الإعلام والخبراء والأكاديميين ومنظمات المجتمع المدني، إلى إشراك قطاع واسع من المعنيين والمستفيدين في مناقشة مشروع مذكرة التفاهم.

مؤتمر حوكمة المؤسسات: نظم نادي رجال الأعمال اليمنيين مؤتمر (حوكمة المؤسسات: الواقع والمستقبل)[٨٦] ، خلال الفترة (٦-٧ فبراير ٢٠٠٨)، بصنعاء، وشارك فيه قرابة (٢٠٠) شخص من القطاع الخاص ومنظمات الأعمال المحلية، وخبراء من مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE)، والمنتدى العالمي للحوكمة (GCGF)، ومعهد دبي للحوكمة، ويعد المؤتمر الأول من نوعه في اليمن، وهدف إلى التعريف بالحوكمة وأهميتها وعلاقتها بالنمو الاقتصادي والأسس الكفيلة بتطبيقها في اليمن، وقد أوصى المشاركون بتوعية القائمين على المؤسسات والشركات بقضايا الحوكمة، لما لذلك من دور حيوي في عملية اتخاذ القرارات للإسهام في الاستقرار المالي والنمو الاقتصادي، و تطبيق مبادئ الحوكمة في

(٨٦) https://www.yemen-nic.info/conferences/activ_details.php?ID=١٦٩١٠

مؤسسات القطاعين العام والخاص والشركات العائلية، بالإضافة إلى الاهتمام بتدريب أعضاء مجالس الإدارات والقيادات التنفيذية العليا والوسطى في المؤسسات العامة والخاصة، على كيفية التطبيق الفعال لمبادئ الحوكمة، والقيام بالبحوث والدراسات للتعرف على مدى تطبيق مبادئ الحوكمة في الشركات والمؤسسات بشكل دوري، وبتوضيح كيفية تذليل الصعوبات التي تواجهها.

مؤتمر الشركات العائلية في اليمن: نظمه نادي رجال الأعمال اليمنيين في بداية أكتوبر ٢٠١٠، بالتعاون مع الاتحاد العام للغرف التجارية والصناعية اليمنية، بمشاركة إقليمية ودولية، ممثلة بمشاركة خبراء واختصاصيين في الشركات العائلية من (السعودية، لبنان، مصر، الإمارات العربية المتحدة، وألمانيا)[٨٧] .

دليل حوكمة الشركات في اليمن: أعد نادي رجال الأعمال اليمنيين ومركز المشروعات الدولية الخاصة دليل حوكمة الشركات في اليمن، وتم إشهاره في حفل خاص بتاريخ ٢٩ مارس ٢٠١٠.

المؤتمر الثاني للحوكمة في اليمن: نظمه نادي رجال الأعمال اليمنيين، في ٢٣ نوفمبر ٢٠١٣ بصنعاء، بمشاركة العديد من الشركات والبنوك، ومنظمات القطاع الخاص ورجال الأعمال، وممثلين عن الجانب الحكومي، وتمحورت أوراق المؤتمر حول حوكمة البنوك وإطلاق دليل حوكمة البنوك[٨٨] .

إعداد الدراسات والبحوث وقياس الرأي العام: نفذ نادي رجال الأعمال، مع المركز اليمني لقياس الرأي العام، ومركز المشروعات الدولية الخاصة التابع للغرفة التجارية في واشنطن (CIPE)، دراسة ميدانية حول (حوكمة الشركات: الممارسات والاتجاهات في الشركات اليمنية)، ركزت على عدد من المبادئ الرئيسية للحوكمة، في مقدمتها شكل وصلاحيات مجلس الإدارة والشفافية والإفصاح وحقوق المساهمين، أعلنت نتائجها في مارس ٢٠٠٩.

(٨٧) https://www.yemen-nic.info/conferences/activ_details.php?ID=١٦٩١٠

(٨٨) https://www.ybc-yemen.com/

التغيير بدعم خارجي

في بعض الحالات، تساعد مشاركة المانحين على ظهور ترتيبات للحوكمة أكثر إنصافا وخضوعا للمساءلة يتم إدماجها ضمن السياق المحلي، وفي حالات أخرى يمكن أن تقوض المعونات العلاقة بين الدولة ومواطنيها بالحد من استجابة الدولة لمطالبهم، فعلى سبيل المثال كلما زاد اعتماد الإيرادات الواردة من المجتمع الدولي، تراجعت الحوافز المشجعة للحكومة على بناء المؤسسات العامة اللازمة لتعبئة الموارد المحلية من خلال الضرائب، وكلما تراجع اعتماد الدول على القاعدة الضريبية المحلية لديها، زاد تقويض العلاقة القائمة على المساءلة بين الدولة والمواطنين، فالحصول على دخل غير متوقع وغير مكتسب بالعمل قد يساعد على الإنفاق غير المتسم بالكفاءة مع عدم التقيد بنوع العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطن، الذي يقتضي إشراكه في مناقشة السياسات وزيادة التنافسية داخل ساحة السياسات، حسب تقرير للبنك الدولي(٨٩).

في الحالة اليمنية، نشط النظام الحاكم خلال العقدين الماضيين على كافة المستويات الدبلوماسية وعلى المستوى الرئاسي للحصول على مساعدات خارجية، بصورة ملحة وبدون سياسة وطنية واضحة لإدارة تلك المساعدات واستيعابها في عملية التنمية، وفي ظل فساد منظومة الحكم وضعف مصداقيته في تحقيق الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي تعهد بها للمانحين وخاصة فيما يتعلق بالحكم الرشيد ومكافحة الفساد، حيث ارتبط دور المانحين ومساعداتهم بالتزام الحكومة اليمنية بتنفيذ الاصلاحات، وعلى العكس من ذلك اتسم الإنفاق الحكومي للمساعدات الخارجية بعدم الكفاءة حيث ينفق الجزء الأكبر منها على المؤسستين الأمنية والعسكرية، مع عدم التقيد بشروط العقد مع المانحين، وعدم التقيد أيضا بالعقد الاجتماعي بين الدولة والمواطنين، بمعنى أدق عدم التقيد بالعلاقة القائمة على المساءلة، يتجلى هذا الجانب في مجموعة من الشواهد، أهمها(٩٠):

(٨٩) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٧، الحوكمة والقانون، مرجع سابق، ص٢٨

(٩٠) منصور علي البشيري، التنمية والمساعدات الخارجية في اليمن، في كتاب، الانتقال السياسي في اليمن وتداعياته الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية، ٢٠١٦، ص ص١١٦و ١٣٠.

- تتم عملية التخطيط بصورة غير واقعية، وتتبع مقاربة من أعلى إلى أسفل دون إشراك فعال لأصحاب المصلحة مثل المؤسسات المحلية والفئات المجتمعية في إعداد البرامج وتنفيذها.

- ضعف أنظمة إدارة المالية العامة والمشتريات، وكذلك الإشراف والرقابة على البرامج، مما يؤدي إلى سوء استخدام الموارد وغياب الشفافية والمساءلة.

- تدني القدرات الفنية والإدارية للجهات الحكومية، ومحدودية قدرتها على التخطيط والتفاوض والتعامل مع عمليات الشراء المحلية والدولية، مما يؤخر عمليات الموافقة على وثائق وإجراءات المناقصات ويضعف التنسيق والتنفيذ للمساعدات الخارجية.

- ضعف محاربة الفساد، الأمر الذي أضعف رغبة المانحين في تقديم الدعم المباشر للحكومة وكذلك التردد في صرف المساعدات وحرمان التنمية من موارد متاحة.

- ضعف القدرات الحكومية ودور مؤسساتها في استيعاب المساعدات الخارجية، وكذلك في الإشراف على أنشطة ومشاريع الوكالات التنموية الخارجية، مما يخفض الاستفادة من المساعدات ويفتح أبواب أوسع للفساد الذي استشرى بصورة كبيرة، سواء باستحواذ أصحاب النفوذ ـ بشكل مباشر أو غير مباشر ـ على تنفيذ المشروعات أو على المنافع التي تقدمها.

أما بالنسبة للمانحين، فقد أشار تقرير أعده منتدى تشاتام هاوس، إلى أن التمويل الدولي لليمن كان يصب طوال تاريخه في القطاع الأمني أكثر من التنمية الاقتصادية، وعلاوة على ذلك، فإن المصالح الأمنية للجهات الدولية كانت في بعض الأحيان تتعزز حينما لا تخضع النخب الحاكمة لمساءلة الشعب، وبالتالي كانت على استعداد لاتخاذ مواقف بعينها في القضايا الأمنية المثيرة للجدل، ولاسيما استخدام ضربات الطائرات بدون طيار، فهي تخدم تلك المصالح على حساب الرأي العام المحلي، ويؤكد التقرير على أنه لم يكن للمانحين سوى تأثير محدود في تحسين إدارة الحكم ومستويات المعيشة في اليمن[٩١] .

(٩١) تشاتام هاوس، مرجع سابق، ص ٢٠و٢٤

دعم الممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية

إن الانتقادات الموجهة لمجتمع المانحين والمنظمات الدولية العاملة في اليمن، والمتعلقة بتغليب أولوياتهم التي قد لا تتفق أحيانا مع أولويات التنمية المحلية، وتأثيرهم المحدود في تحسين إدارة الحكم، بسبب ممانعة النخب الحاكمة لعملية التغيير في العقدين الماضيين، لا تقلل من شأن دور المانحين والمنظمات الدولية الريادي في تكريس مفاهيم وقيم الإدارة الرشيدة والمساءلة والشفافية، ودعم السياسات والممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية في اليمن، بطرق وأشكال مختلفة، منها:

١. دعم برامج الإصلاح السياسي والاقتصادي، وخصوصا في مجالات الحكم الرشيد ومكافحة الفساد و المساءلة.

٢. إيجاد إطار للمساءلة المتبادلة بين المانحين والحكومة اليمنية.

٣. دعم إطار الشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني.

٤. دعم منظمات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية، في المجالات التنموية والتطوير التنظيمي والمشاركة المجتمعية وتعزيز القدرات.

٥. تخصيص جزء من المساعدات لمشاريع خاصة بتطوير سياسات وممارسات المساءلة المجتمعية.

٦. اتباع نهج الشراكة والمساءلة المجتمعية في المشاريع التي يدعمها المانحون والمنظمات الدولية بصفة ملزمة في كل مراحل المشروع.

وسيتناول هذا الجزء من الدراسة مشاريع ومبادرات المانحين والمنظمات الدولية، من خلال نماذج وحالات من تلك المشاريع والمبادرات التي تستهدف الأطراف المحلية في المساءلة المجتمعية، وكذلك نماذج وعرض حالات لآليات وادوات المساءلة المجتمعية التي يستخدمها المانحون والمنظمات الدولية نفسها في مشاريعهم داخل البيئة المحلية.

مبادرات البنك الدولي

يمكن إيجاز مساهمات البنك الدولي خلال السنوات الأخيرة، من واقع أدبيات البنك وتقاريره الرسمية، على النحو الآتي:

- **مشروع الشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني:** أطلق المشروع نهجا استراتيجيا من ثلاث مراحل، لدعم الشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني، **وذلك عبر:**

١. تم خلال العام ٢٠١٣، تنفيذ دراسة لمسح وتقييم قدرات منظمات المجتمع المدني، لفهم التركيز القطاعي والمواضيع، وكذا القدرات المؤسسية لمنظمات المجتمع المدني والتغييرات الناشئة.

٢. في ضوء استنارته بنتائج دراسة تقييم منظمات المجتمع المدني، نفذ مشروع الشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني، المراحل التالية، بهدف إتاحة المجال والمساعدة الفنية لإجراء حوار بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، وتركز الحوار على الالتزامات العامة بموجب إطار الشراكة والمساءلة المتبادلة بين المانحين والحكومة اليمنية، وزيادة التعاون في قطاعات محددة بين مختلف الوزارات ومنظمات المجتمع المدني، وفضلا عن ذلك هدفت المساعدة الفنية إلى تبادل الدروس المستفادة من تجارب دولية للمقارنة في إنشاء الشراكات[٩٢].

ولهذا المشروع ثلاثة مكونات، المكون الأول هدف إلى التعلم المشترك بشأن الشراكات الفعالة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، وخلق بيئة مواتية للتعاون؛ والمكون الثاني تمثل في تسيير جلسات الحوار بشأن تحديد مجالات التعاون والشراكة القطاعية، ومساندة جهود الحكومة ومنظمات المجتمع المدني لتطوير الشراكة والمحاسبة المتبادلة كآلية للتنفيذ الفعال؛ والمكون الثالث، عمل على مساندة جهود الحكومة ومنظمات المجتمع المدني لإعداد خطط خاصة بقطاعات محددة بموجب إطار الشراكة والمحاسبة المتبادلة، وتنفيذ هذه الخطط.

(٩٢) البنك الدولي، وثيقة التقييم المسبق لمشروع الشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، أكتوبر ٢٠١٣

وفي إطار المكون الأول للمشروع، قام البنك الدولي بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة الشئون الاجتماعية والعمل، بتنظيم مؤتمر (الشراكة من أجل معارف التنمية) في صنعاء خلال الفترة ٤- ٦ آذار/ مارس ٢٠١٤. ضم المؤتمر ممثلين عن الحكومة وقادة منظمات المجتمع المدني من مختلف محافظات اليمن، وفرقا فنية من مختلف الوزارات القطاعية، كما شارك في المؤتمر خبراء ومشتغلون في مجال الشراكة والمساءلة المجتمعية يمثلون الحكومات ومنظمات المجتمع المدني في كل من (البرازيل، غانا، الهند، اندونيسيا، وفلسطين). عرض المشاركون تجارب بلدانهم ورؤاهم بشأن المساءلة المجتمعية والشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني[٩٣].

ساعد المؤتمر على توفير خلفية لتنفيذ المكون الثاني من المشروع، وهو جلسات الحوار القطاعي بين الوزارات ومنظمات المجتمع المدني العاملة في قطاعات محددة، وفي ٢٧ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٤، أعلن عن فتح باب التسجيل للحوار القطاعي عبر شبكة الانترنت للمنظمات العاملة في قطاعات (الصحة، التعليم، الشباب، شؤون المرأة/ النوع الاجتماعي)، أما المكون الثالث للمشروع، فعمل على وضع خطط العمل القطاعية بين الوزارات المعنية ومنظمات المجتمع المدني العاملة في القطاعات المختارة.

- **مشروع دعم منظمات المجتمع المدني:** هدف المشروع إلى زيادة الشفافية، وسهولة الدخول في قطاع منظمات المجتمع المدني، وتعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني في المساءلة المجتمعية، واستند تصميم المشروع على مشاورات واسعة النطاق عُقدت عام ٢٠١٠م مع ١٦٥ منظمة من منظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء اليمن، ولكن هذا المشروع لم يحقق نتائج ملموسة، حيث بدأ تنفيذه في نهاية العام ٢٠١٤، وتوقفت عمليات الصرف في مارس عام ٢٠١٥ بعد احتدام الصراع والنزاع المسلح في اليمن.
- **مشروع تعزيز المساءلة:** لتعزيز قدرات مؤسسات المساءلة المستهدفة في اليمن على تداول المعلومات وتحسين إنفاذ قانون مكافحة الفساد، تم تدشين مشروع تعزيز

(٩٣) البنك الدولي، دعم المشاركة البناءة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني، مؤتمر الشراكة من أجل معارف التنمية، ٤-٦ مارس/آذار ٢٠١٤، ص ٥-٦.

المساءلة في حفل رسمي حضره رئيس الوزراء في الأول من يناير ٢٠١٥، وتألف المشروع من ثلاثة مكونات: ١- مساندة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بما في ذلك تحسين تطبيق قانون مكافحة الفساد عن طريق إنشاء أنظمة أساسية، وتعزيز القدرات المؤسسية للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، عن طريق إنشاء نظام دعم اتخاذ القرار لقطاع إقرارات الذمة المالية، وإنشاء نظام معلومات الإدارة لقطاع التحقيقات، وتطوير موقع تفاعلي للهيئة، وإنشاء غرفة قانونية التعديلات التشريعية الضرورية، وإنشاء غرفة للبحوث والتحليلات لإجراء دراسات تشخيصية بشأن أسباب وأشكال الفساد في القطاعات الرائدة؛ ٢- مساندة تنفيذ قانون الحق في الحصول على المعلومات، وإعداد خريطة طريق لتنفيذه، وإعداد خطة لمكتب مفوض المعلومات؛ ٣- مساندة التحالف اليمني لمكافحة الفساد في رفع المطالب بشأن الحوكمة الجيدة.

- **مشروع تحديث المالية العامة:** هدف مشروع تحديث المالية العامة إلى تحسين المساءلة في إدارة الأموال العامة، وذلك من خلال توفير نظم دعم القرارات وبناء قدرات مؤسستين اثنتين من مؤسسات المساءلة، هما الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، وائتلاف المجتمع المدني لمكافحة الفساد، إلا أن المشروع لم يحقق الكثير من النتائج، وعلى وجه الخصوص لم يساعد المشروع في إنشاء نظام دعم القرار لوحدة إعلان الأصول ونظام معلومات إدارة الشكاوي والتحقيقات، حيث كان تنفيذه مقيدا بسبب الحالة الأمنية السائدة في اليمن وتعليق عمليات الصرف[٩٤] .

الاتحاد الأوربي

نفذ الاتحاد الأوربي عددا من المشاريع ذات الصلة بعملية تعزيز ممارسة المساءلة في اليمن، وفيما يأتي نماذج من تلك المشاريع[٩٥] :

- **برنامج (شراكة):** منذ عام ٢٠٠٥م والاتحاد الأوروبي يعمل على تسهيل الحوار والشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، من خلال برنامج "شراكة"، مع التركيز على تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان، ويجري تنفيذ العديد من المشاريع

(٩٤) مجموعة البنك الدولي، مذكرة مشاركة بشأن الجمهورية اليمنية لمدة السنة المالية ٢٠١٧-٢٠١٨ص١٠

(٩٥) https://eeas.europa.eu/delegations/yemen_ar

في مناطق مختلفة من اليمن، كلها تعمل مع منظمات المجتمع المدني لزيادة المشاركة، ويتم تقديم حوالي ٥٠٪ من المساعدات التي يقدمها الاتحاد الأوروبي لليمن عبر منظمات المجتمع المدني.

- **مبادرة مسار الأولويات التنموية والاقتصادية والاجتماعية في اليمن أثناء النزاع وما بعد النزاع:** ينفذ المشروع خلال الفترة (مارس ٢٠١٧- فبراير ٢٠١٩)، بتمويل مشترك من الاتحاد الأوربي وهولندا، يتضمن المشروع عقد اجتماعات منظمة مع خبراء تنمية يمنيين، وإعداد أوراق سياسات حول الأولويات الأساسية اقتصاديا واجتماعيا وتنمويا، ضمن إطار الالتزام بحقوق الانسان، كما إن هذا التدخل يعمل على إشراك معنيين رئيسيين، وتمثيل ومشاركة كافة مكونات المجتمع.
- **مشروع إعادة بناء الحوكمة في اليمن:** ينفذ المشروع خلال الفترة (يناير٢٠١٨- يناير ٢٠٢١)، ويهدف إلى تعزيز الصمود المعيشي والاعتماد الذاتي للمجتمعات المتأثرة بالنزاع، مما يهيئ الظروف لإعادة الإعمار والتنمية على المدى الطويل من خلال دعم المجتمع المدني والمجالس المحلية. تستهدف أنشطة المشروع الفئات المهمشة، ومن يصعب الوصول إليهم، والنساء، ومنظمات المجتمع المدني الريفية، كما تساهم في بناء السلام الشامل والحكم المحلي الفعال وتحسين تقديم الخدمات مع دعم تحسين سبل معيشة الشباب.
- **مشروع دعم السلام والحوار:** ينفذ المشروع خلال الفترة (يناير ٢٠١٨ – يناير ٢٠٢١) ويهدف إلى دعم عملية السلام والحوار على المستوى المحلي، وعلى وجه التحديد يعمل المشروع على: ١. تعزيز قدرة منظمات المجتمع المدني في بناء مبادرات السلام وبرامج وساطة منتقاة؛ ٢. تنظيم اجتماعات مؤقتة بين الفاعلين اليمنيين والدوليين المعنيين لتوسيع الإجماع وزيادة شمولية وتمثيل محادثات السلام؛ ٣. كتابة أوراق تحليلية بانتظام حول فرص بناء السلام ومشاركتها معهم ومع الفاعليين ذوي العلاقة؛ ٤. إنشاء منصة للمرأة وتعزيز قدرة أعضاء هذه المنصة على لعب دور في حوار السلام مستقبلا.

- **مشروع دعم الأمن على المستوى المحلي:** ينفذ المشروع خلال الفترة (يناير ٢٠١٨ – يناير ٢٠٢١) ويهدف إلى تحسين أساليب وهياكل الأمن المحلي الشامل، وتحديدا: ١. بدء ودعم نقاشات شاملة حول مبادئ الأمن المحلي وأطره ومفاهيمه في أربع مدن بشكل مؤقت (عدن، المكلا، أمانة العاصمة، والحديدة)؛ ٢. تدعيم قدرة مقدمي الأمن وممثلي القضاء المحليين وممثلين مجتمعيين مختارين على تقييم وتخطيط وتنفيذ خيارات مختلفة لأساليب الأمن المحلي الشامل؛ ٣. تفصيل الأطر الاستراتيجية الخاصة بالأمن المحلي الشامل من أجل توفير الدعم المباشر للسلطات المعنية، وتحسين التواصل مع والتنسيق بين المانحين.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان

الإدارة الشاملة والتشاركية للمنازعات على الأراضي: منذ مايو ٢٠١٣ تعمل المفوضية السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في اليمن، في مشروع مشترك بشأن العدالة الانتقالية دعما للجنة نظر ومعالجة قضايا الأراضي، ولجنة معالجة قضايا المبعدين عن وظائفهم في جنوب اليمن، وقد أنشئت اللجنتان عام ٢٠١٣ باعتبارهما من تدابير بناء الثقة من أجل معالجة تظلمات سكان جنوب اليمن عقب حرب ١٩٩٤، وقد أنشئ أيضا صندوق خاص للتعويضات لحالات مصادرة الأراضي والفصل لأفراد من الأمن المدني ومن العسكريين.

وتلقت لجنة الأراضي أكثر من ١٠٠ ألف ادعاء فردي بشأن مصادرات غير قانونية، من بينها ٣٠ ألف ادعاء كانت قد تمت تسويتها، وتلقت لجنة المبعدين أكثر من ١٠٠ ألف طلب من بينها ٢٠ ألف طلب تمت معالجتها بحلول ديسمبر ٢٠١٤، ويعمل المشروع المشترك بين المفوضية والبرنامج الإنمائي على تعزيز الشفافية والمساءلة بعدة طرق منها استراتيجية تتيح للمجتمع المدني رصد عمل اللجنتين وتنفيذ توصياتهما، ونظمت المفوضية والبرنامج الإنمائي زيارات لموظفي اللجنتين إلى المانيا وبيرو من أجل الاطلاع على التجارب والممارسات الجيدة المستخدمة في تسوية قضايا مماثلة وتطبيق معايير الشفافية والمساءلة، ودعم المشروع إنشاء مواقع

شبكة تفاعلية للجنتين، بما يمكن للأفراد من رصد التقدم في معالجة قضاياهم، وطوال فترة المشروع كان هناك تعاون منتظم مع وسائط الإعلام المحلية، من أجل تشجيع التغطية الصحفية والمقابلات مع صناع القرار، والصحافة الاستقصائية، وتعتزم المفوضية والبرنامج الإنمائي، مواصلة جهودهما مع الشركاء الدوليين والمحليين، من أجل العمل على إبقاء المساءلة في صدارة جدول أعمال الحكومة السياسي والإنمائي[٩٦] .

نظام المساءلة في صندوق التمويل الإنساني المجمع لليمن

أنشئ صندوق التمويل الإنساني المجمع لليمن، عند اندلاع الحرب الجارية في اليمن منذ العام ٢٠١٥، كآلية بديلة لصندوق الاستجابة للطوارئ، ويقوم مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا) بإدارة الصندوق، الذي تساهم في تمويله ثمان دول (الدنمارك، المانيا، ايرلندا، كوريا الجنوبية، السويد، سويسرا، هولندا، والمملكة المتحدة)، وفيما يتعلق بالمساءلة، قام الصندوق بتعميم وتطبيق إرشادات الصناديق القطرية المجمعة على جميع الشركاء، إضافة إلى دليل خاص بعمليات الصندوق الإنساني المجمع لليمن، ويوضح الدليل تدابير الحوكمة الخاصة وأهدافها وأساليب التخصيص وأدوار ومسؤوليات الأطراف المعنية وإجراءات المساءلة التي تنطبق على الصندوق، وأطلق الصندوق نظام إدارة المنح على الإنترنت في أوائل عام ٢٠١٥، يسمح هذا النظام بزيادة كفاءة إدارة المشروعات التي يمولها الصندوق، وبتدفق المعلومات بين إدارة الصندوق والشركاء التنفيذيين، بما في ذلك تمكين شركاء الصندوق الإنساني المجمع من تقديم التقارير مباشرة عن مستوى التقدم الذي تم تحقيقه في نتائج ومخرجات المشروع.

وتم تطوير إطار نظام المساءلة لضمان تعزيز عمليات الإدارة والإشراف، وحيث أن المخاطر التشغيلية والمالية والمخاطر المتعلقة بسمعة المؤسسات كبيرة في اليمن، فإن إطار المساءلة عن أموال الصندوق يعتمد على نموذج شامل لإدارة المخاطر، يهدف إلى ربط مبادئ الفحص والتحقق بتقييم القدرات ومتابعة الأداء طوال دورة عمل

(٩٦) الجمعية العامة للأمم المتحدة- مجلس حقوق الإنسان- الدورة الثامنة والعشرون، البندان ٢و١٠ من جدول الأعمال، التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، وتقارير المفوضية السامية والأمين العام: المساعدة التقنية لدعم التنمية الشاملة والتشاركية والحد من الفقر على الصعيد الوطني، الفقرات ٣٦-٣٨، ٢٠١٥

المشروع، إذ يتم تقييم قدرات المنظمات غير الحكومية التي تتقدم بطلب الحصول على تمويل من الصندوق، وذلك بتطبيق قيم معيارية.

ولضمان التحقق الكافي من النتائج التي تذكر في تقارير الشركاء على مستوى المشروع، بهدف تحسين المساءلة عن أموال الصندوق، تؤدي (أوتشا) معظم أنشطة متابعة المشروعات في الميدان عن طريق الرقابة المباشرة في مواقع العمل، إلا أن تفاقم النزاع في اليمن حال دون وصولها إلى مواقع العمل في مختلف أنحاء اليمن، وبالتالي بدأت أوتشا في تنفيذ المتابعة عن طرق الاتصال عن بعد[٩٧] .

كتلة التغذية في اليمن: المساءلة أمام السكان المتضررين

تم تشكيل كتلة التغذية في اليمن برئاسة منظمة رعاية الأطفال الدولية، وعضوية (منظمة عبس التنموية، والهيئة الطبية الدولية، ومنظمة سول للتنمية، ومنظمة اليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي). أصدرت الكتلة دليل عمل يهدف إلى تيسير تنفيذ المساءلة لجميع شركاء كتلة التغذية طوال دورة المشروع وطوال دورة البرامج الإنسانية المحددة في إطار المساءلة في اليمن، أمام السكان المتضررين، بما في ذلك توفير المعلومات للجمهور وإشراك المجتمع في صنع القرار والتعلم من الملاحظات والشكاوى، ويتضمن الدليل شرحا للمساءلة أمام السكان المتضررين وكيفية تعميمها في برامج التغذية، متبوعا بأدوات المساءلة الموصي بها، بالإضافة إلى حزمة تدريبية موحدة في مجال المساءلة للموظفين الميدانيين، وفيما يلي مجموعة أدوات المساءلة أمام السكان المتضررين الخاصة بكتلة التغذية في اليمن[٩٨] :

١. القائمة المرجعية للمشاركة المجتمعية/ العملية التشاركية.

٢. إدماج مؤشرات النوع الاجتماعي والعمر في أنشطة التنسيق بين الشركاء.

٣. كيفية إشراك المجتمعات المتضررة في عملية تقييم الاحتياجات.

٤. قائمة الأسئلة المتعلقة بالمساءلة أمام السكان المتضررين لأغراض تقييم الاحتياجات.

(٩٧) وحدة التمويل الإنساني التابعة لأوتشا في اليمن، تقرير مرحلي ٢٠١٥، نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٥.

(٩٨) ا كتلة التغذية في اليمن، المساءلة أمام السكان المتضررين. الدليل العملي، يوليو ٢٠١٨.

٥. المؤشرات الأساسية للمساءلة أمام السكان المتضررين.

٦. دليل موظفي البرنامج حول مشاركة المعلومات.

٧. عينة من اختصاصات لجنة المساءلة أمام السكان المتضررين.

٨. خطوات إنشاء آلية الشكاوي والاستجابة.

٩. وصف لآليات الملاحظات والشكاوي.

١٠. أداة تقييم المساءلة أمام السكان المتضررين، لمشاركة المعلومات في مرحلة إغلاق البرنامج.

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

أطلقت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، بالشراكة مع مؤسسة أمدست خدمة هاتفية على رقم مجاني باسم مركز (تواصل) في ديسمبر/كانون الثاني ٢٠١٥، لتمكين المواطنين اليمنيين من الحصول على المساعدة، وتشكيل صلة الوصل بينهم والمفوضية والوكالات الإنسانية التي تتولى مساعدتهم، حيث يسجل عاملو الهاتف في المركز شكاوى واحتياجات المتصلين ثم يبلغونهم بكيفية الحصول على المساعدة، وتوقيتها، والمكان الذي يمكنهم فيه الحصول عليها، ولضمان مستوى عال من المساءلة، يقوم عاملو الهاتف في (تواصل) بجمع الشكاوى والملاحظات الأخرى، وإحالتها إلى الوكالة المعنية ومتابعتها لاحقا. ودعت المفوضية وأمديست الوكالات الإنسانية الأخرى العاملة في اليمن إلى الاستعانة بـ (تواصل) لنشر المعلومات المتعلقة ببرامجها وخدماتها، ويعزز (تواصل) مساءلة المجتمع الإنساني تجاه الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية، من خلال توفير وسيلة لتقديم الشكاوى والنقد والملاحظات بشأن نوعية وتأثير الخدمات التي يتم توفيرها[٩٩] .

(٩٩) https://www.unhcr.org

المساءلة المجتمعية في آليات التنظيم القبلي

يعقد الباحثون مقارنات بين التنظيم القبلي ومنظمات المجتمع المدني، فيرى البعض أن البنية القبلية تتعارض مع خصائص المجتمع المدني، لأن القبيلة تعتمد على رابطة النسب والقرابة، رغم وجود تشابه بينهما في بعض الوظائف، بينما يعتقد البعض الآخر أن القبيلة مثل أي تنظيم، يقوم على أساس ثقافي وسلوكي وأمني واقتصادي، تنشأ فيه التحالفات الداخلية والخارجية بناء على مصالح وبناء على حقوق ثقافية وإنسانية ومصالح اقتصادية واجتماعية، ويذهب باحث غربي إلى أن النقابة هي القبيلة الحديثة، فالقبيلة كبقية التنظيمات تقوم على رعاية مصالح أعضائها ولا تتم هذه المصالح إلا عبر هذا النظام ويتم الانضمام له حسب قواعد متفق عليها[١٠٠] .

والقبيلة في اليمن تقوم على مجموعة من القواعد التي تشكل عقدا اجتماعيا بين أفرادها، وكذلك بين الأفراد وزعماء القبيلة (الشيوخ)، وينظم هذا العقد أو العرف القبلي الشؤون العامة، ويحمي المصالح المشتركة ويقدم الحماية والدعم الاقتصادي لأفراد القبيلة[١٠١]، ويمكن القول أيضا أن القبيلة اليمنية تشبه جماعات المصلحة أو جماعات الضغط، حيث تسعى للتأثير في صنع القرارات السياسية على المستوى الوطني، وهنا ستتناول الدراسة المساءلة الداخلية في القبيلة بصفتها تنظيما تعاقديا من ناحية، وآليات المساءلة التي تستخدمها القبيلة بصفتها جماعة مصلحة أو جماعة ضغط تجاه الدولة من ناحية أخرى.

المساءلة الداخلية في القبيلة

آلية اختيار زعيم القبيلة ومساءلته في العرف القبلي

تمثل المسؤولية الجماعية ومساءلة زعماء القبائل أمام مجتمعاتهم العنصر المحوري في العرف القبلي، فقد عرف تاريخيا في اليمن أن زعيم القبيلة (الشيخ) يتولى منصبه عن طريق نوع من الانتخاب/الاختيار، أو بالتوافق والقبول والاعتراف من قبل أفراد

(١٠٠) عبد الله الغذامي، القبيلة والقبائلية، أو هويات ما بعد الحداثة، المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء- المغرب، ط٢،٢٠٠٩، ص١٥٩.

(١٠١) ندوى الدوسري، الحوكمة القبلية والاستقرار السياسي في اليمن، أوراق كارنيغي، الشرق الأوسط، ابريل/نيسان٢٠١٢، ص٥

القبيلة، وبهذه الآلية يخضع الشيخ للمساءلة أمام ناخبيه أو من اختاروه للمنصب، وبحسب العرف يحق لكل فرد من رجال القبيلة المشاركة في الانتخاب/ الاختيار والترشح لمنصب المشيخة، وقد كانت الانتخابات مفتوحة لجميع الأفراد لاختيار عقال/مشايخ فروع القبيلة، وبواسطة هؤلاء يتم انتخاب شيخ القبيلة ككل، ثم أصبحت الانتخابات محصورة بين أعيان ووجهاء القبيلة، وبمرور الزمن سيطرت أسر معينة منصب المشيخ بالتوريث، وفي هذه الحالة أيضا لا ينتقل المنصب من الأب إلى الابن تلقائيا بدون المشاركة بالرأي والمساءلة من قبل مجتمعه، إذ لا يصبح الشيخ شيخا إلا إذا حظي بالقبول الطوعي والاعتراف بشرعيته من قبل أفراد قبيلته.

ويكفل العرف القبلي للأفراد والمجموعات الحق في ممارسة المساءلة للشيخ، كما يلزم العرف القبلي الشيخ بالخضوع للمساءلة وإجراءات التقاضي والمحاسبة، وسلطات الشيخ محدودة في العرف القبلي، ويتخذ قراراته بالتشاور والاتفاق مع عقال وشيوخ فروع القبيلة، وليس له سلطة قسرية في تنفيذ القرارات والأحكام، وإذا فشل الشيخ في تحقيق مصالح مجتمعه، فإن رجال القبيلة يغيرون ولاءهم إلى شيخ آخر، ويعتبر الشيخ الأول بين أشخاص متساوين، كما يقول المثل الشعبي "الشيخ وبن آدم سواء، زايد بقولة يا نقيب"[١٠٢] .

هكذا كانت العلاقة بين زعماء القبائل ومجتمعاتهم المحلية، بيد أن السياسة التي طبقها النظام في شمال اليمن قبل الوحدة اليمنية وعممها على مستوى الجمهورية اليمنية بعد الوحدة، غيرت طبيعة هذه العلاقة بين الشيوخ ومجتمعاتهم، إذ تم منح بعض الشيوخ امتيازات ومخصصات مالية ومناصب في الحكومة والجيش وغيرها من المنافع، وقد نجح النظام في استيعاب هؤلاء وربط مصالحهم ببقاء سلطة النظام، فبعد أن كان الشيخ يمثل القبيلة أمام الدولة بات يستمد قوته ونفوذه من السلطة ويمثلها أمام القبيلة، إذ استقل الشيخ ماليا عن القبيلة بحصوله على موارد ريعية خارجية من الدولة وحصول الكثير منهم على مرتبات وهبات من السعودية، مما أدى إلى خلق آليات أو ديناميكيات جديدة تضعف مساءلة هؤلاء الزعماء في مجتمعاتهم وتقوض إمكانية

(١٠٢) النقيب لقب يطلق على زعماء القبائل والعشائر في قبيلة بكيل، أي لا فرق بين الشيخ وغيره من الناس في شيء، إلا أن الناس يدعونه: يا نقيب.

الوصول إلى العدالة التي كان السكان المحليين يتمتعون بها من خلال العرف القبلي[١٠٣] .

وقد تم إنشاء مصلحة شؤون القبائل كجهاز لتنظيم توزيع "الريع"على النخب القبلية، وهي مصلحة لا يوجد قانون ينظمها، وتقوم بتقديم عطايا مالية شهرية منتظمة لشيوخ القبائل، وقد بلغ عدد الشيوخ المسجلين لديها حتى العام ٢٠٠٥، حوالي ٣٩٩ شيخا، منهم ثمانية يحملون صفة (شيخ مشايخ) وهي مرتبة أعلى تكفل لمن يحملها ممارسة نوع من الامتياز على شيوخ أدنى مرتبة منه، و ٦٩ (شيخ ضمان) كمرتبة وسطى من مرتب المشيخ، و ٢٢٢ شيخا، و ١٠٠ شيخ محل أو عاقل حارة، وبعض الشيوخ ـ حسب مكانتهم وقربهم من السلطة ـ يحصلون على اعتماد من ٣٠٠ إلى ٥٠٠ حالة/اسم يتم صرف معاش لها من خزينة الدولة بنظر الشيخ[١٠٤] .

لجدلية هذه الامتيازات الممنوحة لشيوخ القبائل، طرح مؤتمر الحوار الوطني مقررين بهذا الخصوص: الأول يعو إلى الإلغاء الفوري لمصلحة شؤون القبائل، لأنها تعزز من سلطة القبيلة على حساب سلطة الدولة وسيادتها؛ والثاني يقضي بأن تخضع التشكيلات الاجتماعية والأهلية بما فيها شيوخ القبائل، لقانون ولوائح اتحادات ومنظمات المجتمع المدني أو قانون خاص بها يرتكز على مبادئ العمل الديمقراطي، وينظم ذلك القانون طريقة انتخابها ومهامها، وممارسة أدوارها[١٠٥].

المشاركة في اتخاذ القرار داخل القبيلة

كان لكل قبيلة ديوان يجتمع فيه أفراد القبيلة للتداول حول القضايا العامة للقبيلة، واتخاذ القرارات المتعلقة بالموارد الطبيعية وحل الخلافات بين المجموعات القبلية، ويتم اتخاذ القرار فيما يخص شؤون القبيلة بالتشاور والتوافق لأن المسؤولية جماعية، ومن حق كل فرد من رجال القبيلة أن يشارك في اتخاذ القرارات لأن كل فرد مشارك في تبعاته وعواقبه (الغرم) ولا بد من احترام رأيه، وحتى النفقات التشغيلية للديوان (ديوان الشيخ أو المكان الذي يجتمع فيه أفراد القبيلة) كانت خاضعة لنظام الغرم،

(١٠٣) ندوى الدوسري، مرجع سابق، ص١١

(١٠٤) ويكيبيديا الموسوعة الحرة

(١٠٥) مؤتمر الحوار الوطني الشامل، وثيقة الحوار الوطني، ٢٠١٣ ص٢٣٣،١١٢

حيث كان الشيخ واحدا من متساوين، فلم يكن التفاوت في المكانة والثروة بين الأفراد في القبيلة كبيرا[١٠٦] ، ويقوم العرف القبلي على بناء الإجماع والحفاظ على العلاقات، والشفافية والمساءلة والتضامن والمسؤولية الجماعية وحماية المصالح العامة والضعفاء، كما أن الحوار والتشاور جزء لا يتجزأ من أهم آليات العرف القبلي في اتخاذ القرارات وتسوية النزاعات، حيث تنطوي عمليات إدارة النزاع القبلي على قدر كبير من المفاوضات والحوار، لضمان أن تكون أطراف النزاع راضية بالحل[١٠٧] ، وكذلك للحرص على مشاركة كل أفراد القبيلة في اتخاذ القرار، والتوافق عليه لأن ذلك يعد ضمانة لتنفيذه.

آليات المساءلة تجاه الدولة

المؤتمرات القبلية

تمثل المؤتمرات القبلية الأسلوب الرئيس الذي تستخدمه القبائل لطرح تصوراتها المتعلقة بالنظام السياسي ومطالبها المتعلقة بصياغة العلاقة بينها وبين الدولة، ويستخدم بعض شيوخ القبائل المؤتمرات القبلية للضغط على الحكومة بهدف منحهم نصيبا أكبر من القوة السياسية وضمان الحصول على منافع فردية وجماعية، وذلك على الرغم من أن وثائق تلك المؤتمرات تتبنى في الظاهر مطالب وطنية عامة، مثل المطالبة باستقلال القضاء وتنفيذ انتخابات حرة وتحسين الخدمات ومحاربة الفساد.. إلخ، ولكن كثيرا من هذه المؤتمرات تشكل آلية من آليات الضغط على الحكومة للحصول على مطالب قبلية أو عائلية أو فردية[١٠٨] .

المشاركة في الانتخابات العامة، وتأثير (الداعي القبلي)

رغم أن الانتخابات هي الآلية المباشرة الأولى لممارسة المساءلة المجتمعية، وأيضا الآلية الأكثر شيوعا لاختيار السلطات في أنحاء العالم، فإنه ينظر إليها بشكل متزايد على أنها أداة رقابية محدودة، وتقل أهمية الانتخابات كأداة رقابية في المجتمع القبلي

(١٠٦) عادل مجاهد الشرجبي وآخرون، مرجع سابق، ص٢٣

(١٠٧) ندوى الدوسري، مرجع سابق، ص٩

(١٠٨) عادل الشرجبي وآخرون، مرجع سابق، ص٦٨

حيث يخضع التصويت في الغالب للروابط والعلاقات الشخصية والعائلية والعشائرية، فالرهان القبلي في حدود المصلحة الخاصة، يغلب على الرهان السياسي الذي يقوم على منافسة سياسية تعرض فيها البرامج ليزكيها أو يرفضها الناخبون.

في المجتمعات القبلية يكون الداعي القبلي هو المحفز الأقوى للتعبئة وحشد التأييد والمناصرة للمرشحين، وهذا يفسر ارتفاع نسبة المشاركة في الانتخابات بالمناطق القبلية والريفية التي تفوق أحيانا المشاركة في العاصمة والمدن الرئيسية في اليمن، فالناخب يرى أن الانتخابات قضية ولاء قبل أن تكون ممارسة سياسية عامة، ويضع ثقته في القريب، ويكون التركيز على الشخص والقرابة وكسب الرضا من طرف القبيلة ولا يهمه لا الحزب الذي ينتمي إليه المرشح ولا البرنامج الانتخابي، ولا الكفاءة والخبرة، في هذه الحالة تكون المشاركة في الانتخابات عديمة الجدوى في المساءلة المجتمعية.

المساءلة المجتمعية بين العرف وحكم القانون

يحتكم التنظيم الاجتماعي القبلي إلى مجموعة من القواعد العرفية التي تشكل نظاما قضائيا غير رسمي، يعمل بصورة موازية للنظام القانوني للدولة، والتقاضي حسب العرف القبلي، يختلف في بعض عناصره وآلياته من قبيلة إلى أخرى أو من منطقة إلى أخرى، وشيوع نظام العدالة العرفي يسلب أبرز سمة للدولة الحديثة وهي حكم القانون، ويتزايد اللجوء إلى النظام العرفي في اليمن، نظرا لما يتمتع به من مزايا نسبية، كسهولة الوصول إليه وشفافيته، وسرعة الفصل في القضايا، ولاعتباره أقل كلفة في التقاضي، وإمكانية قبول أو رفض الأحكام وتنفيذها، فالنظام القبلي العرفي مبني على الرضا والالتزام من قبل الأفراد وزعماء القبائل، وله قوة إلزام اجتماعي وأخلاقي، في مقابل انتشار الفساد في مفاصل أجهزة الدولة وضعف قدرتها على النفاذ لتطبيق حكم القانون، وصعوبة الوصول إلى نظام العدالة الرسمي، وغياب مؤسساته وخدماته في كثير من المناطق الريفية النائية التي لا توجد فيها محاكم.

والمثير هو قبول الدولة أحكام القانون العرفي، وهناك أمثلة كثيرة لتأكيد سيطرة

الأعراف القبلية على الحياة العامة وحل النزاعات في اليمن، منها محاولة رئيس الجمهورية السابق علي عبدالله صالح، حل قضية قتل الشبواني أمين عام المجلس المحلي بمحافظة مأرب عن طريق التحكيم القبلي،وكان جابر الشبواني قد قتل نتيجة غارة لطائرة بدون طيارفي ٢٤ مايو ٢٠١٠. كما أنهى تحكيم قبلي خلافا دام لأكثر من سنة بين كتلتي محافظة عمران ومحافظة حضرموت في مجلس النواب (البرلمان)، على ذمة قضايا أراضي ما يعرف بـ(درة المكلا) التي تنازع على أجزاء منها محافظ محافظة عمران حينها، والمستثمر اليمني الحضرمي عبدالله بقشان، وفي قضية أخرى عندما أقدم أفراد من قبيلة حاشد على قتل مدير مكتب رئيس الوزراء الذي ينتمي قبلياً إلى يافع، ونشبت أزمة بين القبيلتين انتهت بتحكيم قبلي عام ٢٠١٠ م، وهكذا أيضا انتهت قضية محاولة اغتيال نائب رئيس الوزراء الدكتور حسن مكي وقتل مرافقيه عام ١٩٩٤م من قبل مسلحين يتبعون شيخا قبليا، بتحكيم قبلي باركه رئيس الجمهورية وحضره كبار المسؤولين.

وكشفت تقارير عن وجود سجون خاصة تابعة لشيوخ قبائل، ورغم معرفة الدولة بذلك إلا أنها لم تتخذ أية إجراءات لإغلاقها ومحاسبة الشيوخ الذين يستخدمونها، بل على العكس، تقر الدولة بشكل مباشر بهذه السجون، حيث وجدت حالات سمحت فيها السلطات الرسمية بوجود أقسام خاصة في سجون الدولة نفسها للمحتجزين من قبل بعض شيوخ القبائل على ذمة قضايا لا دخل للدولة بها، ولا يتم إطلاق سراحهم إلا بأمر من الشيخ الذي أمر بوضعهم في السجن، وقد أثارت هذه القضية بعض أعضاء مؤتمر الحوار الوطني الذين كلفوا بالنزول إلى السجون الحكومية، ونشر موقع رسمي تصريحا لأحد الأعضاء قائلا "لقد وجدت أشخاصا أبرياء في السجن المركزي بصنعاء، يقولون أنهم سجنوا من قبل بعض المشايخ وليس عليهم أحكام قضائية، وأكدوا أن الإفراج عنهم لن يتم إلا من قبل من قاموا بسجنهم"[١٠٩] .

وتعتبر السجون التابعة لشيوخ القبائل، ظاهرة جديدة على الأعراف والتقاليد القبلية التي لا توجد فيها عقوبات كالسجن أو الإعدام، وهي من مستحدثات نظام فساد النخبة الحاكمة التي أصبح شيوخ القبائل جزءا منها، وقد فوض قانون الإجراءات الجزائية

(١٠٩) http://www.sep.net٢٦، ٢٠ يونيو-حزيران ٢٠١٣.

شيوخ القبائل سلطة الضبط القضائي في المناطق القبلية، وفوضتهم التشريعات بوظائف التوثيق والسجل المدني وغيرها من الوظائف.

تعمل الدولة على تقوية النظام القبلي واستخدام الأعراف القبلية بصورة سلبية على حساب حكم القانون، عبر مجموعة من الترتيبات السياسية والقانونية التي تدعم مراكز شيوخ القبائل، فالنسبة الأكبر من المشاريع الخدمية والتنموية في المناطق الريفية تأتي من خلال هؤلاء الشيوخ، ويعد شيخ المشايخ المسؤول فعلا عن جباية الزكاة، كما يناط بالشيوخ والعقال تحديد كشوف الفقراء والمستحقين لمساعدات الرعاية الاجتماعية، ومن الناحية القانونية يتمتع العقال بسلطة الضبط القضائي، فهم مكلفون بحسب المادة (٩١) من قانون الإجراءات الجزائية الصادر سنة ١٩٩٤ بـ: "استقصاء الجرائم وتعقب مرتكبيها، وفحص البلاغات والشكاوي، وجمع الاستدلالات والمعلومات المتعلقة بها، وإثباتها في محاضرهم وإرسالها إلى النيابة العامة".

هذه بعض الأمثلة التي تؤكد أن الحضور القوي للنظام القبلي في اليمن يرجع إلى الفساد وضعف مؤسسات الدولة، في حين يعتقد كثير من المراقبين الغربيين والباحثين اليمنيين، أن القبائل والعرف القبلي يشكلون عائقا أمام امتداد الدولة في المناطق القبلية، وأمام بناء مؤسسات الدولة والتنمية، وبالفعل هناك شيوخ قبليون أصبحوا جزءا من النخبة الحاكمة وشبكة الفساد في النظام الرسمي الذي أضعف الدولة، فالقبائل في اليمن توفر نظاما اجتماعيا خارج النظام الرسمي، والناس يرضون بالقبيلة لأنها توفر نموذجا مبسطا عن حكم القانون عن طريق تسوية النزاعات وتنظيمها، وقد تتصرف القبيلة بوصفها "ثاني أفضل البدائل عن دولة غائبة أو ضعيفة"(١١٠) .

إن الحاجة إلى الاستفادة من الأعراف القبلية الإيجابية للحفاظ على التماسك الاجتماعي تمثل حالة اضطرارية تفرضها الظروف الراهنة وغياب الدولة، ولكن لابد من الانتباه في كل الأحوال إلى أن الاحتكام إلى العرف القبلي يتنافى مع أهم مبادئ بناء الدولة الحديثة، وهو حكم القانون، الذي يكفل المساواة وعم التمييز وحماية حقوق الإنسان، وتعبر سيادة القانون عن الإرادة الجماعية الوطنية العابرة للهويات

(١١٠) ندوى الدوسري، مرجع سابق ص٤

القبلية والجهوية، والنظام القبلي العرفي لا يستجيب للنوع الاجتماعي، فهو يقوم على التمييز الاجتماعي التقليدي بين الفئات الاجتماعية (قبائل، أخدام، أبناء الخمس)، والتمييز ضد المرأة، فضلا عن ذلك يدعم النظام القبلي شبكة الفساد في الدولة، فإذا كان الموظف المتهم بالفساد لديه دعم قبلي، تتدخل القبيلة وتحل المشكلة، وعلاوة على ذلك، فإن العديد من قضايا الفساد تنتهي في المراحل الأولى من التحقيقات أو أثناء فترة النيابة عن طريق التصالح مع الشيخ القبلي الذي يتدخل لحل المشكلة أو القضية خارج القانون.

الاحتجاجات القبلية

تعتبر الاحتجاجات من أهم الأدوات التي تستخدمها القبائل في ممارسة المساءلة المجتمعية، وللاحتجاجات دوافع متعددة، بيد أن الحصول على الخدمات وتحسينها في مقدمة المطالب، وتستخدم الاحتجاجات القبلية في الحالات القصوى بعد أن تستنفد كل أدوات التفاهم والتفاوض مع الجهات الرسمية المعنية، ويصاحب بعض الاحتجاجات القبلية أعمال عنف وسلوكيات خارجة عن العرف القبلي، كالاختطاف وقطع الطريق وتفجير انابيب النفط والغاز وغيرها من الممارسات الاحتجاجية الضارة، التي تعتبر ظاهرة جديدة في المجتمع القبلي اليمني ظهرت خلال العقود الأخيرة، وهي تعبير فج عن اليأس المطلق لدى الناس من استجابة الحكومة لمطالبهم واحتياجاتهم.

لقد صدرت الدولة إلى المناطق القبلية نظاما فاسدا يقوم على المحسوبية ومحاباة الأقارب والأفراد، في حين تركت المجتمع الأوسع محروما من الخدمات الأساسية، وشجعت الحكومة الممارسات التي تنتهك الأعراف القبلية، على سبيل المثال، استطاعت قبائل في محافظتي صنعاء وعمران، الحصول على منافع وخدمات من الحكومة عندما قامت بخطف الأجانب وقطع الطرق كوسيلة للضغط لتحقيق تلك المطالب، ولما اكتشفت القبائل في مأرب استجابة الحكومة لهذا الأسلوب، بدأت بخطف الناس وعمل قطاعات قبلية في الطرق، وأصبح هذا هو الأسلوب الذي تستخدمه بعض القبائل في المناطق الشمالية والشرقية، للضغط على الحكومة لتقديم

الخدمات وتلبية احتياجات مجتمعاتهم، إذ يشعر أبناء القبائل أن الحكومة تتجاهل الأمر عمدا عندما يتم تحويل المنافع من النفط والغاز الذي يتم استخراجه من مناطقها إلى أفراد ومدن ومناطق أخرى، في حين تبقى تلك القبائل محرومة من الخدمات الأساسية، ففي حين وصلت الكهرباء من محطة الكهرباء الغازية في مأرب إلى العاصمة ومناطق مختلفة، ظلت مأرب بدون كهرباء، وهكذا تكررت حوادث تفجير أنابيب النفط وخطوط الكهرباء في منطقة مأرب وغيرها، مما تسبب في أضرار بالغة على الخدمات والمصالح العامة.

في مطلع عام ٢٠٠٨ هرب أبناء قريتَي الصفة ورعاش في مديرية ذي السفال بمحافظة إب إلى العاصمة صنعاء، بسبب الاضطهاد الذي يعانونه من قبل شيخ قبلي، وتعسفه في فرض الزكاة والواجبات المالية الأخرى المفترض دفعها للدولة، وظلوا في مخيم في العاصمة صنعاء لمدة شهر، وقد خلص تقرير لجنة تقصي الحقائق التي شكلها مجلس النواب للتحقيق في هذه القضية، إلى أن معظم شكاوى المواطنين هي شكاوى صحيحة، ومع ذلك لم تتخذ الدولة أية إجراءات بحق الشيخ، وكلفت شيخا آخر للتوسط وحل المشكلة، وتكفلت الدولة بدفع تعويضات نقدية لهؤلاء المواطنين عن المصروفات التي تكلفوها أثناء وجودهم في العاصمة، وقد كرر المهجرون من تلك القرى أسلوب الاعتصامات أمام المقرات الحكومية المختلفة، وطرقوا أبواب القضاء الذي أصدر أحكاما لم تطبق، ثم توجهوا بقضيتهم إلى مؤتمر الحوار الوطني عام ٢٠١٣، وما زالت مظلوميتهم قائمة حتى الآن بعد مرور أكثر من عشر سنوات.

عام ١٩٩٨ اتخذت الحكومة قرارا برفع أسعار المشتقات النفطية، فتحركت مظاهرات واحتجاجية في مختلف محافظات الجمهورية، وخرجت مظاهرات في بعض مناطق محافظتي الجوف ومأرب القبليتين، وقد قوبلت المظاهرات التي قامت في مناطق قبائل الجدعان بمأرب والجوف بعنف شديد وتمت مواجهتها عسكريا، فتنادت قبائل مأرب والجوف لنصرة القبائل التي تمت المواجهة بينها وبين الدولة، فأوقفت الدولة الحملة العسكرية، واجتمع شيوخ القبائل وأعلنوا عن تأسيس تحالف قبائل مأرب والجوف.

في ثورة ٢٠١١ شارك أبناء القبائل الشمالية والشرقية في الاحتجاجات والاعتصامات الشبابية، وكانوا من أحرص المشاركين على سلمية الثورة، وأظهرت هذه المشاركة القبلية تحولا كبيرا في نظرة أبناء المناطق القبلية لعملية التغيير حيث عبرت احتجاجاتهم عن رفضهم للنظام الفاسد والنخبة القبلية التي تشاركه في الحكم، إذ تشير دراسة ميدانية استهدفت المعتصمين في ساحة التغيير بصنعاء إلى أن ٦٪ فقط من المستجوبين أفادوا أن التحاقهم بالاحتجاجات كان تلبية لدعوة شيخ القبيلة، في حين عبر٧٣٪ من المعتصمين في الساحات أنهم لا يميلون إلى الاعتماد على آراء شيوخ ووجهاء القبيلة لتقرير مواقفهم السياسية. هذا الانحسار أو التراجع في سلطة وتأثير الزعامات القبلية يمكن رده إلى مجموعة من التحولات، كارتفاع المستوى التعليمي للأفراد وتولي شيوخ القبيلة للمناصب السياسية، ودخولهم معترك التجارة، وتحولهم إلى مُلاك عقارات وأصحاب رؤوس أموال، وفتح المجال أمام الأحزاب السياسية والتعددية الحزبية التي سحبت البساط من تحت راية القبيلة الى راية الحزب، وبالتالي فإن هذه التحولات قد أفرزت واقعا تقول مؤشراته إن مستوى الولاء القبلي صار ضعيفًا، بحيث صارت قدرة الزعماء القبليين على الحشد والحرب ضعيفة أو منعدمة في الكثير من الأحيان، وما يعيشه اليمن في الوقت الحالي يشير الى هذه النتيجة التي ربما تعيش فيها القبيلة مرحلة من الضعف الكبير، لاسيما من بعد مرحلة الاحتجاجات الشعبية منذ العام ٢٠١١[١١١].

(١١١) محمد احمد الحميري، القبيلة في اليمن ودورها في الاحتجاجات الشعبية ٢٠١١-٢٠١٢، المركز الديمقراطي العربي، https://democraticac.de

- ضرورة أن تعمل الدولة على تعبئة الموارد المحلية، فكلما زاد اعتماد الدولة على قاعدة الضريبة المحلية لديها تكون أكثر خضوعا للمساءلة والاستجابة لمطالب مواطنيها، وقد أظهرت الدراسة أن اعتماد الدولة في اليمن على الإيرادات الخارجية من النفط والغاز أضعف علاقة المساءلة بين الدولة والمواطنين، وأدى إلى تراجع المشاركة السياسية وتعاظم الفساد والجمع بين السلطة السياسية والهيمنة الاقتصادية لفئة قليلة تسيطر على هذه الموارد، وكان هذا الوضع أهم عوامل اندلاع انتفاضة ٢٠١١، وقد ساعد تراجع إنتاج النفط في سقوط النظام، لذلك من الضروري تعبئة الموارد المحلية لمواجهة الإنفاق الحكومي.

- التأكيد على أن الانفراجات السياسية وضعف قبضة الحكومة وعجزها عن تقديم الخدمات ورعاية مصالح المجتمع في المرحلة الانتقالية بعد ٢٠١١، وضغط المانحين جعل الحكومة أكثر خضوعا للمساءلة، بينما حصلت منظمات المجتمع المدني على فرص واسعة، وحققت تقدما في إطار المساءلة، حيث شاركت لأول مرة في مؤتمر دولي مع الحكومة أثناء مؤتمر المانحين في سبتمبر ٢٠١٢ بالرياض، وقدمت عروضا مستقلة، وشاركت مع الحكومة في المناقشة حول قوانين الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد وغيرها من القوانين، وتم التوقيع على وثيقة الشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، وصدر قانون حق الحصول على المعلومات تحت ضغط حملة المناصرة التي تبنتها منظمات المجتمع المدني، وأطلقت منظمات المجتمع المدني لأول مرة مبادرات كثيرة من خلال تشكيل لجان رقابة مجتمعية لتقييم الخدمات ومراقبة الأجهزة العمومية، والسلطة المحلية، وتشكيل لجان المساءلة المجتمعية في بعض المحافظات، واستخدمت منظمات المجتمع المدني أنواعا مختلفة من أدوات المساءلة المجتمعية، ولأول مرة أصدرت الحكومة وثيقة ميزانية المواطن في عام ٢٠١٣.

- ضرورة تعزيز دور القطاع الخاص في المساءلة المجتمعية لأهمية هذا القطاع في الحياة الاقتصادية، ودوره في بناء السلام وإعادة الاعمار، وعلى القطاع الخاص نفسه

أن يبادر إلى تطبيق مبادئ الحوكمة في مؤسسات وشركات القطاع الخاص، للإسهام في تعزيز قدرته التنافسية وتحقيق الاستقرار المالي والنمو الاقتصادي، والعمل على تعزيز قدرته التفاوضية أمام الحكومة والمشاركة في صنع السياسات العامة، وذلك لأن اعتماد القطاع الخاص في اليمن على الإنفاق الحكومي ومشاريع الحكومة كمحرك أساسي لنشاطاته الاقتصادية، جعله أقل استقلالا وتنظيما، وأضعف قوته التفاوضية، وأخضعه للابتزاز.

- أهمية التركيز على تطوير الحكم المحلي وتوسيع قاعدة اللامركزية، باعتبارها خطوة جوهرية نحو تحقيق المزيد من الديمقراطية المحلية والتنمية، غير أن زيادة السلطات الممنوحة للهيئات المحلية لا تؤدي دائما إلى تحسين الخدمات، فالساسة المحليون المنتخبون والموظفون الحكوميون إذا لم يُلزموا بضرورة تفسير مواقفهم وقراراتهم أمام مجتمعهم، يستطيعون استغلال وظائفهم بسهولة.

- ضرورة الالتزام بالعمليات القائمة على التشاور مع المجتمع المحلي، وإضفاء الطابع القانوني على أدوات المشاركة والمساءلة، مثل الاجتماعات العامة والاستشارة، واستطلاع رأي المواطنين وتقييمهم للخدمات، وجعل التسهيلات التي تقدمها السلطات المحلية واجبات قانونية، فقد أظهرت التجربة الحالية غياب هذه الأدوات في قانون السلطة المحلية وممارساتها.

- يجب على الحكومة أن تطرح مسبقا مبادرات استجابة لكسب ثقة المواطنين ومساندتهم من خلال تفعيل قانون حق الحصول على المعلومات؛ وإفصاح الحكومة مسبقا عن المعلومات المتعلقة بخططها وميزانياتها خلال المراحل الانتقالية؛ وتفعيل الحوار والشراكة مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص؛ واتخاذ سياسات حازمة فيما يتعلق بمكافحة الفساد؛ والالتزام بتحسين نظام الإدارة العامة وتشجيع المواطنين على المشاركة في محاسبة المؤسسات الحكومية ومراقبة شئون المالية العامة والموارد والنفقات؛ والتشاور مع كل الأطراف الفاعلة، فتوفير آليات المشاركة سيحد من مخاطر عدم الاستقرار، حيث كان الإقصاء والتهميش من المشاركة في شؤون الحكم من العوامل الرئيسية لتفجير الأوضاع عام ٢٠١١، وكان عدم التشاور

وضعف الشفافية في قرار رفع الدعم عن المشتقات النفطية، سببا رئيسيا لخروج الاحتجاجات الشعبية الغاضبة التي أسقطت حكومة الوفاق الوطني، وشكل ذلك القرار فرصة لتدهور الوضع.

- من المهم إدراك السياق الاجتماعي والثقافي في تطبيق المساءلة المجتمعية، ويمكن الاستفادة من الأعراف القبلية مثل (الغرم) في جمع الموارد المالية، (والهجرة) في حماية المصالح العامة وإشراك الشخصيات الاجتماعية والقيادات القبلية في حل النزاعات التي تعرقل مشاريع التنمية في المجتمعات المحلية، والاستفادة من الحوكمة القبلية، حيث تمثل المسؤولية الجماعية ومساءلة زعماء القبائل أمام مجتمعاتهم محور العرف القبلي، وهناك منظمات مجتمع مدني محلية ودولية عقدت مشاورات مع السكان المحليين من خلال القنوات التقليدية، مثل الاجتماعات التي يقوم بتيسيرها شيوخ وزعماء القبائل من أجل تنفيذ مشاريع، ولكن ينبغي التعامل مع الأعراف وزعماء القبائل بما لا يخل بسيادة القانون والتزام زعماء القبائل بسياسات السلطات الرسمية.

- يمكن للمواطنين والمجتمعات المحلية القيام بإدارة شؤونهم دون تدخل الدولة، وتقديم مبادرات ناجحة مثل مجالس القرى التي تشكلت بالانتخاب في كل أنحاء اليمن، وتعمل وفقا لمناهج المساءلة المجتمعية، وتقوم بمبادرات ذاتية من مواردها المحلية المتاحة، وبدعم من الصندوق الاجتماعي للتنمية، وكذلك لجان التعاقدات المجتمعية في تنفيذ المشاريع التنموية لتحقيق (الشفافية، تكافؤ الفرص، الفاعلية)، وجمعيات مستخدمي المياه في نطاق مشروع المياه والصرف الصحي، الذي يعمل بمنهجية الاستجابة للطلب المقدم من المجتمعات المحلية، والمبادرات الطوعية، وتنفيذ المشاريع وإدارتها من قبل المواطنين، ولجان المساءلة المجتمعية، ولجان المستفيدين من المياه.

- التأكيد على أهمية المساءلة المجتمعية وفوائدها، إذ كشفت الدراسة أن المشاريع التي ينفذها ويديرها المواطنون والمجتمعات المحلية قادرة على الاستدامة أكثر من المشاريع التي تنفذها الحكومة بدون مشاركة المواطنين، على سبيل المثال أغلب

المشاريع التي قامت بها الهيئة العامة لمياه الريف اندثرت ولم يعد لها وجود، في حين ظلت مشاريع جمعيات مستخدمي المياه مستدامة، وكشفت الدراسة أن القليل من هذه المشاريع فشلت بسبب عدم تطبيق آليات المساءلة المجتمعية، ومنها عدم الالتزام بالشفافية، أو قيام الجمعية على التعيين وليس الانتخاب.

المراجـــع

- أحمد صقر عاشور. "تحسين أداء التنمية من أجل إصلاح منظومة إدارة الحكم في الدول العربية، ورقة مقدمة إلى مؤتمر الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية." البحر الميت-الأردن، ٧-٦ فبراير ٢٠٠٥.

- أدوار الدحداح. "تحديات وآفاق إدارة الحكم في اليمن." بحث قدم خلال ندوة نظمها البنك الدولي . صنعاء، ١٠-٩ إبريل ٢٠٠٥.

- البنك الدولي. " الحوكمة والقانون." تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٧، بلا تاريخ.

- البنك الدولي. "الفصل الثاني، ماذا تعني المساءلة المجتمعية بالنسبة للبنك الدولي." تأليف الدليل المرجعي للمساءلة المجتمعية. بلا تاريخ.

- البنك الدولي. "تقرير التحليل الاجتماعي(اليمن)." ١١ يناير ٢٠٠٦.

- البنك الدولي. "مساندة المساءلة المجتمعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا دروس مستفادة من التحولات السياسية والاقتصادية السابقة." نوفمبر ٢٠١١.

- الجهاز التنفيذي لتسريع تعهدات المانحين ودعم سياسات الإصلاحات. تقرير، (يناير ٢٠١٤-مارس ٢٠١٥)،ص١٥.

- الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة: سياسات وممارسات. شؤون اقتصادية واجتماعية، نيويورك: الأمم المتحدة ، ٢٠٠٤.

- الصندوق الاجتماعي للتنمية. "دليل التعاقدات ." بلا تاريخ.

- المرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات ومؤسسة فريدريش ايبرت. "الانتقال السياسي في اليمن وتداعياته الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية ٢٠١٥-٢٠١١." ٢٠١٦.

- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد. "تحليل التزامات اليمن حيال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد." ٢٠١٢.

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. "المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين

الخدمات." بلا تاريخ.

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. "المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين الخدمات." وثيقة معلومات أساسية فعاليات التدريب الإقليمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية، ٥-٣ أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠١٠.

- برنامج التمكين الاجتماعي من أجل التنمية المحلية. دليل عمل ميداني للميسر التنموي. اليمن: الصندوق الاجتماعي للتنمية ، ٢٠١٦.

.-تشاتام هاوس. "اليمن الفساد وهروب رأس المال والأسباب العالمية للصراع." سبتمبر ٢٠١٣.

- تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام ٢٠١٣ لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، بلا تاريخ.

- تقييم أولي عن المساءلة المجتمعية بالعالم العربي. التقرير الختامي لشبكة المساءلة المجتمعية بالعالم العربي وهيئة كير- مصر، لندن: انجريتي للبحوث والمهام الاستشارية ، مايو ٢٠١٣.

- جبرايل فيرازي. اللامركزية القطاعية وتحديد الوظائف. دراسة تكميلية إعداد وصياغة استراتيجية اللامركزية الوطنية، وزارة الإدارة المحلية-برنامج دعم اللمركزية والتنمية المحلية في اليمن، ٢٠٠٥.

- دعم المشاركة البناءة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني، مؤتمر الشراكة من أجل معارف التنمية. البنك الدولي، ٦-٤ مارس/آذار ٢٠١٤.

- عبد الكريم قاسم سعيد. "صورة الدولة في الأمثال الشعبية اليمنية." تأليف صورة الدولة في التراث الشعبي اليمني. صنعاء-اليمن: بيت النراث الشعبي، ٢٠٠٧.

- "أوضاع إدارة الحكم وأثرها في التنمية في اليمن." بحوث اقتصادية عربية، شتاء ٢٠١٤.

- مجموعة البنك الدولي. "الحوكمة والقانون ." تقرير عن التنمية في العالم ، ٢٠١٧.

- مركز الجزيرة للدراسات. الفاعلون غير الرسميين في اليمن، أسباب التشكل وسبل المعالجة. سلسلة التقارير المعمقة، الدوحة-قطر: مركز الجزيرة للدراسات، إبريل/ نيسان ٢٠١٠.

- مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان. "تقرير الديمقراطية المحلية في اليمن." اليمن، إبريل ٢٠٠٩.

- معهد البنك الدولي، المساءلة المجتمعية داخل القطاع العام، وحدة التدريب والنقاش الفكري، بلا تاريخ.

- منظمات المجتمع المدني باليمن في مرحلة تحول- رسم خريطة منظمات المجتمع المدني ذات التوجه التنموي في خمس محافظات وتقييم قدراتها. البنك الدولي، ٢٠١٣.

- هولجربندنت. بدائل السياسات لنظام السلطة المحلية في اليمن. الدنمرك: وحدة الاستشارات الدولية، مركز الحكومة المحلية، ١٥ يوليو ٢٠٠٥.

- وزارة الإدارة المحلية. "مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي." اليمن، ٢٠٠٨.

- وزارة الإدارة المحلية. "ورقة عمل مشروع أنظمة معلومات السلطة المحلية." اليمن، بلا تاريخ.

- وزارة حقوق الإنسان. "تقرير الوزارة المقدم إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري بالأمم المتحدة ." ١٦ نوفمبر ٢٠٠٥.

- وضاح العولقي وماجد المذحجي. الحكم المحلي في اليمن في ظل النزاع والاضطرابات. مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، يوليو ٢٠٠٨.

Resonate! Yemen
Learn. Engage. Contribute.

عن مؤسسة رنين! اليمن

رنين!اليمن مؤسسة غير حكومية غير ربحية بدأت بمزاولة أعمالها كمبادرة شبابية في يناير ٢٠١٠ وسجلت رسمياً في وزارة الشؤون الاجتماعية في أغسطس ٢٠١١. تعمل المؤسسة على خلق مناخ سياسي جديد يعنى بتطوير سياسات أكثر استدامة، ويقبل الشباب كأحد الشركاء الأساسيين في تطوير وتقييم السياسات العامة. تهدف رنين اليمن إلى تقديم أصوات الشباب اليمني لخطاب السياسة العامة في اليمن ودعم العمل الشبابي ذات البعد الوطني والدولي.

الجمهورية اليمنية - صنعاء
شارع حدة - جولة المصباحي - عمارة
قصر القعيطي للمفروشات - الدور الثاني

+967 -1 454 416
+967 -1 454 417
16155

info@resonateyemen.net
www.resonateyemen.net
resonate.ye
resonateyemen

Resonate! Yemen
Learn. Engage. Contribute.

NED
National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world