Resonate! Yemen
Learn. Engage. Contribute.

National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

إعداد / منصور علي البشيري

البيئة المحلية
للمساءلة المجتمعية في اليمن

2019
يناير

ورقة سياسات

ملخص تنفيذي:

استهدفت هذه الورقة تقييم البيئة العامة المجتمعية اللازمة لتطبيق مبدأ المساءلة المجتمعية في اليمن من خلال تحليل مدى توفر الركائز الأساسية للمساءلة وبما يمهد لتكييف أنماط المساءلة المجتمعية وألفاظها وأدواتها المستخدمة بما يتناسب مع بيئة المجتمع اليمني، وقد توصلت الورقة إلى أن الإطار العام التشريعي المنظم لعملية مشاركة المجتمع المدني في عملية التنمية بما فيها المساءلة المجتمعية يشكل بيئة ملاءمة إلى حد ما لشراكة فعالة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني على الرغم من أن واقع تطبيق الشراكة بين الطرفين يشير إلى محدودية التجربة ووجود رفض من قبل مؤسسات الدولة المختلفة لمبدأ المساءلة المجتمعية، مع التأكيد على قدرة منظمات المجتمع المدني العالية في تنفيذ برامج المساءلة المجتمعية واستخدامها أدوات متعددة في جانب المساءلة المجتمعية على الرغم من صعوبة الحصول على المعلومات واعتمادها الكبير على التمويل الخارجي عبر منظمات خارجية غير حكومية .

ومع إدراك المواطنين لحقهم الأصيل في مساءلة المؤسسات الحكومية إلا أن مشاركتهم في المساءلة العامة لم تزل متدنية من حيث الممارسة، وقد خرجت الدراسة بتوصيات عديدة ركزت على العمل على تعريف المساءلة الاجتماعية في محيط البلد بما يتناسب مع السياق الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والتأكيد على أنها عنصر أساسي في التنمية، إلى جانب التركيز على جانب التدريب وبناء القدرات وتنويع آليات وأدوات المساءلة المجتمعية ، فضلاً عن العمل على تعزيز الاستدامة المالية للمنظمات المحلية وتقليل الاعتماد على التمويل الخارجي قدر الإمكان.

مدخل عام

أظهرت التحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية العالمية والإقليمية والمحلية أن عملية التنمية بأبعادها المختلفة لم تعد قضية الدولة وحدها كونها لن تتمكن منفردة من مواجهة تحديات التنمية والوفاء باحتياجات السكان والمجتمعات المحلية من الخدمات الاجتماعية الضرورية مثل التعليم والصحة والمياه والطرقات وغيرها من الخدمات، الأمر الذي يتطلب ضرورة الشراكة في التنمية بين كل من الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، ومن هذا المنطلق برز مفهوم المساءلة المجتمعية والذي يعد من المفاهيم الحديثة ضمن التوجهات الجديدة للتنمية، ويعتمد مفهوم المساءلة المجتمعية بصورة كبيرة على المشاركة الشعبية للأفراد في مساءلة صناع القرار بالاعتماد على تنظيم وإدارة وتنسيق من قبل مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة .

تكمن أهمية المساءلة المجتمعية في كونها أحد الأدوات الأساسية لتحسين إدارة وجودة الحكم وزيادة فعالية التنمية من خلال تحسين الخدمات العامة عبر تصميم سياسات أكثر وعياً وتقوية صوت المواطن وتشجيع الحوار والشراكة بين الأطراف الفاعلة في المجتمع، ولذلك فإن تعزيز قدرة المواطنين على مساءلة المؤسسات العامة والخاصة التي تقدم لهم الخدمات العامة تعد مرتكزاً أساسياً في تحسين جودة الخدمات النهائية وبصورة تلبي احتياجاتهم وتوقعاتهم، كما تعزز من الثقة بين المواطنين وحكوماتهم، وهو الأمر الذي يعني تحسين أداء المؤسسات العامة وزيادة مشاركة المواطنين في عمليات صنع القرار، ويساعد على زيادة الإبداع والابتكار لدى المؤسسات المقدمة للخدمات، إلى جانب الحد من استشراء الفساد وتحسين القرارات الخاصة بتخصيص الموارد وتوزيعها على القطاعات المختلفة، وبصورة إجمالية فإن هذه الفوائد وغيرها والناتجة عن وجود المساءلة المجتمعية تزيد من فرص الاستقرار السياسي والاجتماعي وتحقيق الأمن الوطني.

استهدفت هذه الورقة تقييم البيئة العامة المجتمعية اللازمة لتطبيق مبدأ المساءلة المجتمعية في اليمن من خلال تحليل مدى توفر الركائز الأساسية للمساءلة من عدمها وبما يمهد لتكييف أنماط المساءلة المجتمعية وألفاظها وأدواتها المستخدمة بما يتناسب مع بيئة المجتمع اليمني وطبيعته معتمدة في ذلك على منهجية مركبة تجمع ما بين المنهج الوصفي التحليلي المستند إلى تقييم وتحليل الدراسات والتقارير والتجارب السابقة في مجال المساءلة المجتمعية سواءً في اليمن أو في بلدان أخرى، وما بين المنهج التشاركي القائم على مشاركة الأطراف ذوي العلاقة في عمليات التقييم وتحديد الاحتياجات والتوجهات القادمة من خلال تنفيذ حلقات النقاش البؤرية والمقابلات الفردية مع المختصين في المؤسسات ذات العلاقة.

انطلاقاً من تعريف البنك الدولي للمساءلة المجتمعية بأنها[1]: {مجموعة عريضة من الإجراءات والآليات التي يمكن للمواطنين استخدامها في مساءلة الدولة، وكذلك الإجراءات التي تتخذها الحكومة والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والأطراف الفاعلة الأخرى لتشجيع أو تسهيل هذه الجهود} يمكن القول أن فكرة المساءلة المجتمعية تقوم على عدد من الركائز والتي تمثل مجتمعة البيئة العامة اللازمة لتطبيق المساءلة، وتتمثل هذه الركائز في المؤسسات العامة (الحكومية) المستجيبة للمساءلة وما يرتبط بها من حرية وسهولة الوصول إلى المعلومات، والمواطنين الواعيين والفاعلين، إلى جانب المنظمات المجتمعية الفعالة والمؤهلة للوساطة بين المواطنين والمؤسسات الحكومية وبصورة تمكن من بناء نماذج فعالة للمساءلة تعمل على مراعاة السياق المجتمعي وتكيف أنماط المساءلة المجتمعية في إطار بناء يستهدف جوانب الإصلاح والبناء ويبتعد عن جوانب الهدم وإسقاط الأحكام العامة والتشهير بالمؤسسات والأفراد .

إن مدى توفر ركائز المساءلة المجتمعية من عدمها يمثل المحددات الرئيسية للبيئة العامة والمجتمعية التي من خلالها يمكن تطبيق مبدأ المساءلة المجتمعية كأحد المبادئ الأساسية للحكم الرشيد المستجيب لتطلعات الأفراد واحتياجات المجتمع.

(1) - البنك الدولي ، الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية – www.worldbank.org/sac.

استجابة المؤسسات الحكومية للمساءلة المجتمعية:

لقياس وتحديد وتقييم مدى استجابة المؤسسات الحكومية والسلطات العامة للمساءلة سيتم التركيز على ثلاثة معايير رئيسية يتمثل الأول في مدى إتاحة المجال لمشاركة المواطنين في السياسات العامة والرغبة والقدرة على بناء الشراكات ويقيس الثاني درجة اللامركزية وتفويض السلطات والصلاحيات للسلطات المحلية وبما يمكنها من تقديم الخدمات العامة بصورة ملبية لاحتياجات المواطنين والتعاطي مع مقترحاتهم وآراءهم، أما المعيار الثالث فيتناول مدى التزام المؤسسات الحكومية بتوفير المعلومات حول أفعالها و/أو صلاحياتها كون توفر البيانات والمعلومات هو المدخل الحقيقي للمساءلة المجتمعية.

ففي جانب تنظيم مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني وعلى المستوى العام يلاحظ أن دستور الجمهورية اليمنية قد كفل للمواطنين حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، كما كفل حرية الفكر والإعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون[٢]، كما أتاح للمواطنين الحق في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً ونقابياً والحق في تكوين المنظمات العلمية والثقافية والاجتماعية والاتحادات الوطنية[٣].

وضمن هذا السياق، وتنفيذا لإطار المسؤوليات المتبادلة بين الحكومة اليمنية والمانحين الذي وقعت عليه الحكومة اليمنية في مؤتمر الرياض في سبتمبر 2012م اعتمدت الحكومة وثيقة الشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني نهاية العام 2013 كإطار عام ينظم العلاقة بين الطرفين ويستهدف توفير البيئة الملائمة لعمل منظمات المجتمع المدني كشريك فاعل للحكومة وبناء جسور الثقة بين الطرفين، ويعمل على الإرتقاء بمستوى صنع وتنفيذ وتقييم السياسات والبرامج وتقديم الخدمات العامة، بما يلبي احتياجات المجتمع ويحقق أهداف التنمية الشاملة المستدامة من خلال إشراك وتمثيل منظمات المجتمع المدني في رسم السياسات العامة وتنفيذها وتقييمها وزيادة إشراك أطراف الشراكة في إجراء الدراسات والمسوحات لتحديد احتياجات المجتمع من الخدمات والمشاريع المختلفة، فضلاً عن تفعيل مبدأ الشفافية وتوفير المعلومات في مختلف المجالات التي ترتبط بعمل المنظمات وإتاحة الفرصة للمنظمات للحصول عليها بسهولة ويسر.

وتجسيدا لتوجهات الدولة المعلنة بضرورة تعزيز الشراكة التنموية مع منظمات المجتمع المدني للوصول إلى نظام متكامل للمشاركة المجتمعية في الأنشطة التنموية المختلفة ذاتها تم تخصيص فصل خاص بالمجتمع المدني في إطار خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر خلال السنوات السابقة لـ2015 استهدفت تعزيز مشاركة منظمات المجتمع المدني في الإعداد والتنفيذ والمتابعة للاستراتيجيات الوطنية وبرامج الحد من الفقر وتحقيق عدالة التوزيع من خلال العمل على إيجاد إطار قانوني وتشريعي لشبكة منظمات المجتمع المدني يتماشى مع الدور المناط بها كشريك فاعل للتنمية وبناء قاعدة معلومات لمنظمات المجتمع المدني وتحسين قدراتها البشرية، إلى جانب إقامة علاقة شراكة بين شبكة منظمات المجتمع المدني والحكومة لإعداد الموازنات ومتابعة الخطط وصياغة السياسات ورصد الموارد الكافية للقيام بذلك والعمل على إشراك شبكة منظمات المجتمع المدني في إطار المجالس المحلية في تحديد الاحتياجات وإعداد ومتابعة وتقييم الخطط[٤]، إلا أن مستوى التنفيذ والشراكة كان في الحدود الدنيا واقتصر على جوانب المشاركة في بناء ومتابعة السياسات العامة والخطط الوطنية.

وفيما يخص اللا مركزية وتفويض السلطات فقد أكد قانون السلطة المحلية على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة وسلطات هذه المجالس في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج التنموية، وكذا الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها[٥]، كما أعطى مسئولية كبيرة للمجالس المحلية المنتخبة والوحدات الإدارية لتطوير البنية التحية وتقديم الخدمات العامة[٦].

وأخيراً في جانب التزام المؤسسات الحكومية بتوفير المعلومات حول أفعالها وصلاحياتها فقد استهدف قانون حق الحصول على المعلومات تأمين وتسهيل حق المواطن في الحصول على المعلومات دون إبطاء وتوسيع قواعد ممارسة الحقوق والحريات، وتعزيز مقومات الشفافية وتوسيع فرص المشاركة الواعية والمسؤولة، وتمكين المجتمع من تنمية قدراته للاستفادة المتزايدة من المعلومات[٧]، وأتاح لكل شخص طبيعي واعتباري "حق التقدم بطلب الحصول على المعلومات[٨].

(٢) - دستور الجمهورية اليمنية ، المادة ٤١.
(٣) - المرجع السابق ، المادة ٥٧ .
(٤) - وزارة التخطيط والتعاون الدولي، مشروع الخطة الخمسية الرابعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر ٢٠١١ – ٢٠١٥.
(٥) - قانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠ بشأن السلطة المحلية ، المادة (٤).
(٦) - المرجع السابق، المادة (١٤)، الفقرة (ج) .
(٧) - قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢ بشأن حق الحصول على المعلومات، المادة (٣) .
(٨) - المرجع السابق، المادة (٧) .

وبناءً على ما سبق يمكن القول أن الإطار العام التشريعي المنظم لعملية مشاركة المجتمع المدني في عملية التنمية بما فيها المساءلة المجتمعية وما قامت به الحكومات السابقة وبالأخص قبل العام 2015 يشكل بيئة ملاءمة إلى حد ما لشراكة فعالة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني في كافة المجالات التنموية، إلا أن واقع الحال والتطبيق العملي للشراكة بين الطرفين بما فيها الشراكة في مجال المساءلة المجتمعية يشير إلى محدودية التجربة ومواجهة البيئة العامة المنظمة لهذه الشراكة تحديات كبيرة، حيث تشير العديد من التقارير والدراسات التقييمية لواقع المجتمع المدني في اليمن، إلى جانب نتائج المقابلات التي تم إجراءها في إطار هذه الورقة مع عدد من الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني أن هناك مشاركات محدودة للمواطنين والمستفيدين عبر منظمات المجتمع المدني في وضع السياسات العامة للجهات الحكومية المختلفة سواءً على المستوى المحلي أو على المستوى المركزي إلى جانب بعض المشاركات في مساءلة الخدمات العامة على المستوى المحلي، إلا أن هذه المشاركات المحدودة تختفي بدورها عند وضع موازنات هذه الجهات أو متابعة تنفيذ هذه الموازنات وتنعدم بصورة كلية في جانب مساءلة النتائج عن مستوى الخدمات المقدمة من قبل السلطات المركزية والمحلية، ويرجع ذلك إلى تطبيق القوانين الخاصة بتنظيم أعمال منظمات المجتمع بصورة عشوائية وإنتقائية، بل وقمعية في بعض الأحيان لا سيما منذ نهاية عام 2014 م في ظل التنازع على السلطة وظروف الصراع والحرب، الأمر الذي حد من مشاركة منظمات المجتمع المدني في عمليات صنع القرار وبناء وتصميم السياسات العامة [٩].

وبالسؤال حول مدى قابلية مؤسسات الدولة لمبدأ المساءلة المجتمعية أشارت غالبية المنظمات[١٠] بأن مؤسسات الدولة المختلفة ترفض مبدأ المساءلة المجتمعية وبنسبة 62.5 % مقابل 25% من هذه المنظمات رأت بأن مؤسسات الدولة لا ترفض مبدأ المساءلة المجتمعية، ويرجع رفض المؤسسات الحكومية لمبدأ المساءلة من وجهة نظر منظمات المجتمع المدني إلى شيوع الفساد المالي والإداري في المؤسسات الحكومية وحساسية الأوضاع السياسية والأمنية والاجتماعية بسبب الصراع والحرب ووجود حساسية خاصة تجاه مسمى المساءلة والمطالبة بتغييرها إلى مفهوم الحوار المجتمعي ، فضلاً عن الوعي المجتمعي بأهمية مبدأ المساءلة باعتباره من الحقوق الأساسية للمواطنين التي كفلها الدستور والقوانين النافذة.[١١]

(٩) - مؤشر استدامة منظمات المجتمع المدني في اليمن ٢٠١٧

(١٠) - منصور البشيري، نجوى نعمان، توفيق الجند. واقع المساءلة المجتمعية في اليمن. مؤسسة رنين اليمن. صنعاء . أغسطس ٢٠١٨.

(١١) - على سبيل المثال طالبت السلطات في مأرب من منظمة سد مأرب للتنمية تغيير إسم مشروعها (خيمة المساءلة المجتمعية) إلى مسمى خيمة الحوار المجتمعي مع الإبقاء على مضمون البرنامج المستهدف لقاء صناع القرار مع القادة المجتمعيين .

وبخصوص درجة اللامركزية وتفويض السلطات والصلاحيات للسلطات المحلية وبما يمكنها من تقديم الخدمات العامة بصورة ملبية لاحتياجات المواطنين والتعاطي مع مقترحاتهم وآراءهم وعلى الرغم من التفاعل الإيجابي للعديد من المجالس المحلية مع منظمات المجتمع المدني التي نفذت أنشطة متعلقة بالمساءلة المجتمعية في العديد من المحافظات والمديريات إلا أن الملاحظ أن قدرة المجالس المحلية على التعاطي بإيجابية كبيرة مع منظمات المجتمع المدني والمواطنين في القضايا ذات العلاقة بتوفير الخدمات العامة وتحسين جودتها ما تزال محدودة نتيجة لوجود التضارب بين قانون السلطة المحلية والعديد من القوانين الأخرى الأمر الذي نتج عنه تنازع في الاختصاصات بين السلطتين المحلية والمركزية فيما يتعلق بتقسيم الأدوار وتحمل المسئولية فيما يتعلق بتقديم الخدمات، إلى جانب محدودية الموارد المالية المحلية ومحدودية الاستقلالية المالية للمجالس المحلية وسيطرة الوحدات المركزية على الجزء الأكبر من التمويل الاستثماري العام[١٢].

كما أسهمت التطورات الأخيرة المتمثلة في الصراع والحرب منذ العام 2015 في تقليص دور المجالس المحلية في التنمية وتوفير الخدمات العامة للمواطنين نتيجة التغيرات المطردة في القيادات المحلية من قبل أطراف الصراع، وتعثر جوانب التخطيط للمشاريع والخدمات بسبب شح الموازنات المتاحة لها لتنفيذ برامجها التنموية وعجزها عن تحصيل الموارد المالية جراء الصراع والحرب وسيطرة واستحواذ بعض الأطراف النافذة على جزء من تلك الموارد.[١٣]

وأخيراً يبين تقييم معيار التزام المؤسسات الحكومية بتوفير المعلومات حول أفعالها وصلاحياتها أن أغلب الجهات الحكومية لا تمتلك أدلة إرشادية خاصة بها ومصاغة لتسهيل إجراءات التعامل معها من قبل المستفيدين، ولإتاحة المعلومات المتعلقة بوظائفها وخدماتها بوضوح، بل أنها تعمل وفق أدلة عمل غير مكتوبة تتمثل في توجيهات رؤساء الوحدات، وهذا الأمر يجعل مساءلتها أمراً صعباً لعدم توفر المعلومات عن عملها، حيث بينت دراسة سابقة[١٤] أن (5) وزارات فقط لديها شبكة معلومات حديثة تتمثل في نظم معلومات إدارية تتعلق بالمرتبات في 75 % منها، ونظم حسابات في 67.7 %، وبيانات الموظفين في 60 %، كما بينت الدراسة أنه ومن بين شملتها الدراسة لم ترتبط سوى 16.2 % كما بينت الدراسة أنه ومن بين شبكيا بفروعها في المحافظات الأخرى، ولم تتبع نظام الأرشفة الإلكترونية لجمع البيانات المعلومات وإمكانية استرجاعها بسهولة ويسر إلا 18.1 % منها.

وعليه يمكن القول أن هناك بنية هيكلية جامدة في المؤسسات الحكومية اليمنية لا تواكب التطورات في مجال المعلومات نتيجة لغياب الاستراتيجيات المتعلقة بالمعلومات ومقاومة الإدارة العليا لوضع نظم إلكترونية في مؤسساتهم، وضعف تطوير وتدريب الكادر البشري معلوماتيا وقصور الأنظمة المعلوماتية المعمول بها، واقتصار بعض مراكز المعلومات (خدمة الجمهور) على المراسلات الصادرة والواردة وعدم وجود نظم معلومات خاصة بهم. فضلاً عن تعمد الكثير من المسؤولين الحكوميين حجب وإخفاء كثير من المعلومات التي تتعلق بمسائل تُعنى بالصالح العام"[١٥].

(١٢) - المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في القاهرة ، المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين تقديم الخدمات، أكتوبر ٢٠١٠.
(١٣) - وضاح العولقي، ماجد المذحجي، تحديات الحكم المحلي في خضم الصراع، مشروع إعادة تصور اقتصاد اليمن يوليو ٢٠١٨.
(١٤) - مراد العواضي، واقع منظومة المعلومات في بعض المؤسسات الحكومية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقدمة لحلقة نقاش حول واقع المعلومات في اليمن، ديسمبر ٢٠١٣
(١٥) - غمدان الدقمي، معوقات الحصول على المعلومات في اليمن، متوفر على http://adenobserver.com/read-news

قادرة على تنفيذ المساءلة المجتمعية

تعتبر منظمات المجتمع المدني في اليمن من بين المنظمات الأكثر حيوية ونشاطا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وبالأخص بعد العام 2001 وما تلاها من فترة انتقالية حتى العام 2015، حيث وفرت هذه السنوات واقعاً جديداً لمنظمات المجتمع المدني مكنها من المشاركة البناءة مع الحكومة والجهات المانحة في برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإصلاحات الوطنية المختلفة ومن ضمنها قضايا المساءلة المجتمعية، حيث نفذت العديد من منظمات المجتمع المدني أنشطة وفعاليات متعددة في مجال المساءلة خلال الفترة 2012 – 2014 شملت جوانب تحسين الشراكة مع السلطات المحلية بهدف تحسين الخدمات التي تقدمها هذه السلطات للمواطنين وتعزيز مفاهيم المساءلة بين المواطنين ومنظمات المجتمع المدني الأخرى ومشاريع بناء السلام وتعزيز الديمقراطية وغيرها من المشاريع[١٦].

وعلى الرغم من أهمية التجارب السابقة لممارسات المساءلة المجتمعية وغيرها من الأنشطة والفعاليات التي نفذتها منظمات المجتمع المدني خلال السنوات السابقة للحرب في اليمن أو خلال سنوات الحرب والتي من خلالها تزايد الدور الاقتصادي والاجتماعي والتنموي لهذه المؤسسات على المستويين المحلي والمركزي ، إلا أن تقييم قدرة منظمات المجتمع المدني على تنفيذ البرامج والأنشطة المختلفة للمساءلة المجتمعية يتطلب وجود عدد من المعايير التي يمكن من خلالها تحديد هذه القدرة، وأهم تلك المعايير من وجهة نظر الكاتب هي:

1. أن تكون لديها رؤية واضحة
2. قادرة على الوصول إلى المعلومات
3. أن تكون قادرة على حشد المواطنين وإيصال أصواتهم والتفاوض من أجل استجابة السلطات الحكومية وأن تستخدم أدوات متنوعة لمخاطبة الجمهور
4. نوعية التمويل.

وفيما يخص المعيار الأول تبين من خلال نتائج دراسة واقع المساءلة الاجتماعية 2018 في اليمن[١٧] والتي كان كاتب هذه الورقة أحد أعضاءها، إلى جانب المقابلات التي تم إجراؤها مع عدد من منظمات المجتمع المدني التي نفذت أنشطة وبرامج متنوعة في مجال المساءلة المجتمعية أن جميع المنظمات المستهدفة في الدراسة وبنسبة 100 % تمتلك لوائح وأنظمة داخلية تنظم عملها وهذا في حد ذاته مؤشر إيجابي، كما أن حوالي نصف هذه المنظمات لديها أهداف وبنود خاصة بالمشاركة والمساءلة العامة في أنظمتها الداخلية على الرغم من حداثة مفهوم المساءلة المجتمعية في اليمن والمنطقة على حد سواء، فضلاً عن أن حوالي 87.5 % من إجمالي تلك المنظمات يمتلك فريقها العامل معرفة وافية بمفهوم المساءلة المجتمعية، حيث تم اكتساب هذه المعرفة عبر الدورات التدريبية وبناء قدرات أعضاء المنظمة، ومع ذلك فقد أوجدت الحرب الأخيرة بيئة أمنية وسياسية غير مستقرة جعلت من عملية بناء الرؤى الاستراتيجية والخطط طويلة الأجل لمنظمات المجتمع المدني أمر غير عملي وعملت على قيام الكثير من المنظمات بالتخلي عن خططها وبرامجها والانتقال إلى أعمال مؤقتة في مجال الإغاثة الإنسانية أو غيرها من البرامج[١٨].

وبالنسبة لقدرة المنظمات في الوصول إلى المعلومات فقد ردت غالبية المنظمات التي جرى مقابلتها وبنسبة 63 % بصعوبة الحصول على المعلومات في اليمن نتيجة لأسباب متعددة أغلبها مرتبط بالجانب الحكومي مثل عدم تجاوب المسئولين الحكوميين في تزويد المنظمات بالبيانات والمعلومات التي يحتاجونها، إلى جانب عدم امتلاك معظم الجهات الحكومية وبالذات على المستوى المحلي مواقع وصفحات رسمية على الأنترنت، وقد زادت هذه المشكلة خلال سنوات الحرب الأخيرة جراء انقطاع الكهرباء عن أغلب المؤسسات الحكومية وتغيب الموظفين الحكوميين. من ناحية ثانية يمثل محدودية الكادر الإداري لدى أغلب المنظمات وشح مصادر التمويل من المعوقات التي تواجه المنظمات عند سعيها للحصول على المعلومات .

(١٦) - تم الحصول على هذه المعلومات من خلال مقابلات أجراها الباحث مع مجموعة واسعة من منظمات المجتمع المدني التي نفذت مشاريع في مجال المساءلة المجتمعية .
(١٧) - منصور البشيري وآخرون، واقع المساءلة المجتمعية في اليمن، مرجع سبق ذكره.
(١٨) - مؤشر استدامة منظمات المجتمع المدني، مرجع سبق ذكره.

وفيما يخص المعيار الثالث والمتعلق بالقدرة على حشد المواطنين وإيصال أصواتهم والتفاوض من أجل استجابة السلطات الحكومية فقد بينت نتائج تحليل الدراسات التي تناولت المجتمع المدني في اليمن أن منظمات المجتمع المدني في اليمن تعد من بين المنظمات الأكثر حيوية ونشاطا في المنطقة[١٩]، وتعمل هذه المنظمات في مجالات تنموية وإنسانية متنوعة ومتعددة تشمل التعليم والصحة والحقوق والحريات والنساء والشباب وغيرها من القطاعات، كما بينت المقابلات التي تم إجراءها أن منظمات المجتمع المدني قد استخدمت أدوات متعددة ومتنوعة لحشد الجمهور ورفع وعيهم بالقضايا التنموية والحقوقية والإنسانية التي تعمل عليها، وفي جانب المساءلة المجتمعية تم استخدام مجموعة من الأدوات تنوعت ما بين اللقاءات المجتمعية وجلسات التشاور والإذاعات المجتمعية والاستبيانات وبطاقات التقييم المجتمعي وميثاق المواطن وجلسات التدريب والمنشورات وغيرها من الأدوات، وهذا يظهر قدرة عالية لدى منظمات المجتمع المدني في تنويع برامجها وأدواتها المختلفة للتأثير على المواطنين وحشدهم لمناصرة القضايا التي تتبناها.

أما بالنسبة لموضوع التمويل والذي يعد أحد المحددات الرئيسية لاستمرار وديمومة الأنشطة المختلفة لمنظمات المجتمع المدني فقد بينت نتائج المقابلات التي تم إجراءها مع منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال المساءلة المجتمعية أن حوالي 99 % منها يعتمد على التمويل الخارجي عبر منظمات خارجية غير حكومية في تنفيذ أنشطتها المختلفة سواءً المتعلقة بالمساءلة أو غيرها من الأنشطة، وهذا يمثل مؤشراً خطيراً وتحدياً كبيراً أمام المجتمع المدني في اليمن كون التمويل الأجنبي في الغالب تمويل قصير الأجل وغير مستدام ويعكس في الغالب مقاربة المنظمات الأجنبية ورؤيتها للقضايا ذات الأولوية، الأمر الذي يجعل المنظمات المحلية عرضة للتأثر برؤى وأجندات المنظمات غير الحكومية الأجنبية والتي قد لا تتوافق بالضرورة مع أولويات واحتياجات التنمية والقضايا الوطنية، كما أن الاعتماد على التمويل الخارجي يهدد أعمال المجتمع المدني للتوقف حال توقف التمويل الخارجي.

(١٩) - البنك الدولي . وثيقة التقييم المسبق لمشروع الشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني . أكتوبر ٢٠١٣م. وكذلك : وزارة التخطيط والتعاون الدولي. الإطار العام للشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني. صنعاء سبتمبر ٢٠١٣ .

مواطنون إيجابيون وواعون

مثل المواطنون الركن الثالث إلى جانب المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني في تنفيذ المساءلة المجتمعية كونهم أصحاب المصلحة الرئيسية باعتبارهم المستفيد الأول من الخدمات العامة والهدف النهائي للسياسات والموازنات الحكومية، وعليه فإن وعي المواطنين بحقوقهم الأساسية التي ينبغي على الحكومة توفيرها ومعرفتهم بآليات وطرق محاسبة تلك المؤسسات والقائمين عليها يمثل خطوة مهمة في نجاح منظمات المجتمع المدني والآليات المجتمعية الأخرى في إنفاذ مبدأ المساءلة المجتمعية وبصورة تسهم في تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين وزيادة الثقة في المؤسسات الحكومية وفي النهاية تحقيق السلم والأمن المجتمعي المنشود .

وبالاستناد إلى نتائج دراسة واقع المساءلة المجتمعية في اليمن والتي سبق الإشارة إليها وما تضمنته من استبيان لآراء المواطنين في ست محافظات يمنية[٢٠].
يمكن التعرف على مدى وعي المواطنين بمبدأ المساءلة المجتمعية، حيث أظهرت نتائج الاستبيان ارتفاع نسبة المواطنين الذين يرون أن مبدأ المساءلة المجتمعية حق من حقوق المواطن وبنسبة تصل إلى (90 %)، وكذلك الذين لديهم الوعي الكامل بحقوقهم التي يجب على الحكومة توفيرها (73 %) ممن شملهم الاستبيان، فضلاً عن أن حوالي (72.3 %) من أفراد العينة المستهدفة يرون أن رفع قضايا لتصحيح ممارسات القطاعات الحكومية من مسؤولية كل مواطن، ويرى (82.8 %) منهم أن مطالبة القطاعات الحكومية بتحسين جودة خدماتها هي من مسؤوليات المواطنين أنفسهم.

ومع النتائج الإيجابية المتعلقة بإدراك المواطنين لحقهم الأصيل في مساءلة المؤسسات الحكومية ودورهم الحيوي والهام في مطالبة الجهات الحكومية بحقوقهم إلا إن نتائج الاستبيان والدراسة تشير إلى محدودية الممارسة الفعلية لمبدأ المساءلة المجتمعية في اليمن،

حيث بينت النتائج أن نسبة (83.5 %) من أفراد العينة قالوا أنهم لم يحضروا أية دورات تدريبية أو أنشطة متعلقة بمبدأي الشفافية والمساءلة من قبل. وعلى صعيد المعرفة بوجود منظمات أو مبادرات مجتمع مدني تعمل في مجال المساءلة المجتمعية، تبين أن نسبة تجاوزت نصف المستهدفين (64.4 %) لا يعرفون بوجود منظمات تعمل في مجال المساءلة، مقابل (35.6 %) فقط من العينة أكدوا معرفتهم بوجودها، أي أن العلاقة بين المواطن والمنظمات الناشطة في مجال المساءلة المجتمعية ضعيفة، وكشفت الدراسة أن مشاركة المواطنين في المساءلة العامة لم تزل متدنية من حيث الممارسة، حيث أن نسبة لم تتجاوز (26.6 %) من العينة شاركوا بأنشطة خاصة بمكافحة الفساد وطالبوا بحقوقهم من الجهات الحكومية دون معرفة مسبقة منهم بمبدأ المساءلة المجتمعية، أي أن غالبية العينة لم يشاركوا بأية أنشطة خاصة بمكافحة الفساد وبنسبة وصلت إلى (73.4 %)

من ناحية ثانية وبقراءة بسيطة للعديد من المؤشرات المحلية والعالمية التي تقيس الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي في اليمن يمكن تقييم مدى وعي المواطنين بحقوقهم وتقييم مدى قدرتهم على المشاركة في الفعاليات والأنشطة المجتمعية الداعية إلى انتزاع هذه الحقوق من السلطات الرسمية، حيث تشير التقارير المحلية إلى ارتفاع نسبة الأمية في اليمن إلى أرقام قياسية تصل إلى (47 %) من مجموع السكان[٢١]
وارتفاع الفقر إلى 52 % من السكان[٢٢]، كما تبين التقارير الدولية إلى وجود اليمن ضمن مجموعة الدول الأقل نمواً على المستوى العالمي وبمؤشر تنمية بشرية يصل إلى (0.452) وبالمرتبة 168 من بين 188 دولة[٢٣]، كما تقع اليمن ضمن مجموعة الدول غير الحرة وفق تصنيف مؤشر الحرية في العالم وبقيمة (100/14) وضمن مجموعة الدول الأكثر فساداً على المستوى العالمي وتحتل المرتبة 176 من بين 180 دولة[٢٤]، الأمر الذي يعني محدودية الوعي والقدرة لدى المواطن اليمني في المطالبة بحقوقه المختلفة ووجود قضايا وتحديات متعددة تحد من قدراته في هذا المجال .

(٢٠) - بلغ حجم العينة حوالي ٨١٢ فرد في أمانة العاصمة ومحافظات عدن وحضرموت والحديدة وإب ومأرب .
(٢١) - وزارة التخطيط والتعاون الدولي. تقرير التنمية البشرية الوطني الرابع . ٢٠١٣ .
(٢٢) - البنك الدولي . تقرير الافاق الاقتصادية لليمن. أكتوبر ٢٠١٨.
(٢٣) - البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. تقرير التنمية البشرية ٢٠١٦.
(٢٤) - منظمة الشفافية الدولية. تقرير مدركات الفساد ٢٠١٨.

النظر قدماً

لتعزيز واقع المساءلة المجتمعية في اليمن

يمكن النظر قدماً لواقع المساءلة المجتمعية في اليمن من خلال البناء على عناصر القوة المتاحة في بيئة المساءلة المجتمعية الراهنة والعمل على تجاوز التحديات والصعاب التي تعترض طريقها، حيث يمكن القول أن هناك إطار دستوري وقانوني جيد يتيح لمنظمات المجتمع المدني والمواطنين على حد سواء تعزيز الممارسات المحلية للمساءلة المجتمعية وبالذات في جانب القوانين ذات العلاقة بعمل منظمات المجتمع المدني وحق الحصول على المعلومات، ويتطلب الأمر تعديل الممارسات الحكومية المتعلقة بإنفاذ تلك القوانين سواء عبر التوعية والتعريف بمبدأ المساءلة وأهميته بالنسبة للمؤسسات الحكومية والمواطنين على حد سواء، أو من خلال التدريب وبناء القدرات الحكومية في الجوانب المتعلقة بالشفافية والمساءلة وما يرتبط بهما من بنية تحتية معلوماتية وبصورة تمكنها من التفاعل السريع مع بقية الشركاء.

لقد بينت السنوات السابقة أهمية الشراكة بين كل من الدولة بمؤسساتها المختلفة من جهة ومنظمات المجتمع المدني من جهة أخرى وبالذات في ظل الصراع والحرب، حيث ملئت منظمات المجتمع المدني جزء كبير من الفراغ الذي خلفه تراجع الدولة بمؤسساتها المختلفة فيما يخص أعمال الرعاية الاجتماعية وتوفير الخدمات الأساسية للسكان والفئات الأكثر تضرراً في المجتمع، وبالتالي فإنه يمكن الاستفادة من هذه الشراكة في تعزيز وترسيخ مبدأ المساءلة المجتمعية من خلال الاستفادة من مناخ الثقة بين المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، وكذلك الثقة التي اكتسبتها منظمات المجتمع المدني لدى المانحين والمواطنين على حد سواء، والعمل على نقل إطار المساءلة المجتمعية من مساءلة المدخلات (السياسات، الخدمات) إلى مساءلة النتائج المتعلقة بجودة المخرجات ومدى تحقيقها لأهدافها .

على الرغم من تحسس العديد من المؤسسات الحكومية ومسئوليها من كلمة مساءلة، إلا أنه لوحظ أن هناك تقبل عام لمبدأ المساءلة المجتمعية وبالذات من قبل المؤسسات الخدمية التي تعاني من خلال عملها مع الجمهور ، وبالذات بعد الجهود الكبيرة التي تبذلها منظمات المجتمع المدني في التعريف والتوعية بمبدأ المساءلة المجتمعية لدى الجهات الحكومية وإزالة التخوفات الشخصية المتعلقة بمتابعة الثغرات والعيوب، وعليه فإنه يمكن القول أن تكييف ألفاظ وممارسات وأدوات المساءلة المجتمعية بصورة تتقارب مع طبيعة البيئة المحلية والشخصية اليمنية وبصورة لا تتعارض أو تناقض جوهر المساءلة أمر في غاية الأهمية بالنسبة للمؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين على حد سواء.

إلى جانب المؤسسات الحكومية المختلفة والمواطنين ولتعزيز بيئة المساءلة المجتمعية في اليمن فإن منظمات المجتمع المدني بحاجة ماسة إلى تعزيز علاقتها مع وسائل الإعلام المختلفة كونها الأقدر على نشر مفهوم المساءلة المجتمعية بصورة أفضل وأسرع، خصوصاً وأن مفهوم المساءلة من المفاهيم الحديثة نسبياً ومحدودة التداول والانتشار بين المواطنين والمسئولين الحكوميين على حد سواء، وفي هذا الصدد يمكن الاستفادة من وسائل التواصل الاجتماعي وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إيصال هذه المفاهيم إلى أكبر شريحة ممكنة من السكان.

كان ولا يزال التمويل أحد أهم المتطلبات اللازمة لتنفيذ الرؤى والاستراتيجيات المختلفة، ويمثل غيابه أو عدم استدامته أحد أهم التحديات التي تواجه المنفذين كأفراد أو منظمات أو حكومات، وعليه فإنه من المهم العمل على تعزيز مصادر التمويل الذاتية والمحلية لمنظمات المجتمع المدني والتقليل قدر الإمكان من الاعتماد على التمويل الخارجي وذلك لضمان استدامة الأعمال من جهة ومن جهة أخرى ضمان العمل وفق الأولويات الوطنية النابعة من احتياجات المجتمع الحقيقية.

توصيات

- على منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال المساءلة وبالشراكة مع المؤسسات الحكومية والمنظمات الأجنبية ذات العلاقة العمل على تعريف المساءلة الاجتماعية في محيط البلد بما يتناسب مع السياق الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والتأكيد على أنها عنصر أساسي في التنمية.

- على منظمات المجتمع المدني وبالشراكة مع المنظمات الدولية ذات العلاقة التركيز على جانب التدريب وبناء القدرات والخبرات اللازمة للمسئولين المحليين والمواطنين والتي تؤهلهم لتحمل المسؤولية وتمتعهم بثقة النفس للقيام بأي فعل من خلال الأدوار المختلفة التي يقومون بها وتعزز استقلاليتهم بشكل أكبر من خلال المشاركة في صياغة القرارات والسياسات العامة، مع التركيز على السلطات المحلية كونهم الأكثر ارتباطا بالمواطنين وبتقديم الخدمات العامة، وعدم تجاهل القيادات المجتمعية الفاعلة في بيئة الاستهداف حتى لا تكون عائقاً أمام تنفيذ الأنشطة والمشاريع.

- على منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال المساءلة تنويع آليات وأدوات المساءلة المجتمعية المطبقة وعدم الاقتصار على أدوات محددة بعينها، كما يجب أن تكون ممارسات المساءلة الاجتماعية ضمن مبادرات منظمة وليست فردية . مع أهمية وجود دور أكبر للمؤسسات الإعلامية والصحفية في تقديم رؤية بديلة للجمهور العام والاستفادة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ووسائل التواصل الاجتماعي في تعزيز دور صحافة المواطنين (مدونون، تقارير ميدانية، صفحات تواصل اجتماعي مشهورة).

- على المؤسسات الحكومية المعنية وبالشراكة مع منظمات المجتمع المدني العمل على إدماج مفاهيم المساءلة المجتمعية في المنهج المدرسي والبرامج الإعلامية والإرشادية الحكومية.

- على المنظمات الدولية والدول المانحة تشجيع ودعم المؤسسات الحكومية على توقيع اتفاقيات مع منظمات دولية مهتمة بقضايا المساءلة المجتمعية والاستفادة من تجارب سابقة مثل تجربة الانضمام إلى المبادرة العالمية للشفافية في الصناعات الاستخراجية.

- يجب على منظمات المجتمع المدني المحلية العمل على تعزيز استدامتها المالية من خلال الاعتماد بصورة

قائمة المراجع:

- دستور الجمهورية اليمنية.
- قانون رقم (13) لسنة 2012 بشـأن حق الحصول على المعلومات.
- قانون رقم (4) لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية .
- البنك الدولي ، الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية – www.worldbank.org/sac.
- البنك الدولي ، تقرير الآفاق الاقتصادية لليمن، أكتوبر 2018.
- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية 2016.
- المركـز الإقليمـي لبرنامـج الأمـم المتحـدة الإنمائـي فـي القاهـرة ، المشـاركة بالـرأي والمسـاءلة مـن أجـل تحسـين تقديـم الخدمات، أكتوبر 2010.
- منظمة الشفافية الدولية، تقرير مدركات الفساد 2018.
- وزارة التخطيـط والتعـاون الدولـي، مشـروع الخطـة الخمسـية الرابعـة للتنميـة الاقتصاديـة والاجتماعيـة والتخفيـف مـن الفقـر 2011 – 2015.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تقرير التنمية البشرية الوطني الرابع ، 2013 .
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الإطار العام للشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، سبتمبر 2013.
- مؤشر استدامة منظمات المجتمع المدني في اليمن 2017
- مـراد العواضـي، واقـع منظومـة المعلومـات فـي بعـض المؤسسـات الحكوميـة فـي الجمهوريـة اليمنيـة، دراسـة مقدمـة لحلقـة نقاش حول واقع المعلومات في اليمن، ديسمبر 2013
- غمدان الدقمي، معوقات الحصول على المعلومات في اليمن، متوفر على http://adenobserver.com/read-news
- منصـور البشـيري، نجـوى نعمـان، توفيـق الجنـد، واقـع المسـاءلة المجتمعيـة فـي اليمـن، مؤسسـة رنيـن اليمـن، صنعـاء ، أغسطس 2018.
- وضـاح العولقـي، ماجـد المذحجـي، تحديـات الحكـم المحلـي فـي خضـم الصـراع، مشـروع إعـادة تصـور اقتصـاد اليمـن ، يوليـو 2018.

ملحق : قائمة الجهات التي تم مقابلتها:

١. وزارة التخطيط والتعاون الدولي.
٢. وزارة المالية
٣. الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .
٤. الصندوق الاجتماعي للتنمية .
٥. مؤسسة التنوير للتنمية الاجتماعية – محافظة إب.
٦. مؤسسة قدرة للاستثمار البشري – عدن
٧. مؤسسة خديجة للتنمية – إب .
٨. مؤسسة سد مأرب للتنمية الاجتماعية – مأرب .
٩. مؤسسة تنمية القيادات الشابة – صنعاء

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 - الدور الثاني من قصر القعيطي للمفروشات
Sana'a - Yemen (Hadda St Almisbahi Intersection)
P.O.box:16155
+967-(1)-454 416
+967-(1)-454 417
info@resonateyemen.org
www.resonateyemen.net
www.facebook.com/resonate.ye
www.twitter.com/resonateyemen

وحدة البحوث والسياسات العامة