

واقع المساءلة المجتمعية

في اليمن

د. نجوى نعمان
منصور علي البشير
توفيق الجند



مؤسسة رنين! اليمن © ٢٠١٨

جميع الحقوق محفوظة لـ مؤسسة رنين! اليمن،
و التي ترحب و تشجع على إستخدام، و توزيع، و نشر المحتوى الوارد في هذا الدليل، بشرط
ذكر المصدر و الإشارة الى عنوان المنشور و إسم الناشر.

تم إعداد هذا الدليل بدعم من الصندوق الوطني لدعم الديمقراطية 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.

info@resonateyemen.net

www.resonateyemen.net

رنين! اليمن

تعلم . شارك . تفاعل

المحتويات

تقديم

الملخص التنفيذي

المحتويات

١. الفصل الأول : مشكلة الدراسة وأبعادها

١-١. مقدمة الدراسة .

١-٢. تساؤلات الدراسة .

١-٣. أهداف الدراسة .

١-٤. أهمية الدراسة .

١-٥. حدود الدراسة .

١-٦. مصطلحات ومفاهيم الدراسة.

١-٦-١ المساءلة المجتمعية

١-٦-٢ أهمية المساءلة المجتمعية

١-٦-٣ آليات (أدوات) المساءلة المجتمعية

١-٦-٤ محاذير تطبيق المساءلة المجتمعية

١-٦-٥ متطلبات نجاح المساءلة المجتمعية

٢. الفصل الثاني : منهجية الدراسة وإجراءاتها:

٢-١. منهجية وأدوات الدراسة .

٢-٢ مجتمع وعينة الدراسة

٢-٣ المستفيدون من الدراسة

٢-٤ تحليل عينة الاستبيان الخاص بالمواطنين

٣. الفصل الثالث : عرض وتحليل البيانات ومناقشة النتائج

نظرة عامة على الأوضاع اليمينية (١٩٩٠-٢٠١٤).

البيئة المتاحة لتطبيق المساءلة (البيئة التشريعية اليمينية والمساءلة العامة)

المعرفة بمبدأ الشفافية والمساءلة المجتمعية

الالتزام الحكومي بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة

المحتويات

حق المواطنين في مساءلة الجهات الحكومية على السياسات والقرارات

أدوات المساءلة المجتمعية المستخدمة

ممارسات الفساد الإداري الأكثر شيوعاً

مستوى الخدمات المقدمة ومستوى الرضا عنها

أولوية الخدمات العامة

تقييم بعض تجارب المساءلة المجتمعية المحلية والخارجية

التجارب المحلية

تجربة الصندوق الاجتماعي للتنمية

تجربة مؤسسة التنوير للتنمية الاجتماعية (محافظة إب)

مبادرة المجلس اليمني للشفافة في الصناعات الاستخراجية

التجارب الدولية لتعزيز المساءلة المجتمعية

التجربة الإندونيسية

تجربة المجالس المحلية الشبابية في فلسطين

تجربة بورتو الجيري بالبرازيل (الإعداد المشترك للميزانية)

الدروس المستفادة من تجارب المساءلة المجتمعية :

التحديات التي تعترض المساءلة المجتمعية في اليمن

التحديات العامة :

تحديات الممارسات الحكومية

تحديات القدرات المجتمعية

٤- الفصل الرابع : النتائج والتوصيات

٤- ١ النتائج والتوصيات

٤-١-١ نتائج الدراسة .

٤-١-٢ توصيات الدراسة :

٤-٢ قائمة المراجع والمصادر

ملاحق الدراسة



تأمل مؤسسة رنين اليمن أن تمثل هذه الدراسة إضافة نوعية للمكتبة اليمنية وموارد المعرفة في اليمن، وتتقدم بجزيل الشكر لكل من أسهم في إنجاز هذه الدراسة، وفي طليعتهم فريق الدراسة الدكتورة نجوى نعمان، والأستاذ منصور البشير، والأستاذ توفيق الجند، وكذلك جميع المستجيبين من عينة الدراسة بكل أدائها، وفريق الباحثين الميدانيين الذين قاموا بالنزول الميداني لجمع البيانات، على تعاونهم الكامل للخروج برؤية علمية وواضحة من شأنها الإسهام في تجاوز كل الصعوبات، وتقديم صورة واضحة لواقع المساءلة المجتمعية في البلاد.

ونشكرُ أيضاً شركاءنا في الصندوق الوطني الديمقراطي (NED)، والذين قاموا بتمويل هذه الدراسة في إطار المرحلة الأولى من مشروع المساءلة المجتمعية.

كما نشكر القائمين على مشروع المساءلة وعلى رأسهم أ/ ماهر عثمان وأ/ إلهام البعداني على كل إسهاماتهم وتعاونهم مع فريق الباحثين وتسهيل عمل الفريق أثناء جمع البيانات. وكذلك نشكر المستشارين الخارجيين الذين شاركوا في مراجعة هذه الدراسة وإخراجها بشكل مكتمل وهم: د/ عبدالكريم قاسم، د/ عدنان المقطري، د/ عبدالعزيز المخلافي، والأستاذة/ إيمي عقداوي مستشارة المشروع.

نرجو أن يجد المهتمون بالمساءلة المجتمعية من الباحثين والإعلاميين وصناع القرار في هذه الدراسة إضافة نوعية ومرجعية تساعدهم في مجالات عملهم.

مؤسسة رنين! اليمن

ملخص تنفيذي

اكتسبت دراسة واقع المساءلة المجتمعية في اليمن أهميتها من كون موضوع المساءلة المجتمعية يمثل أحد الأركان الأساسية للحكم الجيد الهادف إلى تحقيق الاستغلال الأمثل لقدرات المجتمع وبصورة تسهم في تحقيق التنمية المنصفة والمستدامة وتعزيز قدرة المواطنين على مساءلة المؤسسات التي تقدم لهم الخدمات العامة وبما يساعد في تحسين جودة الخدمات النهائية ويزيد من مستويات الثقة بين المواطنين وحكوماتهم.

وقد استهدفت الدراسة تقديم تشخيص متكامل لواقع المساءلة المجتمعية في اليمن بما يساعد الحكومة والفاعلين في مجال المساءلة المجتمعية في تصميم مشاريع وأنشطة مناسبة تسهم في تعزيز واقع المساءلة المجتمعية وتعزز من تحسين الخدمات العامة وتزيد من الثقة بين المواطن والحكومة، والحدّ من الممارسات غير الرشيدة.

اعتمدت الدراسة في إطارها المفاهيمي والتحليلي على مفهوم المساءلة المجتمعية الذي تستخدمه العديد من المنظمات الدولية المعتبرة مرجعياتٍ أساسيةٍ في هذا الجانب. وقد جمعت المنهجية المستخدمة في هذه الدراسة بين "المنهج الوصفي المسحي" وتحليل المضمون "للتشريعات"، إلى جانب مراجعة بعض الدراسات السابقة التي أُجريت في اليمن وفي العديد من البلدان العربية، والبلدان الأخرى التي لها ظروف مشابهة لليمن.

تضمنت الدراسة خمسة فصول:

تناول الفصل الأول مشكلة الدراسة وأبعادها والتمثلة في تساؤلات الدراسة وأهدافها وأهميتها ونطاقها، إلى جانب المفاهيم الأساسية للدراسة.

فيما خصص الفصل الثاني لبيان منهجية الدراسة وإجراءاتها من حيث الأدوات المستخدمة في الدراسة والمنهجية وتحديد مجتمع وعينة الدراسة والمستفيدين من الدراسة.

وتناول الفصل الثالث عرض وتحليل البيانات ومناقشة النتائج، إلى جانب تقييم بعض تجارب المساءلة المحلية والدولية، حيث بدأ الفصل بإلقاء نظرة سريعة على التحولات

السياسية والاقتصادية والأمنية اليمنية خلال الفترة (١٩٩٠ - ٢٠١٤) باعتبارها خلفية هامة لمعرفة البيئة المؤثرة في تطبيق المساءلة المجتمعية في اليمن، كما تم تحليل مضامين تسعة قوانين مرتبطة بصورة كبيرة بموضوع الدراسة إلى جانب دستور الجمهورية اليمنية.

خلصت الدراسة إلى أن إنفاذ المنظومة التشريعية اليمنية لا يتوافق مع نصوصها، وأن هناك فجوة واسعة بين نصوص التشريعات وبين تطبيقها في الواقع. فضلاً عن عدم وجود معرفة كافية بالتشريعات اليمنية ذات العلاقة بالشفافية والمساءلة كقانون حق الحصول على المعلومات، وضعف إنفاذ هذه القوانين في الواقع، وذلك من خلال القصور في تحويل هذه القوانين من صياغة نظرية إلى ممارسة تطبيقية. كما تبين في جانب الالتزام الحكومي بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة أن هناك مشاركات محدودة للمواطنين والمستفيدين عبر منظمات المجتمع المدني في وضع السياسات العامة للجهات الحكومية، وتكاد تختفي عند وضع موازاتها أو متابعة تنفيذها، وأنّ هناك خللاً كبيراً في التزام القطاع الحكومي بتطبيق مبدئي: "الشفافية" و"المساءلة"، ووجود فجوة كبيرة بين تطلعات الجمهور وسياسات الجهات الحكومية.

ومن خلال تحليل البيانات التي تم جمعها باستخدام أدوات الدراسة المختلفة وبالأخص الاستبيان الموجه للأفراد خلص الفصل إلى أن: هناك معرفة جيدة بمبدأ المساءلة المجتمعية وأهمية مشاركة المواطنين في تحسين جودة الخدمات العامة ووجوب استجابة مؤسسات الدولة لمطالب المواطنين بمساءلتها، الأمر الذي يعزز من فرص البناء عليها وتوسيعها مستقبلاً رغم ضعف الجانب التطبيقي لممارسة حق المساءلة سواءً على مستوى الأفراد أو المنظمات، مع وجود وعي كبير لدى المواطنين بحقوقهم التي يجب أن توفرها الحكومة، وإن كان ذلك الوعي وتلك المعرفة يختلفان من محافظة إلى أخرى.

أظهرت نتائج الاستبيان للدراسة أن هناك مؤشر قوي على الحس المدني لدى المواطنين بأهمية استخدام الأدوات السلمية وأدوات المساءلة المجتمعية في التعبير عن حقهم في تحسين الخدمات العامة مثل اللجوء للقضاء، واستخدام وسائل الإعلام،

وإبلاغ الجهات المختصة، والمظاهرات والاعتصامات والإضراب. كما بينت الدراسة أن هناك ارتفاع مخيف لأنماط الفساد الإداري في القطاعات الحكومية من وجهة نظر المواطنين وأن أكثرها شيوعاً هو استغلال النفوذ لتحقيق المصالح الشخصية والحزبية والوساطة والمحسوبية وأن هناك عدم رضا عن الخدمات المقدمة من قبل الحكومة وتأتي أولوية عدم الرضا لخدمة الصرف الصحي، وفي جانب تحديد أولويات الخدمات العامة لدى المواطن اليمني فقد جاء الأمن في المقدمة، ثم التعليم، والصحة، والمياه وجاءت كل من الكهرباء والطرق والصرف الصحي في آخر أولويات المواطن.

وضمن هذا الفصل قدمت الدراسة نماذج عملية لممارسة المساءلة المجتمعية في اليمن كان لها أثر إيجابي في تحسين مستوى تقديم الخدمات العامة ومعالجة مشاكلها، ويمكن البناء على هذه التجارب وبالأخص فيما يتعلق بأهمية العمل مع السلطات المحلية بدلاً من السلطات المركزية، كون السلطات المحلية هي المعنية بتقديم الخدمات للمواطنين وبصورة مباشرة وأهمية تظمين مقدمي الخدمات مسبقاً حول المخاوف المتعلقة بالمشاكل وشخصنة الفساد والتركيز على أساليب التشاور المجتمعي بين السلطات المحلية والمستفيدين سواءً كأفراد أو كمنظمات باعتبارها أداة هامة لبناء الثقة بين الطرفين .

استعرض الفصل الرابع مجموعة من التحديات التي تعترض واقع المساءلة المجتمعية في اليمن والتي تم استخلاصها من تحليل أدوات الدراسة المختلفة، وقد كان ضعف الاستقرار السياسي وهشاشة الأوضاع الأمنية أهم التحديات أمام المساءلة المجتمعية ومكافحة الفساد، إلى جانب ضعف البيئة المواطنة لتعزيز مشاركة المواطنين في الحياة العامة نتيجةً لغياب أدوات الديمقراطية الحقيقية والفاعلة وحرية التعبير، وما تمثله هذه الأدوات من ضمانٍ لتعزيز دور المواطن في عملية المساءلة، إلى جانب عدد من التحديات ذات العلاقة بضعف الالتزام السياسي بمبدأ المساءلة، وتعامل الجهات الحكومية القائم على المركزية، وضعف الثقة في الأجهزة الحكومية وسلطات الدولة

نتيجة غياب القوانين والتشريعات الملزمة بتعزيز الشفافية والمساءلة، وضعف كفاءة أنظمة المعلومات وصعوبة الحصول عليها وشيوع ثقافة السرية واحتكار المعلومات ومحدودية البرامج التدريبية الخاصة بالشفافية والمساءلة .

ومع أهمية التحديات السابقة إلا أن هناك تحديات أخرى كالقدرات المجتمعية والمرتبطة بقدرات وإمكانات أصحاب المصلحة غير الحكوميين كمنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المختلفة والمواطنين، وبينت الدراسة أن هناك تدنٍ في مستوى الوعي المجتمعي بالحقوق التي كفلها الدستور والقانون والمواثيق الدولية للمواطنين والخاصة بمحاسبة ومساءلة السلطات الحكومية على أداؤها العام وضمان الحصول على خدماتٍ تلبي احتياجاتهم.

خصص الفصل الخامس لإبراز النتائج التي توصلت إليها الدراسة والتي تم عرضها سابقاً في هذا الملخص، وخلصت إلى ضرورة توفر إرادةٍ وتوجهاتٍ سياسيةٍ ومجتمعيةٍ مؤمنةٍ بأهمية المساءلة المجتمعية وداعمة لتجسيدها كواقع في الحياة مع أهمية رفع وعي المواطن حول المساءلة وأدواتها وفوائدها، فضلاً عن أهمية تكييف أنماط المساءلة المجتمعية وألفاظها وأدواتها المستخدمة بما يتناسب مع بيئة المجتمع اليمني وطبيعته، والاستفادة من أعرافه وتقاليده المطبقة والمتوائمة مع مبدأ المساءلة، إلى جانب التركيز على السلطات المحلية الدنيا بدلاً من السلطات المركزية، كون السلطات المحلية هي المعنية بتقديم الخدمات للمواطنين بصورة مباشرة، مع أهمية تظمينهم مسبقاً بشأن المخاوف المتعلقة بالمكاشفة وشخصنة الفساد؛ كما رأت الدراسة أهمية التركيز على دعم منظمات المجتمع المدني وتنسيق جهودها للعمل في جانب حصد النتائج والخروج من دائرة الخوف والعمل من أجل إصلاح المجتمع، وإنشاء شبكة للمساءلة المجتمعية في اليمن تتكون من منظمات المجتمع المدني الفاعلة والمبادرات الشبابية والمجتمعية، وإنشاء موقع إلكتروني يجمع كل ما يتعلق بالمساءلة ويتولى تشجيع المشاركات وإبراز التجارب الناجحة والإيجابية وتنسيق وحصر الجهود ويكون وسيلة تواصل بين المواطن والمؤسسات.

الفصل الأول

مشكلة الدراسة وأبعادها

- ١-١. مقدمة الدراسة
- ١-٢. تساؤلات الدراسة
- ١-٣. أهداف الدراسة
- ١-٤. أهمية الدراسة
- ١-٥. حدود الدراسة
- ١-٦. مصطلحات ومفاهيم الدراسة



مشكلة الدراسة وأبعادها

١-١. مقدمة:

تتبنى دول العالم رؤى مختلفة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في بلدانها، تتراوح تلك الرؤى بين تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي عن طريق مؤسسات القطاع العام، وبين إتاحة الفرصة للقطاع الخاص والمجتمع المدني للقيام بأغلب النشاط الاقتصادي والاجتماعي، تبعاً للنظام السياسي والسياسات الاقتصادية والمجتمعية التي تتبناها كل دولة ونظرتها لكيفية تحقيق التنمية.

إن تقديم الخدمات العامة الأساسية من مسؤولية الحكومات، إلا أن كيفية تقديمها تختلف حسب نظام الدولة واقتصادها، وغالبا ما تقدم كعملية تشاركية وغير حصرية على القطاع العام فقط، فالخدمات العامة الأساسية ينبغي أن تتكاتف كل المكونات والأطراف الوطنية باتجاه ضمان تقديمها بمستوى من الجودة يليق بالمواطن ويلبي احتياجاته. وكلما توفرت قنوات وآليات التواصل والمساءلة بين المواطنين وبين المؤسسات التي تقدم لهم هذه الخدمات، كلما توفرت البيئة المناسبة للمشاركة في تحسين هذه الخدمات وضمان استمراريتها بالشكل المرغوب به وهو ما بات يعرف اليوم بمفهوم المساءلة والمشاركة المجتمعية.

إن تعزيز قدرة المواطنين على مساءلة المؤسسات العامة والخاصة التي تقدم لهم الخدمات العامة لا يساعد فقط في تحسين جودة الخدمات النهائية بما يلبي احتياجاتهم وتوقعاتهم، وإنما يعزز من الثقة بين المواطنين وحكوماتهم، وهو الأمر الذي يعزز من تحسين أداء المؤسسات العامة وزيادة مشاركة المواطنين في عمليات صنع القرار، ويساعد على زيادة الإبداع والابتكار لدى المؤسسات المقدمة للخدمات^(١)، إلى جانب الحد من استئراء الفساد وتحسين القرارات الخاصة بتخصيص الموارد وتوزيعها على القطاعات المختلفة^(٢). وبصورة إجمالية فإن هذه الفوائد تزيد من فرص الاستقرار السياسي والاجتماعي وتحقيق الأمن الوطني.

(١) فارس بن علوش السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، رسالة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ٢٠١٠، ص ٤٨

(٢) البنك الدولي، الدليل المرجعي للمساءلة، الفصل الثاني - www.worldbank.org/sac، ص ٩

في اليمن، تنطلق التوجهات والرؤى التنموية من أهمية دور الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقديم الخدمات العامة للمواطنين^٢، إلا أن مستوى تقديم هذه الخدمات يشوبه العديد من أوجه القصور، حيث تتصف أغلب الخدمات العامة بتدني الكفاءة، فضلاً عن تدهورها المستمر بمرور الزمن، وذلك بسبب ما تمر به اليمن من أزمات سياسية واقتصادية متتالية، إلى جانب تزايد معدلات وصور وأشكال الفساد المالي والإداري والذي ينعكس بدوره على مستوى تقديم الخدمات العامة وجودتها. إن تدهور الخدمات العامة يؤدي إلى تفاقم الكارثة الإنسانية الحالية وإلى مضاعفة معاناة المواطنين، كما أن القيام بخطوات جادة تجاه إيقاف هذا التدهور وإعادة هذه الخدمات بل وتحسينها سيحتاج إلى عملية تشاركية بين القطاع العام، والخاص، والمواطنين أفراداً ومنظمات.

وترى كثير من المنظمات الدولية^٣ أن واقع المساءلة المجتمعية في أي دولة لا يعكس فقط واقع الخدمات والديمقراطية في الدولة، وإنما يعكس مدى الاهتمام بحقوق الإنسان الأساسية أيضاً، ومن هذا الجانب فإن واقع المساءلة المجتمعية في اليمن لا زال محتاجاً للدراسة المنهجية لتقديم صورة واضحة عنه، وهذا بالتأكيد لا ينطبق على فترة تنفيذ الدراسة (غير المستقرة)، وإنما ستكون الصورة أكثر توضيحاً للواقع وقابلاً للتعميم في الحالة الطبيعية وقبل نشوب الحرب الجارية، وهذا ما تسعى إليه هذه الدراسة.

٢-١. تساؤلات الدراسة

بصورة عامة حاولت الدراسة الإجابة على العديد من التساؤلات التي تخدم أهدافها، وأهمها:

- هل توفر السياسات العامة الحالية - بصرف النظر عن تطبيقها - البيئة التشريعية المناسبة لتعزيز المساءلة المجتمعية؟

(٣) أكد البرنامج المرحلي للاستقرار والتنمية ٢٠١٢ - ٢٠١٤ على أن البرنامج الاستثماري العام أحد أهم الأدوات الحكومية لتحقيق أهداف التنمية، ص ٤٢ .

(٤) ترتيب اليمن ١٧٥ من إجمالي ١٨٠ دولة شملتهم دراسة مؤشرات الفساد في عام ٢٠١٧ لمنظمة الشفافية الدولية، وللمزيد يمكن الرجوع إلى جيني هيل وآخرون، اليمن: الفساد وهروب رأس المال، تقرير نشأتام هاوس، سبتمبر ٢٠١٣ .

(٥) يشير البنك الدولي إلى أن المساءلة المجتمعية تمنح القوة للفئات الاجتماعية الضعيفة وتحقق المساواة بين الجنسين وتضمن للشرائح المجتمعية الضعيفة القدرة على التعبير عن حقوقهم. البنك الدولي: الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية، مرجع سبق ذكره، ص ١٠ .

- ما مدى الوعي المجتمعي بأهمية وإمكانية المساءلة المجتمعية وحق المواطن في مساءلة الدولة؟

- ما مدى الوعي المجتمعي بالتشريعات والسياسات العامة التي توفر منظومة المساءلة ومعرفة آليات تفعيلها؟

- ماهي مبادرات المساءلة المجتمعية السابقة في اليمن، وما مدى نجاحها؟

- ما هي أفضل التجارب والممارسات الناجحة في تعزيز المساءلة المجتمعية؟ وما هي المقومات التي توفرت لهذه التجارب وأدت لنجاحها؟ وكيف يمكن الاستفادة منها؟

- ماهي المعوقات التي تقف أمام مبادرات تعزيز المساءلة المجتمعية في اليمن؟ وكيف يمكن التغلب عليها؟

- ما هي القطاعات والخدمات ذات الأولوية في الحاجة إلى التحسين والتدخل المجتمعي؟ وما هي القطاعات والخدمات التي يسهل البدء بها وتتوفر لها مقومات النجاح؟

- بناء على كل ما تقدم، ما الذي ينبغي القيام به لتعزيز المساءلة المجتمعية في اليمن في القطاعات والخدمات العامة ذات الأولوية لدى المواطنين؟

٣-١. أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم تشخيص متكامل لواقع المساءلة المجتمعية في اليمن، بما يساعد الحكومة والفاعلين في مجال المساءلة المجتمعية في تصميم مشاريع وأنشطة مناسبة تسهم في تعزيز واقع المساءلة المجتمعية، وتحسين الخدمات العامة، وتعزيز الثقة بين المواطن والحكومة، والحد من الممارسات غير الرشيدة واستئثار الفساد. ويمكن تحقيق هذا الهدف من خلال تحقيق الأهداف الفرعية التالية:

١. رصد وتقييم تجارب المساءلة المجتمعية السابقة في اليمن.

٢. التعرف على البيئة العامة (التشريعات والممارسات) المتاحة لممارسة المساءلة المجتمعية، وأوجه القصور بها، وأساليب تفعيلها.

١-٤. أهمية الدراسة

تكتسب دراسة واقع المساءلة المجتمعية في اليمن أهميتها من كون موضوع المساءلة المجتمعية يمثل أحد الأركان الأساسية للحكم الجيد الهادف إلى تحقيق الاستغلال الأمثل لقدرات المجتمع وبصورة تسهم في تحقيق التنمية المنصفة والمستدامة. وبصورة عامة هناك العديد من الأسباب التي تحتم دراسة واقع المساءلة المجتمعية في اليمن أبرزها:

- هشاشة وضعف مستوى الخدمات العامة المقدمة من قبل القطاع العام.
- محدودية الدراسات المنهجية حول المساءلة المجتمعية في اليمن والتي تعطي صورة قريبة وواقعية عنها.
- وجود برلمان وبيئة تشريعية وأحزاب سياسية ومنظمات مجتمع مدني، لم تقيم تجربتها في المساءلة المجتمعية بشكل منهجي حتى الآن، والتي يمكن الاستفادة من تعزيز دورها في تكريس مبدأ المساءلة المجتمعية وتحقيق التنمية.
- استشراء الفساد وارتفاع معدلاته في اليمن مقارنة بالمحيط الإقليمي والعالم على حد سواء^٦.

١-٥. حدود الدراسة

مثلت الفترة (٢٠١٤-١٩٩٠) الحدود الزمنية للدراسة نظراً لكون الفترة الأخيرة (٢٠١٥ - ٢٠١٨) غير مستقرة بسبب الصراع والحرب، باستثناء عرض بعض التجارب التي نفذت خارج الفترة الزمنية كون تنفيذها استند على التشريعات المتعلقة بالمساءلة المجتمعية والتي لم تتغير خلال فترة الصراع الراهن.

أما الحدود المكانية للدراسة فتشمل ست محافظات يمنية لقياس رأي ومعارف المواطنين حول المساءلة المجتمعية وهي: صنعاء، عدن، الحديدة، حضرموت، إب، ومأرب، باعتبارها مراكز الأقاليم الممثلة لمشروع إعادة بناء الدولة وفق نظام اتحادي

(٦) المعهد الوطني للعلوم الإدارية، مدخل إلى الحكم الرشيد، الطبعة الأولى - فبراير ٢٠١٢ ، ص ١٠
<https://www.transparency.org/country/YEM>

(٧) ترتيب اليمن ١٧٥ من إجمالي ١٨٠ دولة شملتها دراسة مؤشرات الفساد للعام ٢٠١٧ لمنظمة الشفافية الدولية
https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index

مكون من ستة أقاليم، وباستبدال محافظة تعز بمحافظة إب الواقعة في نفس الإقليم نظرا لصعوبة العمل في الوقت الراهن بمحافظة تعز كونها ضمن جغرافيا الصراع المسلح وتعدد السلطات.

١-٦-١ المفاهيم الأساسية للدراسة

اعتمدت الدراسة في إطارها المفاهيمي والتحليلي على مفهوم المساءلة المجتمعية المستخدم من قبل العديد من المنظمات الدولية التي تمثل مرجعيات أساسية في هذا الجانب، ويمكن حصر أهم المفاهيم المتعلقة بموضوع المساءلة في التالي:



• المساءلة المجتمعية:

يُعرف البنك الدولي المساءلة المجتمعية بأنها: "مجموعة من الإجراءات والآليات التي يمكن للمواطنين استخدامها في مساءلة الدولة، وكذلك الإجراءات التي تتخذها الحكومة ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والأطراف الفاعلة الأخرى لتشجيع أو تسهيل هذه الأمور". ويرى أنه من الواجب على أصحاب السلطة والنفوذ الخضوع للمساءلة المجتمعية أو تحمل المسؤولية عن أعمالهم^٨.

ويعرّف الإنتلاف الفلسطيني من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) المساءلة المجتمعية بأنها: "حق المواطنين العاديين في الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة عن أعمال المسؤولين في الإدارات العامة وذلك للتأكد من أن عملهم يتفق مع القيم القائمة على العدل والوضوح والمساواة"^٩.

أما منتدى المساءلة المجتمعية في الأردن فيعرّفها بأنها "أداة إلزام من بيدهم السلطة لتحمل تبعات أفعالهم في قضايا المجتمع التي تؤثر على حياة المواطنين"^{١٠}.

• الشفافية:

تعرف الشفافية بأنها: "حرية الوصول إلى المعلومات وما يقابلها من التزام بالإفصاح عن هذه المعلومات"^{١١}، كما تعرف بأنها: "حق كل فرد من العاملين أو المتعاملين من المواطنين في الوصول إلى البيانات والاطلاع على المعلومات وآليات وضع السياسات واتخاذ القرارات ذات العلاقة"^{١٢}.

ويعرّف مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية الشفافية بأنها: "مفهوم ومبدأ يسمح لكل المعنيين والمتأثرين بالقرارات الإدارية أو معاملات الشركات أو العمل الخيري بالاطلاع على كل معطيات وعمليات الشركات والمؤسسات الأهلية وليس

(٨) البنك الدولي، مرجع سابق ص٦

(٩) الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، الدليل التدريبي في المساءلة الاجتماعية، ٢٠١٥م، ص٧

(١٠) تجمع لجان المرأة الوطني الأردني، منتدى المساءلة الاجتماعية.

(١١) د. علي الصاوي، ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، مارس ٢٠٠٩، ص٤

(١٢) فارس السبيعي، مرجع سابق، ص٩

فقط على الحقائق والأرقام الأساسية^{١٣}. وهناك ثلاثة أبعاد للشفافية هي: (١) الإفصاح عن المعلومات، (٢) إزالة الغموض عن المعلومات، (٣) نشر المعلومات^{١٤}.

• النزاهة:

مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، كما تعني مجموعة من المبادئ الإيجابية التي تعزز السلوك الشريف والأخلاقي وتشجع ممارسات العمل الإيجابية^{١٥}.

المشاركة:

أن يكون لكل فرد رأي ودور في صنع القرارات التي تؤثر في حياته، بصورة مباشرة أو عبر المؤسسات والمنظمات التي يجيزها القانون^{١٦}.

• الحكم الرشيد:

هو الأسلوب الذي يتم بواسطته اتخاذ وتنفيذ القرارات في الدولة. وهو لا ينحصر في الأداء الحكومي، بل يشمل جميع الذين يشاركون في اتخاذ هذه القرارات والذين يتأثرون بها^{١٧}.

٢-٦-١ أهمية المساءلة المجتمعية:

تمثل المساءلة المجتمعية إحدى أدوات الإدارة العامة الرشيدة والديمقراطية وبالأخص بعد الأداء المحدود لأدوات المساءلة التقليدية القائمة على جانب العرض من قبل الحكومة مثل الانتخابات والهيئات الرقابية الحكومية، ويمكن إيراد عدد من فوائد المساءلة المجتمعية في التالي^{١٨}:

• إرساء وتطبيق سياسات تستجيب لمصالح الشعب العريضة.

(١٣) مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، دليل المساءلة الاجتماعية، ص ٧

(١٤) البنك الدولي، مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، نوفمبر ٢٠١١، ص ١٢

(١٥) منظمة الجمارك العالمية، دليل تنمية النزاهة ٢٠١٤، ص ٨

(١٦) المعهد الوطني للعلوم الإدارية، مرجع سابق، ص ١١

(١٧) المرجع السابق، ص ١٠

- تحسين نظم إدارة الحكم والحد من انتشار الفساد وتسرب الأموال العامة وإهدارها.
- تحسين السياسات والخدمات العامة وتحسين عمليات الإدارة الرشيدة وجعلها مواتية للفقراء.
- تحسين القرارات الخاصة بتخصيص الموارد العامة وتوزيعها والمساعدة على الإبداع والابتكار.
- بناء الثقة بين الحكومة والمواطنين.

١-٦-٣ آليات (أدوات) المساءلة المجتمعية:

- هناك العديد من الآليات أو الأدوات التي يمكن للمواطنين أو منظمات المجتمع المدني ممارسة المساءلة المجتمعية من خلالها، وأهم تلك الآليات:
- المشاركة في وضع السياسات العامة ومراقبة تنفيذها.
 - المشاركة في مراحل دورة الميزانية وتتبع الإنفاق العام.
 - التظاهرات والاحتجاجات وحملات المناصرة والضغط.
 - الصحافة التحقيقية والنشر في وسائل الإعلام المختلفة.
 - رفع الدعاوى القانونية أمام المحاكم والجهات ذات العلاقة.
 - مراقبة الخدمات العامة وتقييم أدائها عن طريق جلسات الاستماع أو البطائق المجتمعية واستطلاع رأي المواطنين أو عبر لجان المراقبة الشعبية.

١-٦-٤ محاذير تطبيق المساءلة المجتمعية:

- على الرغم من الفوائد التي يمكن جنيها من تعزيز المساءلة المجتمعية، إلا أن هناك مخاطر محتملة عند تطبيق المساءلة، وأهم هذه المخاطر ما يلي:
- الافتقار إلى الإرادة السياسية وبالتالي إفراغ مبدأ المساءلة من حيث المضمون وإبقائه بصورة شكلية.
 - استحواد النخبة (أصحاب المصالح) وبالتالي إعادة توجيه المساءلة بما يخدم أهدافها

وصراعاتها على حساب المواطنين.

- المبالغة في سقف التوقعات من قبل المواطنين والتأثير على معنوياتهم وخطتهم المستقبلية.
- إحتمالية الدخول في صراع أو مواجهة مع المتضررين وحصول ردود فعل عدوانية.
- إحتمالية الانتقام من المواطنين والنشطاء الفاعلين في مجال المساواة.

٥-٦-١ متطلبات نجاح المساواة المجتمعية:

- لضمان نجاح المساواة المجتمعية في مجتمع ما، من المهم توافر بعض الشروط أو المتطلبات الأساسية وأهمها:
- توفر البيئة المواتية لمشاركة المواطنين في الشؤون العامة (التشريعات الملائمة للتشجيع على حرية التعبير، وإجراء انتخابات حرة مستقلة، وحرية تكوين الجمعيات).
 - توفر قنوات التواصل والتنسيق بين الحكومة والمجتمع المدني لبناء الثقة وإشاعة الطمأنينة مثل المجالس الاقتصادية والاجتماعية التي تراعى عملية الشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني.
 - إفصاح الحكومة مسبقا عن المعلومات المتعلقة بخططها المستقبلية بلغة وطريقة يسهل فهمها وعبر وسائل علنية ويسهل الوصول إليها.
 - المشاركة الشعبية من قبل المجتمع المدني والمستخدمين في تقديم الخدمات وتحسين نوعيتها عبر القنوات المختلفة وأهمها العمل التطوعي.
 - المشاركة على نطاق واسع من أصحاب المصلحة (السلطات المحلية، منظمات المجتمع المدني، المواطنين، وسائل الإعلام).
 - وجود قنوات للتشاور المباشر مع المستفيدين من خلال لامركزية الإصلاحات والتنمية.
 - استجابة وتفاعل المسؤولين حتى لا تكون المساواة شكلية ويفقد المواطنون حماسهم لممارستها.

الفصل الثاني

منهجية الدراسة وإجراءاتها

٢-١ منهجية وأدوات الدراسة

٢-٢ مجتمع وعينة الدراسة

٢-٣ المستفيدون من الدراسة

٢-٤ تحليل عينة الاستبيان الخاص

بالمواطنين

٢-١ منهجية وأدوات الدراسة:

جمعت المنهجية المستخدمة في هذه الدراسة بين المنهج الوصفي المسحي (عبر نتائج الاستبيان - المقابلات - النقاشات البورية) وتحليل المضمون للتشريعات المختارة للدراسة والتجارب السابقة للمساءلة المجتمعية وبالأخص في الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٤، إضافة إلى استعراض بعض التجارب التي أجريت في العديد من البلدان العربية والبلدان الأخرى التي لها ظروف مشابهة لليمن.

كما اعتمدت الدراسة في جمع البيانات على مجموعة من المصادر والأدوات كالتالي:

• أولاً: المصادر الأولية

١. الاستبيان الميداني لأفراد المجتمع الذي أعده فريق الدراسة وتم تنفيذه أثناء إعداد الدراسة بهدف معرفة مدى الوعي المجتمعي لموضوع المساءلة المجتمعية.

وقد قسم الاستبيان الخاص بالمواطنين إلى بعدين:

البعد الأول: البيانات الأساسية.

البعد الثاني: البيانات التخصصية وتكون من خمسة محاور هي:

• المحور الأول: مدى المعرفة بمبدأي الشفافية والمساءلة المجتمعية، والمكون من (٦) فقرات، وتم استخدام المقياس الثنائي (نعم، لا).

• المحور الثاني: التزام القطاعات الحكومية (هيئات ومؤسسات الدولة المختلفة) بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة، والمكونة من (١٢) فقرة، وتم فيها استخدام مقياس ليكرت الخماسي (١ = غير موافق بشدة، ٢ = غير موافق، ٣ = محايد، ٤ = موافق، ٥ = موافق بشدة).

• المحور الثالث: مدى معرفة المواطن بالحق في مساءلة مؤسسات الدولة، والمكون من (٩) فقرات، وتم فيها استخدام مقياس ليكرت الخماسي (١ = غير موافق بشدة، ٢ = غير موافق، ٣ = محايد، ٤ = موافق، ٥ = موافق بشدة).

• المحور الرابع: أنماط الفساد الإداري الأكثر شيوعاً في القطاعات الحكومية،

والمكون من (٨) فقرات، وتم فيها استخدام مقياس ليكرت الخماسي (١ = متدنية جداً، ٢ = متدنية، ٣ = متوسطة، ٤ = عالية، ٥ = عالية جداً).

. المحور الخامس: مستوى الخدمات ومستوى الرضا عنها، والمكون من (٩) فقرات، وتم فيها استخدام مقياس ثلاثي (١ = غير راض، ٢ = راض إلى حد ما، ٣ = راض).

٢. **استبيان منظمات المجتمع المدني** وقد قسم إلى محورين اثنين هما:

. المحور الأول: منظمات المجتمع المدني كفاعل في المساءلة المجتمعية للمؤسسات العامة.

. المحور الثاني: منظمات المجتمع المدني كهدف للمساءلة المجتمعية.

٣. **نتائج المقابلات المباشرة** التي تمت مع قيادات في بعض الوزارات والهيئات المختارة بمقراتها الرئيسية.

٤. **مخرجات الحلقتين البوريتين** التي نفذهما فريق الدراسة مع مجموعة من المهتمين بموضوع المساءلة المجتمعية من أكاديميين وإعلاميين وممارسين في مجال المساءلة.

٥. **القوانين والتشريعات اليمنية** ذات العلاقة بموضوع المساءلة المجتمعية وتحديد القوانين والتشريعات المعنية بمجالات الرقابة على الأداء المالي والإداري للحكومة، ومكافحة الفساد، وحرية الرأي وإتاحة المعلومات، وحرية التنظيم من خلال الأحزاب والجمعيات الأهلية، والانتخابات.

ثانياً: المصادر الثانوية:

١. تقارير تقييم الأداء العام الصادرة عن الجهات الحكومية، أو منظمات المجتمع المدني، أو المؤسسات البحثية والأكاديمية ذات العلاقة.

٢. نتائج تقييم تجارب المساءلة المجتمعية السابقة التي تم تطبيقها في اليمن أو الحالات الخارجية التي تمت دراستها.

٣. البيانات والتقارير الدولية الصادرة عن المنظمات الدولية ذات العلاقة.

٤. الدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع المساءلة المجتمعية في اليمن سواء الدراسات المحلية أو الخارجية.

٢-٢ مجتمع وعينة الدراسة:

بناء على طبيعة الدراسة وأهدافها فقد تم تحديد مجتمع الدراسة حسب الأدوات المستخدمة وذلك كما يلي:

١. الاستبيان الخاص بالمواطنين؛ وتم اختيار العينة المستهدفة من شرائح مختلفة من المجتمع وموظفين من (القطاع الحكومي - القطاع الخاص - أكاديميين - طلاب) بالتساوي بين جميع المحافظات المختارة باستثناء أمانة العاصمة نظراً لحجم الثقل السكاني فيها، ووجود العدد الأكبر من المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، وبلغ حجم العينة (٨١٢ مبحوثاً) من أفراد المجتمع موزعين على ست محافظات.

٢. استبيان منظمات المجتمع المدني وقد تم اختيار (١٥) منظمة مجتمع مدني موزعة على الست المحافظات، وكان العدد الأكبر من أمانة العاصمة كون أن أكثر المنظمات متواجدة وتعمل فيها.

٣. استبيان خاص بالمقابلات التي تم إجراؤها مع الهيئات والوزارات وهي (وزارة المالية - وزارة التربية والتعليم - وزارة التخطيط والتعاون الدولي- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد - الهيئة العليا للمناقصات والمزايدات - والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة).

٤. التشريعات والقوانين ذات العلاقة بموضوع الدراسة، وتم اختيارها بناء على استعراض أولي شامل للتشريعات اليمنية، واختيار المناسب منها لأهداف وطبيعة الدراسة.

٣-٢ المستفيدون من الدراسة:

إلى جانب المستفيد الرئيسي والجهة المنفذة للدراسة (مؤسسة "رنين اليمن"، وشركاؤها)، فإن هناك العديد من الأطراف التي يمكن أن تستفيد من مخرجات ونتائج هذه الدراسة وأهمها:

- الحكومة اليمنية، والوزارات والمؤسسات المعنية.

- منظمات المجتمع المدني المحلية.

- المؤسسات الإعلامية.

- المنظمات الإقليمية والدولية المهتمة بموضوع المساءلة المجتمعية في اليمن.

- الباحثون والمؤسسات البحثية والأكاديمية.

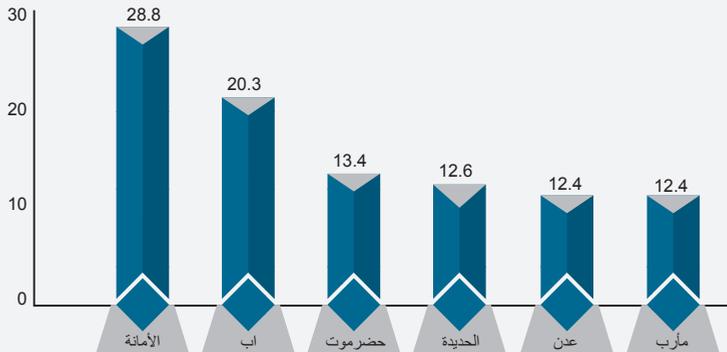
كما يمكن أن تشكل مخرجات هذه الدراسة مدخلاً مهماً لإعداد أية رؤى أو استراتيجيات أو أدلة عملية حول موضوع المساءلة المجتمعية في اليمن مسقبلاً.

٢-٤ تحليل عينة الاستبيان الخاص بالمواطنين:

تم تحليل بيانات الاستبيان باستخدام البرنامج الإحصائي Statitlcal Package (SPSS for Social Scince) وتم استخدام الأساليب الإحصائية المناسبة كما يتضح في الفقرات التالية:-

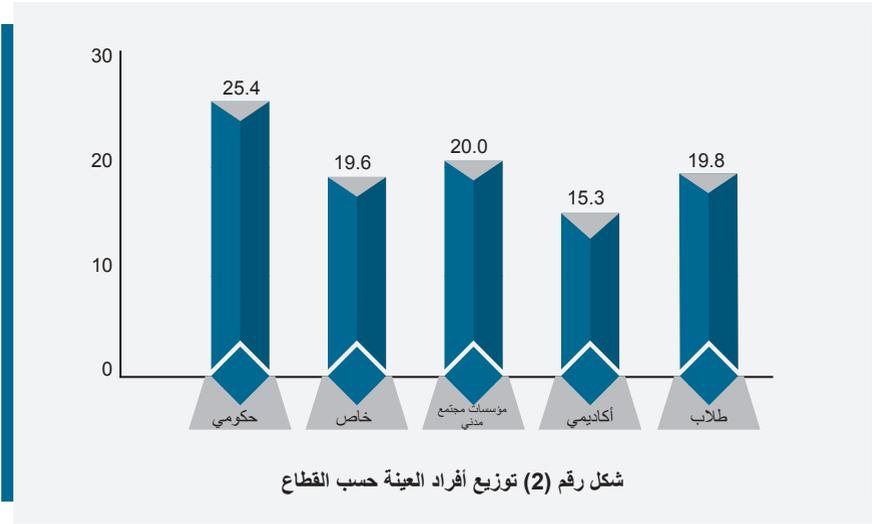
أولاً: البيانات الأساسية

• بلغ حجم عينة الدراسة (٨١٢ مبحوثاً)، موزعين على ست محافظات كما يوضح الشكل رقم (١)، وقد تمّ إختيار العدد الأكبر من العينة من أمانة العاصمة لتواجد غالبية الفئات ومن جميع المحافظات فيها، ولكون حجم المجتمع فيها أكبر من المحافظات الأخرى.

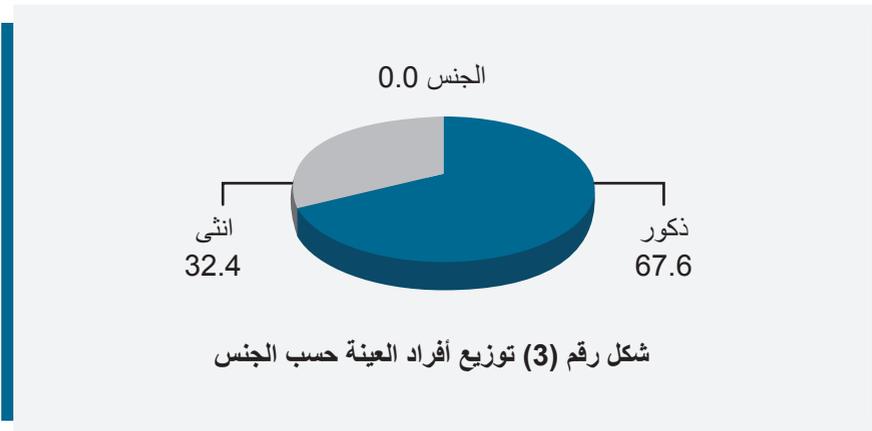


شكل رقم (1) توزيع أفراد العينة حسب المحافظات

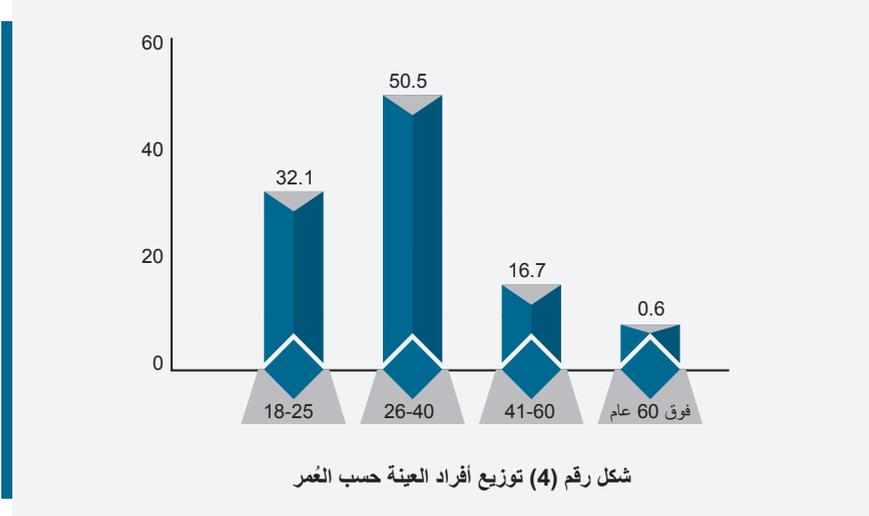
- من حيث القطاعات كما يوضح الشكل رقم(٢)، جاء القطاع الحكومي في المرتبة الأولى من حيث حجم العينة ونسبة (٢٥,٤٪)، ومؤسسات المجتمع المدني (٢٠٪). ثم القطاع الطلابي بنسبة (١٩,٨٪) فالقطاع الخاص بنسبة (١٩,٦٪) وأخيراً الأكاديميون بنسبة (١٥,٣٪) من إجمالي العينة.



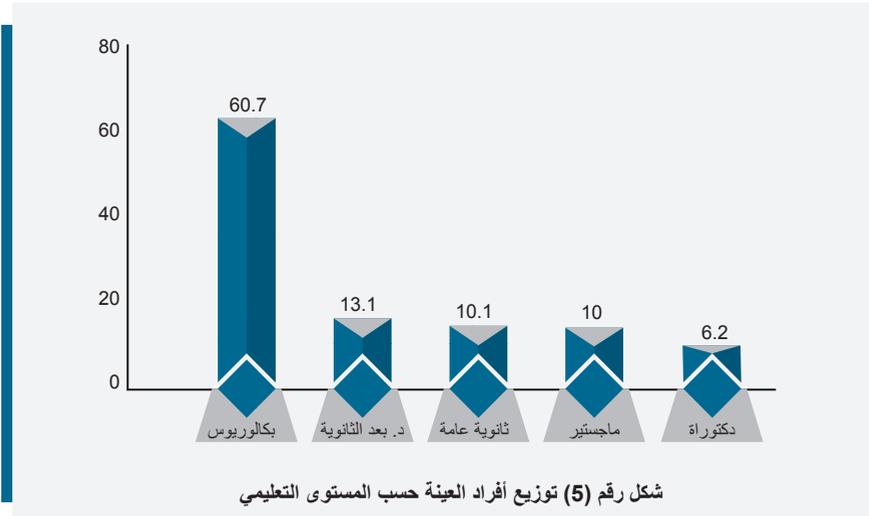
- من حيث الجنس كما يوضح الشكل رقم(٣) توزع أفراد العينة على الجنسين بنسبة (٦٨٪) ذكور، و(٣٢٪) إناث.



- من حيث الفئة العمرية كما يوضح الشكل رقم(٤) مثلت الفئة العمرية (٢٦ - ٤٠) حوالي نصف العينة (٥٠,٥٪)، والفئة (١٨-٢٥) حوالي (٣٢,١٪) من إجمالي العينة، والفئة (٤١ - ٦٠) (١٦,٧٪).



- من حيث المؤهل العلمي كما يوضح الشكل رقم (٥) كان أكثر من نصف العينة حاصلين على بكالوريوس وبنسبة (٦٠,٧٪)، والحاصلون على دبلوم بعد الثانوية بنسبة (١٣,١٪)، و الحاصلون على الثانوية العامة (١٠,١٪) والحاصلون على درجة الماجستير (١٠٪) ، بينما كانت أقل نسبة لحاملي درجة الدكتوراه (٦,٢٪) من إجمالي العينة.



ثانياً: قياس ثبات الاستبانة

تم التحقق من ثبات أداة الدراسة (الاستبانة/الاستبيان) من خلال التعرف على مدى ثبات كل فقرة من الفقرات المكونة لكل محور وذلك بإيجاد معامل الثبات ألفا كرونباخ (Cronbach's Alpha (α))، ويقصد بثبات الاستبانة أن تعطي هذه الاستبانة نفس النتيجة لو تم إعادة توزيعها أكثر من مرة تحت نفس الظروف والشروط، أي أن ثبات الاستبانة يعني الاستقرار في نتائجها وعدم تغيرها بشكل كبير فيما لو تم إعادة توزيعها على أفراد العينة عدة مرات خلال فترات زمنية معينة.

| عدد الفقرات | معامل ألفا كرونباخ | المحاور |
|-------------|--------------------|---|
| ٦ | ٠,٦١ | المعرفة بمبداي الشفافية والمساءلة |
| ١٢ | ٠,٩٤ | التزام القطاعات الحكومية بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة |
| ٩ | ٠,٨٠ | المعرفة بالحق في مساءلة مؤسسات الدولة |
| ٨ | ٠,٨٦ | أنماط الفساد الإداري |
| ٩ | ٠,٨٥ | تقييم مستوى الخدمات ومستوى الرضا |
| ٤٩ | ٠,٨٣ | جميع محاور الدراسة |

من النتائج الموضحة في الجدول أعلاه، يظهر أن قيمة معامل ألفا كرونباخ كانت مرتفعة لكل بعد وتتراوح بين (.٦١ ، ٩٤) لكل محور من محاور الاستبانة. كذلك كانت قيمة معامل ألفا لجميع فقرات الاستبانة (٨٣) وهذا يعني أن معامل الثبات مرتفع جداً.

وبذلك يكون قد تم التأكد من ثبات استبانة الدراسة مما يجعل الباحثين على ثقة تامة بدقة الاستبانة وصلاحياتها لتحليل النتائج والإجابة عن أسئلة الدراسة.

الفصل الثالث

عرض البيانات وتقييم التجارب

٣-١ عرض وتحليل البيانات

ومناقشة النتائج

٣-٢ تقييم بعض تجارب

المساءلة المحلية والخارجية

٣-١ عرض وتحليل البيانات ومناقشة النتائج

٣-١-١ نظرة عامة على التحولات السياسية والاقتصادية والأمنية في اليمن (١٩٩٠-٢٠١٤)

• المسار السياسي والحريات العامة:

منذ إعلان الوحدة اليمنية (مايو ١٩٩٠م) أصبحت اليمن إحدى دول الديمقراطيات الناشئة في العالم بحكم اعتماد التعددية السياسية كمبدأ دستوري أصيل اقتضى إجراء عدد من الانتخابات البرلمانية والرئاسية والمحلية بدأت في إبريل ١٩٩٣م بإجراء أول انتخابات برلمانية، وتكررت انتخابات البرلمان عامي ١٩٩٧م و٢٠٠٣م. أدت نتائج انتخابات ١٩٩٣م إلى اختلال التوازن النسبي بين الأحزاب الكبيرة (المؤتمر والإصلاح والاشتراكي)، وخرجت بأغلبية برلمانية لحزب المؤتمر الشعبي العام الحاكم، ارتفعت تلك الأغلبية لحزب المؤتمر في الانتخابات الثانية (١٩٩٧) ما أدى إلى استفراده بالسلطة بعد شراكة مؤقتة في الحقب الحكومية مع حزب الإصلاح كحليف للمؤتمر في حرب صيف ١٩٩٤، في ظل هامش ديمقراطي افتقر إلى وجود أحزاب برامجية تقود المعارضة بقوة بعد إضعاف الحزب الاشتراكي، إلا أن خروجه من مربع السلطة إلى مربع المعارضة بعد حرب صيف ١٩٩٤م، وانضمام حزب الإصلاح إليه لاحقاً قوى كتلة المعارضة نسبياً^{١٩}.

شكلت أحزاب المعارضة مجلساً تنسيقياً منتصف التسعينات تطور إلى كتل أحزاب اللقاء المشترك في العام (٢٠٠٣م)^{٢٠}. مثل اللقاء المشترك تجربة نوعية للأحزاب السياسية اليمنية حديثة العهد بالممارسة السياسية العلنية، فاستطاعت التعامل بشكل قوي مع السلطة التي خاضت معها حواراً سياسياً متقطعاً استمر حتى أحداث العام ٢٠١١م، ونتج عنه تأجيل الانتخابات البرلمانية مطلع ٢٠٠٩م وهو تحقيق لمطالب المعارضة بعدم إجراء الانتخابات قبل تعديل وتنقيح سجلات الناخبين، لكن الخلافات الشديدة بين المؤتمر (الحاكم) والمشارك (المعارض) حول السجل الانتخابي

(١٩) تم إجراء أول انتخابات برلمانية في إبريل ١٩٩٣، وجرى في ظل أزمة سياسية بين الأحزاب الرئيسية التي وقعت اتفاقية الوحدة اليمنية المعلنة في مايو ١٩٩٠، تطورت الأزمة إلى صراع مسلح صيف ١٩٩٤ أقصى المتصرون فيها الحزب الاشتراكي اليمني من السلطة بعد أن كان شريكاً فيها مناصفة مع حزب المؤتمر الشعبي العام بين عامي ١٩٩٠-١٩٩٤.

(٢٠) تشكل اللقاء المشترك من أحزاب (الإصلاح، الاشتراكي، الناصري، الحق، اتحاد القوى الشعبية، البعث العربي الاشتراكي).

استمرت؛ ولم يخض المشترك أية انتخابات برلمانية كنتكتل موحد لكن أحزابه استطاعت تشكيل كتلة برلمانية مؤثرة في البرلمان.

تراجع حضور الأحزاب السياسية اليمنية برلمانياً بين أول وآخر انتخابات برلمانية لدولة الوحدة حتى الآن (١٩٩٣، ٢٠٠٣)، إذ تراجع نصيب حزب الإصلاح في مقاعد البرلمان من ٦٣ مقعداً في انتخابات ١٩٩٣م إلى ٤٦ مقعداً في انتخابات ٢٠٠٣م، وتراجعت حصة الحزب الاشتراكي بشدة من ٥٦ مقعداً في ١٩٩٣م إلى ٧ مقاعد فقط في انتخابات ٢٠٠٣م^{٢١}.

على مستوى المجالس المحلية أجريت أول انتخابات عام ٢٠٠١م، وتكررت بالتزامن مع الانتخابات الرئاسية في ٢٠٠٦م، وتراجعت مشاركة أحزاب المعارضة الرئيسية (الإصلاح والاشتراكي) بقوة أيضاً، إذ حصد الحزبان ما نسبته ٢٥,٥٪ في انتخابات ٢٠٠١م، مقابل ١٢,٥٪ في انتخابات ٢٠٠٦م^{٢٢}.

رغم هذا التراجع في الحضور البرلماني والمحلي لأبرز أحزاب المعارضة، فقد شهدت اليمن لأول مرة انتخابات رئاسية تنافسية بشكل حقيقي في سبتمبر ٢٠٠٦م، دعمت فيها المعارضة مرشحاً مستقلاً منافساً لمرشح حزب المؤتمر الحاكم حصد قرابة ربع أصوات الناخبين، وهو تقدم كبير شكلاً ومضموناً مقارنة بالانتخابات الرئاسية الشكلية التي جرت في سبتمبر ١٩٩٩م التي كان المرشح المنافس لرئيس المؤتمر شخصية هامشية لم يستطع الحصول على نسبة التزكية البرلمانية المطلوبة لولا دعم حزب المرشح المنافس له، والذي حاز فيها مرشح الحزب الحاكم الغالبية العظمى من الأصوات ببساطة يومها، أي أنها كانت منافسة صورية.

خلال الفترة التي تغطيها الدراسة بين (١٩٩٠-٢٠١٤) تمتعت الصحافة الحزبية المعارضة والأهلية بتأثير قوي على الرأي العام المحلي كونها ناقشت هموم الشارع اليومية، حيث صدرت عشرات الصحف اليومية والأسبوعية، وعشرات المواقع الإلكترونية، وظل احتكار السلطة مقتصرًا على الإذاعات والمحطات التلفزيونية قبل

(١٩) أحمد علي الأحصب، طريق أحزاب المعارضة اليمنية الشاق لتجديد نفسها، دورية مدارات استراتيجية، العددان ٧-٨، إبريل ٢٠١١، ص ٤٧

(٢٠) المصدر نفسه

أن تصبح مجالاً للمنافسة بعد ٢٠١١م، ولكن دون الخضوع لقانون ينظم عملها إذ ظل قانون الصحافة والمطبوعات محصوراً على الصحافة الورقية.

منذ مطلع الألفية الجديدة مرت اليمن بأزمات سياسية مستمرة، وشهدت حرباً من ست جولات (يونيو ٢٠٠٤م - فبراير ٢٠١٠م) في محافظة صعدة مركز جماعة الحوثيين ومحيطها بين الدولة والجماعة التي تحولت لاحقاً كسمى إلى جماعة أنصار الله، و تصاعدت المطالب ذات الطابع الحقوقي في المحافظات الجنوبية بانطلاق ما عرف بالحراك الجنوبي عام ٢٠٠٧م، ثم تحولت إلى مطالب ذات طابع سياسي، وبعض فصائل الحراك الجنوبي رفعت شعار تقرير المصير وفك الارتباط مع الشمال اليمني بشكل واضح.

كان المفترض أن يشهد العام ٢٠١١م الانتخابات البرلمانية المؤجلة منذ ٢٠٠٩م باتفاق المعارضة والسلطة، إلا أن خروج الشباب إلى ساحات الاعتصام التي عرفت بـ"ساحات التغيير" ضمن موجة الربيع العربي غير معطيات المشهد اليمني الذي لا زالت تداعياته مستمرة حتى اليوم.

بناء على التدخلات الإقليمية والدولية لحل تداعيات أحداث ٢٠١١م تم توقيع "المبادرة الخليجية" في نوفمبر ٢٠١١م، وبموجبها تشكلت حكومة وفاق وطني مناصفة بين حزب المؤتمر الشعبي العام وحلفائه كمثل للسلطة يومها، وتكتل أحزاب اللقاء المشترك وشركائه التي تحولت إلى ممثل للشباب الساحات وضمت مكونات جديدة إلى صفها، كما تم انتخاب عبدربه منصور هادي رئيساً توافقياً لليمن خلفاً لعلي عبدالله صالح في ٢١ فبراير ٢٠١٢م.

تم عقد مؤتمر الحوار الوطني الشامل (مارس ٢٠١٣-يناير ٢٠١٤) كأحد استحقاقات المبادرة الخليجية والذي كانت أبرز مخرجاته صياغة دستور جديد لليمن وتحولها من دولة بسيطة (مركزية) إلى دولة مركبة (فيدرالية/اتحادية)، إلا أن التطورات العسكرية المتزامنة مع الحوار والتالية له وفشل المكونات اليمنية والدول الراعية لعملية الانتقال السياسي في التوصل إلى تسوية سياسية جادة للانتقال بالبلد بشكل سلمي إلى مرحلة جديدة، كانت عوامل رئيسية لانزلاق اليمن في مستنقع الحرب المستمرة حتى فترة تنفيذ الدراسة.

على صعيد الحريات العامة شهدت الفترة الانتقالية بين (٢٠١١-٢٠١٤) طفرة في الأداء الإعلامي والخطاب السياسي بسقف شبه مفتوح يشبه ما حدث خلال الفترة الانتقالية بين (١٩٩٠-١٩٩٤)، إلا أن هذه الطفرة - شكلاً ومضموناً- كانت موجهة سياسياً لصالح أطراف الصراع السياسي، وإن خدمت المصلحة العامة في بعض جوانبها إلا أنها ساهمت في تأجيج الصراع، ولم تخضع لضوابط الأداء المهني والمساءلة المجتمعية بشكل عام.

• الوضع الاقتصادي:

تزامنت الأزمات السياسية المتعاقبة في اليمن مع أزمات اقتصادية متوالية نتيجة عدم الاستقرار والاختلال في منظومة الإدارة العامة، وشهدت اليمن عدة موجات من تراجع الموارد لتراجع الإنتاج النفطي الذي مثل أبرز مصادر العملة الأجنبية لليمن، ولجأت الحكومة في كل مرة إلى خفض قيمة الدعم الحكومي للسلع الأساسية، دون تنفيذ إصلاحات اقتصادية مواكبة تخفف من العبء الذي يتحمله المواطن مع كل ارتفاع للسلع الأساسية والمشتقات النفطية نتيجة رفع الدعم الحكومي عنها فيما يسمى بـ(الجُرع السعري).

ولأن اليمن خاضت حروباً داخلية متعددة خلال هذه المرحلة، فقد استنزفت تلك الحروب الخزينة العامة على حساب عملية التنمية، فتراجع مستوى دخل الفرد، دون حدوث تطور كاف في عمليات الاستثمار لخلق فرص عمل جديدة أمام الشباب، ومع توفر مصادر جديدة لتوفير العملة الأجنبية من تصدير النفط والغاز، فإن عملية إدارة هذه الأموال لم تساعد على رفع الأعباء عن المواطن اليمني، لتخلق دافعا له للمشاركة في الشأن العام بحماس، وهو الأمر الذي قصر مشاركته في الشأن العام على المشاركة في الانتخابات التمثيلية بين فترة وأخرى، مع تراجع ثقته بالسلطة والمعارضة معاً.

عند تشكيل حكومة "الوفاق الوطني" أواخر ٢٠١١م كانت اليمن تعاني تراجع الإيرادات النفطية، وركود عملية التنمية بفعل تداعيات الأزمة بين أطراف العمل السياسي، ورغم حدوث بعض التطورات المتعلقة بالشفافية في الأداء الحكومي

كإصدار "موازنة المواطن" لأول مرة في اليمن، لكن الأداء المحكوم بعلاقة الخصومة بين شركاء الحكومة الذين سعى كل منهم لإفشال الآخر، وبانعدام الثقة بين الأطراف السياسية المشاركة في الحكومة، وبضعف الموارد العامة، والضغط على الموازنة الناتج - في جزء منه- عن استيعاب عشرات الآلاف من الموظفين الجدد في وضع كان يستدعي تقليص آلاف الوظائف في هيكل الحكومة المتضخم بشدة، ولتأخر تعهدات المجتمع الدولي المالية لليمن، وعدم استقرار الوضع الأمني، لجأت الحكومة إلى تنفيذ ما يسمى شعبياً بـ"الجرعة" وهي عملية رفع الدعم الحكومي عن المشتقات النفطية التي تؤدي إلى ارتفاع الأسعار بشكل عام، ما أدى إلى حدوث رد فعل شعبي مناهض لها، تم توظيفه لتحقيق أهداف سياسية أدت إلى تغيير الحكومة، وصياغة اتفاق جديد بين الأحزاب والقوى اليمنية "إتفاق السلم والشراكة" (سبتمبر ٢٠١٤م) ، وإلى عرقلة تنفيذ مخرجات الحوار الوطني حتى وقت تنفيذ الدراسة.

• الأمن وملف الإرهاب:

وعلى الصعيد الأمني فإن مراحل الصراع السياسي والصراع المسلح التي شهدتها اليمن أدت إلى المزيد من استخدام القمع ضد المعارضين للسلطة والرافضين لأدائها كما حدث من استخدام القوة العسكرية للتعامل مع جماعة الحوثيين، ومن استخدام القمع ضد المتظاهرين من الحراك الجنوبي الذي نتج عنه سقوط قتلى وجرحى في عدة مدن جنوبية.

دخل اليمن - مطلع التسعينات- آلاف الأفغان العرب^{٢٣} سواءً الذين وجدوا صعوبة في العودة إلى بلدانهم، أو الذين جاءوا بدافع إنشاء جماعات جهادية في اليمن بناء على رؤية أسامة بن لادن يومها، وعلى استراتيجية تنظيم القاعدة بعد إشهاره أواخر التسعينات وتضمنين أدبياته تحويل اليمن إلى قاعدة جديدة لنشاطه.

كانت عملية استهداف جنود مارينز أمريكيين في فندق عدن ليلة رأس السنة ١٩٩٢م أول عملية لفتت الانتباه إلى خطورة المجاهدين العرب في اليمن، تلتها عمليات خطف

(٢٣) صدرت تصريحات رسمية على لسان وزيرى الخارجية والداخلية اليمنيين في ١٩٩٥م عن طرد اليمن لعدد تراوح بين ١٤-٢٠ ألف جهادي عربي من أراضيها، وقد وردت هذه التصريحات لاحقاً في التقرير الاستراتيجي اليمني ٢٠١٠م، وفي مجلة مدارات استراتيجية للربيع الأول من ٢٠١١م.

السياح الأجانب من قبل تنظيم "جيش عدن أبين الإسلامي" بقيادة المحضار عام ١٩٩٨م، وتطور الأمر إلى استهداف المدمرة الأمريكية (يو إس إس كول) في أكتوبر ٢٠٠٠م.

بعد الغزو الأمريكي لأفغانستان في ٢٠٠١م عادت دفعة جديدة من الجيل الثاني للقاعدة إلى اليمن، وتطور الأمر إلى توحيد التنظيمين اليمني والسعودي عام ٢٠٠٩م، واتخاذ اليمن مقرا للتنظيم الموحد، واقتصرت عمليات التنظيم الإرهابية على الجغرافيا اليمنية حتى العام ٢٠١٠م الذي شهد عمليات إرهابية انطلقت من اليمن إلى خارجها.

أحدثت هذه التحولات في اليمن تغييرا على أولويات السلطة والمعارضة معا، بحيث أدت إلى تراجع التنمية من جدول هذه الأولويات لصالح الأمن، وتراجع إقبال رؤوس الأموال على الاستثمار في اليمن، وتحول الإرهاب محليا إلى ذريعة رسمية للتضييق على الحريات العامة، ومجالا لتبادل الاتهامات بشأنه بين السلطة والمعارضة، ونافذة أوسع للتدخلات الأجنبية.

٣-١-٢ البيئة المتاحة لتطبيق المساءلة (البيئة التشريعية اليمنية والمساءلة العامة):

باعتبار التشريعات اليمنية عنصرا أساسيا من عناصر البيئة العامة التي تؤثر على ممارسات المواطنين الفردية والجماعية، فقد اختار فريق البحث تسعة قوانين نافذة إضافة إلى دستور الجمهورية اليمنية وهي (قانون حق الحصول على المعلومات، قانون الصحافة والمطبوعات، قانون الانتخابات، قانون الأحزاب السياسية، قانون مكافحة الفساد، قانون المظاهرات، قانون المناقصات والمزايدات، قانون المنظمات الأهلية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة) وتم تحليل أبرز مضامينها التي يمكن أن تؤثر في المساءلة المجتمعية بشكل مباشر أو غير مباشر.

تم اختيار هذه القوانين لأنها أبرز التشريعات التي تتعلق بحرية الرأي والتعبير والحصول على المعلومات كمتطلب أساسي لممارسة المساءلة، وأيضا لعلاقتها بمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والرقابة على الأداء العام، ولتنظيمها بعض الحقوق التي كفلها الدستور للمواطن اليمني كالانتخابات والمظاهرات وإنشاء المنظمات

المدنية، وهي ممارسات تتعلق بالمساءلة المجتمعية والتعبير عن الرأي والمشاركة في الشأن العام.

• الدستور اليمني:

لم ينص دستور الجمهورية اليمنية صراحة على المساءلة المجتمعية كحق ضمن حقوق المواطن اليمني، ولا على حق الحصول على المعلومة، لكنه نص على حق الرأي والتعبير، في سياق مواد متعددة منه، كما تضمن إلتزام اليمن بميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تكفل ضمناً حق المساءلة والحصول على المعلومات.

المادة (٥) من الدستور تنص على: "يقوم النظام السياسي للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً، وينظم القانون الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوين التنظيمات والأحزاب السياسية وممارسة النشاط السياسي ولا يجوز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة بحزب أو تنظيم سياسي معين"، وهذا تأكيد على التعددية السياسية والحق في المشاركة السياسية وبالتالي توفير السند الدستوري لحقّ المواطن بالمشاركة كمبدأ مرتبط بالمساءلة المجتمعية بشكل وثيق، كما أن هذا البند يقتضي بالضرورة ضمان حرية الرأي والتعبير وهي قاعدة أساسية لممارسة المشاركة والمساءلة معاً.

المادة (٦) من الدستور تنص على: "تؤكد الدولة العمل بميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق جامعة الدول العربية وقواعد القانون الدولي المعترف بها بصورة عامة"، وبموجب هذه المادة يعتبر الإلتزام بمبادئ القانون الدولي المعترف بها حقيقة لا مناص منها ويعد مكسباً هاماً لحقوق الإنسان في اليمن خاصة وهو يتضمن الإلتزام بنص المادة (١٩) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي نصت على أنّ " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود"^{٢٤}.

(٢٤) علي هزاري، حق الحصول على المعلومة في القوانين والتشريعات اليمنية النافذة، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر حق الوصول إلى المعلومات (٢٩ - ٣٠ ديسمبر ٢٠١١م).

ونصت المادة الدستورية رقم (٤١) على: " لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتكفل الدولة حرية الفكر والإعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون."، والمادة (٥٧) على: "للمواطنين في عموم الجمهورية - بما لا يتعارض مع نصوص الدستور - الحق في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً ونقابياً والحق في تكوين المنظمات العلمية والثقافية والاجتماعية والاتحادات الوطنية بما يخدم أهداف الدستور، وتضمن الدولة هذا الحق كما تتخذ جميع الوسائل الضرورية التي تمكن المواطنين من ممارسته، وتضمن كافة الحريات للمؤسسات والمنظمات السياسية والنقابية والثقافية والعلمية والاجتماعية".

وهذا يكفل حرية الرأي والتعبير كحق يضمن استقاء المعلومة والحصول عليها، وتوفير قاعدة بيانات متكاملة عن الأداء الحكومي وسير عمل المرافق العامة إذ إنّ حرية الرأي والتعبير هي الأصل في ظل نظام سياسي تعددي يسمح بالحصول على المعلومة لأنها تساهم في تنمية نوعين فاعلين من الرقابة أولهما الرقابة الشعبية، وثانيهما الرقابة الصحفية وكلاهما يمثل صمام أمان للمجتمع.^{٢٥}

ونص المادة (٢٤): "تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، وتصدر القوانين لتحقيق ذلك"، يوفر سنداً دستورياً لتعزيز تكافؤ الفرص بما يحقق المساواة بين المواطنين دون تمييز، وهذا مبدأ وهدف للمساءلة المجتمعية يمكن الاستناد إليه في عمليات المساءلة عند حدوث اختلال في تحقيق هذا المبدأ.

قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢م بشأن حق الحصول على المعلومات

إن الحق في الوصول للمعلومات أمر حيوي في مجال مراقبة أداء وإنجازات الحكومات والتزاماتها تجاه المجتمع، وللمعلومات أهمية محورية في دعم إمكانية التقاضي فيما يخص دعم وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية^{٢٦}. وبعد تأجيل البت في القانون نتيجة تداعيات أحداث ٢٠١١م تم إصدار قانون خاص بالحصول على المعلومات في اليمن خلال العام ٢٠١٢م لاستكمال البنية التشريعية والقانونية بما

(٢٥) عمار حمود المقطري المحامي، التعبير في القانون اليمني، <https://www.mohamah.net/law>

(٢٦) مركز حرية الفكر والتعبير، حرية تداول المعلومات دراسة قانونية، القاهرة، الطبعة ٢، ٢٠١٣م، ص ٩.

يواكب التطورات المتلاحقة في حرية التعبير والإعلام والاتصال وبما يتوافق مع المواثيق والعهود الدولية الخاصة بحقوق الإنسان التي تُعَبِّرُ اليمن مصادقةً عليها وطرفاً فيها^{٢٦}.

وفقاً للمادة (٣) من قانون حق الحصول على المعلومات؛ فقد هدف القانون إلى 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، ونصت المادة (٤) من القانون على أن "الحصول على المعلومات حق من حقوق المواطن الأساسية"، وهذا تأكيد بأن الحصول على المعلومات حق أساسي للمواطن، ويعتبر خطوة متقدمة في التشريعات اليمنية، خاصة وقد نصت المادة (٦٤) من القانون على إلغاء كل الأحكام التي تتعارض مع القانون.

كما أن المادة (٧) من القانون قد منحت كل شخص طبيعي واعتباري "حق التقدم بطلب الحصول على المعلومات ولا يجوز أن يترتب على تقديم هذا الطلب أية مساءلة قانونية"، وتم تعزيز هذا البند بإلزام كل جهة أن تعيّن "موظفاً مختصاً بالمعلومات على رأس وحدة معلومات تكون جزءاً من مكونات النظام الوطني للمعلومات وترتبط إدارياً ووظيفياً بالجهة المعنية التابعة لها" بنص المادة (٨).

وألزمت المادة (٩) من نفس القانون كل الجهات الحكومية بأن "تقوم بصيانة المعلومات والمحافظة عليها بحوزتها بشكل منظم وبترتيب يسهل على الموظف المختص عملية استخراجها باستخدام التقنيات والبرمجيات والطرق اللازمة"، وتبعتها مواد ملزمة بنشر تقارير دورية حول آليات منح المعلومات لمن يطلبها وتحديد مكان وزمن الحصول عليها.

وقد وضعت المادة (١٥) من القانون ما يمكن اعتباره قيوداً إجرائية على من يتقدم بطلب الحصول على معلومات حكومية باشتراطها إيداعه بمعلومات عن نفسه تتضمن (الاسم الكامل، الجنس، العمر، البلد، المؤهل العلمي، مجال التخصص، الجهة

المستفيدة من المعلومات)، وكذلك تفاصيل حول طبيعة المعلومات المطلوبة والتي قد تكون غير متوفرة لطالب المعلومة، وهذه الاشتراطات موجودة على النافذة الإلكترونية للمركز الوطني للمعلومات الذي تم إنشاؤه عام ١٩٩٥م أي قبل صدور القانون بـ١٧ عاماً.

اقتصرت الاستثناءات التي تجعل المعلومات سرية وغير مسموح بالوصول إليها وفقاً للقانون على الشأن العسكري أو الإجراءات القضائية، أو تعريض الأشخاص للخطر الجسدي، إلى جانب المعلومات التي تنتهك الخصوصية، مع الإفراج عن تلك المعلومات إذا مرّ عليها ٣٠ عاماً.

ولتنفيذ القانون على الوجه الأمثل نصت بنوده على تعيين مفوض عام للمعلومات للإشراف على تنفيذه، ونصت أيضاً على عقوبات محددة ضد كل من يقوم بحجب المعلومات عن طالبها بشكل يتعارض مع القانون.

قانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٠م بشأن الصحافة والمطبوعات

إن حريات الصحافة والإعلام والنشر لا يمكن تحقيقها إلا بضمان حرية تداول المعلومات وتدققها، باعتبار المعلومات هي رأس المال الأساسي لكل هذه الوسائل، ولا يمكن ضمان استقلاليتها وقيامها بدورها، دون أن تتاح لها المعلومات^{٢٨}، وكلها تصب في إطار توفير بيئة مناسبة لممارسة المساءلة المجتمعية بناء على معطيات حقيقية وبأدوات أكثر فاعلية وتأثيراً.

يكفل قانون الصحافة والمطبوعات في المادة (٣): "حرية المعرفة والفكر والصحافة والتعبير والاتصال والحصول على المعلومات حق من حقوق المواطنين لضمان الإعراب عن فكرهم بالقول أو الكتابة أو التصوير أو الرسم أو بأية وسيلة أخرى من وسائل التعبير وهي مكفولة لجميع المواطنين وفق أحكام الدستور، وما تنص عليه أحكام هذا القانون".

وتؤكد المادة (٤) أن: "الصحافة المستقلة تمارس رسالتها بحرية في خدمة المجتمع وتكوين الرأي العام والتعبير عن اتجاهها بمختلف وسائل التعبير في إطار العقيدة

الإسلامية والأسس الدستورية للمجتمع والدولة وأهداف الثورة اليمنية وتعميق الوحدة ولا يجوز التعرض لنشاطها إلا وفقاً لأحكام القانون".

وتعتبر المادة (٥) أن: "الصحافة حرة فيما تنشره وحررة في استقاء الأنباء والمعلومات من مصادرها وهي مسؤولة عما تنشره في حدود القانون".

والمادة (٦) تنص على أن: "حماية حقوق الصحفيين والمبدعين وتوفير الضمانات القانونية اللازمة لممارسة المهنة وحققهم في التعبير دون تعرضهم لأي مساءلة غير قانونية، يكفلها القانون ما لم تكن بالمخالفة لأحكامه".

وبناء على ما تقدم فإن القانون يمنح الصحفي الحق في الحصول على المعلومات ويجرم مساءلته على خلفية نشره لها، إلا أنه يقيد ذلك في ذيل أغلب بنوده بعبارة "وفقاً لهذا القانون"، "بما لا يخالف هذا القانون"، "في إطار أحكام الدستور ومبادئه"، وقد يكون هذا الأمر متعارضاً مع المواثيق الدولية ذات العلاقة. كما وضع القانون بنوداً تقيد حرية إصدار الصحف والمجلات وأية مطبوعات أخرى دون ترخيص مسبق من وزارة الإعلام، وفقاً لشروط قد لا يكون من اليسير توفرها غالباً في الشخص المتقدم بطلب الترخيص.

من جهة أخرى فإن هناك ثغرة كبيرة في قانون الصحافة والمطبوعات اليمني، وهي إحالته على قوانين أخرى فيما يتعلق بقضايا النشر، حيث تنص المادة (١٠٤) منه على "مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد في أي قانون آخر، يُعاقب كل من خالف هذا القانون بغرامة لا تزيد عن (١٠) آلاف ريال أو بالسجن لمدة لا تزيد عن سنة واحدة" فهذا يسهل التعامل مع الصحفي في قضايا نشر وفقاً لقانون العقوبات التي تصل عقوباته درجة الحكم بالإعدام، ومن جهة أخرى تتعارض مع المادة (١١٥) التي تنص على "لأغراض هذا القانون يُلغى أي نص يتعارض وأحكامه".

ويرى تقرير أصدره المركز اليمني لقياس الرأي العام حرية الصحافة والتعبير في سبتمبر ٢٠١٣م أن هذا القانون لا يوفر بيئة مناسبة للعمل الإعلامي في اليمن، وأنه وفر ذرائع مناسبة لملاحقة الصحفيين والتضييق عليهم مستدلاً ببعض حالات الانتهاكات التي أوردتها وهي انتهاكات وردت في تقارير نقابة الصحفيين اليمنيين المتوالية، وارتفعت حدتها مؤخراً بشكل غير مسبوق.

وبالنظر إلى الحديث عن الانتهاكات التي يتعرض لها الصحفيون على خلفية قضايا نشر، فإن ذلك غالباً ما يأتي في إطار المخالفة لبند هذا القانون، وبينما لا توجد هيئة قضائية تتولى معاقبة من يثبت قيامهم بمخالفة القانون، أنشئت نيابة خاصة للصحافة والمطبوعات لمحاكمة الصحفيين في العام ٢٠٠٩م.

قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٠م بتعديل القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١م بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء وتعديلاته:

يمنح قانون الانتخابات اليمني كل مواطن ناخب ومرشح حق الطعن في نتائج الانتخابات أو سجلات الناخبين، وحق اللجوء إلى القضاء إن لم يتم النظر في الطعن الذي تقدم به، وذلك وفقاً لبند عدد من مواد المادة (١٣) فقرة (ب) التي تنص على: "لكل مواطن مقيم في الدائرة الانتخابية المحلية أن يطلب من اللجنة الأساسية إدراج اسمه في جدول الناخبين الخاص بدائرتة المحلية إذا كان قد أهمل بغير حق أو حذف اسم أو أسماء من أدرج فيها بغير حق ، كما أن لكل ناخب مدرج في جدول الناخبين في الدائرة المحلية أن يطلب إدراج أسماء من أهملوا بغير حق ، أو حذف أسماء من أدرجوا بغير حق وتقدم الطلبات إلى مقر اللجنة الأساسية..." وكذلك المواد (١٤) و(١٥) من نفس القانون.

كما أن المادة (٢٤) تشترط أن يتم شغل منصب عضوية الأمانة العامة للجنة العليا للانتخابات عن طريق الإعلان والمفاضلة، مع ضمان حق الحصول على فرص متكافئة للمرشحين في وسائل الإعلام الحكومية، ويحظر القانون تسخير المال العام والوظيفة العامة لمصلحة أي حزب في الانتخابات العامة، ويوفر ضمانات للشفافية في إعلان نتائج الانتخابات على مستوى المراكز الانتخابية.

ووفقاً للمادة (١٢٥) فقرة (أ) فإن "لكل ذي مصلحة التقدم بشكوى إدارية ضد أي إجراء مخالف صادر عن أي لجنة من لجان الانتخابات بمختلف مستوياتها أو ضد أي مخالف لأحكام هذا القانون من الناخبين أو الأحزاب أو المنظمات والمؤسسات الأهلية أو الرسمية"، كما أن المادة (١٤٢) فقرة (أ) تنص على أن: "حق الاطلاع على سير العمليات الانتخابية والاستفتاء التي تجري داخل الجمهورية وخارجها بمختلف مراحلها مكفول وفقاً للقانون.....".

هذه النصوص في قانون الانتخابات تعبر ضمناً عن مبدأ المساءلة كحق أصيل للمواطن اليمني، إضافة إلى تعزيز مبدأ الشفافية كما تنص مادة (٣١) فقرة (أ) "تؤدي اللجنة العليا مهامها واختصاصاتها بشفافية ولهذا الغرض تقوم باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك"، ومن تلك الإجراءات إنشاء موقع إلكتروني خاص بها للتواصل مع الجمهور، ونشر قراراتها في وسائل الإعلام وعلى موقعها في شبكة الإنترنت، ودعوة اللجنة العليا بقرار منها وسائل الإعلام الرسمية والحزبية والأهلية لحضور اجتماعاتها.

قانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٩١م بشأن الأحزاب والتنظيمات السياسية

تنص المادة (٥) من قانون الأحزاب السياسية في اليمن على أن "الليمنيين حق تكوين الأحزاب والتنظيمات السياسية ولهم حق الانتماء الطوعي لأي حزب أو تنظيم سياسي طبقاً للشرعية الدستورية وأحكام هذا القانون" إلا أن القانون يُسقط هذا الحق في العضوية عن أعضاء السلك القضائي والعسكري مطلقاً، وعن العاملين في البعثات الدبلوماسية في الخارج أثناء فترة عملهم"، كما أنّ على أعضاء اللجنة العليا للانتخابات تجميد نشاطهم الحزبي أثناء عملهم فيها.

نص القانون أيضاً على تشكيل لجنة للأحزاب السياسية تتولى الإشراف على النشاط الحزبي في البلاد، وضمن عضويتها وزير الداخلية ووزير الدولة لشؤون مجلس النواب ووزير العدل الذين ينتمون للحزب الحاكم وبالتالي سيتأثر عملهم في اللجنة بانتمائهم لهذا الحزب ضد الأحزاب المنافسة له من المعارضة، وهذا يعني فرض رقابة وقيود على حرية تشكيل الأحزاب السياسية، إلى جانب اشتراط توقيعات ٧٥ عضواً، وألا يقل عدد أعضاء الحزب عند التأسيس عن ٢٥٠٠ عضواً كشرط لإشهاره، وقد حد ذلك من الإقبال على تأسيس الأحزاب السياسية بقوة.

قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١م بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية:

وفقاً للمادة (٣) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية فإنه يهدف إلى رعاية الجمعيات والمؤسسات الأهلية وتشجيعها على المشاركة في مجال التنمية الشاملة، وترسيخ الدور الرئيسي الذي تلعبه الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مجال التنمية

وتطوير النهج الديمقراطي وقيام المجتمع المدني المسلم، وتوفير الضمانات الكفيلة بممارسة الجمعيات والمؤسسات الأهلية لأنشطتها بحرية واستقلالية كاملة وبما يتلاءم مع مسؤولياتها الاجتماعية، وتوسيع نطاق أعمال البر والإحسان وتعزيز التكافل الاجتماعي في أوساط المجتمع، وتبسيط الإجراءات وتسهيل المعاملات المتعلقة بالحق في تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية وتمكينها من أداء رسالتها على الوجه الأكمل.

يضع القانون شروطاً متعددة لتأسيس أية جمعية أو مؤسسة مدنية على عكس ما يطالب به بعض الناشطين والحقوقيين بالاكْتفاء بإشعار الجهات الرسمية، لكنه في كل الأحوال كفل حق تأسيس هذه المؤسسات وفق ضوابط قانونية معينة^{٢٩}. وتمنح المادة (١١) لأصحاب الشأن "حق الطعن في قرار رفض الإشهار أمام المحكمة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغهم بالقرار".

قانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٣ م بشأن تنظيم المظاهرات والمسيرات:

تنص المادة (٣) من قانون تنظيم المظاهرات والمسيرات على أنّ "للمواطنين في عموم الجمهورية وللأحزاب السياسية والمنظمات الجماهيرية والنقابات المهنية، حرية تنظيم المظاهرات والمسيرات السلمية بما لا يتعارض مع الدستور وأحكام هذا القانون والقوانين النافذة"، لكنه يضع قيوداً على ممارسة هذا الحق باشتراط الحصول على ترخيص مسبق من الجهات الأمنية قبل ٣ أيام من الفعلية، مع تحديد مكان وزمان وجهات وأهداف ولافئات وشعارات كل فعالية سواء كانت مظاهرة أو مسيرة، وللجهات الأمنية رفض طلب تنظيم أية مسيرة إن رأت ذلك كما حدث من واقع التجربة، ويمنح الجهات الأمنية حق الإشراف والحماية للمتظاهرين والممتلكات العامة، وحق فض المظاهرات، كما يفرض عقوبات بالسجن وغرامات مالية على كل من دعا لمظاهرة أو مسيرة خلافاً لأحكام القانون، ويجيز القانون العمل بالقوانين الأخرى إن احتوت عقوبات أشد من المنصوص عليها في مواده.

(٢٩) تشترط المادة (٤) من القانون ألا تخالف أهداف أية مؤسسة أهلية الدستور والقوانين النافذة، ومصادر مواردها المالية وأوجه استخدامها، وكشفاً بأسماء وعناوين وأعمار ومهن المؤسسين.

قانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦م بشأن مكافحة الفساد:

حسب المادة (٣) من قانون مكافحة الفساد فإنه يهدف إلى منع الفساد ومكافحته ودرء مخاطره وآثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز واسترداد الأموال والعائدات المترتبة عن ممارسته، وتعزيز مبدأ التعاون والمشاركة مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد، وإرساء مبدئي النزاهة والشفافية في المعاملات الاقتصادية والمالية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل للموارد، وتفعيل مبدأ المساءلة وتعزيز الدور الرقابي للأجهزة المختصة والتيسير على أفراد المجتمع في إجراءات حصولهم على المعلومات ووصولهم إلى السلطات المعنية، وتشجيع وتفعيل دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في المشاركة الفاعلة والنشطة في محاربة الفساد ومكافحته وتوعية أفراد المجتمع بمخاطره وتوسيع نطاق المعرفة بوسائل وأساليب الوقاية منه.

وبموجب القانون تتولى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد وفقاً لفقرات المادة (٨) اتخاذ التدابير الكفيلة بمشاركة المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني في التعرف بمخاطر الفساد وآثاره على المجتمع وتوسيع دور المجتمع في الأنشطة المناهضة للفساد ومكافحته" والتنسيق مع وسائل الإعلام لتوعية المجتمع وتبصيره بمخاطر الفساد وآثاره وكيفية الوقاية منه ومكافحته، وجمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قواعد بيانات وأنظمة معلومات وتبادل المعلومات مع الجهات والمنظمات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة.

يشترط القانون على الهيئة إخضاع الدرجات الوظيفية الفنية فيها للمنافسة وفقاً لمعايير واضحة وشفافة، وهي خطوة متقدمة -رغم كل ممارسات الفساد التي تشوبها على صعيد التطبيق- لم يتم تعميمها في المؤسسات اليمنية واقتصر تنفيذها على مؤسسات محدودة كهيئة الرقابة على المناقصات، وكانت لوزارة الخدمة المدنية تجربة مماثلة قبل سنوات لم تتحول إلى سياسة دائمة.

يُحسب لهذا القانون أنه أفرد الفصل الثاني كاملاً لمشاركة المجتمع لتنص المادة (٢٤) منه بأن: "على كل شخص علم بوقوع جريمة من جرائم الفساد الإبلاغ عنها إلى الهيئة أو الجهة المختصة مع تقديم ما لديه من معلومات حولها لتتولى دراستها للتأكد من صحتها واتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها وتباشر الهيئة من تلقاء نفسها التحري والتحقيق في جرائم الفساد المنشورة في وسائل الإعلام المختلفة"، والمادة (٢٥) كذلك نصت على أن: "تعمل الهيئة على تعزيز إسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد توعية عامة بمخاطر الفساد وأثاره وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين"، وهي خطوة متقدمة وإن اقتصرَت هذه الشراكة على التوعية دون النص الصريح على دورها في الرقابة.

قانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٢م بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة:

ينص قانون تنظيم عمل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة على أنه جهاز مستقل يعمل على إيجاد رقابة فعالة على المال العام، وتتضمن الرقابة جوانب قانونية ومالية ورقابة على الأداء، وتضمن للجهاز حق تفتيش ومراجعة المستندات الحكومية المالية ذات العلاقة بممارسة الوظيفة العامة، وأيضاً حق الحصول على المعلومات من أية جهة خاضعة لسلطته وهي كل مؤسسات القطاع العام والمختلط، مع حماية منتسبيه من الضغوط التي قد يتعرضون لها.

وبشكل مجمل فإن القانون يوفر شروطاً جيدة للرقابة على الجهات الرسمية وممارستها للمهام والاختصاصات المنوطة بها، لكن ذلك ضمن المنظومة الرسمية ولا يكفل حق المشاركة للجهات المدنية والحزبية كنوع من المساءلة، ولا زال الجهاز يتبع رئاسة الجمهورية رغم المطالبات بنقل تبعيته للبرلمان.

قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧م بشأن المناقصات والمزايدات:

يهدف قانون المناقصات وفقاً للمادة (٣) منه إلى حماية المال العام والحفاظ على ممتلكات وأصول الدولة ومحاربة الفساد في أعمال المناقصات والمزايدات، والعدالة والمساواة بين المتنافسين في المناقصات والمزايدات، والنزاهة والشفافية والمساءلة وضبط وتحديد الإجراءات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات والمخازن، والكفاءة

الاقتصادية في أعمال المناقصات والمزايدات، والإشراف والرقابة على أعمال وإجراءات المناقصات والمزايدات والمخازن وذلك لضمان سلامتها للحفاظ على المال العام والمصلحة العامة، ودفع وتشجيع المقاولين والموردين والاستشاريين إلى تطوير أدائهم مهنيًا واقتصاديًا.

وقانون المناقصات إلى جانب قانون مكافحة الفساد نصا صراحة على المساءلة دونا عن باقي القوانين اليمنية، لأن صدورهما جاء متأخرا نسبيا في إطار وفاء اليمن بالتراماتها للمجتمع الدولي بمكافحة الفساد وما يتطلبه ذلك من تطوير ومواكبة للبنية التشريعية اليمنية.

تلتزم المادة (٦) من القانون جميع الجهات الخاضعة لأحكامه بـ "ضمان تكافؤ الفرص والمعاملة المتساوية والعدالة لجميع المتنافسين في المناقصات والمزايدات"، وتقضي المادة (١٠) بأن "على الجهات الخاضعة لهذا القانون عند احتياجها للخدمات الاستشارية نشر إعلان في وسائل الإعلام المناسبة للحصول على معلومات من الاستشاريين الراغبين في تقديم الخدمات الاستشارية المعلن عنها، وتبين اللائحة التنفيذية الإجراءات التفصيلية لذلك"، وهذه خطوة متقدمة في إطار تعزيز الشفافية والمساءلة، وهو ما تؤكد أيضا المادتان (٢٠، ٢٢) من القانون.

وأنشئت بموجب المادة (٤٢) من القانون هيئة عليا للرقابة على المناقصات والمزايدات، ونظمت المادة (٤٣) آلية اختيار أعضائها كالتالي: "تدار الهيئة العليا عن طريق مجلس إدارة مكون من رئيس وستة أعضاء يصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح من مجلس الشورى لقائمة مكونة من أربعة عشر شخصاً على أن يمثل فيها القطاع التجاري والقطاع الصناعي والمجتمع المدني والقضاء، وتحدد اللائحة الإجراءات التنفيذية، وتضع هيئة رئاسة مجلس الشورى الضوابط والإجراءات المنظمة لعملية الترشيح" وآلية التعيين المشابهة لآلية تعيين أعضاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد تتمتع بقدر كبير من الشفافية، كما أن الهيئة ملزمة باعتماد مبدأ المفاضلة في اختيار كادرها الفني المساعد وفقا للقانون.

وتحدد المادة (٤٦) من القانون اختصاصات الهيئة حيث تمنحها حق الرقابة

والإشراف على "سلامة إجراءات أعمال المناقصات والمزايدات ودراسة التقارير المرفوعة إليها من لجان المناقصات العامة في كافة الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون"، وكذلك حق "اقتراح تطوير السياسات والتشريعات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات"، وحق "النظر والبت في الشكاوى والتظلمات المرفوعة إليها من المتناقصين والمتزايدين واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بشأنها طبقاً لأحكام هذا القانون"، وأيضاً حق "إحالة أي مخالفات أو خروقات تتعلق بالمناقصات والمزايدات قد ترتكب في أي جهة من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلى النيابة العامة لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأن مرتكبيها"، كما تلزمها نفس المادة في الفقرة (ك) بإنشاء موقع الكتروني خاص بها للتواصل مع الجمهور.

وإضافة إلى أن القانون يحدد فترة شغل المناصب في الهيئة العليا للرقابة على المناقصات واللجنة العليا للمناقصات بأربع سنوات، فإنه يلزم أعضاءها وموظفيها بتقديم إقرارات بالذمة المالية، وهي آليات متقدمة لمكافحة الفساد واحتكار الوظيفة العامة بالنسبة لليمن.

ملاحظات على نصوص التشريعات الواردة في الدراسة:

يوفر الدستور اليمني بيئة تشريعية داعمة للحريات والحقوق المكفولة في المواثيق الدولية ذات العلاقة، إلا أنه يقيد في بعض المواد "في حدود القانون" وهذا التقييد قد يكون غير متسق مع المواثيق الدولية التي أكد الدستور الالتزام بها، إلا أن المبدأ العام كتوجه للدولة بموجب نصوص الدستور هو إتاحة الحريات وحمايتها أيضاً.

كما أن قانون حق الحصول على المعلومات تعتبر خطوة متقدمة في المنطقة بشأن ضمان حق المواطن في الحصول على المعلومات باعتبار اليمن من أول البلدان العربية التي أقرت قانوناً يكفل حق الحصول على المعلومات إلى جانب الأردن وتونس، ولكن هذا التشريع النظري لا زالت أمامه خطوات كبيرة حتى يصبح واقعا ممارسا على الأرض، ووفقاً للمبادئ الأساسية المتعلقة بحق الحصول على المعلومات في التشريعات والمواثيق الدولية، كالإفصاح المطلق عن المعلومات، ووجوب نشرها للعامة وليس فقط إتاحتها لمن يطلبها، والترويج للحكومة المنفتحة التي تتعارض

ممارساتها مع السرية والحجب، وتسهيل الوصول للمعلومة بدون تكاليف مالية، وعقد الاجتماعات المفتوحة للجمهور، فإن قانون حق الحصول على المعلومات في اليمن لا يزال قاصراً مقارنة بالمواثيق والتشريعات الدولية لفرضه بعض القيود في الحصول على المعلومات، وهذا يتعارض مع مبدأ الإتاحة الكاملة، وما زال بحاجة إلى إنفاذه على الأرض، ويحتاج ذلك الإنفاذ إلى توفير مستلزمات تقنية وبنية تحتية مؤسسية وتأهيل كادر بشري، والتعريف بالقانون بين الموظفين الحكوميين والمواطنين على حد سواء.

وبالنسبة لقانون الصحافة والمطبوعات فلا زال يعاني من خلل في إنفاذه إلا عندما يكون ذلك الأمر في مصلحة السلطات وليس في مصلحة الصحفي، ويخضع تفسير القانون لمزاج القاضي وقد يكون غالباً ضد الصحفي. كما يقدم قانون الانتخابات بيئة عمل تعزز مبدأ المساءلة المجتمعية، ولكن ذلك يعتمد بطبيعة الحال على طبيعة السلطات القائمة وممارسات وأخلاقيات الأجهزة الأمنية والقضائية، ومدى اهتمام الأحزاب السياسية والمنظمات المدنية وقدرتها على القيام بدورها.

إنفاذ التشريعات في الواقع

من استعراض التشريعات التي شملتها هذه الدراسة يمكن استنتاج أن البيئة التشريعية اليمنية متقدمة نسبياً في مجال الشفافية وإتاحة المعلومات وحرية الرأي والتعبير والتعددية السياسية، إلا أن هناك فجوة واسعة بين النصوص وتطبيقها على الواقع، نظراً لأن التشريعات تتجاوز الثقافة الاجتماعية والعقلية الرسمية المنوط بها رعاية إنفاذها واتخاذ القرارات وفقاً لأحكامها، وهذا الأمر يمكن تجاوزه مع الزمن إن وجدت منظمات مدنية وأحزاب سياسية فاعلة وسلطة قادرة على استيعاب مفاهيم المشاركة والمساءلة العامة وتحويلها إلى مبادئ أساسية لها، فعلى سبيل المثال لا يزال البرلمان غير قادرٍ على إجراء تعديلات في الموازنة العامة.

وقد أظهرت المقابلات التي أجريت مع الجهات الحكومية المستهدفة كأداة لجمع بيانات هذه الدراسة: أنّ أغلب الجهات الحكومية لا تتضمن قوانينٍ إنشائها أو لوائحها التنفيذية أية مواد تتعلق بمبدأ المساءلة المجتمعية، باستثناء بعض الجهات التي تم إنشاؤها خلال

السنوات الأخيرة لأغراض الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد مثل الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات أو وفق اتفاقيات دولية كما هو الحال بالنسبة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

كما أن هناك العديد من الوزارات والمؤسسات الحكومية لا يوجد لها قوانين إنشاء خاصة بها، وإنما تعمل وفق القانون العام الذي يخضعها للرقابة والمساءلة مثل قانون الرقابة والمحاسبة وقانون مكافحة الفساد وقانون الذمة المالية، أي أن خضوعها للمساءلة يتم بصورة غير مباشرة، ووفقاً لقوانين لم تتم صياغتها بشكل مباشر لتنظيم أداء هذه الجهات.

وكانت معظم الجهات الحكومية - (التي تنص تشريعات إنشائها على المساءلة بشكل مباشر أو غير مباشر فقط) - تمارس عملية المساءلة المجتمعية عبر استقبال البلاغات أو الشكاوى من المستفيدين أو المتضررين، ومن ثم تنفيذ الإجراءات اللازمة كإحالة الشكاوى إلى الإدارات المختصة أو التحقيق فيها، إلا أن وزارة المالية نفذت بعض الخطوات في إطار تعزيز الشفافية من خلال نشر بيانات الموازنة العامة للدولة سواءً عند العرض على مجلس النواب وإقرارها أو عبر الحسابات الختامية السنوية، وكذلك نشرها لمستوى تنفيذ الموازنة من خلال النشرات الإحصائية الربع سنوية، كما قامت خلال السنوات ٢٠١٢م - ٢٠١٤م بنشر ما يسمى بموازنة المواطن (دليل المواطن اليمني للموازنة)، وهذه خطوات تعزز مبدأ المساءلة باعتبار أن أغلب ممارسات الفساد في اليمن تتعلق بالجانب المالي، سواء في جانب الإيرادات أو النفقات.

ووفقاً لنتائج المقابلات فإن أغلب الجهات الحكومية لا تمتلك أدلة إرشادية خاصة بها ومصاغة لتسهيل إجراءات التعامل معها من قبل المستفيدين، وإتاحة المعلومات المتعلقة بوظائفها وخدماتها بوضوح، بل أنها تعمل وفق دليل غير مكتوب يتمثل في توجيهات رؤساء الوحدات، وهذا الأمر يجعل مساءلتها أمراً صعباً لعدم توفر المعلومات عن عملها. إلا أن بعض الجهات الحكومية الأخرى تمتلك أدلة إرشادية منشورة في كتاب ومتاحة على موقعها الإلكتروني، ومعلنة في مكان بارز على مدخلها الرئيسية، لإطلاع المتعاملين معها على كافة الخدمات التي تقدمها، كما يتم تقديم هذه الخدمة من خلال وحدات خدمة الجمهور، أو من خلال طباعة بروشورات

تعريفية عن أعمال هذه المؤسسات.

ومن الملاحظات الإيجابية في بيئة تقديم الخدمات الحكومية، أن الغالبية العظمى من الجهات الحكومية تقدم خدماتها بدون أي مقابل أو رسوم مالية، ولذلك فإن الأدلة الإرشادية إن وجدت لا تتضمن بيان الرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها، باستثناء بعض الجهات مثل وزارة المالية والجهات التابعة لها التي تتضمن أدلتها الإرشادية قائمة بالرسوم الواجب دفعها مقابل الخدمات المقدمة.

وفيما يتعلق بقانون حق الحصول على المعلومات ففي ديسمبر ٢٠١٣م نفذت دراسة ميدانية لمعرفة واقع نظم المعلومات في المؤسسات الحكومية اليمنية، وقد كشفت الدراسة عن وجود قصور كبير في بنية مراكز المعلومات، وتدني مستوى وعي العاملين في هذه المراكز بقانون حق الحصول على المعلومات^{٣٠}.

ومن ٢٦ وزارة يمنية شملتها الدراسة أعلاه، لم تؤكد سوى ٥ وزارات فقط امتلاكها شبكة معلومات حديثة، وتركز وجود نظم معلومات إدارية على المرتبات في ٧٥٪ منها، ونظم حسابات في ٦٧,٧٪، وبيانات الموظفين في ٦٠٪، ومن من الوزارات الـ ٢٦ التي شملتها الدراسة لم ترتبط سوى ١٦,٢٪ شبكياً بفروعها في المحافظات الأخرى، ولم تتبع نظام الأرشفة لجمع المعلومات إلا ١٨,١٪ منها، واطلع على قانون حق الحصول على المعلومات ٢١,٦٪ فقط من العينة^{٣١}.

وخلصت الدراسة ذاتها إلى أن هناك بنية هيكلية جامدة في المؤسسات اليمنية لا تواكب التطورات في مجال المعلومات، مع غياب الاستراتيجيات المتعلقة بالمعلومات ومقاومة الإدارة العليا لوضع نظم الكترونية في مؤسساتهم، وضعف تطوير وتدريب الكادر البشري معلوماتياً وقصور الأنظمة المعلوماتية المعمول بها، واقتصار بعض مراكز المعلومات (خدمة الجمهور) على المراسلات الصادرة والواردة وعدم وجود نظم معلومات خاصة بهم. وقد اشتكى باحثون وصحفيون يمنيون من "تعهد مسؤولين حكوميين حجب وإخفاء كثير من المعلومات التي تتعلق بمسائل تُعنى بالصالح العام"^{٣٢}

(٣٠) مراد العواضي، واقع منظومة المعلومات في بعض المؤسسات الحكومية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقدمة لحلقة نقاش حول واقع المعلومات في اليمن، ديسمبر ٢٠١٣م

(٣١) المرجع السابق، ص ١٥

(٣٢) غمدان الدقيمي، معوقات الحصول على المعلومات في اليمن، متوفر على <http://adenobserver.com/read-news>

وأكد المفوض العام للمعلومات على أن "التحدي الثقافي المتمثل في عقلية المسؤولين القائمين على المؤسسات الحكومية وإصرارهم على منع المعلومة، هو أبرز التحديات أمام تنفيذ قانون حق الحصول على المعلومات، إضافة إلى تحديات كثيرة تقنية وفنية وبشرية، كالحاجة لتوفير الكادر المؤهل والتقنيات الحديثة والأرشفة وتنظيم البيانات كلها أمور مطلوبة للوصول إلى المعلومة"^{٣٣}.

٣-١-٣ ممارسة المساءلة على مستوى منظمات المجتمع المدني

حيث أن منظمات المجتمع المدني هي التي تقود عمليات المساءلة المجتمعية، فقد كان من المهم معرفة مدى ممارسة المنظمات لمبادئ المساءلة في إدارة شؤونها وذلك للتعرف على الثقافة العامة التي تؤثر على عملية المساءلة.

وقد تبين من المقابلات التي تم إجراؤها مع عدد من هذه المنظمات لغرض تحقيق أهداف هذه الدراسة أن جميع المنظمات المستهدفة في الدراسة وبنسبة ١٠٠٪ تمتلك لوائح وأنظمة داخلية تنظم عملها، وذلك لأن أي مؤسسة لا تستطيع مباشرة عملها إلا بعد الحصول على ترخيص من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وبناءً على نظام أساسي يوضح تلك اللوائح والأنظمة الداخلية لكل مؤسسة، وأكدت جميع هذه المنظمات أنها تلتزم بهذه اللوائح والأنظمة في ممارساتها الداخلية، وقد لوحظ بأن نصف هذه المنظمات التي تمت مقابلتها تقريباً لديها أهداف وبنود خاصة بالمشاركة والمساءلة العامة في أنظمتها الداخلية.

ومع ذلك فإن نتائج الدراسة أظهرت أن هناك نوع من غياب أو ضعف الشفافية فيما يتعلق بإتاحة اللوائح والأنظمة الداخلية الخاصة بهذه المنظمات للجمهور من غير فريق المنظمة، فقد أكدت ٧٥٪ من المنظمات المستهدفة عدم إتاحة اللوائح والأنظمة الخاصة بها للجمهور، مقابل ٢٥٪ منها فقط أكدت إتاحة هذه اللوائح والأنظمة للجمهور من غير فريق المنظمة.

وقد ارتفع مستوى الشفافية لدى المنظمات المستهدفة فيما يتعلق بالموازنات الخاصة والأنشطة التي تنفذها، فقد أكدت غالبية هذه المنظمات على إتاحة موازاناتها وأنشطتها للاطلاع عليها من قبل فريق المنظمة أو الجمهور وبنسبة ٦٢,٥٪.

واستنتجت الدراسة عدم وجود اتساق منطقي بين إجابات المنظمات المدنية على ضوء مبدأ المساءلة والشفافية، حيث أن نصف العينة المستهدفة في هذه الدراسة أكدت أن موقع المنظمة يحتوي على معلومات شفافة عن أنشطتها ومواردها ونفقاتها، إلا أن إتاحة معلومات شفافة عن أنشطة هذه المنظمات ومواردها ونفقاتها، يقتضي إتاحة ونشر لوائحها التنظيمية التي أكدت ٧٥٪ منها عدم إتاحتها للجمهور في بند سابق، أي أن اتساق الإجابة بين البندين غير متوفر، وهذا الأمر يعكس ضعف الشفافية لدى المنظمات المدنية عن تعرضها للاختبار العملي.

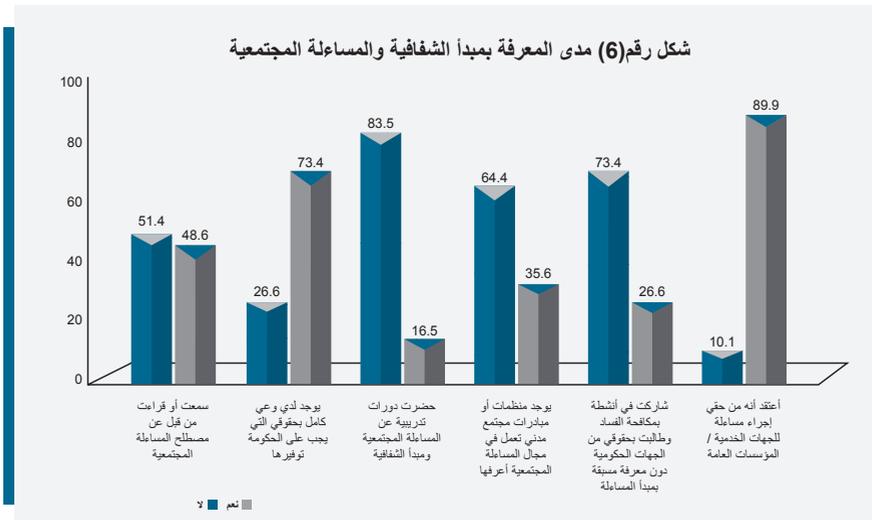
أما آلية اتخاذ القرارات داخل هذه المنظمات كمعيار آخر للمساءلة والمشاركة في اتخاذ قراراتها على مستوى الممارسات الداخلية، فقد تفاوتت الإجابات كثيراً، إلا أن الاتجاه العام لاتخاذ القرار غالباً ما يكون عبر الهيئة التنفيذية مع حق رئيس المنظمة في الفصل أو اتخاذ القرار النهائي، وهناك مستوى من القرارات يتخذ عبر إجتماع إداري كإقرار الخطط والقرارات المرتبطة بها وتحسم بالإجماع أو بالتصويت، وبعض المنظمات أوضحت بأنه يتم اتخاذ القرارات الاعتيادية عن طريق الهيئة التنفيذية، بينما القرارات الكبيرة يتم مناقشتها مع مجلس الأمناء، وبعض المنظمات أوضحت أن اتخاذ القرارات يتم من خلال الاجتماعات أو اللقاءات بين الهيئة الإدارية والرقابية العمومية، وبعضها أشارت إلى آلية مختلفة لاتخاذ القرارات عن طريق الاتفاق مع الاستشاريين وإدارات الأقسام والموظفين.

وأكدت أغلب المنظمات المستهدفة على إشراك فريق عملها في رسم السياسات والخطط بحسب الأطر التي يحددها النظام الأساسي للمنظمة، وبما يقدم العمل بروح الفريق الواحد، وأنها تعمل وفقاً لقانون المؤسسات الأهلية الذي ينظم عملها بالشكل المطلوب، وأنها تعتبره داعماً قوياً لعملها، وأن لديها علاقات تعاون وتنسيق مع المؤسسات الحكومية ذات العلاقة بأنشطة ومجالات عملها.

٣-١-٤. المعرفة بمبدأ الشفافية والمساءلة المجتمعية

أظهرت نتائج الاستبيان الرئيسي للدراسة، وكما يوضح الشكل رقم (٦) أنه رغم أن مفهوم المساءلة المجتمعية في اليمن يعتبر مفهوماً حديثاً التداول فإن نسبة (٤٨,٦٪)

من المستهدفين (سمعوا /قرأوا) عن هذا المفهوم، أي قرابة نصف العينة المستهدفة والنسبة المتبقية منهم (لم يسمعوا/لم يقرأوا) عن مفهوم المساءلة المجتمعية، وقد يعود ذلك جزئياً إلى أن أغلب المشمولين بالاستبيان من الحاصلين على مؤهلات جامعية وما بعدها، حيث عبر (٧٣,٤٪) من العينة عن امتلاكهم الوعي الكامل بحقوقهم التي يجب على الحكومة توفيرها، وهي نسبة مرتفعة، رغم أن (٨٣,٥٪) من أفراد العينة قالوا أنهم لم يحضروا أية دورات تدريبية متعلقة بمبادئ الشفافية والمساءلة من قبل. وعلى صعيد المعرفة بوجود منظمات أو مبادرات مجتمع مدني تعمل في مجال المساءلة المجتمعية، تبين أن نسبة تجاوزت نصف المستهدفين (٦٤,٤٪) لا يعرفون بوجود منظمات تعمل في مجال المساءلة، مقابل (٣٥,٦٪) 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 على مستوى الممارسة، حيث أن نسبة لم تتجاوز (٢٦,٦٪) من العينة فقط شاركوا بأنشطة خاصة بمكافحة الفساد وطالبوا بحقوقهم من الجهات الحكومية، وبدون معرفة مسبقة منهم بمبدأ المساءلة المجتمعية، أي أن غالبية العينة لم يشاركوا بأية أنشطة خاصة بمكافحة الفساد وبنسبة وصلت إلى (٧٣,٤٪).



أما منظمات المجتمع المدني المستهدفة في الدراسة، فإن نسبة مرتفعة جدا منها وصلت إلى ٨٧,٥٪ من إجمالي العينة أكدت أن فريق المنظمة لديه معرفة مسبقة بمفهوم مبدأ المساءلة المجتمعية، وهذه المعرفة اكتسبها فريق المنظمة إما بصفة شخصية، أو عبر المنظمة من خلال الدورات التدريبية وبناء قدرات أعضاء المنظمة، رغم أن الحصول عليها يتم بشكل غير منتظم، مقابل نسبة ضئيلة لا تتجاوز ١٢,٥٪ من إجمالي العينة قالت أنه لم يكن لدى فريقها معرفة مسبقة بمبدأ المساءلة المجتمعية. تعكس هذه النتائج وجود مستوى متوسط من المعرفة بمبدأ المساءلة المجتمعية يمكن البناء عليه وتوسيعه مستقبلا لتعزيز معرفة الحق في ممارسة المساءلة المجتمعية سواء على مستوى الأفراد أو المنظمات.

وبشكل عام فإن النتائج حسب المحافظات التي تم استهدافها كما يوضح الشكل رقم (٧) جاءت كما يلي:

تقدمت محافظة عدن على باقي المحافظات في مستوى المعرفة بمبدأ الشفافية والمساءلة بنسبة ووصلت إلى (٥٦,٤٪)، وتلتها محافظة إب بنسبة (٥٥,٢٪) ثم محافظة الحديدة بنسبة (٥٣,٩٪)، وجاءت بعدها محافظة مأرب بنسبة (٤٩,٥٪) ثم حضرموت بنسبة (٤٦,٨٪)، بينما جاءت أمانة العاصمة في المركز الأخير بنسبة (٣٨,٩٪).

و في نفس الاتجاه تقريبا جاءت نتائج الفقرة المتعلقة بمدى وعي المواطن بحقوقه التي يجب أن توفرها له الحكومة، حيث تصدرت محافظة عدن بمستوى معرفة المواطنين بحقوقهم التي يجب أن توفرها الحكومة وبنسبة وصلت إلى (٩١,١٪)، وجاءت بعدها محافظة إب بنسبة (٨٠٪)، ثم مأرب بنسبة (٧٩,٢٪)، لتصل إلى أدنى مستوى في الحديدة وأمانة العاصمة وبنسبة (٦٤,٧٪) و(٦١,٥٪) على التوالي، ويمكن تفسير النتائج السابقة حول المعرفة والوعي المنخفض في أمانة العاصمة والمرتفع في بقية المحافظات بالعوامل التالية:

١. إختيار العينة شمل أعداداً متقاربةً من الأكاديميين والموظفين والطلاب والإعلاميين لذا كانت نتائجهم متقاربة.

٢. مستوى الوعي والتطلع للأفضل في أمانة العاصمة (صنعاء) أعلى من بقية المحافظات، وبالتالي كان معيارهم للقياس مختلفاً عن غيرهم من المحافظات.

٣. المنظمات في المحافظات الأخرى قليلة جداً مقارنةً بأمانة العاصمة والفرص المتاحة لها من الفرص التدريبية أكثر من المتاحة في صنعاء لكثرة عدد المنظمات فيها، كما أن العمل المدني في المحافظات الصغيرة يقتصر غالباً على النخبة الثقافية والتعليمية لمحدوديته بعكس أمانة العاصمة.

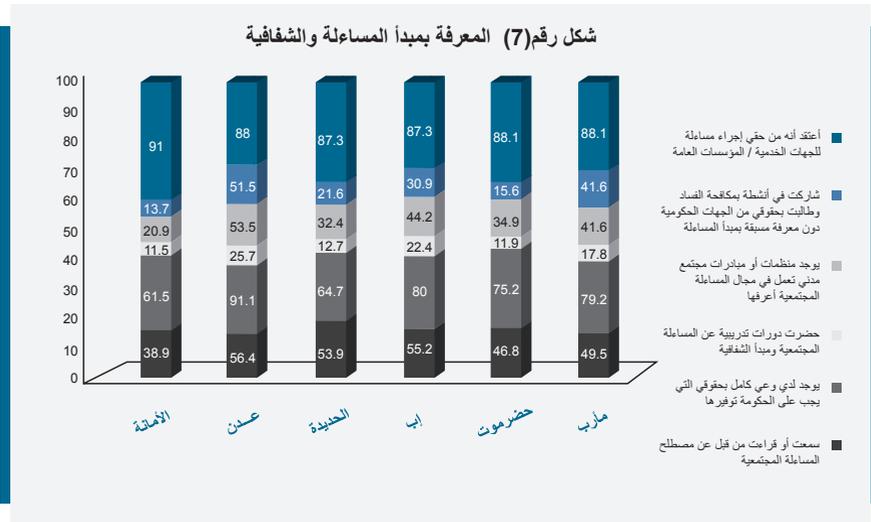
ومن حيث الحصول على/ الالتحاق بالدورات التدريبية المتعلقة بالمساءلة المجتمعية ومبدأ الشفافية، نجد أن هناك فروقاً بسيطةً بين المحافظات كما يوضح الشكل رقم (٧)، وبشكل عام كانت فرص الالتحاق بهكذا دورات ضئيلة جداً، وتصدرت محافظتنا عدن وإب المحافظات التي نفذت دورات في مجال المساءلة ولكن بمعدلات مشاركة منخفضة وصلت إلى (٢٥,٧٪) و (٢٢,٤٪) على التوالي.

وقد تبين وجود منظمات ومبادرات ناشطة في مجال المساءلة المجتمعية، وبنسب مرتفعة في عدن (٥٣,٥٪)، وإب (٤٤,٢٪)، ومأرب (٤١,٦٪)، وإن تراجعت هذه النسبة في أمانة العاصمة إلى (٢٠,٩٪)، إلا هذه المعدلات تعتبر مرتفعة في اليمن بحكم التعامل المتأخر نسبياً مع مفهوم المساءلة المجتمعية، ويبدو أن تراجع أمانة العاصمة في هذا المجال ناتج عن وقوعها في قلب التحولات السياسية العامة التي شغلته عن الاهتمام بالشؤون المحلية للأمانة، على عكس عدن وإب ومأرب التي تركز على الهموم المحلية أكثر لبعدها عن المركز، ونلاحظ أن هذه المعدلات تعكس بشكل ما نتائج فرص الحصول على دورات تدريبية متخصصة، فقد توافقت معدلات الدورات التدريبية في الفقرة السابقة مع معدلات النشاط في مجال المساءلة.

وعلى مستوى المشاركة في أنشطة مكافحة الفساد والمطالبة بالحقوق من الجهات الحكومية، جاءت النتائج في نفس السياق تقريباً، حيث حصلت محافظتنا عدن ومأرب على أعلى النسب في المشاركة، بنسبة بلغت (٥١,٥٪)، (٤١,٦٪) على التوالي، بينما بقية المحافظة فكانت المشاركة فيها صغيرة لتصل إلى أدنى مستوى في أمانة العاصمة إلى (١٣,٧٪)، وتدني مستوى المشاركة في الأمانة هو امتداد لتدني نشاط

المنظمات المدنية في مجال المساءلة، وأيضا انخفاض فرص الالتحاق بدورات تدريبية في ذات المجال.

وأظهرت الدراسة أن تدني مستوى المشاركة غير مرتبط بالضرورة بمدى معرفة المواطن بحقه في إجراء مساءلة للجهات الخدمية/المؤسسات العامة، فقد بلغت معرفة المواطن بحقه في إجراء مساءلة للجهات الخدمية/المؤسسات العامة معدلات مرتفعة في محافظة عدن (٩٨٪)، تتناسب مع وجود منظمات ناشطة في المساءلة، وفرص الالتحاق بدورات ذات علاقة بها، لكن مستوى معرفة المواطن بحقه في مساءلة المؤسسات العامة بأمانة العاصمة وصل إلى (٩١٪) رغم المعدلات المنخفضة لمستوى مشاركته في أنشطة أو دروات متعلقة بالمساءلة المجتمعية، بينما ظهرت النسب متقاربة لبقية المحافظات ومرتفعة بشكل عام، مما يدل على أن أغلب المواطنين لديهم مستوى مرتفع من المعرفة بحقهم في إجراء مساءلة للجهات الخدمية/المؤسسات العامة كما يوضح الشكل رقم (٧).



٣-١-٥ الالتزام الحكومي بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة

رغم النصوص القانونية التي وردت في قانوني الرقابة على المناقصات، ومكافحة الفساد حول مبدأ المساءلة، فإن المقابلات التي أجريت مع الجهات الحكومية، أظهرت أن هناك مشاركة محدودة للمواطنين والمستفيدين عبر منظمات المجتمع المدني في وضع السياسات العامة للجهات الحكومية المختلفة، وهذه المشاركة المحدودة تختفي بدورها عند وضع موازنات هذه الجهات أو متابعة تنفيذ هذه الموازنات، مع وجود استثناءات ضئيلة كالهيئة العليا للرقابة على المناقصات التي تتيح بقوة القانون مشاركة المجتمع المدني في وضع السياسات والموازنات الخاصة بها والرقابة على تنفيذها أيضاً، وذلك من خلال وجود ممثل لمنظمات المجتمع المدني يتمتع بعضوية مجلس إدارة الهيئة.

كما تبين من نتائج المقابلات مع الجهات الحكومية أن هذه الجهات تحتفظ بسجلاتها وبياناتها بصورة واضحة وسهلة من خلال امتلاكها أنظمة أرشفة يدوية وإلكترونية تتيح لها استرجاع بياناتها وسجلاتها بسهولة ويسر كلما دعت الحاجة، وأن غالبيتها تسمح للباحثين ووسائل الإعلام بالاطلاع على تقاريرها وبياناتها باستثناء بعض البيانات والتقارير التي يخضع قرار السماح أو عدم السماح بالاطلاع عليها للقيادات العليا، وكثير من الجهات المستهدفة قالت أنها تقوم بتوزيع تقاريرها في أغلب الأحيان على الجهات الحكومية الأخرى، والجهات الخاصة والأكاديمية ووسائل الإعلام فضلاً عن عقدها لمؤتمرات صحفية دورية ومفتوحة، وفي حال عدم كفاية ما ينشر من بيانات وتقارير بصورة ورقية أو إلكترونية متاحة على المواقع الإلكترونية يمكن التقدم بطلب إلى القطاع أو الإدارة المختصة، ومن ثم يدرس الطلب للموافقة أو الرفض، لكن البت في هذا الشأن لم يرتبط بقانون حق الحصول على المعلومات بشكل صريح، وإنما يخضع لاجتهادات المسؤولين في هذه الجهات.

إن أغلب الجهات الحكومية لديها آليه محددة لرفع تظلمات وشكاوى المتعاملين معها، والمواطنين عموماً تتمثل في أقسام أو إدارات أو لجان خاصة تستقبل تلك الشكاوى، أو من خلال تقديم التظلمات لمتخذي القرار من قبل المتظلمين أنفسهم، إضافة لوجود نوع من المحاسبة للمقصرين من الموظفين، وتتفاوت الإجراءات والعقوبات المتخذة

بحق المقصرين من جهة إلى أخرى، حيث تتراوح بين التحقيق والإحالة إلى الجهات القضائية لتصل في بعض الحالات إلى النقل إلى الفروع أو الفصل من الوظيفة كإجراء تأديبي حسب نتائج الدراسة.

ورغم هذه المؤشرات الإيجابية عن التزام المؤسسات الحكومية بمبدأ المساءلة المجتمعية التي أظهرتها المقابلات مع عينة من الجهات الحكومية، فإن هذه المؤشرات تتراجع عند الأخذ بتقييم منظمات المجتمع المدني لمدى قابلية مؤسسات الدولة لمبدأ المساءلة المجتمعية، فقد أكدت غالبية المنظمات المستهدفة وبنسبة ٦٢,٥٪ أن مؤسسات الدولة ترفض مبدأ المساءلة المجتمعية، بينما نسبة صغيرة (٢٥٪) من هذه المنظمات فقط رأت العكس، ويعود ذلك لرفض الحكومي لمبدأ المساءلة من وجهة نظر المنظمات المدنية إلى تفشي الفساد الإداري، وحساسية الأوضاع التي تمر بها البلاد، وانخفاض وعي المجتمع، ورأى البعض أن بعض الجهات الحكومية تشعر بالخطر من تطبيق مبدأ المساءلة المجتمعية، لأنها مازالت تعيش حالة من الفساد، مع وجود خروقات من قبل منتفذين في السلطة يعتبرون المنظمات المدنية عائقاً أمام تنفيذ مبدأ المساءلة وليست شريكا فيه، لهذا فإن أغلب مسؤولي المنظمات المستهدفة قِيموا مستوى المساءلة المجتمعية في اليمن خلال الفترة (١٩٩٠ - ٢٠١٤ م)، بأنه كان ضعيفا وبنسبة (٢٥٪)، مقابل نسبة (١٢٪) فقط قالوا بأنه كان جيدا، و(١٣٪) منحوه مستوى تقييميا (جيد جدا) لكنها نسب ضئيلة جدا مقارنة بتقييم الأغلبية له بأنه (ضعيف).

وفي نفس الاتجاه السلبي جاء تقييم المواطنين اليمنيين لالتزام القطاعات الحكومية (هيئات ومؤسسات الدولة المختلفة) بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة، حيث يوضح المحور الثاني من الاستبيان الرئيسي للدراسة حول رأي المواطنين عن مدى التزام القطاعات الحكومية (هيئات ومؤسسات الدولة المختلفة) بمبدأ الشفافية والمساءلة والشفافية كما يتضح من الشكل رقم (٨).

أجاب (٥٥,٨٪) من أفراد العينة المستهدفة بإعجاب الموافقة/عدم الموافقة بشدة على العبارة القائلة بأن "القطاعات الحكومية ملتزمة بحق المواطنين في الوصول أو الاطلاع على البيانات والمعلومات والوثائق العامة" مما يؤكد أن القطاعات الحكومية

غير ملتزمة بحق المواطنين في الوصول إلى/ الاطلاع على البيانات والمعلومات والوثائق العامة لديها، وارتفع اتجاه الرفض/والرفض بشدة أمام العبارة القائلة بأن "القطاعات الحكومية ملتزمة بإشراك المواطنين في صنع سياساتها العامة (القرارات والخطط والاستراتيجيات)" ليصل إلى (٦٠,٦٪) من أفراد العينة، مقابل (١٧,٦٪) أبدوا الموافقة على العبارة، وهذه المؤشرات تعكس الاتجاه السلبي العام لموقف المواطنين تجاه السياسات الحكومية المتعلقة بالإتاحة والمشاركة عموماً.

استمر نفس الاتجاه السلبي بـ (لا أوافق/ولا أوافق بشدة) وبنسبة (٥١,٤٪) من العينة على كون "القطاعات الحكومية تسمح بدخول المواطنين ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني لمقراتها لمتابعة أداؤها"، مقابل موافقة (٢١,٣٪) من العينة المستهدفة فقط، ليرتفع هذا الاتجاه السلبي (غير الموافق وغير الموافق بشدة) إلى (٧٠,٥٪) من أفراد العينة أمام العبارة القائلة بأن "جميع التعليمات الحكومية واضحة ومعلنة ولا يوجد فيها أي غموض أو تعقيد، وتوضح من قبل لجان متخصصة"، مقابل (١٤,٧٪) من أفراد العينة وافقوا على صحة العبارة، وهو ما يشير إلى أن الحكومة لا تبذل جهوداً كافية لتخفيف هذا الغموض والتعقيد في تعليماتها المرتبطة بمصالح المواطنين إجمالاً.

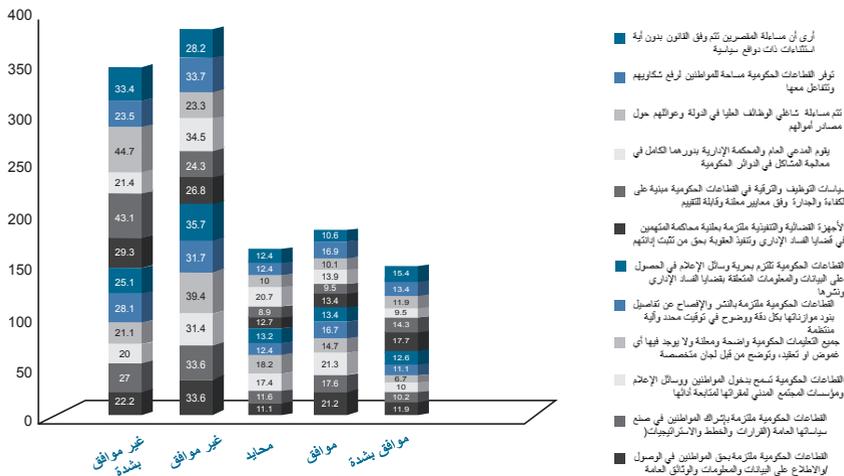
ويعزز الاتجاه السلبي للمواطنين من السياسات العامة للدولة أن القطاعات الحكومية "غير ملتزمة بالنشر والإفصاح عن تفاصيل بنود موازنتها بكل دقة ووضوح في توقيت محدد وآلية منتظمة"، كما أكد (٥٩,٨٪) من أفراد العينة، ما يعكس وجود فجوة كبيرة بين تطلعات المواطنين وسياسات المؤسسات الحكومية، إذا ما عرفنا أن (٦٠,٨٪) من أفراد العينة المستهدفة يرون أن القطاعات الحكومية "لا تلتزم بحرية وسائل الإعلام في الحصول على البيانات والمعلومات المتعلقة بقضايا الفساد الإداري ونشرها"، وهذا المؤشر يتناقض مع قول الجهات الحكومية بأنها تنشر بياناتها وتوزعها على الجهات الحكومية والخاصة والأكاديمية ووسائل الإعلام.

وعلى نفس المنوال السابق رأى (٥٦,١٪) من أفراد عينة الدراسة أن الجهات القضائية "لا تلتزم بعلنية محاكمة المتهمين في قضايا الفساد الإداري وبتنفيذ العقوبة بحق من تثبت إدانتهم"، مقابل نسبة لا تتجاوز (١٣,٤٪) فقط ترى أن الجهات القضائية ملتزمة بعلنية محاكمة المتهمين بالفساد، لترتفع اتجاهات الرفض لسياسات

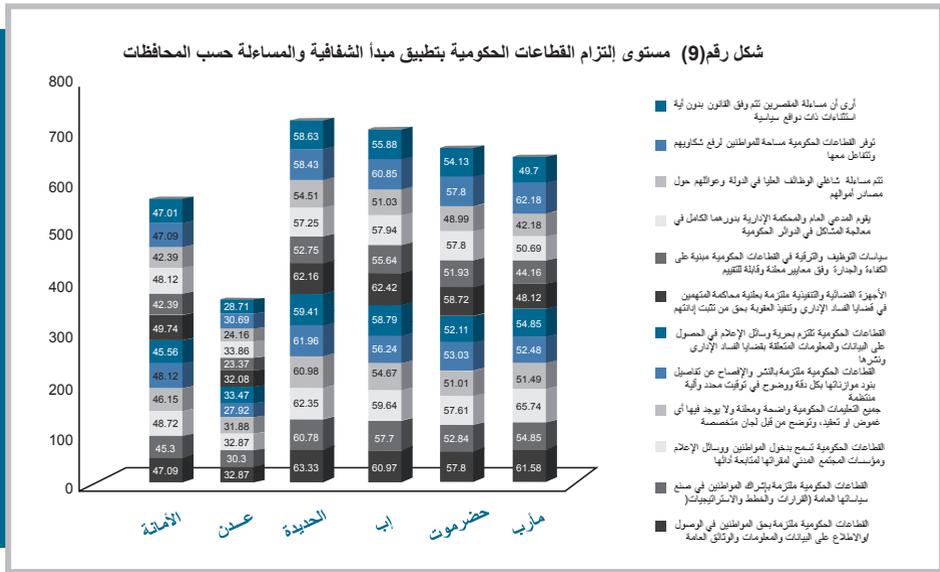
التوظيف والترقية في القطاعات الحكومية التي ترى أنها غير مبنية على الكفاءة والجدارة وفق معايير معلنة وقابلة للتقييم لتصل إلى (٦٧,٤٪) من إجابات أفراد العينة.

يستمر الاتجاه السلبي لأفراد العينة المستهدفة في الدراسة بأكثر من النصف تجاه الفرضيات القائلة بـ "قيام المدعي العام والمحكمة الإدارية بدورهما الكامل في معالجة المشاكل في الدوائر الحكومية"، وأن هناك "مساءلة لشاغلي الوظائف العليا في الدولة وعوائلهم حول مصادر أموالهم"، و"توفير القطاعات الحكومية مساحة للمواطنين لرفع شكاويهم وتفاعل معها"، و "أن مساءلة المقصرين تتم وفق القانون بدون أية استثناءات ذات دوافع سياسية" لتتراوح بين (٥٥,٩٪) و (٦٨٪) و(٥٧,٢٪) و(٦١,٢٪) على التوالي، وهذه المؤشرات تعكس ضعف ثقة المواطن بأداء المؤسسات العامة، والعلاقة السلبية بين المواطن وهذه المؤسسات التي تؤدي بدورها إلى تراجع مشاركة المواطن في الشأن العام، ما يشكل اختلالاً للعلاقة الإيجابية المفترضة بين الطرفين وبالتالي تراجع مستويات التنمية وحرمان المواطن من الخدمات العامة الملبية لاحتياجاته وتطلعاته، ولن تتغير هذه المعادلة حتى تتغير معطياتها بدءاً بضمان حق المواطن بالاشتراك في رسم وتنفيذ وتقييم السياسات العامة للدولة في الدستور والقوانين النافذة، وصولاً إلى تطبيق ذلك الحق في عملياً في الواقع.

شكل رقم (8) مستوى التزام القطاعات الحكومية بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة



يظهر الشكل رقم (٩) اتجاهها عاما بعدم الموافقة على العبارات المتعلقة بالتزام القطاعات الحكومية (هيئات ومؤسسات الدولة المختلفة) بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة على مستوى المحافظات التي شملتها الدراسة، حيث كانت نسبة الموافقة ضئيلة جدا مقارنة بنسبة الرفض المعبر عنها بعبارتي (غير موافق، وغير موافق بشدة) التي تجاوزت أكثر من نصف أفراد العينة المستهدفة بشكل مستمر، وهذا مؤشر إضافي على وجود خلل كبير في الأداء الحكومي المتعلق بمبدأي الشفافية والمساءلة، ووجود فجوة كبيرة بين تطلعات الجمهور وسياسات المؤسسات الحكومية، يعكس في نفس الوقت ضعف ثقة المواطنين بالأداء الحكومي، وهو أمر يستدعي قيام المؤسسات الحكومية بمراجعة سياساتها وطريقة أدائها وعلاقتها بالمستفيدين من خدماتها.



٣-١-٦. حق المواطنين في مساءلة الجهات الحكومية بشأن سياساتها وقراراتها

رغم كل النصوص الدستورية والقانونية التي تعطي المواطن الحق في مساءلة مؤسسات الدولة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء بنصها على حقه في اختيار ممثليه في الرئاسة والبرلمان والسلطات المحلية عن طريق الانتخابات الحرة المباشرة، وحقه في الطعن ضد أية نتائج أو ممارسات غير سليمة في الإجراءات الانتخابية، أو بمنحه الحق في المشاركة والتنظيم في المظاهرات والمسيرات المطالبة

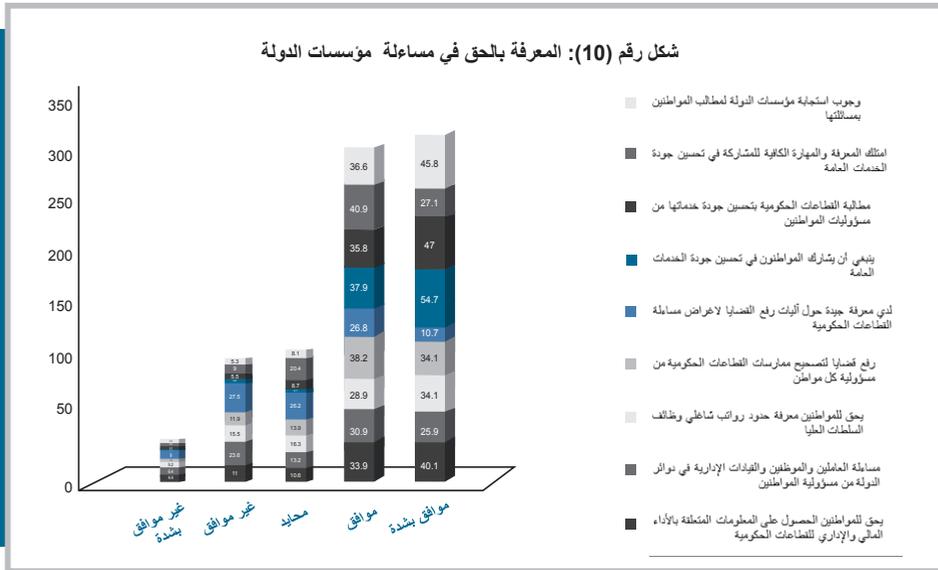
والاحتجاجية، والحق في تأسيس الأحزاب والمنظمات المدنية والنقابات والانتساب إليها، والحق في الإبلاغ عن قضايا الفساد والحصول على المعلومات والتعبير عن الرأي، إلا أن هذه النصوص التشريعية تظل قاصرة عن تحقيق غاياتها ما لم تتحول إلى معرفة وثقافة عامة لدى المواطنين المعنيين بها وتنعكس في ممارسات وسلوكيات هؤلاء المواطنين.

وقد أظهرت نتائج الاستبيان كما يتضح في الشكل رقم (١٠) وجود اتجاه عام لدى عينة الدراسة بمعرفتهم لحقوقهم المتعلقة بالمساءلة، رغم افتقارهم أحيانا لمعرفة الآليات المناسبة لممارستها، حيث وافق/وافق بشدة (٧٤٪) من إجمالي المستهدفين على أنه "يحق للمواطنين الحصول على المعلومات المتعلقة بالأداء المالي والإداري للقطاعات الحكومية"، مقابل (١٥,٤٪) فقط لم يوافقوا على منح هذا الحق للمواطنين، وهذا مؤشر على ارتفاع مستوى الوعي بحق المواطن في الحصول على المعلومات. واستمر ذات الاتجاه وبنسبة (٦١,٨٪) أجابوا بـ"موافق/موافق بشدة" بشأن اعتبار "مساءلة العاملين والموظفين والقيادات الإدارية في دوائر الدولة من مسؤولية المواطنين"، أمام (٢٣,٦٪) فقط لم يوافقوا على هذه العبارة، كما أن (٦٣٪) من أفراد العينة المستهدفة رأوا أنه يحق للمواطنين معرفة حدود رواتب شاغلي وظائف السلطات العليا، بينما نسبة (١٥,٥٪) فقط لم توافق على مضمون الفقرة، وهذه المؤشرات تعكس وجود وعي كبير ومستوى معرفة مرتفع لدى المواطنين بحقوقهم في مساءلة الجهات الحكومية.

وبينما اعتبر (٧٢,٣٪) من أفراد العينة المستهدفة أن "رفع قضايا لتصحيح ممارسات القطاعات الحكومية من مسؤولية كل مواطن" وهي نسبة مرتفعة مقابل (١١,٩٪) لم يوافقوا على مضمون العبارة، إلا أن هذه النسبة تراجعت إلى (٥٣٪) عند الحديث عن معرفة الآليات المقترضة لرفع القضايا لأغراض مساءلة القطاعات الحكومية، لكنها لا تزال في الاتجاه الإيجابي بشكل عام، بل أنها ربما تكون مرتفعة في مجتمع حديث العهد بمفهوم المساءلة المجتمعية، فقد رأت الغالبية المطلقة من أفراد العينة وبنسبة تصل إلى (٩٢,٦٪) أنه ينبغي أن يشارك المواطنون في تحسين جودة الخدمات العامة، وهذا مؤشر مرتفع جدا في مجتمع كاليمن، فنسبة (٨٢,٨٪) منهم اعتبروا

أيضا أن مطالبة القطاعات الحكومية بتحسين جودة خدماتها من مسؤوليات المواطنين، وهذا يعزز مصداقية مؤشر الفقرة السابقة بارتفاع مستوى الوعي المجتمعي بمبدأ المساءلة خاصة عندما يتعلق الأمر بالخدمات العامة، وعندما يقر (٦٨٪) من أفراد العينة بامتلاك المعرفة والمهارة الكافية للمشاركة في تحسين جودة الخدمات العامة، فإن هذا يجعل تطبيق المساءلة العامة في الواقع ممكنا جدا، خاصة وهناك أيضا موافقة قوية تصل إلى (٨٢,٤٪) على اعتبار استجابة مؤسسات الدولة لمطالب المواطنين بمساءلتها واجبا عليها.

هناك درجة مرتفعة من الوعي لدى المواطن اليمني فيما يتعلق بمبدأ المساءلة العامة أظهرته هذه الدراسة، حتى لو لم يكن مفهوم المساءلة النظري واضحا بشكل كاف لديه، إلا أنه يبدي اتجاها إيجابيا ومفاجئا أيضا فيما يتعلق بالمساءلة كحق، ويرتفع هذا الوعي مقرونا بالحماس عندما يتعلق بأداء مؤسسات الدولة في مجال الخدمات العامة، كما عكست استجابات أفراد العينة المستهدفة.



وبشكل عام كانت وجهات نظر أفراد العينة حسب المحافظات لمدى المعرفة بالحق في مساءلة مؤسسات الدولة كما يتضح من الشكل رقم (١١):

- في عدن أكد غالبية أفراد العينة أنه يحق للمواطن الحصول على المعلومات المتعلقة بالأداء المالي والإداري للقطاعات الحكومية وبنسبة وصلت إلى (٨٨,٩١٪)، تلتها محافظة مأرب بنسبة (٨٦,٧٣٪)، وجاءت المحافظات الأخرى في نفس السياق.

- بنفس الترتيب تصدرت عدن نسبة الموافقة على مساءلة الموظفين والقيادات الإدارية من مسؤولية المواطنين (٨٥,٩٤٪)، وتلتها محافظة مأرب بنسبة (٧١,٨٨٪)، ثم بقية المحافظات بنسبة أقل لكنها مرتفعة إجمالاً مقابل غير الموافقين.

- فيما يخص حق المواطنين في معرفة حدود رواتب شاغلي وظائف السلطات العليا، ظهرت أعلى نسبة موافقة في محافظة الحديدة (٨٠,٥٩٪)، تلتها محافظة عدن (٧٨,٠٢٪)، وجاءت بقية المحافظات بنسب متقاربة.

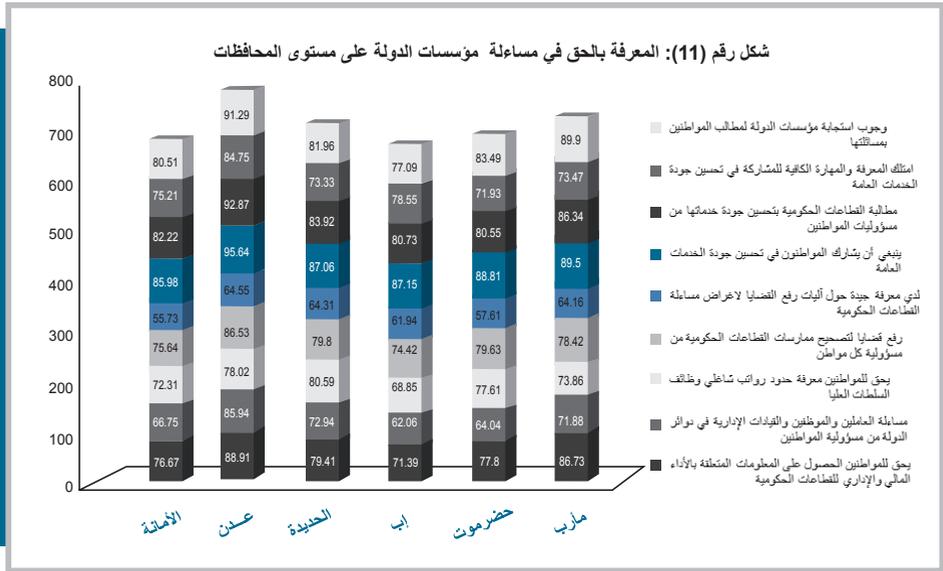
- وعن اعتبار رفع قضايا لتصحيح ممارسات القطاعات الحكومية من مسؤولية كل مواطن، جاءت أغلبية الموافقة من عدن أيضاً وبنسبة (٨٦,٥٣٪)، وسجلت المحافظات الأخرى مواقف متقاربة ومرتفعة إجمالاً في نسبة الموافقة.

- ما يتعلق بامتلاك المواطن "معرفة جيدة حول آليات رفع القضايا لأغراض مساءلة القطاعات الحكومية" لوحظ أن السياق العام عكس معرفة مرتفعة بهذه الآليات، وإن تدنى في أمانة العاصمة إلا أنه ظل فوق المتوسط بنسبة (٥٥,٧٣٪)، بينما كانت المعرفة بهذه الآليات في بقية المحافظات أكثر حضوراً، وقد يكون ذلك بفعل حصول المحافظات الأخرى خاصة عدن وإب على فرص تدريبية أعلى فيما يتعلق بالمساءلة المجتمعية كما أظهرت نتائج الدراسة في فقرات سابقة.

- في محافظة عدن ظهرت أعلى النسب لمدى "مشاركة

المواطنين في تحسين جودة الخدمات العامة"، حيث وصلت إلى (٩٥,٦٤٪)، بينما تقاربت النسب في بقية المحافظات والتي تظهر اتجاها عاما لنسبة موافقة عالية على مشاركة المواطنين في تحسين جودة الخدمات العامة.

- تصدرت عدن نسبة الموافقة على أن "من مسؤولية المواطنين مطالبة القطاعات الحكومية بتحسين جودة خدماتها"، وجاءت بقية المحافظات متقاربة من حيث نسبة الموافقة المرتفعة.
- أظهر أفراد العينة من محافظة عدن أعلى نسبة موافقة وبنسبة (٨٤,٧٥٪) على امتلاك المعرفة والمهارة للمشاركة في تحسين جودة الخدمات العامة.
- بالنسبة لوجوب "استجابة مؤسسات الدولة لمطالب المواطنين بمساءلتها"، أعطت عدن أيضا أعلى نسبة موافقة (٩١,٢٩٪)، وبنسب متقاربة تلتها بقية المحافظات في إطار اتجاه عام يؤكد الموافقة العالية على وجوب استجابة مؤسسات الدولة لمطالب المواطنين لمساءلتها.



٣-١-٧. أدوات المساءلة المجتمعية المستخدمة

كما أشرنا في الفقرة السابقة فإن التشريعات اليمنية منحت المواطن اليمني حق ممارسة المساءلة بأدوات مختلفة مباشرة وغير مباشرة، لكن نتائج الدراسة الحالية أظهرت أن إنفاذ هذه التشريعات في الواقع لم يصل بعد إلى المستوى المطلوب، فرغم أن هذه النتائج قد أظهرت أن غالبية الجهات الحكومية قامت بتنفيذ أنشطة مختلفة في مجال المساءلة المجتمعية تنوعت ما بين إشراك الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والأكاديميين في بناء السياسات العامة وتحديد أولويات التنمية، من خلال ورش العمل المختلفة واللجان المشتركة، أو من خلال تكوين لجان مساءلة مجتمعية في مناطق مختارة وتنفيذ الدورات التدريبية وورش التوعية وعمل إشارات مجتمعية ومجموعات التعمق (البورية) والمهرجانات وبناء أدلة المساءلة المجتمعية وتكوين بطاقات التقييم المجتمعي، إلا أن هذه المعطيات لم تتأكد بنفس الدرجة من وجهة نظر المواطنين والمنظمات المدنية في استجاباتهم المفصلة بمكان آخر من هذه الدراسة، بل تناقضت معها في أحيان كثيرة، في إطار موقف عام ذي اتجاه سلبي حيال السياسات الحكومية المتعلقة بالشفافية والمساءلة.

وفي كل الأحوال فإن هذا الجزء من الدراسة يتناول الآليات والأدوات المستخدمة في المساءلة المجتمعية في اليمن، ولكنه لا يقيم مستوى ذلك الاستخدام ولا نتائجه.

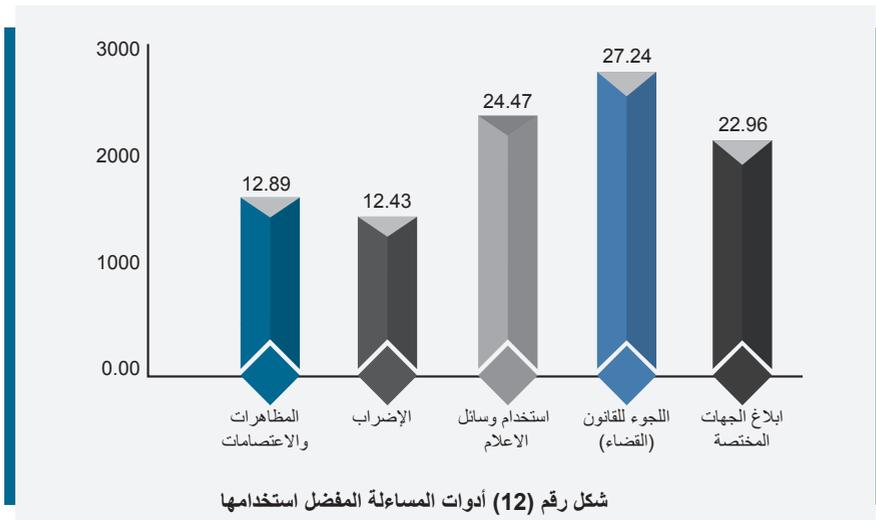
على صعيد الممارسات الإدارية تنوعت آليات وأدوات المحاسبة والمساءلة المعمول بها في الجهات الحكومية فإلى جانب الخضوع للمحاسبة والتدقيق من قبل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، يوجد في أغلب الجهات إدارة عامة للرقابة والتفتيش تخضع للمسؤول الأول في الجهة، فضلاً عن وجود لجان خاصة بالانضباط والتأديب الوظيفي في بعض الجهات تتعامل مع أية اختلالات داخلها، ولدى بعض الجهات الأخرى آليات مختلفة مثل الرصد - تقارير الظل - بطاقة التقييم المجتمعي- التدقيق الاجتماعي.

كما أظهرت نتائج الدراسة أن معظم الجهات الحكومية نفذ فيها بطريقة أو بأخرى واحدة أو أكثر من أدوات المساءلة المجتمعية، وبالأخص خلال السنوات (٢٠١١م -

٢٠١٤م)، حيث تنوعت أدوات المساءلة المجتمعية التي تم استخدامها في الجهات الحكومية حسب الأهمية بين المظاهرات والاعتصامات والإضرابات العمالية، واستخدام وسائل الإعلام، وتقديم التظلمات، واستخدام بطاقة التقييم المجتمعي وتقارير الظل، والجلسات النقاشية، ورفع القضايا أمام المحاكم المختصة، وإبلاغ الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد.

ويمكن القول بناء على نتائج الدراسة أنه عند المقارنة بين بداية ونهاية الفترة الزمنية التي شملها الإطار الزمني لهذه الدراسة، نجد أن هناك تقدم كبير في الممارسات المتعلقة بالمساءلة المجتمعية في اليمن، وفي التشريعات الكافلة لها والمنظمة لممارستها.

هذا الأمر لا ينطبق فقط على المؤسسات الحكومية، بل أن غالبية المنظمات المدنية وبنسبة (٦٢,٥٪) من المنظمات التي استهدفتها الدراسة قد نفذت أنشطة متعلقة بالمساءلة المجتمعية، بينما (٣٧,٥٪) فقط من إجمالي العينة لم تنفذ أنشطة خاصة بالمساءلة المجتمعية، وتنوعت الأنشطة التي نفذتها تلك المنظمات في إطار المساءلة بين برامج رفع الوعي المجتمعي بأهمية المساءلة المجتمعية خلال النزاعات، والتدريب في مجال المساءلة والرقابة والتقييم، وحملات التوعية (خيمة المساءلة المجتمعية)، واللقاء المجتمعي الحواري، وأنشطة متعلقة ببناء السلام والديمقراطية.



أما وجهة نظر المواطنين حول الأدوات المناسبة لممارسة المساءلة كما أظهرتها نتائج الاستبيان الرئيسي للدراسة، فقد أتت بطريقة منح صوت واحد لأداة المساءلة المفضلة، وبالترتيب حسب الأهمية من الأكثر أهمية إلى الأقل أهمية من وجهة نظر المواطنين على النحو التالي:

- اللجوء إلى لقضاء/القانون (٢٧,٢٤٪)

- استخدام وسائل الإعلام (٢٤,٤٧٪)

- إبلاغ الجهات المختصة (٢٢,٩٦٪)

- المظاهرات والاعتصامات (١٢,٨٩٪)

- الإضراب (١٢,٤٣٪)

وبشكل عام يمثل هذا الترتيب مؤشراً قوياً على الحسّ المدني بأهمية استخدام الأدوات السلمية في التعبير عن الحقّ واستخدام المساءلة للحصول عليه لدى المواطن اليمني، وهذه ثقافة إيجابية يجب تعزيزها بمختلف الطرق من قبل صنّاع القرار والمنظمات المدنية والأحزاب السياسية وكل الفاعلين والمهتمين.

٣-١-٨. ممارسات الفساد الإداري الأكثر شيوعاً:

أظهرت نتائج محور الاستبيان الخاص بأنماط الفساد الإداري الأكثر شيوعاً في القطاعات الحكومية، اتجاهاً مرتفعاً بشيوع الكثير من مظاهر وأنماط الفساد في القطاعات الحكومية، نوردها هنا حسب الترتيب من الأعلى شيوعاً إلى الأقل شيوعاً حسب استجابة أفراد عينة الدراسة، وذلك بجمع نسبة المقياسين (عالية جداً، وعالية) اللذين كانا هما السائدان في استجابة المستهدفين وبشكل مرتفع جداً وإن تفاوت بين نمط فساد وآخر كما يلي:

- استغلال النفوذ لتحقيق المصالح الشخصية والحزبية (٩٥,٣٪)

- الوساطة والمحسوبية (٩٣,٤٪)

- الرشوة وأخذ العمولات مقابل صفقات عقود المشتريات الحكومية (٩٢,٨٪)

- الاعتداء على المال العام (اختلاس) أو (إهمال وتفريط) (٨٥,٥٪)

- تعطيل سير العمل لأهداف شخصية (٧٧,٧٪)

- تنفيذ مشاريع وهمية ونهب مخصصاتها (٧٤,٣٪)

- تسهيل عمليات تهريب السلع الممنوعة (٦٦,٢٪)

- التزوير (٦٠,٤٪)

من الشكل (١٣) الذي يوضح أنماط الفساد الأكثر شيوعاً في القطاعات الحكومية على مستوى كل محافظة من وجهة نظر أفراد العينة المستهدفين في هذه الدراسة نلاحظ أن:

- أكثر أنماط الفساد التي ظهرت في أمانة العاصمة هي استغلال النفوذ لتحقيق المصالح الشخصية بنسبة (٩٤,٦٪)، تلتها الوساطة والمحسوبية بنسبة (٩٣,٤٢٪)، ثم الرشوة وأخذ العمولات مقابل صفقات عقود المشتريات الحكومية بنسبة (٩٢,٨٢٪)، وبقية الأنماط توزعت بنسب عالية ولكنها أقل من التي ذكرت هنا.

- في محافظة عدن كانت أعلى الأنماط التي حصلت على موافقة عالية هي الوساطة والمحسوبية بنسبة (٩٥,٨٤٪)، تلاها بنسبة (٩٤,٢٦٪) نمط استغلال النفوذ لتحقيق المصالح الشخصية والحزبية، وبقية الأنماط توزعت بنسب أقل.

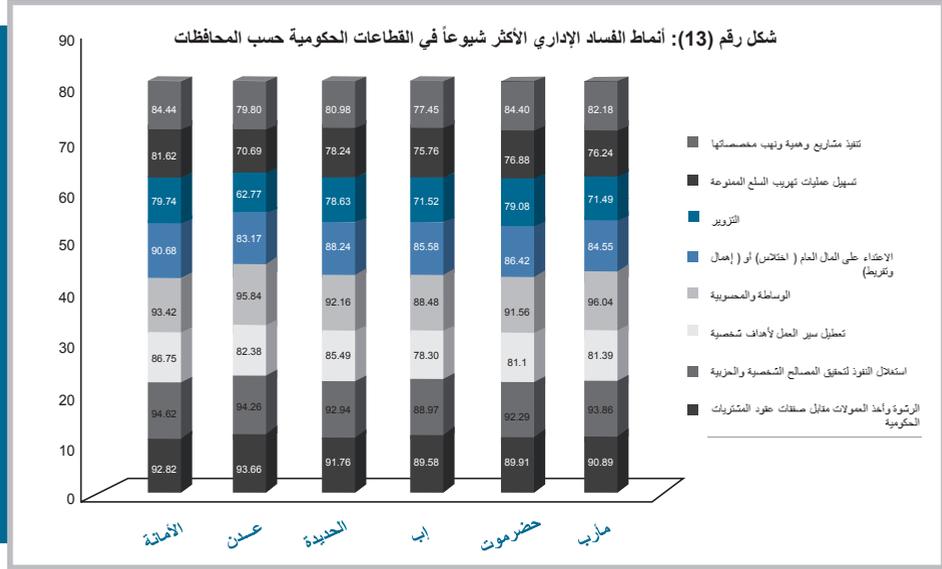
- في محافظة الحديدة كانت أعلى الأنماط التي حصلت على موافقة عالية هي أيضاً الوساطة والمحسوبية، ثم استغلال النفوذ لتحقيق المصالح الشخصية والحزبية بنسب (٩٢,٩٤٪) و(٩٢,١٦٪) على التوالي.

- في محافظة إب تصدرت الرشوة وأخذ العمولات أعلى النسب ووصلت إلى (٨٩,٥٨٪)، تلاها استغلال النفوذ لتحقيق المصالح الشخصية والحزبية بنسبة (٨٨,٩٧٪)، ثم الوساطة والمحسوبية، والاعتداء على المال العام.

- في محافظة حضرموت كانت أعلى النسب استغلال النفوذ لتحقيق المصالح الشخصية والحزبية بنسبة (٩٢,٩١٪)، ثم الوساطة والمحسوبية (٩١,٥٦٪)، بينما في بقية الأنماط كانت النسب أقل ولكن بنسب موافقة مرتفعة لجميع الأنماط.

- في محافظة مأرب كانت أعلى نسبة لأنماط الفساد هي الوساطة والمحسوبية بنسبة (٩٦,٠٤٪)، تلاها استغلال النفوذ لتحقيق المصالح الشخصية والحزبية بنسبة

(٩٣,٨٦٪)، ثم الرشوة وأخذ العمولات بنسبة (٩٠,٨٩٪).



٣-١-٩. مستوى الخدمات العامة المقدمة، ومستوى الرضا عنها.

يعتبر تقييم مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين من المعايير الأساسية لتحديد نقاط الضعف في الخدمات العامة المقدمة، والذي يساعد على وضع تدخلات خاصة بالمساءلة، لذا تم وضع المحور الخامس في الاستبيان للتعرف على آراء أفراد العينة المستهدفة حول مستوى الخدمات المقدمة في مناطقهم والتعبير عن درجة رضاهم عنها وفقاً لـ (٩) فقرات تضمنها المحور، وسنستعرض استجابات العينة المستهدفة كما يوضح الشكل رقم (١٤)، بالترتيب بدءاً من أعلى مستوى من عدم الرضا إلى الأدنى، نظراً لأن عدم الرضا كان هو الاتجاه السائد في استجابة المستهدفين، وقد تصدرت خدمات الصرف الصحي قائمة عدم الرضا من الخدمات الأساسية التي وضعت في هذه الدراسة كما يلي:

- خدمات الصرف الصحي (٧١,٤٪)

- الأنشطة المجتمعية المقدمة للشباب والمرأة في المنطقة التي أسكن فيها (٧٠,٣٪)

- خدمة الصحة المقدمة من الدولة (٧٠,٢٪)

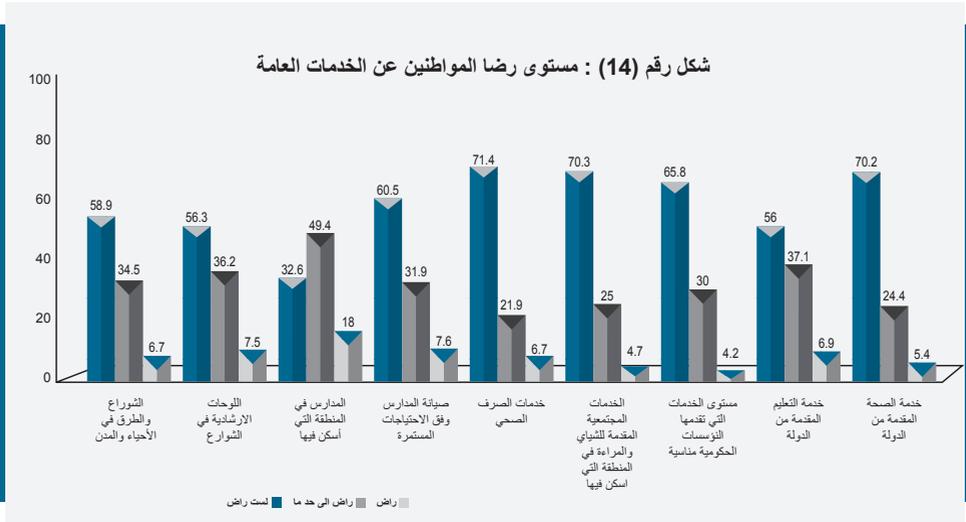
- صيانة المدارس وفق الاحتياجات المستمرة (٦٠,٥٪)

- الشوارع والطرق في الأحياء والمدن (٥٨,٩٪)

- اللوحات الإرشادية في الشوارع (٥٦,٣٪)

- خدمة التعليم المقدمة من الدولة (٥٦٪)

- المدارس (كمنشآت) في المنطقة التي أسكن فيها (٣٢,٦٪)



وبالنسبة لمستوى الرضا عن الخدمات العامة حسب المحافظات المستهدفة، فقد أظهرته النتائج الموضحة في الشكل (١٥) كما يلي:

- كان مستوى الرضا عن خدمة الشوارع والطرق في الأحياء والمدن متوسطا في محافظتي إب ومأرب وبنسب (٥٩,٣٩٪) و (٥٦,١١٪) على التوالي، بينما في بقية المحافظات كان مستوى الرضا ضعيفا بشكل عام.

- نسبة الرضا عن خدمة اللوحات الإرشادية في الشوارع كانت متوسطة في عدن (٥٩,٠٨٪)، وإب (٥١,٩٢٪)، وكذلك في حضرموت (٥١,٥٦٪)، وفي بقية المحافظات كانت نسبة الرضا ضعيفة.

- المباني المدرسية كان مستوى الرضا عنها فوق المتوسط الافتراضي المحدد للمحور وهو (٢) ولكن لم تصل درجة الرضا إلى المستوى المرتفع من قبل المستهدفين لهذه

الدراسة.

- صيانة المدارس وفق الاحتياجات المستمرة كانت أعلى نسبة رضا عنها في محافظة إب (٥٨,٩٩%) ومأرب (٥١,١٦%)، بقية المحافظات تناقصت نسبة الرضا إلى أقل من النصف.

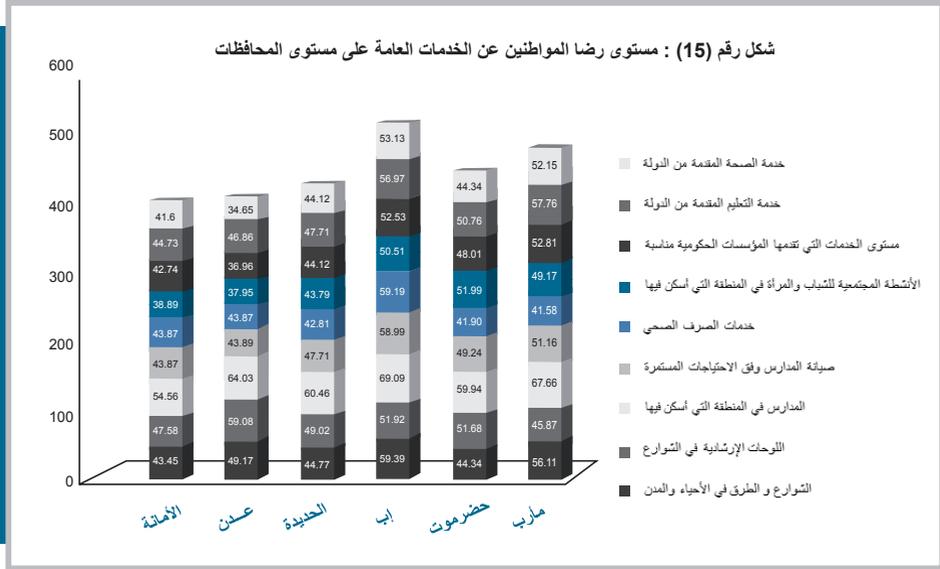
- خدمات الصرف الصحي كانت أعلى نسبة رضا عنها في محافظة إب (٥٩,١٩%)، بينما في بقية المحافظات كانت نسبة الرضا ضعيفةً وأقل من النصف كما يوضحها شكل (١٥).

- الأنشطة المجتمعية للشباب والمرأة كانت أعلى نسبة رضا عنها في محافظتي حضرموت (٥١,٩٩%) ومأرب (٥٠,٥١%).

- الخدمات التي تقدمها المؤسسات الحكومية نالت أعلى مستوى رضا في مأرب بنسبة (٥٢,٨١%)، وبنفس النسبة في محافظة إب، بينما تناقص مستوى الرضا إلى أقل من النصف في بقية المحافظات.

- خدمة التعليم المقدمة من الدولة كانت مستويات الرضا عنها في إب ومأرب وحضرموت فوق المتوسط، وتراجعت في بقية المحافظات.

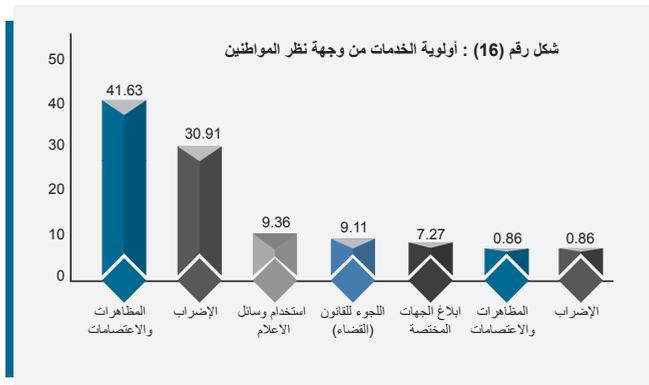
- خدمة الصحة المقدمة من الدولة كان غالبية أفراد العينة من محافظتي إب ومأرب راضين عنها بنسبة متوسطة وصلت إلى (٥٣,١٣%)، و(٥٢,١٥%) على التوالي، أما في بقية المحافظات فكانت نسبة الرضا ضعيفة.



وبشكل عام يمكن تفسير مستوى الرضا الذي تراوح بين المتوسط والضعيف، بأنه يعكس تردي مستوى الخدمات العامة إجمالاً، أما تفاوت مستوى الرضا بين المحافظات فيعود إلى اختلاف مستويات هذه الخدمات بين محافظة وأخرى، لأنها متعلقة بأداء السلطات المحلية أكثر من السلطات المركزية.

١-٣-١٠. أولوية الخدمات العامة

تصدر الأمن قائمة أولويات المواطنين المطلوب توفيرها، وتلتها خدمة التعليم ثم الصحة، وأتى الصرف الصحي في ذيل القائمة من حيث الأهمية لدى المستجيبين رغم حصوله على أدنى مستوى رضا من قبلهم، وفي هذا المؤشر تم ترتيب قائمة الأولويات المقترحة من وجهة نظر المواطنين، كما يوضحها الشكل رقم (١٦):



- الأمن (٤١,٦٣٪)

- التعليم (٣٠,٩١٪)

- الصحة (٩,٦٣٪)

- المياه (٩,١١٪)

- الكهرباء (٧,٢٧٪)

- الطرق (٠,٨٦٪)

- الصرف الصحي (٠,٨٦٪)

ويمكن تفسير هذه النتائج، بافتقاد المواطنين إلى الشعور بالأمان خلال السنوات الأخيرة، نتيجة استمرار الصراعات وتراجع مستوى الاهتمام بالأمن والتعليم والصحة، وتحول الأمن إلى مجال للصراع والاستثمار السياسي دون التحلي بالمسؤولية أمام المواطن الذي تحول إلى ضحية للصراع وآثاره المدمرة، والتي قد تظهر بشكل أكثر وضوحاً في المستقبل خاصة إذا طال أمد الصراع دون العودة إلى الحلول السياسية لإحلال السلام في البلد.

٣-٢ تقييم بعض تجارب المساءلة المجتمعية المحلية والخارجية

نظراً لما عانته وتعاينه الأجهزة الحكومية في أغلب دول العالم، وبالأخص البلدان النامية والمتحولة من قصور في أدائها العام وتفشي مظاهر الفساد المالي والإداري نتيجة الجمود القانوني والتشريعي وغياب التطور الحقيقي والمستمر في المفاهيم الإدارية الحديثة القائمة على أساس المشاركة المجتمعية وتلمس احتياجات المجتمع المتجددة والمتغيرة يوماً بعد آخر، فقد شهدت الكثير من المجتمعات تنام متزايد لشكاويها من تدني مستوى الخدمات التي تحصل عليها من قبل السلطات الحكومية مقارنة بمستوى الإمكانيات والقدرات المالية والإدارية التي تمتلكها هذه السلطات، الأمر الذي عزز شعور المواطنين بالإحباط وفقدان الثقة في السلطات الحكومية في تحقيق آمالهم وتطلعاتهم التنموية.

ونتيجة لذلك، وفضلاً عن وجود رغبات حقيقية لدى بعض الحكومات وبعض مؤسسات المجتمع المدني الفاعلة والنشيطة في إحداث تنمية حقيقية يمكن للمواطن

العادي أن يلمس أثرها، فقد بادرت بعض الحكومات إلى تبني مبادرات إصلاحية حقيقية كلية تتضمن في بعض جزئياتها تعزيز مبدأ المساءلة المجتمعية وتسهم في بناء الثقة بين المواطن والأجهزة الحكومية المختلفة، كما بادرت بعض منظمات المجتمع المدني الفاعلة وبدعم من قبل بعض المنظمات الدولية إلى تبني مبادرات خاصة بتعزيز المساءلة المجتمعية على المستوى القطاعي أو الجزئي، وهي مبادرات كثيرة ومتنوعة.

للاطلاع على تلك المبادرات والتجارب والاستفادة من دروسها، نستعرض في هذه الدراسة عددا من التجارب المحلية والدولية ذات العلاقة بموضوع المساءلة المجتمعية، وذلك على النحو التالي:

٣-٢-١ التجارب المحلية:

٣-٢-١-٢ تجربة الصندوق الاجتماعي للتنمية (٣٤).

نفذ الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن العديد من الأنشطة في مجال المساءلة المجتمعية في عدد من المحافظات اليمنية منها عمران وصنعاء وريمة وإب، والتي جاءت مكملة لأنشطة برنامج التمكين من أجل التنمية المحلية (ELD) المنفذ بدءاً من العام ٢٠٠٧م، وقد ركز على تمكين جميع المستويات ذات العلاقة بالعملية التنموية بدءاً من المجتمع وانتهاءً بالسلطة المحلية وبما يسهم في إيجاد البيئة المؤسسية المناسبة لإحداث تنمية محلية تتميز بالفاعلية، واعتمد البرنامج على المنهج التشاركي مع المجتمعات المحلية وممثليها لإعداد وتنفيذ مبادرات تنموية ذات أولوية مجتمعية، وإحياء روح العمل الجماعي.

يسعى برنامج التمكين من أجل التنمية إلى مساندة السلطة المحلية لتفعيل مفهوم المشاركة المجتمعية وتطبيق التخطيط القاعدي والمنهج التشاركي وتعزيز الاستهداف وسهولة الوصول والحصول على الخدمات الأساسية، إلى جانب نقل مهارات تقييم وتحليل الأوضاع المجتمعية وإعداد وتطوير خطط تنموية إلى أعضاء السلطة المحلية، من خلال عملية تعليمية ثنائية الاتجاه ينتقل خلالها أعضاء المجتمع من مرحلة تقديم المعلومات إلى مرحلة لعب دور أساسي في تنمية مجتمعاتهم وبشكل مستدام،

وممارسة أدوار الرقابة والمساءلة المجتمعية على أداء وجودة وكفاءة التدخلات التنموية القائمة.

قصة نجاح

الفيديو التشاركي

بغرض إبراز مشكلة ما في خدمة من الخدمات التي تقدمها الحكومة سواءً على المستوى المركزي أو المحلي والتأثير على المسؤولين المحليين ذوي العلاقة بالخدمة ابتكر الصندوق الاجتماعي للتنمية فكرة الفيديو التشاركي.

يقوم فريق من الصندوق بتصوير المشكلة (الخدمة) مع التركيز على الجوانب الأكثر سلبية فيها، ومن ثم عمل مونتاج احترافي للفيديو يتضمن إدخال المؤثرات الصوتية والبصرية اللازمة وعرضها على المسؤولين والسلطات المحلية في المنطقة، الأمر الذي يخلق نوعاً من الإحساس بالامتعاض وعدم الرضا لديهم ومحاولة القيام بشيء. يقوم فريق الصندوق بمساعدة السلطات المحلية بتنظيم جلسات النقاش لتشخيص المشكلة وتحديد المعوقات ومن ثم اقتراح الحلول للتغلب على المشكلة.

ومن ضمن التجارب الناجحة في مجال المساءلة المجتمعية التي نفذها الصندوق مشروع تحسين خدمة مياه الشرب بمدينة مسور بمحافظة عمران عام ٢٠١٢م، والتي تم تنفيذها بعد دراسة تقييمية ميدانية نفذها الصندوق وخلصت إلى أن خدمة المياه في هذه المديرية متدهورة وتعاني من العشوائية والفساد وتتميز بارتفاع تكلفة المياه وعدم انتظام الخدمة للمواطنين، إلى جانب انتشار الأمراض المعدية بسبب تلوث تلك المياه.

استهدف المشروع تحسين خدمة المياه بمركز المديرية من خلال رفع الوعي المجتمعي وتعزيز ثقافة المساءلة المجتمعية لدى الأطراف المعنية وتحسين قدرات المستفيدين على تنفيذ منهجية المساءلة المجتمعية وتعزيز استجابة الجهات المقدمة للخدمة لمطالب وشكاوى المواطنين.

بعد عمل الدراسات التقييمية للمشكلة تم إجراء انتخابات لاختيار ممثلي القرى

المستهدفة من الرجال والنساء وتنفيذ ورش توعوية ومنتديات محلية للمشاركين ركزت على مناقشة المشكلة وتشخيصها، فضلاً عن تدريب ممثلي المجتمع وموظفي السلطات المحلية حول المساءلة المجتمعية وأدواتها ومتطلبات تنفيذها ونجاحها، ومن ثم عقد لقاءات مباشرة وجلسات استماع مع السلطة المحلية لمناقشة الحلول والمعالجات الممكنة.

اعتمد المشروع في جانب الأدوات المستخدمة على بطاقات التقييم الاجتماعي والتي تم تنفيذها في إطار جلسات الاستماع المجتمعي من خلال استجواب مقدمي الخدمة وأعضاء المجلس المحلي لوضع مقترحات الحلول ومعالجة المشكلة ووضع خطط للتنفيذ والمتابعة.

تحديات التجربة:

واجهت تجربة المساءلة المجتمعية للصندوق في مديرية مسور مجموعة من التحديات أبرزها:

- صعوبة الوصول للمعلومات وغياب قوانين الحق في الوصول إلى المعلومة.
- شغف المعرفة حول أدوات المساءلة المجتمعية.
- تخوف المجتمعات المحلية من استخدام أدوات المساءلة المجتمعية.
- النظرة السلبية السائدة لدى المواطنين تجاه الهيئات المحلية.

ولمواجهة هذه التحديات عمل الصندوق على تجميع البيانات الخاصة بالمشكلة من خلال الزيارات الميدانية وعمل الاستبيانات والاستطلاعات المتعلقة بآراء المواطنين حول المشكلة وتحليل هذه البيانات والمعلومات وبالتالي إعداد التقارير اللازمة ووضع خطة متكاملة لمعالجة المشكلة. ولمعالجة مشكلة الوعي وتدني الثقة لدى المواطنين تم تنفيذ ورش توعوية استهدفت المواطنين المهتمين بالمشاركة في تنفيذ عمليات التحسين للخدمة وعقد المنتديات المحلية لمناقشة القضايا ذات العلاقة بالاختلالات في المشروع، إلى جانب تدريب موظفي السلطة المحلية حول المساءلة المجتمعية.

أسهمت التجربة في زيادة مستوى الثقة بين مقدمي الخدمة ومتلقيها وزيادة قدرة المواطنين على التعبير عن المشكلات وطلب الحقوق، كما كشفت عن دور فعال

للمواطنين في تقييم الخدمة ومعالجة المشكلات، فضلاً عن وجود تجاوب فعال واستجابة سريعة لتحمل المسؤوليات من قبل السلطات المحلية ومقدمي الخدمة، الأمر الذي أسهم في تحسين جودة الخدمة المقدمة وارتفاع مستوى الرضا المجتمعي عنها، وقد ساعدت على هذا النجاح مجموعة من العوامل أهمها:

- أدى العمل عبر السلطات المحلية إلى قوة وفاعلية في جانب المساءلة المجتمعية.
- تنوع أدوات المساءلة المستخدمة مثل جلسات الاستماع وحملات التوعية وورش العمل وعرض الأفلام وسرد قصص النجاح والتجارب السابقة، وانسجام تلك الأدوات مع ثقافة وخصوصية المجتمع المحلي.
- تظمين مقدمي الخدمات مسبقاً بخصوص المخاوف المتعلقة بالمكاشفة وشخصنة الفساد.
- عدم تجاهل القيادات المجتمعية والسياسية والتنفيذية الفاعلة في بيئة الاستهداف حتى لا تكون عائقاً أمام التنفيذ.

٣-١-٢-٣ تجربة مؤسسة التنوير للتنمية الاجتماعية- محافظة إب (٣٥) :

بهدف تعزيز السلوك الديمقراطي على مستوى التجمعات المحلية الصغيرة وتفعيل الدور المجتمعي وبالأخص للمرأة والشباب في تنفيذ أنشطة الرقابة على أداء المؤسسات الحكومية المحلية في ٨ مديريات من محافظة إب، وبما يسهم في إرساء مبدأ الشفافية وتقييم أداء المؤسسات الحكومية المحلية في محافظة إب، نفذت مؤسسة التنوير للتنمية الاجتماعية بالمحافظة مجموعة من الفعاليات والأنشطة في مجال المساءلة المجتمعية خلال السنوات ٢٠١٥م - ٢٠١٧م.

قصة نجاح

في مديرية الظهار وفي قرية جوبلة وأثناء ذهاب الطلاب إلى مدرسة القرية كان عليهم المرور بمجرى للسيول، وخلال موسم الأمطار وتدفق السيول من الجبال المحيطة بالقرية كان الطلاب يواجهون صعوبة كبيرة في الوصول إلى المدرسة وأحياناً يتم إغلاق المدرسة لصعوبة وصول الطلاب إليها.

وبغرض حل هذه الإشكالية اجتمعت لجنة المساءلة المجتمعية في المديرية وتوصلت إلى ضرورة بناء جسر لتمكين الطلاب من الوصول إلى المدرسة، وتم التواصل مع السلطة المحلية في المديرية، إلا أنّ موضوع الجسر لم يكن مدرجاً ضمن الموازنة الاستثمارية السنوية للمديرية.

وبعد عدد من الجلسات الحوارية مع السلطة المحلية وإحاح لجنة المساءلة المجتمعية تفهمت السلطة المحلية الأمر وتمّ استقطاع جزءٍ من الموارد المحلية لصالح بناء الجسر على مجرى السيول مقابل المدرسة، وتم تنفيذ المشروع وتمكن الطلاب من الوصول إلى المدرسة طوال العام.

إلى جانب الهدف العام للمؤسسة المتعلق بتعزيز السلوك الديمقراطي والمساءلة، كانت هناك عدد من الأهداف الداعمة لتعزيز تجربة المساءلة المجتمعية في المديرية المستهدفة في محافظة إب والمتعلقة بالعمل مع المستفيدين والسلطات المحلية في هذه المديرية وأهمها:

- التركيز على جانب إصلاح الاختلالات وليس كشف العورات والتشهير بأداء السلطات المحلية وجوانب إخفاقها وفشلها.
- التركيز على بناء الثقة والمسئولية المشتركة بين الأهالي ولجان المساءلة المجتمعية من جهة وبين السلطات المحلية من جهة أخرى.
- الابتعاد وبصورة مطلقة عن الصراعات والتعصبات السياسية والحزبية والتركيز على جوانب الخدمة المجتمعية.
- الشمول في إشراك الفئات الضعيفة في المجتمع وبالأخص النساء وبنسبة لا تقل عن ٣٠٪ من لجان المساءلة، واللّاتي كان لهنّ دورٌ في التعرّف على احتياجات القطاعات النسوية.

آلية التنفيذ والاختيار للجان المساءلة المجتمعية:

بدأت مؤسسة التنوير في تنفيذ تجربة المساءلة المجتمعية وتطبيقاتها العملية خلال عام ٢٠١٥م في المديرية المستهدفة بمحافظة إب بإيجاد آلية لاختيار لجان المساءلة من خلال إعداد استمارة موضح فيها معايير الاختيار ونشرها عبر صفحة الفيس وموقع التنوير، لتصل إلى أكبر عدد من الشباب والنساء لإتاحة الفرصة لهم في المشاركة. وعلى ضوء ذلك ووفق المعايير المعدة مسبقاً تم اختيار المستهدفين في ٣ مديريات هي: جبلة والظهار والمشنة.

خلال العامين ٢٠١٦م و٢٠١٧م وفي بقية المديرية المستهدفة اعتمدت مؤسسة التنوير على التنسيق المسبق مع الصندوق الاجتماعي للتنمية، واعتماد اللجان التنموية التي شكلها برنامج التمكين من أجل التنمية المحلية (التابع للصندوق)، كونها لجان تم اختيارها بطريقة الانتخابات، وحازت على ثقة المجتمع، ومن خلال تلك اللجان تم اختيار الأعضاء المشاركين في المساءلة المجتمعية.

الأنشطة المنفذة في إطار برنامج المساءلة المجتمعية:

بعد إنشاء شبكات ولجان المساءلة المجتمعية على مستوى المديرية المختارة، تم تنفيذ العديد من الأنشطة ضمن البرامج المعدّة سلفاً في إطار خطة المساءلة المجتمعية للمؤسسة والتي شملت:

- تدريب عدد (١٢٠ مستفيداً) من النساء والشباب حول مفهوم المساءلة المجتمعية، وأدواتها وآلياتها.
- تشكيل عدد (٨) لجان مساءلة مجتمعية في مديريات (جبلة، الظهار، المشنة، الفقر، مذيخرة، العدين، ذي السفال) في محافظة إب.
- تدريب عدد (٦٠ مستفيداً) من النساء والشباب وإعدادهم كمدرّبين في المساءلة المجتمعية.
- إنجاز وثيقة آليات ومبادئ الرقابة الشعبية، مصادق عليها من قبل السلطة المحلية محافظة إب.
- تنفيذ عملية الرقابة والمساءلة المجتمعية من خلال القيام بالعديد من الزيارات

الميدانية للمكاتب الحكومية في المديرية التي تم استهدافها.

- إنشاء شبكة المساءلة المجتمعية على مستوى محافظة إب

النتائج المحققة:

١- الروح العالية والتقبل الكبير للأنشطة التطوعية في المجتمعات المحلية وبالأخص من فئة الشباب والنساء، والتي انعكست في حماس المشاركين ومشاركتهم الجادة والفاعلة في أنشطة المشروع على الرغم من ظروف الحرب التي تعيشها البلاد.

٢- الاستجابة المستمرة من قبل السلطات المحلية وتعاونها العالي مع أنشطة الشباب التطوعية وتسهيل مهامه مع المكاتب المعنية، من خلال حضور السلطة المحلية لمعظم أنشطة الشباب، وموافقتها على وثيقة مبادئ وأسس الرقابة الشعبية وتعميدها، واستمرارها بتسهيل أعمال اللجان، وتعاونها المستمر في إنشاء لجان المساءلة.

٣- حل العديد من المشاكل التي كانت قائمة في المديرية، مثل نقل النازحين من عدد من المدارس في مدينة إب إلى المجمع الخاص بالنازحين في منطقة السحول وإلزام وكلاء توزيع الغاز بعدم التوزيع إلا بحضور مندوب الأهالي المختار منهم وبتكليف من مكتب الصناعة والتجارة.

٤- تمكن لجان الرقابة من بناء علاقة جيدة مع السلطات المحلية ومساندة السلطات في إيجاد الحلول.

التحديات:

على الرغم من النتائج الجيدة التي حققها مشروع المساءلة المجتمعية بمحافظة إب، إلا أن هناك عدد من التحديات العامة التي أثرت على تنفيذ الأنشطة ومستوى إنجازها، وأهم تلك التحديات:

- ظروف الحرب التي تعيشها اليمن في الوقت الراهن وما رافقها من نقص في كميات السلع والخدمات الأساسية وأهمها الوقود اللازم لاستمرار النشاط الاقتصادي والاجتماعي وتزايد حالات النزوح والتي أثرت بصورة كبيرة على حياة المواطنين وحدثت من قدرة المؤسسات والمبادرات على التنقل بحرية وسهولة بين المحافظات والمديرية المختلفة.

- إشكاليات التمويل وتأخر وصول الدفعات المالية من قبل الممولين للمشروع، الأمر الذي أثر على تنفيذ الأنشطة من حيث التوقيت والمناطق المستهدفة.
- وجود بعض التعقيدات الحكومية على المستوى المركزي للمحافظة والمتمثلة بالزام المنظمات بأخذ الموافقة منها قبل تنفيذ أي أنشطة، وبالتالي التأخير في العديد من الأنشطة وصعوبة التنسيق مع السلطة المحلية.

٣-٢-١-٤ مبادرة المجلس اليمني للشفافية في الصناعات الاستخراجية:

تم إنشاء المجلس اليمني للشفافية في الصناعات الاستخراجية عقب موافقة المبادرة العالمية للشفافية في الصناعات الاستخراجية على انضمام اليمن إلى المبادرة في سبتمبر ٢٠٠٧م كأحد مكونات الحكم الجيد (الرشيد) ضمن الإجراءات التي تضمنتها الاستراتيجية الوطنية للإصلاحات والمنفذة من الحكومة اليمنية خلال الفترة ٢٠٠٦م - ٢٠٠٨م والرامية إلى تعزيز مبدأ الشفافية لدى الحكومة اليمنية وبما يقوي موقف اليمن أمام الدول والمنظمات المانحة في توجيهها نحو ترسيخ الشفافية كأحد دعائم الحكم الجيد وتهينة المناخ لزيادة الاستثمارات المباشرة محلياً وخارجياً^(٣٦). وتمّ تشكيل المجلس بشراكة حقيقية بين الحكومة والشركات النفطية ومنظمات المجتمع المدني وبواقع ٣ أعضاء لكل طرف، بالإضافة إلى عضوين يمثلان جهات رقابية (مجلس النواب، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد).

استهدف المجلس تنفيذ مضامين المبادرة العالمية للشفافية في الصناعات الاستخراجية في اليمن والرامية إلى تعزيز مبدأ الشفافية والنزاهة في الصناعات الاستخراجية، وإطلاع الجمهور على مدى حجم عوائد الثروات الاستخراجية المتمثلة في مدفوعات الشركات وإيرادات الحكومة من خلال تقارير الإفصاح، فضلاً عن تحقيق مبدأ الرقابة المشتركة من قبل الأطراف المكونة للمجلس.

أنيط بالمجلس تنفيذ مجموعة من المهام والاختصاصات، أبرزها: رفع مستوى الوعي للجمهور حول أهمية مبادرة الشفافية والقضايا المرتبطة بها، والإشراف على تنفيذ عملية المراجعة والمطابقة للعوائد المالية والعينية في قطاع النفط والغاز وفقاً للمعايير المعمول بها عالمياً، فضلاً عن النشر المنتظم لتقارير الإفصاح لقطاع واسع من الناس

(٣٦) القرار الجمهوري رقم (١٥٥) لسنة ٢٠١٢م بشأن إنشاء وتنظيم المجلس اليمني للشفافية في الصناعات الاستخراجية، المادة الثانية.

باستخدام مختلف الوسائل التي يسهل على الناس الوصول إليها وبشكل واسع ومفهوم لكل العوائد أو الإيرادات المدفوعة من الشركات والمستلمة من قبل الحكومة اليمنية. خلال الفترة ٢٠٠٨م - ٢٠١٤م وتنفيذاً للالتزامات المنصوص عليها في المبادرة العالمية للشفافية في الصناعات الاستخراجية وأهمها ضمان الشفافية والمصادقية في مدفوعات ومقبوضات قطاع الصناعات الاستخراجية في اليمن قدمت اليمن ٣ تقارير للمطابقة الأول في أكتوبر ٢٠١١م والثاني في يونيو ٢٠١٣م والثالث في إبريل ٢٠١٤م، وتستهدف هذه التقارير ضمان الشفافية والمصادقية في قطاع الصناعات الاستخراجية، كما تم تنفيذ حملات ترويجية لتقارير الإفصاح والمطابقة استخدمت العديد من الوسائل الإعلامية والترويجية مثل الإذاعة والتلفزيون والصحف والبروشورات واللوحات الإعلانية، إلى جانب الندوات التعريفية وحلقات التدشين للتقارير.

وعلى الرغم من أهمية هذه التجربة خاصة وأنها تتعلق بقطاع حيوي وهام بالنسبة لليمن (النفط والغاز)، إلا أنّ هناك عدد من التحديات التي رافقت التجربة وأسهمت في محدودية النتائج المرجوة منها وأهمها:

١. محدودية الموارد المالية التي أتاحت للمبادرة لتنفيذ مهامها واقتصار تمويلها على منحة من البنك الدولي تكفلت بالتكاليف الخارجية مثل الاستشارات وأجور الشركات المنفذة للمبادرة (معدة التقارير)، ولم تساهم الحكومة اليمنية إلا بموارد محدودة جداً، الأمر الذي انعكس في ضعف حافزية وجدية القائمين على المبادرة وتباطؤ عملهم.

٢. ضعف صوت المجتمع المدني مقابل صوت الشركات النفطية والحكومة وقد تجلّى ذلك في أن عملية الإفصاح والمطابقة كانت محدودة جداً وشملت القيم الكلية لتدفق الإيرادات بين الشركات النفطية والحكومة ولم تتضمن أي عمليات تدقيق تفصيلية أو الدخول في تدقيق البنود التي تمثل مرتعاً لعمليات الفساد مثل النفقات التشغيلية للشركات (نفط الكلفة) أو الإنفاق الحكومي للموارد النفطية.

٣. اقتصرت عمليات النشر والترويج والتعريف بتقارير الشفافية على فترة تدشين التقارير بمعنى أنها عملية موسمية مؤقتة وليست دائمة ويتضح ذلك من عدم وجود موقع الكتروني للمجلس اليمني للشفافية في الصناعات الاستخراجية يمكن من خلاله

نشر التقارير والبيانات الخاصة بهذا الموضوع.

وبناءً عليه، يمكن القول أنه يمكن الارتقاء بهذه التجربة مستقبلاً إذا توفرت مجموعة من الظروف أو المتطلبات الأساسية اللازمة للتغلب على التحديات السابقة وأهمها:

• توفر موازنة حكومية سنوية كافية لتنفيذ أنشطة مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية بصورة كافية.

• أهمية بناء الثقة بين مكونات المجلس وبالأخص بين ممثلي الشركات النفطية وممثلي المجتمع المدني من خلال جلسات النقاش الجانبية وورش العمل التوعوية والتركيز على عدم شخصنة القضايا الحساسة محل الخلاف.

• زيادة إشراك ممثلي المجتمع المدني كونهم يعبرون عن صوت المواطن مقابل صوت الشركاء في قطاع النفط (الحكومة والشركات) ويتطلب ذلك تعديل قانون إنشاء المجلس اليمني للشفافية في الصناعات الاستخراجية.

٢-٢-٣ التجارب الدولية لتعزيز المساءلة المجتمعية

شهدت العديد من البلدان خلال الثلاثة العقود الأخيرة تحولات معتبرة تجلت أبرز ملامحها في التحول من النظم الديكتاتورية إلى نظم ديمقراطية تتسع فيها خيارات المواطنين وحررياتهم وتزايد مشاركتهم النشطة في الشؤون العامة، فضلاً عن وجود مجتمع مدني نشط وفعال يساهم بفعالية في بناء السياسات العامة ومراقبة تنفيذها، إلى جانب إعلام حر يقف إلى جانب تطلعات المواطنين ويسهم في عملية النقد البناء للسياسات العامة ويفضح ممارسات الفساد الحاصلة في المؤسسات العامة والخاصة. ومن أهم التجارب الإصلاحية التي أسهمت في ترسيخ مفهوم الحكم الرشيد وتعزيز المساءلة المجتمعية في بلدانها التجارب الآتية:

١-٢-٢-٣ التجربة الإندونيسية^(٣٧) :

على الرغم من الموارد والثروات الطبيعية والبشرية الهائلة التي تمتلكها إندونيسيا، إلا أنها كانت وحتى العام ١٩٩٧م ضمن مجموعة الدول النامية، ويرجع ذلك إلى طبيعة النظام الديكتاتوري المتمثل في شخص الرئيس سوهارتو والذي حكم البلاد حوالي ٣٢

عاما بالمركزية الشديدة والسلطوية وسيطرة الحزب الحاكم على مقدرات البلاد الأساسية والهامة.

سلطت الأزمة المالية التي ضربت منطقة جنوب شرق آسيا ١٩٩٧م الضوء على أبرز الجوانب السلبية ونقاط الضعف في بنیان الدولة وعجلت بسقوط الرئيس سوهارتو والدخول في مرحلة تحول ديمقراطي شامل أسهمت وبصورة كبيرة في نشوء بيئة سياسية جديدة أكثر ديمقراطية وانفتاحاً ومشاركة من قبل المؤسسات الإعلامية ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات النقابية والعمالية.

أسهمت الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي تبنتها الحكومات المتعاقبة، فضلاً عن تواجد منظمات المجتمع المدني في أغلب المناطق والمقاطعات، وتزايد نشاط هذه المنظمات في تعزيز استجابة الحكومة المركزية والمحليات لاحتياجات المجتمع وخضوعها للمساءلة المجتمعية، مع وجود تفاوت من حكومة إلى أخرى ومن مقاطعة إلى أخرى بحسب توجهات القائمين على هذه الحكومات وجدية الحكومات في محاربة الفساد وتعزيز النزاهة والمساءلة، ويمكن تلخيص أهم الإصلاحات التي تم تبنيها خلال مرحلة التحول في الآتي:

- تعزيز الثقة بين المكونات السياسية والأحزاب والجماعات المختلفة من خلال الإفراج عن كافة السجناء السياسيين وإتاحة الفرصة للجميع في المشاركة في عملية التنمية في الفترة اللاحقة.

- تعزيز دور وسائل الإعلام وجعلها إحدى أدوات التغيير والبناء الجديدة من خلال إلغاء الرقابة الحكومية على وسائل الإعلام وإزالة القيود على حرية التعبير، الأمر الذي أتاح لوسائل الإعلام المختلفة قيامها بدور رقابي كبير على أداء المؤسسات الحكومية من خلال إبرازها للقضايا العامة وتوعية المواطنين بحقوقهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية وبالتالي تعزيز مبدأ المساءلة المجتمعية في المجتمع.

- حشد الجهد الشعبي إلى جانب الجهد الرسمي في عملية البناء والتنمية من خلال إزالة القيود المفروضة على حرية إنشاء وتكوين منظمات المجتمع المدني والنقابات والأحزاب السياسية، الأمر الذي أسهم في توسع وانتشار هذه المنظمات وتزايد دورها الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع سواءً من خلال مشاركتها في بناء السياسات

العامّة أو تقديم الخدمات للمجتمع أو الرقابة على مستوى تقديم المؤسسات الحكومية للخدمات وصولاً إلى أن مثّلت إحدى القنوات الرئيسية للمساعدات الدولية التي تلقتها إندونيسيا وسدت في كثير من الأحيان الفراغ الذي كانت تتركه الحكومة في بعض القطاعات أو المناطق الجغرافية.

استندت التجربة الإصلاحية في إندونيسيا إلى مجموعة من المبادئ والأسس العامّة الداعمة لبناء منظومة الحكم الرشيد وتعزيز مكوناته المتمثلة في الشفافية والنزاهة والمساءلة والتنمية، وأهمها:

- تعزيز الديمقراطية وانتظام العملية الانتخابية وبصورة مكنت من إرساء دعائم الحكم الرشيد في المؤسسات العامّة.

- حرية الوصول إلى المعلومات والمكفولة بقوانين وتشريعات واضحة، وتوفير العديد من المنابر للرقابة الشعبية وتوصيل صوت المواطن مثل ديوان المظالم.

- حرية الصحافة والإعلام.

- وجود مجتمع مدني قوي وناشط ومشارك بفعالية في الحياة العامّة.

- وجود جمهور متفاعل ويتميز بالمشاركة الفعالة سواءً على المستوى السياسي، أو على مستوى الحياة العامّة.

الجدير بالذكر أن هناك العديد من المبادرات والأدوات التي تم استخدامها في إندونيسيا لتعزيز المساءلة المجتمعية إلا أن أبرزها كانت تلك المتعلقة بتعزيز الحوار مع الحكومات المحلية بشأن التشريعات المحلية والبرامج التنموية وتشجيع التغيير الاجتماعي وزيادة إشراك النساء والفئات المهمشة في عمليات التنمية، إلى جانب تقديم خدمات البنى التحتية اللازمة للمجتمعات المحلية لتمكينها من تحقيق التنمية والخروج من دائرة الفقر.

ومع كل هذه النجاحات التي تحققت لإندونيسيا خلال العقدين الماضيين، إلا أنه لا زال هناك العديد من الصعوبات والتحديات التي تعترض مسار المساءلة المجتمعية في بعض الأحيان وعلى رأس تلك التحديات الفساد السياسي إلى جانب الممارسات العملية للعديد من السياسيين ورجال الدولة واستمرار البيروقراطية والروتين في العديد من

المؤسسات الحكومية.

٣-٢-٢-٢ تجربة المجالس المحلية الشبابية في فلسطين (٣٨) :

تم تنفيذ المشروع من قبل منتدى (شارك الشبابي) في فلسطين، وتقوم فكرة المشروع على بناء محاكاة تركيبية لأعمال الهيئات المحلية في أربع مناطق فلسطينية هي : أريحا؛ النصيرات؛ غزة؛ وقلقيلية، حيث تم تشكيل مجالس محلية شبابية من خلال عملية انتخابية شارك فيها عشرات الآلاف من الشباب في المناطق المستهدفة، وقد سعى منتدى شارك إلى ربط مبادرات المجالس الشبابية بالهيئات المحلية وفتح قنوات يستطيع من خلالها الشباب ممارسة الرقابة والمساءلة على أعمال الهيئات المحلية باعتبار أن قدرة المواطن أو المستفيد على التأثير في السياسات والبرامج التي تمس حياتهم وتؤثر في مستقبلهم إحدى أهم المشاركات الفاعلة.

ارتكزت التجربة على قاعدتين أساسيتين؛ الأولى بناء جسور الثقة بين الهيئات المحلية والمجتمع الذي تمثله باعتبار أن أي عملية مساءلة يمارسها المجتمع هي أساساً تقويم ودعم لعمل الهيئات المحلية لا تدخلاً في مهامها، وبما يسهم في إنجاح عمل الهيئات المحلية وتعزيز شرعيتها، أما القاعدة الثانية فتقوم على تعزيز الثقة بين الشباب والمجتمع نفسه، بمعنى أن يقوم الشباب بمبادرات تعزز ثقة المجتمع بقدرتهم على خوض التجربة وتمثيلهم للمجتمع والتعبير عنه.

استخدم المشروع العديد من أدوات المساءلة المجتمعية وذلك لتعزيز العلاقة مع المجتمع من ناحية ومن ناحية أخرى تعزيز العلاقة مع الهيئات المحلية وشملت تلك الأدوات كلا من: الاجتماعات؛ الزيارات الميدانية؛ توزيع بطاقات تحديد الاحتياجات على الأهالي، وسارت العملية وفقاً للخطوات التالية:

- توزيع بطاقات تحديد الاحتياجات على الأهالي وتعبئتها من قبلهم بحسب رؤيتهم للاحتياجات في مناطقهم.
- تفرغ البطاقات من قبل المجالس الشبابية وتحديد القضايا الملحة للأهالي وأكثرها أولوية.

- الدعوة لاجتماع عام يجمع أهالي المنطقة ومسؤولي الهيئات المحلية ومناقشة القضايا التي شملتها البطاقات والأولويات التي تم تحديدها.
- اختيار قضية واحدة كأولوية متفق عليها بين الأهالي والهيئات المحلية لتكون مجالاً لعمل الهيئات المحلية يمكن تطبيق مبدأ المساءلة المجتمعية عليها، ومن التجارب العملية التي تم تطبيقها، تجربة لجان الأحياء لتحسين النظافة في مدينة أريحا. فبعد تحديد مشكلة النظافة كأولوية في هذه المدينة من قبل الأهالي والسلطات المحلية تم تشكيل ١٦ لجنة حي بحيث تقوم تلك اللجان بتحمل مسؤوليات تجاه مناطقها ودعم السلطات المحلية، من جانبها قامت السلطات المحلية بتحفيز المنافسة فيما بين اللجان وتنظيم مسابقة أجمل حي وقد عملت اللجان والسلطات المحلية على تنفيذ الخطط الموضوعة كل بحسب دوره وإمكانياته وعقد اجتماعات المتابعة الدورية وصولاً لتحقيق النتائج المرجوة.
- قيام الشباب والمجتمع المحلي والهيئات المحلية بتنفيذ الخطط الموضوعة لتلك الأولويات كل حسب دوره وإمكانياته، وتم عقد اجتماعات لمتابعة التنفيذ وصولاً لتحقيق النتائج المرجوة.

قصة نجاح

في إحدى المحافظات الفلسطينية تقدم مواطن لأمان بطلب المساعدة في كيفية إيصال شكاواه إلى المسؤولين، بخصوص قيام مسؤول وآخرون بالبناء متعدين على أرض عامة ألحق ضرراً بالبنية التحتية وإمدادات المياه والشارع العام، حيث قام مركز المناصرة والإرشاد القانوني في أمان بالمساعدة بإيصال شكوى المواطن للمحافظ ومتابعتها، وقد شكل المحافظ لجنة خاصة ضمت الأطراف ذات العلاقة لدراسة الشكاوى المقدمة بهذا الخصوص وتقييم هذا التعدي، وتم التوصل إلى اتفاق بإزالة كافة التعديات الموجودة.

وعلى الرغم من بساطة الفكرة ومحدودية التجربة التي تم تطبيقها من قبل منتدى شارك الشبابي، إلا أنها قد بينت لنا مجموعة من الدروس التي يمكن الاستفادة منها في أعمال مشابهة، وأهم هذه الدروس ما يلي:

- أهمية بناء الثقة بين الشباب ومحيطهم المجتمعي من جهة وبين المؤسسات والمجالس المحلية التنفيذية من جهة أخرى.
- تعزيز المسؤولية الجماعية عن العمل العام، وتعزيز الملكية العامة للأفكار والمبادرات وقصص النجاح والإنجاز.
- التراكمية والتدرج في العمل بانسجام مع الأهداف الجزئية والأهداف العامة للمبادرات.
- المساءلة المجتمعية ليست علاقة توتر واضطراب بين الناس والمؤسسات، بل علاقة بناء وتكامل وتقويم.

٣-٢-٢-٣ تجربة بورتو الجيري بالبرازيل (الإعداد المشترك للميزانية)^(٣٩):

جاءت المبادرة من قبل حزب العمال البرازيلي عقب فوزه في الانتخابات المحلية في عدد من المدن البرازيلية عام ١٩٨٩م ومنها بلدية سان بولو، وقد قامت المبادرة على إشراك مجموعة كبيرة من المواطنين في إعداد الميزانية الحكومية لمدينة بورتو الجيري كنموذج أولي للتجربة بهدف تقديم ممارسة حقيقية وفعالة لمشاركة المواطنين في إدارة الموارد المالية وبصورة ديمقراطية.

تم تنفيذ المبادرة من خلال تشكيل عدد من الجمعيات داخل المجتمع تتولى تقييم البرنامج الاستثماري العام للمدينة خلال السنة الماضية ومناقشة مقترحات الاستثمار للسنة الجديدة، بحيث تتولى الجمعيات تجميع الطلبات التي خرجت بها المناقشات التي نظمتها هذه الجمعيات في القطاعات الرئيسية في المدينة هي: النقل؛ التعليم؛ الترفيهية؛ الثقافة؛ الصحة؛ والرعاية الاجتماعية؛ التنمية الاقتصادية والضرائب؛ التنمية الحضرية وتنظيم المدن.

تولى مجلس مشترك يتكون من المندوبين المنتخبين من قبل الاتحادات البلدية

والجمعيات والحكومة المحلية عملية التقييم للطلبات المقدمة من قبل الجمعيات من خلال تنظيم لقاءات تشاورية في ضوء عدد من المعايير ذات العلاقة بحاجة المجتمعات المحلية وسهولة الوصول إلى مناطق الخدمات وعدد السكان في المنطقة المستهدفة، ومن ثم تخصيص الموارد للأولويات التي يمكن تنفيذها وفق الموازنة المالية المتاحة، كما يتولى المجلس مراقبة مستوى تنفيذ الموازنة المحلية بالتعاون مع السلطات الحكومية ذات العلاقة.

بعد تطبيق المبادرة للفترة ١٩٨٩م - ١٩٩٦م شهدت مدينة بورتو الجيري تحولات تنموية مذهلة، حيث ارتفعت نسبة السكان المستفيدين من المياه في المدينة من ٨٠٪ إلى ٩٨٪، وعدد الأسر الحاصلة على خدمة الصرف الصحي من ٤٦٪ إلى ٨٥٪، وبلغ متوسط الطرق التي يتم تمهيدها في المناطق الفقيرة حوالي ٣٠ كم سنوياً، كما تزايدت العائدات الضريبية بحوالي ٥٠٪.

ساهمت هذه المبادرة في تعزيز المساءلة المجتمعية وزيادة الثقة بالسلطات المحلية وإضفاء الشرعية على قراراتها، كما قدمت نموذجاً أكثر مدنية وأقل فوضوية لحل النزاعات معتمدةً على الحوار والمفاوضات.

الدروس المستفادة من تجارب المساءلة المجتمعية:

من خلال دراسة تجارب المساءلة المجتمعية التي نفذت في اليمن أو التجارب الخارجية يمكن الخروج بعدد من الدروس المستفادة والتي يمكن أن تكون بمثابة التوصيات عند الشروع في تنفيذ أي مشاريع متعلقة بموضوع المساءلة المجتمعية سواءً في اليمن أو في أي مكان آخر في العالم، وأهم هذه الدروس هي:

- أهمية العمل مع السلطات المحلية بدلاً من السلطات المركزية، كون السلطات المحلية هي المعنية بتقديم الخدمات للمواطنين وبصورة مباشرة.
- أهمية تطمين مقدمي الخدمات مسبقاً من المخاوف المتعلقة بالكشفة وشخصنة الفساد.
- التركيز على أساليب التشاور المجتمعي بين السلطات المحلية والمستفيدين سواءً كأفراد أو منظمات باعتبارها أداة هامة لبناء الثقة بين الطرفين وزيادة شرعية

القرارات التي تتخذها السلطات الحكومية من جهة ومن جهة أخرى لتشجيع الديمقراطية المحلية وتعليم المجتمعات كيفية الحصول على حقوقهم بوسائل ديمقراطية.

• أهمية دور منظمات المجتمع المدني كوسيط بين السلطات الحكومية والمواطنين يمكن من خلالها تعبئة الجهود الشعبية وحشد الموارد لتقديم الخدمات العامة وتحسين جودتها ووصولها إلى المناطق المهمشة والنائية وتعزيز الوعي المجتمعي بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية.

٣-٢-٣ التحديات التي تعترض المساءلة الاجتماعية في اليمن

من خلال تحليل الدراسات والتقارير السابقة التي تناولت موضوع الشفافية والمساءلة في اليمن، إلى جانب نتائج الاستبيان والمقابلات التي أجراها فريق الدراسة مع عدد من الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، فضلاً عن مخرجات الحلقات البؤرية التي تم تنفيذها خلال إعداد الدراسة، يمكن القول أن هناك مجموعة من التحديات والمعوقات التي تواجه تطبيق المساءلة المجتمعية في اليمن بصورة واسعة على الرغم من وجود العديد من التجارب الناجحة التي قامت بها الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني بصورة مشتركة، ويمكن إبراز أهم التحديات في الآتي:

١-٣-٢-٣ التحديات العامة:

تتمثل في مجموعة التحديات التي أفرزها المحيط السياسي والاجتماعي والثقافي السائد في اليمن وأهمها:

• ضعف الاستقرار السياسي وهشاشة الأوضاع الأمنية الناتجة عن محدودية التواجد الأمني في المحافظات والمدن، فضلاً عن مرور اليمن بجولات متعددة من الصراعات السياسية والحروب الداخلية خلال العقود الماضية وحتى يومنا هذا، الأمر الذي أعاق أعمال المساءلة التي تنفذها العديد من منظمات المجتمع المدني، فضلاً عن أنه أوجد نوعاً من الحساسية المفرطة تجاه محاولات المساءلة المجتمعية ومكافحة الفساد واعتبارها نوعاً من المماحكات السياسية أو التدخلات المشبوهة.

• ضعف البيئة المواطنة لتعزيز مشاركة المواطنين في الحياة العامة نتيجة لغياب أدوات الديمقراطية الحقيقية والفعالة وحرية التعبير وما تمثله هذه الأدوات من ضمانات

لتعزيز دور المواطن في عملية المساءلة.

- ضعف الالتزام السياسي من قبل السلطات الحاكمة في تحديد رؤيتها المستقبلية وتخطبها في تحديد أولويات الإصلاح والتنمية (خطط واستراتيجيات قطاعية، برامج إصلاحات، برامج انتخابات، أولويات)، الأمر الذي صعب على المواطنين ومنظمات المجتمع المدني متابعة وتقييم تلك الرؤى ومساءلة القائمين على تنفيذها.
- تعدد الولاءات الاجتماعية (حزبية، مناطقية، مهنية ونقابية) وضعف الولاء الوطني.

٢-٣-٢-٣ تحديات الممارسات الحكومية:

- تتمثل في التحديات المتعلقة بالتعامل مع الأجهزة والمؤسسات الحكومية المختلفة، وما ينشأ عن ذلك التعامل من اختلالات تؤثر على جوانب النزاهة والمساءلة، وأهمها:
- نمط الحكم السائد القائم على المركزية وشكلية السلطات المحلية ومحدودية أدوارها التنموية والمجتمعية، الأمر الذي انعكس في محدودية قدرة المواطنين (وبالأخص في المناطق البعيدة عن مراكز المحافظات والمديريات) على مساءلة الجهات الحكومية.
 - ضعف الثقة في الأجهزة الحكومية وسلطات الدولة نتيجة غياب القوانين والتشريعات الملزمة بتعزيز الشفافية والمساءلة، فضلاً عن فساد القضاء وتحويل إجراءاته وتراخي تطبيق قوانين العقوبات.
 - تغليب العلاقات الشخصية على الرسمية بين مسؤولي الأجهزة التنفيذية والقضائية والمحاسبية.
 - ضعف كفاءة أنظمة المعلومات وصعوبة الحصول عليها وشيوع ثقافة سرية واحتكار المعلومات ومحدودية البرامج التدريبية الخاصة بالشفافية والمساءلة.
 - شيوع ظواهر الفساد المالي والإداري في معظم مؤسسات الدولة وبالتالي ضعف قابلية مؤسسات الدولة لمبدأ المساءلة المجتمعية.
 - محدودية تجاوب السلطات المحلية مع قضايا المساءلة المجتمعية نتيجة لمحدودية القدرات والصلاحيات التي تمتلكها.

٣-٢-٣ تحديات القدرات المجتمعية:

ترتبط هذه التحديات بقدرات وإمكانيات أصحاب المصلحة غير الحكوميين والمتمثلين في منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المختلفة والمواطنين، وأهم هذه التحديات الآتي:

- تدني الوعي المجتمعي بالحقوق التي كفلها الدستور والقانون والمواثيق الدولية للمواطنين والخاصة بمحاسبة ومساءلة السلطات الحكومية على أدائها العام وضمن الحصول على خدمات تلبي احتياجاتهم، خصوصاً في ظل ارتفاع معدلات الأمية في المجتمع والتي تصل إلى (٤١٪)^(٤٠)، ومحدودية الاستفادة من تقنية المعلومات والاتصالات.

- تغليب المصالح الشخصية الضيقة سواءً للأفراد أو المنظمات على حساب الأهداف الأساسية للمساءلة وبالتالي إضعافها.

- معاناة مؤسسات المجتمع المدني (نقابات، ومنظمات، وجمعيات)، من محاولات تهميشها وإضعافها والسيطرة عليها بغرض تحويلها إلى مطية لتنفيذ أغراض السلطة الحاكمة والأحزاب، بما يحرفها عن الأهداف التي أنشئت من أجلها.

- ضعف القدرات للأفراد والمؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني.

- الدور الضعيف لوسائل الإعلام الرسمي وغير الرسمي، والسيطرة عليها وتسخيرها لمصلحة الحاكم أو المعارضة، وعدم السماح بتداول الآراء الأخرى وهموم الناس ومشاكلهم، وإظهار الاختلالات وبواطن الفساد المنتشرة، وتوعية المواطنين بمصالحهم وحقوقهم وواجباتهم.

الفصل الرابع

٤-١ التوصيات والنتائج

٤-٢ المراجع

٤-١ النتائج والتوصيات

استهدفت الدراسة تقديم تشخيص متكامل لواقع المساءلة المجتمعية في اليمن بما يساعد الحكومة والفاعلين في مجال المساءلة المجتمعية على تصميم مشاريع وأنشطة مناسبة تسهم في تعزيز واقع المساءلة المجتمعية، ويعزز تجويد الخدمات العامة والثقة بين المواطن والحكومة، والحد من الممارسات غير الرشيدة واستئثار الفساد، وفي سبيل تحقيق ذلك الهدف اتبعت الدراسة منهجية مركبة لجمع البيانات من عينات أو مجموعات من المستفيدين والمعنيين، من خلال بناء وتصميم أدوات جمع بيانات كالاستبيان والمقابلات إلى جانب التحليل الوصفي (المكتبي) المسترشد بمنهجيات وأساليب وأدوات التحليل العلمي، وخرجت الدراسة بعدد من النتائج والتوصيات.

٤-١-٢ نتائج الدراسة:

توصلت الدراسة إلى العديد من الاستنتاجات المتعلقة بتساؤلات وأهداف الدراسة، وذلك على النحو التالي:

١. أنّ إنفاذ المنظومة التشريعية اليمنية لا يتوافق مع نصوصها فهناك فجوة واسعة بين نصوص التشريعات وتطبيقها على الواقع.
٢. عدم وجود معرفة كافية بالتشريعات اليمنية ذات العلاقة بالشفافية والمساءلة كقانون (حق الحصول على المعلومات)، والقصور في تحويل هذه القوانين من صياغة نظرية إلى تطبيق وممارسة عملية.
٣. أنّ أغلب الجهات الحكومية لا تتضمن في قوانين إنشائها أو لوائحها التنفيذية أية نصوص أو مواد تتعلق بمبدأ المساءلة المجتمعية باستثناء بعض الجهات التي تم إنشاؤها خلال السنوات الأخيرة لأغراض الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد مثل (الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات)، و(الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد).
٤. في جانب الالتزام الحكومي بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة أظهرت الدراسة أنّ هناك مشاركات محدودة للمواطنين والمستفيدين عبر منظمات المجتمع المدني في وضع السياسات العامة للجهات الحكومية، وتكاد تنعدم عند وضع موازاناتها أو متابعة تنفيذها مع أنّ الجهات الحكومية لديها أنظمة أرشفة يدوية وإلكترونية تحفظ سجلاتها

وبياناتها بصورة واضحة وسهلة تتيح لها استرجاع بياناتها وسجلاتها بسهولة، وتسمح للباحثين ووسائل الإعلام بالاطلاع عليها.

٥. على الرغم من امتلاك الجهات الحكومية آليات محددة لرفع التظلمات والشكاوى من قبل المتعاملين والمواطنين في أغلب الجهات الحكومية، إلا أنّ هناك اختلالات كبيرة في التزام القطاع الحكومي بتطبيق مبدأي الشفافية والمساءلة، وهناك فجوة كبيرة بين تطلعات الجمهور وسياسات الجهات الحكومية أدى إلى ضعف ثقة المواطنين بالأداء الحكومي.

٦. أغلب الجهات الحكومية لا تمتلك أدلة إرشادية خاصة بها تسهل إجراءات التعامل معها من قبل المستفيدين، وتتيح المعلومات المتعلقة بوظائفها وخدماتها بوضوح، بل تكتفي بتقديم الخدمة من خلال وحدات خدمة الجمهور، أو من خلال بروتوكولات تعريفية بالمؤسسة.

٧. أغلب منظمات المجتمع المدني لديها أهداف وبنود خاصة بالمشاركة والمساءلة العامة في أنظمتها الداخلية، وتمتلك لوائح وأنظمة داخلية تنظم عملها، إلا أنّها في الوقت نفسه لا تتيح تلك اللوائح والأنظمة للجمهور، في حين تتيح لفريق المنظمة، أو الجمهور الاطلاع على موازاناتها وأنشطتها، وأنّها تمتلك مواقع إلكترونية تحتوي على معلومات شفافة عن أنشطتها ومواردها ونفقاتها.

٨. أنّ هناك معرفة جيدة بمبدأ المساءلة المجتمعية وأهمية مشاركة المواطنين في تحسين جودة الخدمات العامة ووجوب استجابة مؤسسات الدولة لمطالب المواطنين بمساءلتها، وهو أمرٌ يعزز من فرص البناء عليه، وتوسيعه مستقبلاً رغم ضعف الجانب التطبيقي لممارسة حق المساءلة سواءً على مستوى الأفراد أو المنظمات، وكشفت عن وعي كبيرٍ من قبل المواطنين بحقوقهم التي يجب أن توفرها الحكومة، وإنّ كانت تلك المعرفة تختلف من محافظةٍ إلى أخرى، حيث تصدرت محافظات (عدن - إب- الحديدة) المعرفة بمبدأ الشفافية والمساءلة على عكس أمانة العاصمة والتي جاءت في المرتبة الأخيرة من حيث المعرفة بمبدأ الشفافية والمساءلة.

٩. في جانب الممارسة العملية للمساءلة المجتمعية هناك تقارب من حيث بناء القدرات (الدورات التدريبية) فيما بين المحافظات مع اختلافٍ في الأنشطة التطبيقية لمبدأ

المساءلة وفي أنشطة مكافحة الفساد، والمطالبة بالحقوق من الجهات الحكومية، حيث تركزت غالبية المنظمات والمبادرات التي تعمل في مجال المساءلة في محافظات (عدن، إب، ومأرب) وتناقصت في بقية المحافظات لتصل حدها الأدنى في أمانة العاصمة.

١٠. وجود حس مدني مرتفع لدى المواطنين بأهمية استخدام الأدوات السلمية، وأدوات المساءلة المجتمعية في التعبير عن حقهم في تحسين الخدمات العامة مثل اللجوء للقضاء، واستخدام وسائل الإعلام، وإبلاغ الجهات المختصة، والمظاهرات والاعتصامات والإضراب.

١١. هناك ارتفاعٌ مخيفٌ لأنماط الفساد الإداري في القطاعات الحكومية من وجهة نظر أفراد العينة، وأكثرها شيوعاً استغلال النفوذ لتحقيق المصالح الشخصية والحزبية، والوساطة والمحسوبية، والرشوة وأخذ العمولات مقابل صفقات عقود المشتريات الحكومية، والاعتداء على المال العام، وتعطيل سير العمل لأهداف شخصية، وتنفيذ مشاريع وهمية ونهب مخصصاتها، وتسهيل عمليات تهريب السلع الممنوعة، والتزوير. مع العلم أنّ ترتيب أنماط الفساد تلك تختلف من محافظة إلى أخرى.

١٢. هناك اتجاه عام لمستوى رضا متدني عن الخدمات المقدمة من قبل الحكومة، وكان أدنى مستوى رضا لخدمة الصرف الصحي.

١٣. أظهرت الدراسة أنّ أبرز أولويات الخدمات العامة لدى المواطن اليمني هي الأمن، ثم التعليم والصحة والمياه، وتأتي الكهرباء والطرق والصرف الصحي في آخر أولويات المواطن.

١٤. قدمت الدراسة نماذج عملية جيدة لممارسة المساءلة المجتمعية في اليمن كان لها أثر إيجابي في تحسين مستوى تقديم الخدمات العامة ومعالجة مشاكلها، ويمكن البناء على هذه التجارب والإفادة من خبرات الجهات التي قامت بها مستقبلاً.

٤-١-٢ توصيات الدراسة:

بناءً على النتائج التي توصلت إليها الدراسة، توصي الدراسة بالآتي:

١- ضرورة توفر إرادة وتوجهات سياسية ومجتمعية مؤمنة بأهمية المساءلة المجتمعية وداعمة لتجسيدها كواقع في الحياة، ويمكن الاستفادة من الشخصيات المجتمعية والقيادات المحلية الفاعلة والمؤثرة، إلى جانب تفعيل الأنظمة والتشريعات، ورفع مستوى الوعي بها، ووضع برامج تدريبية للموظفين حول المساءلة المجتمعية وأدواتها وكيفية التعامل معها.

٢- تكييف أنماط المساءلة المجتمعية وألفاظها وأدواتها المستخدمة بما يتناسب مع بيئة المجتمع اليمني وطبيعته، والاستفادة من أعرافه وتقاليده المطبقة والمتوائمة مع مبدأ المساءلة (البناء على أدوات المساءلة المجتمعية التي تأتي من البيئة اليمنية)، والاستفادة من تطبيق نماذج خارجية تتلاءم مع واقع واحتياجات المجتمع.

٣- التركيز على السلطات المحلية الدنيا بدلاً من السلطات المركزية، كون السلطات المحلية هي المعنية بتقديم الخدمات للمواطنين وبصورة مباشرة، مع أهمية تظمينهم مسبقاً من المخاوف المتعلقة بالمكاشفة وشخصنة الفساد.

٤- العمل على رفع مستوى وعي المواطنين حول المساءلة وأدواتها ومنافعها، وتدريبهم على كيفية التعامل مع المشاكل التي تواجههم، مع أهمية التعامل بحساسية مرتفعة مع المحاذير التي يمكن أن تتولد في المجتمع جراء الفهم الخاطئ لمبدأ المساءلة.

٥- إدماج مفاهيم المساءلة في المنهج المدرسي والبرامج الإعلامية والإرشادية.

٦- دعم منظمات المجتمع المدني، وتنسيق جهودها للعمل والخروج من دائرة الخوف، للعمل من أجل خدمة وتنمية المجتمع.

٧- إنشاء شبكة للمساءلة المجتمعية في اليمن تتكون من منظمات المجتمع المدني الفاعلة والمبادرات الشبابية والمجتمعية، وإنشاء موقع إلكتروني يجمع كل ما يتعلق بالمساءلة، ويتولى تشجيع المشاركات وإبراز التجارب الناجحة والإيجابية وحصر وتوجيه الجهود المتعلقة بها، ويكون وسيلة تواصل بين المواطنين والمؤسسات.

٨- التركيز على أدوات المساءلة المجتمعية القائمة على التشاركية مثل لجان الاستماع وتعميم التجارب الناجحة وجعلها حافزاً للآخرين للوصول إلى النتائج المرجوة لتحسين الخدمات العامة وتحسين بناء السياسات.

٤-٢ قائمة المراجع والمصادر:

١. دستور الجمهورية اليمنية.
٢. قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢م بشأن حق الحصول على المعلومات.
٣. قانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٠م بشأن الصحافة والمطبوعات.
٤. قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٠م بتعديل القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١م بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء وتعديلاته.
٥. قانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٩١م بشأن الأحزاب والتنظيمات السياسية.
٦. قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١م بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية.
٧. قانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٣م بشأن تنظيم المظاهرات والمسيرات.
٨. قانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦م بشأن مكافحة الفساد.
٩. قانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٢م بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.
١٠. قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧م بشأن المناقصات والمزايدات.
١١. القرار الجمهوري رقم (١٥٥) لسنة ٢٠١٢م بشأن إنشاء وتنظيم المجلس اليمني للشفافية في الصناعات الاستخراجية.
١٢. البنك الدولي، مساندة المساءلة المجتمعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، نوفمبر ٢٠١١م.
١٣. البنك الدولي، الدليل المرجعي للمساءلة، الفصل الثاني – www.worldbank.org/sac.
١٤. معهد البنك الدولي، المساءلة المجتمعية داخل القطاع العام ٢٠٠٥م.
١٥. منظمة الجمارك العالمية، دليل تنمية النزاهة ٢٠١٤م.

١٦. منظمة الشفافية الدولية، مؤشرات الفساد في عام ٢٠١٧م.
[https://www.transparency.org/news/feature/corruption_per
table#2017_ceptions_index](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_per_table#2017_ceptions_index)
١٧. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج المرحلي للاستقرار والتنمية ٢٠١٢ م - ٢٠١٤م.
١٨. الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي ٢٠١٣م.
١٩. الصندوق الاجتماعي للتنمية، ورقة عمل عن تطبيقات المساءلة المجتمعية ٢٠١٢م.
٢٠. المعهد الوطني للعلوم الإدارية، مدخل إلى الحكم الرشيد، الطبعة الأولى - فبراير ٢٠١٢م.
٢١. المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، التقرير الاستراتيجي اليمني ٢٠١٠م.
٢٢. مركز سبأ للدراسات الاستراتيجية، مجلة مدارات استراتيجية للربع الأول من ٢٠١١م.
٢٣. مركز حرية الفكر والتعبير، حرية تداول المعلومات دراسة قانونية، القاهرة، الطبعة ٢، ٢٠١٣م.
٢٤. مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، دليل المساءلة المجتمعية.
٢٥. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، الدليل التدريبي في المساءلة المجتمعية، ٢٠١٥م.
٢٦. تجمع لجان المرأة الوطني الأردني، منتدى المساءلة المجتمعية.
٢٧. مؤسسة التنوير للتنمية الاجتماعية، التقرير التراكمي لأنشطة المساءلة المجتمعية في محافظة إب خلال الفترة ٢٠١٥م-٢٠١٧م.
٢٨. منتدى شارك الشبابي ٢٠١٤م، المساءلة المجتمعية والمشاركة الشبابية (مشروع تعزيز دور الشباب في الرقابة العامة).
٢٩. أحمد علي الأحص، طريق أحزاب المعارضة اليمنية الشاق لتجديد نفسها، مجلة

مدارات استراتيجية، العددان ٧-٨، إبريل ٢٠١١م.

٣٠. جيني هيل وآخرون، اليمن: الفساد وهروب رأس المال، تقرير تشاتام هاوس، سبتمبر ٢٠١٣م. علي الصاوي، ماهية المساءلة والشفافية ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، مارس ٢٠٠٩م.

٣١. علي هزازي، حق الحصول على المعلومة في القوانين والتشريعات اليمنية النافذة، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر حق الوصول إلى المعلومات (٢٩ - ٣٠ ديسمبر ٢٠١١م).

٣٢. عمار حمود المقطري المحامي، التعبير في القانون اليمني.

٣٣. <https://www.mohamah.net/law>

٣٤. غمدان الدقمي، معوقات الحصول على المعلومات في اليمن. متوفر على <http://adenobserver.com/read-news>

٣٥. فارس بن علوش السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، رسالة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ٢٠١٠م.

٣٦. مراد العواضي، واقع منظومة المعلومات في بعض المؤسسات الحكومية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقدمة لحلقة نقاش حول واقع المعلومات في اليمن، ديسمبر ٢٠١٣م.

الملاحق

ملحق رقم (١)

استبيان واقع المساءلة المجتمعية في اليمن

أخي المستجيب.. أختي المستجيبة:

حرصاً منا على تعزيز حقكم في مساءلة الدولة، وكذلك معرفة ما ينبغي القيام به تجاه تعزيز المساءلة المجتمعية في اليمن، يتم إجراء هذه الدراسة، للتعرف على واقع المساءلة المجتمعية ومدى وعي المجتمع بها، وماهي المعوقات التي تقف أمام مبادرات تعزيز المساءلة المجتمعية في اليمن، وذلك لتكون نتائج الدراسة عوناً لنا في تحقيق الهدف المرجو، والذي يتمثل في تشخيص الوضع الراهن للمساءلة المجتمعية، ومدى وعي المجتمع بها.

نرجو منكم التعاون مع الباحث، بالإجابة على أسئلة الاستبيان (وفقاً لمعلوماتكم وخبراتكم الشخصية) لتكون النتائج صادقة ومعبرة عن واقع المساءلة المجتمعية باليمن، إسهاماً منكم في تحقيق الهدف، وبما من شأنه أن ينعكس أثره إيجاباً على اليمن بإذن الله، علماً بأنّ المدة التي تعالجها الدراسة تقتصر على الفترة (١٩٩٠م-٢٠١٤م).

ولكم جزيل الامتنان والشكر.

مؤسسة رنين اليمن

المفاهيم المستخدمة في الدراسة

المساءلة المجتمعية:

مجموعة من الإجراءات والآليات التي يمكن للمواطنين استخدامها في مساءلة الدولة، وكذلك الإجراءات التي تتخذها الحكومة ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والأطراف الفاعلة الأخرى لتشجيع أو تسهيل هذه الأمور.

الشفافية:

حرية الوصول إلى المعلومات وما يقابلها من التزام الجهات الرسمية بالإفصاح عن هذه المعلومات.

النزاهة:

وتعني مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل.

المشاركة:

تعني أن يكون لكل فرد رأي ودور في صنع القرارات التي تؤثر في حياته، بصورة مباشرة أو عبر المؤسسات والمنظمات التي يجيزها القانون.

الحكم الرشيد:

هو الأسلوب الذي يتم بواسطته اتخاذ وتنفيذ القرارات في الدولة، وهو لا ينحصر على الأداء الحكومي، بل يشمل جميع الذين يشاركون في اتخاذ هذه القرارات والذين يتأثرون به.

القطاعات الحكومية:

هي الجهات الرسمية المعنية بتنفيذ السياسات العامة للدولة، وتقديم الخدمات المختلفة لأفراد المجتمع، وتحقيق التنمية، وتجنيد المجتمع للأزمات المختلفة.

| | | | | | | |
|--|---------|-----|---------|----|---------|------|
| رقم الاستمارة: | | | | | | |
| اسم الباحث: | | | | | | |
| تاريخ جمع البيانات : _____ / _____ / ٢٠١٨م | | | | | | |
| اسم المراجع المكتبي: | | | | | | |
| المحافظة : | الأمانة | عدن | الحديدة | إب | حضر موت | مأرب |

بيانات هذه الاستمارة سرية ولا يجوز استخدامها إلا لأغراض البحث الذي تخص هذه الدراسة

أولاً: البيانات الأساسية:

- الجنس: ذكر أنثى
- العمر: ٢٥-١٨ ٤٠-٢٦ ٦٠-٤١ أعلى من ٦٠ عاماً
- الحالة الاجتماعية: أعزب متزوج مطلق أرمل

المستوى التعليمي:

- ثانوية عامة وما دون دبلوم بعد الثانوية بكالوريوس
- ماجستير دكتوراه

القطاع :

- أكاديمي حكومي خاص طالب منظمات

سنوات الخبرة

- ١-٥ سنوات ٦-١٠ سنوات أكثر من ١٠ سنوات

ثانياً البيانات التخصصية

المحور الأول: مدى المعرفة بمبدأ الشفافية والمساءلة المجتمعية

عبارات هذا المحور توضح مدى المعرفة بمبدأ الشفافية والمساءلة المجتمعية، ونرجوا تحديد ذلك من وجهة نظركم، وذلك بوضع إشارة (√) أمام الاختيار المناسب.

| م | المعرفة بمبدأ الشفافية والمساءلة المجتمعية |
|---|--|
| ١ | سمعت أو قرأت من قبل عن مصطلح المساءلة المجتمعية |
| ٢ | يوجد لدي وعي كامل بحقوقني التي يجب على الحكومة توفيرها |
| ٣ | حضرت دورات تدريبية عن المساءلة المجتمعية ومبدأ الشفافية |
| ٤ | يوجد منظمات أو مبادرات مجتمع مدني تعمل في مجال المساءلة المجتمعية أعرفها |
| ٥ | شاركت في أنشطة خاصة بمكافحة الفساد وطالبت بحقوقني من الجهات الحكومية دون معرفة مسبقة بمبدأ المساءلة |
| ٦ | اعتقد أنه من حقي إجراء مساءلة للجهات الخدمية / المؤسسات العامة |
| | إذا كانت الإجابة على السؤال (٦) هي نعم، فأني أدوات المساءلة تفضل استخدامها: (يمكن اختيار أكثر من بديل) |
| | ١. المظاهرات والاعتصامات () |
| | ٢. الإضراب () |
| | ٣. استخدام وسائل الإعلام () |
| | ٤. اللجوء للقانون / القضاء () |
| | ٥. إبلاغ الجهات المختصة () |

المحور الثاني: إلتزام القطاعات الحكومية (هيئات ومؤسسات الدولة المختلفة) بتطبيق

مبدأ الشفافية والمساءلة

عبارات هذا المحور توضح وجهة نظر أفراد الدراسة عن مدى إلتزام القطاعات الحكومية بتطبيق الشفافية والمساءلة المجتمعية من ١٩٩٠م حتى ٢٠١٤م، وذلك بوضع إشارة (√) أمام الاختيار المناسب.

| م | إلتزام القطاعات الحكومية بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة | موافق بشدة | موافق | محايد | غير موافق | غير موافق بشدة |
|----|--|---------------|-------|-------|--------------|----------------------|
| ١ | القطاعات الحكومية ملتزمة بحق المواطنين في الوصول إلى أو الاطلاع على البيانات والمعلومات والوثائق العامة | | | | | |
| ٢ | القطاعات الحكومية ملتزمة بإشراك المواطنين في صنع سياساتها العامة (القرارات والخطط والاستراتيجيات) | | | | | |
| ٣ | القطاعات الحكومية تسمح بدخول المواطنين ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني لمقراتها لمتابعة أداؤها | | | | | |
| ٤ | جميع التعليمات الحكومية واضحة ومعلنة ولا يوجد فيها أي غموض أو تعقيد، وتوضح من قبل لجان متخصصة | | | | | |
| ٥ | القطاعات الحكومية ملتزمة بالنشر والإفصاح عن تفاصيل بنود موازنتها بكل دقة ووضوح في توقيت محدد وآلية منتظمة | | | | | |
| ٦ | القطاعات الحكومية تلتزم بحرية وسائل الإعلام في الحصول على البيانات والمعلومات المتعلقة بقضايا الفساد الإداري ونشرها | | | | | |
| ٧ | الأجهزة القضائية والتنفيذية ملتزمة بعلنية محاكمة المتهمين في قضايا الفساد الإداري وتنفيذ العقوبة بحق من تثبت إدانتهم | | | | | |
| ٨ | سياسات التوظيف والترقية في القطاعات الحكومية مبنية على الكفاءة والجدارة وفق معايير معلنة وقابلة للتقييم | | | | | |
| ٩ | يقوم المدعي العام والمحكمة الإدارية بدورهما الكامل في معالجة المشاكل في الدوائر الحكومية | | | | | |
| ١٠ | تتم مساءلة شاغلي الوظائف العليا في الدولة وعوائلهم حول مصادر أموالهم | | | | | |
| ١١ | توفر القطاعات الحكومية مساحة للمواطنين لرفع شكاويهم وتفاعل معها | | | | | |
| ١٢ | أرى أن مساءلة المقصرين تتم وفق القانون بدون أية استثناءات ذات دوافع سياسية | | | | | |

المحور الثالث: حق المواطنين في مساءلة الجهات الحكومية على السياسات والقرارات والإجراءات التي تتخذها، ولا تقتصر على المساءلة القانونية أو القضايا الإدارية بمعناها الضيق واتخاذ إجراءات قانونية محددة بحق مخالف النظام.

| م | حق المواطنين في مساءلة الجهات الحكومية حول السياسات والقرارات | موافق بشدة | موافق | محايد | غير موافق | غير موافق بشدة |
|---|---|------------|-------|-------|-----------|----------------|
| ١ | يحق للمواطنين الحصول على المعلومات المتعلقة بالأداء المالي والإداري للقطاعات الحكومية | | | | | |
| ٢ | مساءلة العاملين والموظفين والقيادات الإدارية في دوائر الدولة من مسؤولية المواطنين | | | | | |
| ٣ | يحق للمواطنين معرفة حدود رواتب شاغلي وظائف السلطات العليا | | | | | |
| ٤ | رفع قضايا لتصحيح ممارسات القطاعات الحكومية من مسؤولية كل مواطن | | | | | |
| ٥ | أدرك جيدا آليات رفع القضايا لغرض مساءلة القطاعات الحكومية | | | | | |
| ٦ | ينبغي أن يشارك المواطنون في تحسين جودة الخدمات العامة | | | | | |
| ٧ | مطالبة القطاعات الحكومية بتحسين جودة خدماتها من مسؤوليات المواطنين | | | | | |
| ٨ | أمتلك المعرفة والمهارة الكافية للمشاركة في تحسين جودة الخدمات العامة | | | | | |
| ٩ | وجوب استجابة مؤسسات الدولة لمطالب المواطنين بمساءلتها | | | | | |

المحور الرابع: أنماط الفساد الإداري الأكثر شيوعا في القطاعات الحكومية

في هذا المحور مجموعة من أنماط الفساد الإداري، والمطلوب تحديد مستوى شيوع كل نمط منها في القطاعات من وجهة نظرك، وذلك بوضع إشارة (√) أمام الاختيار.

| م | ممارسات الفساد الإداري الأكثر شيوعا في القطاعات الحكومية | عالية جداً | عالية | متوسطة | متدنية | متدنية جداً |
|---|--|------------|-------|--------|--------|-------------|
| ١ | الرشوة وأخذ العمولات مقابل صفقات عقود المشتريات الحكومية | | | | | |
| ٢ | استغلال النفوذ لتحقيق المصالح الشخصية والحزبية | | | | | |
| ٣ | تعطيل سير العمل لأهداف شخصية | | | | | |
| ٤ | الوساطة والمحسوبية | | | | | |
| ٥ | الاعتداء على المال العام (اختلاس) أو (إهمال وتفريط) | | | | | |
| ٦ | التزوير | | | | | |
| ٧ | تسهيل عمليات تهريب السلع الممنوعة | | | | | |
| ٨ | تنفيذ مشاريع وهمية ونهب مخصصاتها | | | | | |

المحور الخامس: : تقييم مستوى الخدمات ومستوى الرضا عنها

في هذا المحور مجموعة من الخدمات العامة الأساسية، والمطلوب تحديد مستوى رضاك عن كل خدمة منها، وذلك بوضع إشارة (√) أمام الاختيار المناسب.

| م | مستوى الخدمات المقدمة ومستوى الرضا عنها | راض | راض إلى حد ما | لست راض |
|---|--|-----|---------------|---------|
| ١ | الشوارع والطرق في الأحياء والمدن | | | |
| ٢ | اللوحات الإرشادية في الشوارع | | | |
| ٣ | المدارس في المنطقة التي أسكن فيها | | | |
| ٤ | صيانة المدارس وفق الاحتياجات المستمرة | | | |
| ٥ | خدمات الصرف الصحي | | | |
| ٦ | الأنشطة المجتمعية للشباب والمرأة في المنطقة التي أسكن فيها | | | |
| ٧ | مستوى الخدمات التي تقدمها المؤسسات الحكومية مناسبة | | | |
| ٨ | خدمة التعليم المقدمة من الدولة | | | |
| | خدمة الصحة المقدمة من الدولة | | | |

أعد ترتيب الخدمات التالية حسب الأولوية والأهمية من وجهة نظرك (من ١ إلى ٧)، والتي ترى أنها بحاجة إلى التحسين والتدخل المجتمعي.

- الكهرباء () التعليم ()

- الصحة () المياه ()

- الطرق () الأمن ()

- الصرف الصحي ()

ملحق رقم (٢)

استمارة المقابلات الحكومية

الجهة: : الشخص : التاريخ : / / ٢٠١٨م

| م | السؤال | الإجابة |
|----|--|---------|
| ١ | هل قانون إنشاء جهتكم ولائحتها التنفيذية تسمح بمبدأ المساءلة المجتمعية؟ | |
| ٢ | إذا كانت الإجابة (نعم) في سؤال (١) كيف؟ | |
| ٣ | هل تمتلك جهتكم دليل إرشادي يبين للمواطنين كيفية إجراء معاملاتهم ويسهل تلك المعاملات؟ | |
| ٤ | هل سبق وان قامت جهتكم بتنفيذ اي أنشطة في مجال المساءلة المجتمعية (ورشة- توعية - تدريب- ندوات) | |
| ٥ | هل الدليل الإرشادي يوضح الرسوم المقابلة للخدمة | |
| ٦ | هل يتم إشراك المواطنين أو المستفيدين من خدماتكم عبر من يمثلهم من منظمات مجتمع مدني أو نقابات في وضع سياساتكم العامة أو موازاتكم ومتابعة تنفيذها؟ | |
| ٧ | هل لديكم آلية واضحة (يدوي- إلكتروني) للاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بجهتكم، وما مدى سهولة استرجاع تلك البيانات عند الحاجة؟ | |
| ٨ | هل يتم السماح للمواطنين والباحثين ووسائل الإعلام بالاطلاع على التقارير والبيانات التي تعد في جهتكم؟ | |
| ٩ | في حال الإجابة (بنعم) في السؤال (٨) ماهي الإجراءات المطلوبة؟ | |
| ١٠ | هل لديكم آلية محددة لرفع تظلمات وشكاوى المتعاملين والمواطنين (صندوق الشكاوى والمقترحات-خط ساخن - نافذة اليكترونية) مثلاً؟ | |
| ١١ | ما هي آليات أو أدوات المحاسبة والمساءلة المعمول بها في جهتكم؟ | |
| ١٢ | هل يتم محاسبة المقصرين من الموظفين على تقصيرهم؟ إذا نعم : هل هناك بعض الأمثلة | |
| ١٣ | هل سبق وأن تم تنفيذ أيًا من أدوات المساءلة المجتمعية في جهتكم؟ | |
| ١٤ | إذا الإجابة (نعم) في السؤال (١٣)، ما هي الأدوات؟ المظاهرات والاعتصامات الإضراب -استخدام وسائل الإعلام- اللجوء للقانون / القضاء- إبلاغ الجهات المختصة. | |
| ١٥ | من اجابة السؤال ١٤ : هل حققت هذه الأدوات أهدافها؟ | |
| ١٦ | ماهي التحديات التي تواجه المساءلة المجتمعية في اليمن من وجهة نظرکم؟ | |
| ١٧ | ماهي أهم سبل تعزيز المساءلة المجتمعية من وجهة نظرکم؟ | |
| ١٨ | هل لديكم رؤية لإدراج المساءلة المجتمعية في خططكم المستقبلية؟ | |
| ١٩ | هل هناك تعاون مشترك بين الجهة التي تعملون بها وبين مؤسسات مجتمع مدني تهتم بالمساءلة المجتمعية؟ | |
| ٢٠ | إذا كانت الإجابة ب (نعم) في سؤال(١٩)، ما هو نوع التعاون؟ | |

ملحق رقم (٣)

أسئلة المقابلات الخاصة بمنظمات المجتمع المدني

البيانات الأساسية للمنظمة:

| | |
|--------------------|--|
| العنوان: | اسم المنظمة: |
| الإيميل/ | بيانات التواصل: تلفون/ |
| مجال نشاط المنظمة: | الموقع الإلكتروني |
| | تاريخ التأسيس: |
| | المسؤول الأول بالمنظمة: |
| | الشخص الذي أدلى بالمعلومات:..... صفته بالمنظمة:..... |
| | اسم الباحث..... التاريخ..... |

البند الأول: المنظمة كفاعل في المساءلة المجتمعية للمؤسسات العامة.

- هل تتضمن أهداف المنظمة في النظام الداخلي بنودا خاصة بالمشاركة في المساءلة العامة؟
- هل نفذت المنظمة أنشطة متعلقة بالمساءلة المجتمعية؟ نرجو تحديدها إذا كانت الإجابة نعم كالتالي:

| | |
|---------------------|------------------------|
| نوع النشاط: | تاريخ النشاط: |
| المستهدف من النشاط: | النطاق المكاني للنشاط: |
| هدف النشاط: | نتائج النشاط: |

- هل لدى فريق المنظمة معرفة كافية بمبدأ المساءلة المجتمعية؟ (إذا كانت الإجابة نعم، هل اكتسبوا هذه المعرفة بصفة شخصية أم عبر أنشطة نفذتها المنظمة؟)
- هل تعرضت المنظمة لصعوبات في مجال تنفيذ المساءلة ولو ضمنا، مثل صعوبة الحصول على المعلومات، أو إنفاذ حقوق كفلها القانون؟
- هل تعتقدون أن المؤسسات العامة للدولة متقبلة لمبدأ المساءلة المجتمعية؟ إذا كانت

الإجابة بـ (لا) ما هي الأسباب من وجهة نظركم؟

- ما هو رأيكم بقانون المؤسسات الأهلية النافذ؟ هل ترون أنه يساعد المنظمات على القيام بدورها في المساءلة المجتمعية، أم يساعد على تقييد هذا الدور؟
- هل ترون أن المساءلة المجتمعية تسهم في تجويد الخدمات العامة؟
- ما هو تقييمكم لمستوى ممارسة المساءلة المجتمعية في اليمن بين (١٩٩٠ م-٢٠١٤م)؟

- هل لدى المنظمة مقترحات متعلقة بالمساءلة المجتمعية مستقبلاً؟

البند الثاني: المنظمة كهدف للمساءلة المجتمعية:

- هل لدى المنظمة لوائح وأنظمة داخلية تنظم عملها؟
- هل تلتزم المنظمة داخلياً بهذه اللوائح والأنظمة؟
- هل هذه اللوائح والأنظمة متاحة للجمهور من غير فريق المنظمة؟
- هل موازنة وأنشطة المنظمة متاحة لمن يرغب في الاطلاع عليها من فريق المنظمة أو الجمهور العام؟
- هل يحتوي موقع المنظمة معلومات شفافة عن أنشطتها وموردها ونفقاتها؟
- كيف يتم اتخاذ القرارات داخل المنظمة؟
- هل يشارك فريق المنظمة في رسم سياساتها وأنشطتها أو يتلقون الأوامر والمعلومات من قيادة المنظمة فقط؟
- وهل تعتقدون أنكم تعملون وفقاً لنصوص قانون المؤسسات الأهلية؟
- هل لديكم علاقة تعاون وتنسيق مع المؤسسات الحكومية ذات العلاقة بأنشطة ومجالات عمل المنظمة؟

ملحق رقم (٤)

استمارة الحلقة البؤرية "لواقع المساءلة المجتمعية في اليمن"

المكان، _____ التاريخ: _____

عدد المجموعة: ذكور اناث

رقم المجموعة ()

القواعد الأساسية:

- دع الحضور يتحدثون بما يريدون في إطار الموضوع
- سواء أصاب المجيب أم أخطأ -المهم الاستماع لجميع الأطراف حول القضايا، الإيجابية والسلبية على حد سواء. وجهات النظر المختلفة هي موضع ترحيب وتشجيع.
- احترام آراء الآخرين على الرغم من أنك قد لا ترغب في مشاركتها.
- شخص واحد في وقت واحد.
- المشاركة الحقيقية وتبادل وجهات النظر.
- سيتم الحفاظ على السرية.
- تحديد الوقت المناسب
- تحديد دور رئيس اللجنة والميسر

| | |
|----|--|
| ١ | ماذا تعرفوا عن موضوع المساءلة المجتمعية؟ |
| ٢ | مدى المعرفة بمبدأي الشفافية والمساءلة المجتمعية. |
| ٣ | وهل تعتقد أن المساءلة المجتمعية تتناسب مع السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي في اليمن؟ |
| ٤ | مدى إلزام القطاعات الحكومية بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة. |
| ٥ | مدى معرفة المواطن بالحق في مساءلة مؤسسات الدولة |
| ٦ | أنماط الفساد الإداري الأكثر شيوعا في القطاعات الحكومية. |
| ٧ | مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين |
| ٨ | بعض الأمثلة التي تم ممارستها في مجال المساءلة المجتمعية؟ |
| ٩ | التحديات والصعوبات التي تعيق تنفيذ أنشطة المساءلة؟ |
| ١٠ | الفرص المتاحة لتعزيز مبدأ المساءلة المجتمعية؟ أذكرها؟ |
| ١١ | هل لديكم أي إضافات أو مقترحات |

ملحق رقم (٥)

جداول الدراسة

| البيانات العامة | التكرار | % |
|---------------------------|---------|-------|
| العمر | | |
| 18-25 | 261 | 32,2 |
| 26-40 | 409 | 50,4 |
| 41-60 | 136 | 16,8 |
| عاما 60 من اعلى | 5 | .6 |
| الإجمالي | 811 | 100,0 |
| الحالة الاجتماعية: | | |
| أعزب | 330 | 40,6 |
| متزوج | 463 | 57,0 |
| مطلق | 14 | 1,7 |
| أرمل | 5 | .6 |
| الإجمالي | 812 | 100,0 |
| المهنة | | |
| أكاديمي | 165 | 20,3 |
| موظف | 440 | 54,2 |
| إعلامي | 12 | 1,5 |
| عامل | 51 | 6,3 |
| طالب | 138 | 17,0 |
| أخرى | 6 | .7 |
| الإجمالي | 812 | 100,0 |
| العمل خيرة سنوات | | |
| 5سنوات -1 | 247 | 36,0 |
| سنوات 6-10 | 201 | 29,3 |
| سنوات > 10 | 238 | 34,7 |
| الإجمالي | 686 | 100,0 |

المحور الثاني: إلتزام القطاعات الحكومية (هيئات ومؤسسات الدولة المختلفة)
بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة

| موافق بشدة | | موافق | | محايد | | غير موافق | | غير موافق بشدة | | إلتزام الحكومة |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|-------|----------------|-------|--|
| % | العدد | % | العدد | % | العدد | % | العدد | % | العدد | |
| 11.9 | 97 | 21.2 | 172 | 11.1 | 90 | 33.6 | 273 | 22.2 | 180 | القطاعات الحكومية ملتزمة بحق المواطنين في الوصول إلى أو الاطلاع على البيانات والمعلومات والوثائق العامة |
| 10.2 | 83 | 17.6 | 143 | 11.6 | 94 | 33.6 | 273 | 27.0 | 219 | القطاعات الحكومية ملتزمة بإشراك المواطنين في صنع سياساتها العام (القرارات والخطة والاستراتيجيات) |
| 10.0 | 81 | 21.3 | 173 | 17.4 | 141 | 31.4 | 255 | 20.0 | 162 | القطاعات الحكومية تسمح بدخول المواطنين ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني لمقراتها لمتابعة أداها |
| 6.7 | 54 | 14.7 | 119 | 18.2 | 148 | 39.4 | 320 | 21.1 | 171 | جميع التعليمات الحكومية واضحة ومعلنة ولا يوجد فيها أي غموض أو تعقيد، وتوضح من قبل لجان متخصصة |
| 11.1 | 90 | 16.7 | 136 | 12.4 | 101 | 31.7 | 257 | 28.1 | 228 | القطاعات الحكومية ملتزمة بالنشر والإفصاح عن تفاصيل بنود موازاتها بكل دقة ووضوح في توقيت محدد وآلية منتظمة |
| 12.6 | 102 | 13.4 | 109 | 13.2 | 107 | 35.7 | 290 | 25.1 | 204 | القطاعات الحكومية تلتزم بحرية وسائل الإعلام في الحصول على البيانات والمعلومات المتعلقة بقضايا الفساد الإداري ونشرها |
| 17.7 | 144 | 13.4 | 109 | 12.7 | 103 | 26.8 | 218 | 29.3 | 238 | الأجهزة القضائية والتنفيذية ملتزمة بعننية محاكمة المتهمين في قضايا الفساد الإداري وتنفيذ العقوبة بحق من تثبت إدانتهم |
| 14.3 | 116 | 9.5 | 77 | 8.9 | 72 | 24.3 | 197 | 43.1 | 350 | سياسات التوظيف والترقية في القطاعات الحكومية مبنية على الكفاءة والجدارة وفق معايير معلنة وقابلة للتقييم |
| 9.5 | 77 | 13.9 | 113 | 20.7 | 168 | 34.5 | 280 | 21.4 | 174 | يقوم المدعي العام والمحكمة الإدارية بدورهما الكامل في معالجة المشاكل في الدوائر الحكومية |
| 11.9 | 97 | 10.1 | 82 | 10.0 | 81 | 23.3 | 189 | 44.7 | 363 | تتم مساهلة شاعلي الوظائف العليا في الدولة وعوانلهم حول مصادر أموالهم |
| 13.4 | 109 | 16.9 | 137 | 12.4 | 101 | 33.7 | 274 | 23.5 | 191 | توفر القطاعات الحكومية مساحة للمواطنين لرفع شكواهم وتتفاعل معها |
| 15.4 | 125 | 10.6 | 86 | 12.4 | 101 | 28.2 | 229 | 33.4 | 271 | أرى أن مساهلة المقصرين تتم وفق القانون بدون أية استثناءات ذات دوافع سياسية |

المحور الثالث: مدى المعرفة بالحقوق في مساءلة مؤسسات الدولة بشكل عام

| موافق بشدة | | موافق | | محايد | | غير موافق | | غير موافق بشدة | | |
|------------|-----|-------|-----|-------|-----|-----------|-----|----------------|----|---|
| 40.1 | 326 | 33.9 | 275 | 10.6 | 86 | 11.0 | 89 | 4.4 | 36 | يحق للمواطنين الحصول على المعلومات المتعلقة بالأداء المالي والإداري للقطاعات الحكومية |
| 25.9 | 210 | 30.9 | 251 | 13.2 | 107 | 23.6 | 192 | 6.4 | 52 | مساعدة العاملين والموظفين والقيادات الإدارية في دوائر الدولة من مسؤولية المواطنين |
| 34.1 | 277 | 28.9 | 235 | 16.3 | 132 | 15.5 | 126 | 5.2 | 42 | يحق للمواطنين معرفة حدود رواتب شاغلي وظائف السلطات العليا |
| 34.1 | 277 | 38.2 | 310 | 13.9 | 113 | 11.9 | 97 | 1.8 | 15 | رفع قضايا لتصحيح ممارسات القطاعات الحكومية من مسؤولية كل مواطن |
| 10.5 | 85 | 26.8 | 218 | 26.2 | 213 | 27.5 | 223 | 9.0 | 73 | لدي معرفة جيدة حول آليات رفع القضايا لأغراض مساءلة القطاعات الحكومية |
| 54.7 | 444 | 37.9 | 308 | 3.1 | 25 | 3.2 | 26 | 1.1 | 9 | ينبغي أن يشارك المواطنون في تحسين جودة الخدمات العامة |
| 47.0 | 382 | 35.8 | 291 | 8.7 | 71 | 5.5 | 45 | 2.8 | 23 | مطالبة القطاعات الحكومية بتحسين جودة خدماتها من مسؤوليات المواطنين |
| 27.1 | 220 | 40.9 | 332 | 20.4 | 166 | 9.0 | 73 | 2.6 | 21 | امتلك المعرفة والمهارة الكافية للمشاركة في تحسين جودة الخدمات العامة |
| 45.8 | 372 | 36.6 | 297 | 8.1 | 66 | 5.3 | 43 | 4.2 | 34 | وجوب استجابة مؤسسات الدولة لمطالب المواطنين بمسائلتها |

| عالية جدا | | عالية | | متوسطة | | متدنية | | متدنية جدا | | انماط الفساد الاداري |
|-----------|-----|-------|-----|--------|-----|--------|----|------------|----|---|
| 66.3 | 538 | 26.5 | 215 | 6.0 | 49 | 1.0 | 8 | .2 | 2 | الرشوة وأخذ العموالات مقابل صفقات عقود المشتريات الحكومية |
| 70.1 | 569 | 25.2 | 205 | 3.6 | 29 | .9 | 7 | .2 | 2 | استغلال النفوذ لتحقيق المصالح الشخصية والحزبية |
| 41.7 | 339 | 36.0 | 292 | 18.1 | 147 | 3.4 | 28 | .7 | 6 | تعطيل سير العمل لأهداف شخصية |
| 71.4 | 580 | 22.0 | 179 | 4.9 | 40 | 1.5 | 12 | .1 | 1 | الوساطة والمصوبية |
| 53.2 | 432 | 32.3 | 262 | 11.8 | 96 | 2.1 | 17 | .6 | 5 | الاعتداء على المال العام (اختلاس) (أو) إهمال وتفريط |
| 30.5 | 248 | 29.1 | 236 | 26.8 | 218 | 10.5 | 85 | 3.1 | 25 | التزوير |
| 31.7 | 257 | 34.5 | 280 | 24.8 | 201 | 7.1 | 58 | 2.0 | 16 | تسهيل عمليات تهريب السلع الممنوعة |
| 45.1 | 366 | 29.2 | 237 | 17.7 | 144 | 5.3 | 43 | 2.7 | 22 | تنفيذ مشاريع وهمية ونهب مخصصاتها |