



# آليات رصد الموارد العامة لتعزيز الشفافية

دليل للمجتمع المدني في اليمن

# آليات رصد الموارد العامة لتعزيز الشفافية

دليل للمجتمع المدني في اليمن



إعداد	رانيا فزع
بالإشتراك مع	جان ديب حاج، مازن شعيب، وعلي شاهين
الإخراج	مجموعة Clic الاستشارية: CHRISTIE'S for printing and advertising - 1 219065 (+961)
الإشراف العام	مجموعة Clic الاستشارية: www.clic-consultants.com
نوجه شكراً خاصاً لجميع الذين ساهموا في مسار الدليل من تقديم المادة أو مراجعة المسودة إلى التنفيذ الفني.	
نوجه شكراً خاصاً إلى المؤسسات التي رعت إصدار الدليل منها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - في اليمن، ومنظمات المجتمع المدني المشاركة في ورشات العمل.	
نوجه شكراً خاصاً للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد لرعايتها إصدار الدليل.	

# تمهيد

قوة البرلمان من جهة ويقوي من إستقلالية الهيئة من جهة اخرى ويؤكد على أنها لا تتبع أي جهة تنفيذية.

**الثاني:** ضرورة أن يكون بين الأعضاء الإحدى عشر ثلاثة قطاعات ممثله بثلاثة أعضاء وهم ممثل عن المجتمع المدني وممثلة عن النساء وممثل عن القطاع الخاص.

وهي خطوة تعزز من هذا الدور المطلوب من المجتمع المدني ومن تابع أنشطة الهيئة منذ تأسيسها سيجد أن أبرز إسهاماتها كان التعاون مع المجتمع المدني ومن ثم خلق وعي مساند لدور الهيئة في أهمية مكافحة الفساد وملاحقة الفاسدين أينما كانوا، والعمل على تقوية قدرات الشركاء من المجتمع المدني في مختلف قضايا الشفافية والحكم الرشيد ومكافحة الفساد. ومن ضمن هذه القضية موضوعات في غاية الأهمية مثل مراقبة الموازنات العامة وآليات الرصد لهذه الموارد ومتابعه صرفها من قبل المجتمع وهي ملفات بقيت لسنوات في هامش النسيان أو عدم القدرة على إشراك المجتمع المدني فيها ولكن مع إشاعة ثقافة الشفافية كان لابد من جعل هذه القضايا في دائرة الإهتمام المجتمعي وفي مقدمة نشاط المنظمات غير الحكومية في اليمن.

لأن الرقابة على الميزانية إبتدأ من خطوات وضعها وإنتهى بطرق صرفها وأثر هذه المصروفات على برامج التنمية هي الخطوة الأهم التي ستمكن المجتمع من الشراكة القوية في مكافحة الفساد وخلق جسور تعاون تجعل المجتمع المدني شريك فاعل وجاد ليس في تقديم تقارير النقد والرصد فقط.

ولكنهم في دائرة الشراكة والقدرة على تقديم المقترحات وتفعيل الموارد وصرفها بالشكل السليم. وبما يلبي إحتياجات المجتمع وأولوياته. إن هذا البرنامج الذي يأتي كثمرة تعاون بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بصنعاء UNDP والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد وهو بحق من البرامج المتميزة بالجدية ويعد إضافة مطلوبة، لكافة النشطاء. إن هذا الدليل في آليات رصد المواد العامة هو إضافة لمكتبة المجتمع المدني تستحق الإهتمام وجهد يعزز من قدرات هذا القطاع الهام في مجال من أهم المجالات التي نحن بحاجة ماسة إلى شراكة فاعلة وقوية فيها لأن صنع المستقبل مهمة الجميع.

تمثل شراكة المجتمع الفاعلة وإشاعة مبدأ الشفافية والنزاهة الخطوة الأساسية الهامة من أجل تحقيق هدف «الحكم الرشيد» وعندما نتحدث عن الشراكة فإن المجتمع المدني يأتي في مقدمة الشركاء الذين لابد أن يقوموا بدورهم الفاعل في المجتمع من منطلق تكامل الأدوار المطلوبة لتحقيق النزاهة ومكافحة الفساد ولقد أدرك العالم أهمية دور المجتمع المدني في هذه القضية منذ وقت مبكر وبالتالي عمل في إشراكه بكل الخطوات الفاعلة التي شهدتها حركة تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في العالم. وتجلت الخطوة الدولية الأكبر في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي أكدت على أهمية شراكة المجتمع المدني وضرورة التزام الدول والمجتمع الدولي بدعم هذا الدور حتى يستطيع المجتمع المدني أن يسهم بجدية في عملية مكافحة الفساد ونشر ثقافة الشفافية وخلق بيئة النزاهة التي تعني في آخر المطاف مجتمع خال من الظلم والتمييز وخال من القهر والفقر أيضاً.

لأن إقامة الحكم الرشيد وتحقيق مبدأ النزاهة في المجتمع يعني أفعال دولة القانون وتعزيز سيادة القانون التي تحقق مبادئ الإنصاف و صون كرامة البشر وملاحقه الفاسدين وتحقيق العدل يتجاوز مجرد عمليات رد الحقوق المادية إلى أشاعه الطمأنينة في المجتمع وخلق بيئة مسانده للنظام والعمل من اجل جعل جميع حقوق الإنسان للجميع و صون الكرامة الإنسانية.

أن المشرع اليمني أدرك هذا الأمر منذ الخطوة الأولى لهذا جاء القانون اليمني رقم (٣٩) لعام ٢٠٠٦ لمكافحة الفساد متضمناً روح الاتفاقية الدولية فيما يخص دعم مشاركة المجتمع المدني الفاعلة عبر النص على تعزيز هذا الدور والإلتزام بدعم المجتمع المدني كشريك فاعل في عملية مكافحة الفساد.

وكانت الخطوة العملية الأولى هي في تحقيق الآلية الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد عبر إنشاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد والتي يمكن أن نشير إلى أن إنشائها بحد ذاته كان أضافه هامة لابد من التمسك بها والعمل على تقويتها بشكل فعال ونشير إلى جانبين هامين هما:

**الأول:** إن انتخاب الهيئة بأعضاء الإحدى عشر يتم عبر مجلس النواب وبالإقتراع السري المباشر وهو ما يعزز من

المهندس/احمد محمد الأنسي

رئيس الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد

السيدة/براتيبا مهتا

الممثل المقيم لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي بصنعاء

# قائمة المحتويات

٣	تمهيد
٦	مقدمة
٧	نبذة عن المشروع
٨	<b>الجزء الأول: المجتمع المدني والفساد</b>
٨	١. من هم عناصر المجتمع المدني؟
٩	٢. ما هو الفساد؟
١٢	٣. تضارب المصالح والمحاباة كأحدى مؤشرات الفساد
١٢	٤. الحكم الصالح والإدارة الرشيدة
١٤	٥. أدوار المجتمع المدني في رصد الفساد وتعزيز المساءلة والشفافية
١٥	<b>الجزء الثاني: اليمن والعالم: واقع وآفاق</b>
١٥	١. النظام المحلي في اليمن
١٧	■ تشكيل المجالس المحلية
١٧	■ اللامركزية
١٧	٢. آليات الرقابة الرسمية المتعلقة بمكافحة الفساد في اليمن
١٨	■ الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
١٩	■ الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة
٢٢	■ السلطة التشريعية
٢٢	■ السلطة القضائية
٢٣	٣. خبرات من العالم
٢٣	■ اليوم الوطني ضد الفساد – المملكة المغربية
٢٥	■ التحرك الداعم للحق في المعلومات وتطبيقه في الهند
٢٨	<b>الجزء الثالث: الموازنة في اليمن وآليات المراقبة</b>
٢٩	١. الموازنة
٢٩	■ ما هي الموازنة العامة؟
٢٩	■ ما هي مبادئ الموازنة العامة؟
٣٠	■ ما هي أهداف الموازنة؟
٣٠	■ ما هي مستويات الموازنة؟
٣١	■ ما هي المراحل التي تمر بها الموازنة العامة؟
٣١	■ ما هي آلية إصدار الموازنة ومراحلها؟

٣٢	■ ما هي خطوات إعداد الموازنة للوحدات الإدارية؟
٣٣	■ ما هو التبويب الإقتصادي وما هو التبويب الوظيفي للموازنة
٣٩	٢. الرقابة على العمل الحكومي
٤٠	■ الرقابة التشريعية
٤٤	■ الآليات الخارجية
٤٤	١. إدارة المظالم والشكاوى في رئاسة الجمهورية
٤٤	٢. وسائل الإعلام، وحرية المعلومات
٤٥	٣. المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني
٤٨	٤. دور المواطن في الموازنة العامة

## الجزء الرابع: دور المجتمع المدني في حملات المناصرة لقضايا

٤٩	الشفافية والمساءلة المالية والمراقبة ووضع معايير إرشادية
٤٩	ماذا يفعل المجتمع المدني للتأثير على الموازنة
٥٢	١. آليات عمل المجتمع المدني لتعزيز الشفافية والمساءلة
٥٢	■ الضغط من أجل تحسين أداء الجهاز الحكومي
٥٢	■ العمل على إقرار موثيق سلوك الموظفين المدنيين
٥٣	■ تعميم موثيق خدمة المواطنين
٥٣	■ تشجيع المواطنين على استخدام آليات الشكاوى في موثيق خدمة المواطنين
٥٤	■ حماية نافخ الصفارة
٥٥	■ العمل على إصدار قانون أو تعديلات تشريعية
٥٥	■ تقديم خدمات وإرشاد قانوني للمواطنين
٥٥	■ مساعدة قانونية مجانية للمواطنين
٥٥	■ خطوط الهاتف الساخنة
٥٦	■ المراقبة والإعلام والنشر والإنترنت
٥٦	٢. وضع المؤشرات الناجحة لمكافحة الفساد
٥٨	٣. المناصرة والمدافعة في موضوع الشفافية والمساءلة
٥٨	■ المناصرة
٥٩	■ آليات المساءلة
٦١	■ خطوات عملية إعداد خطة المناصرة
٦٢	خطوة ١: تحديد جدوى القضية
٦٣	خطوة ٢: تحليل الوضع
٦٤	خطوة ٣: مسح وتحديد للفئات المؤثرة
٦٦	خطوة ٤: إختيار نهج العمل
٦٦	خطوة ٥: تخطيط الأنشطة للمناصرة
٦٧	٤. النهج المتكامل لمحاربة الفساد
٦٧	■ نظام النزاهة الوطني
٦٩	■ النهج الوقائي
٧١	لائحة المراجع

# مقدمة

كانت كتابة تقديم هذا الدليل إقراراً بقدرة المجتمع المدني على التغيير ومن دون المبالغة في تقدير مساهمة المجتمع المدني في تطوير العمل على مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية واليوم تظل آراء المجتمع المدني ومعارفه العملية وتميزه العملي على نفس القدر من الأهمية في محاربة الفساد.

هذا الدليل موجه للعناصر الفاعلة في المجتمع المدني التي تساهم كل يوم وفي كل أنحاء العالم في تعزيز الشفافية والعمل على مكافحة الفساد ومراقبة الإنفاق العام وأعمال الموازنة الحكومية. وقد وضع هذا الدليل كجزء من عمل متكامل بدأ بتدريب في صنعاء لعدد من كوادر منظمات المجتمع المدني والهيئات المحلية وموظفي هيئات الرقابة ...

يهدف الدليل إلى تفعيل قدرة المجتمع المدني في اليمن في التأثير في الموازنة العامة وتوفير أدوات وآليات تمكنه من المساهمة في صنع وتقييم السياسات العامة. ويعرّف الدليل مؤسسات المجتمع المدني بآلية إعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة العامة في اليمن في مختلف مراحلها ويمكنه أيضاً من نشر الوعي بين المواطنين حول الموازنة بأسلوب مبسط ومباشر. كما يوفر الدليل أفكاراً للمجتمع المدني يمكنه من العمل لمحاربة الفساد وتعزيز الشفافية والحكم الرشيد. ويتم استخدام الدليل من قبل الناشطين في المجتمع المدني كما من قبل المواطنين.

يبدأ الدليل بتمهيد من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يليه شرح للمشروع ومكوناته المختلفة. ويأتي الجزء الأول بتعريف المجتمع المدني بشكل عملي ليشمل المنظمات غير الحكومية دون أن تقتصر عليها، ويبرز بشكل مختصر مفاهيم الفساد، والمحاباة والشفافية. الجزء الثاني يلقي الضوء على واقع اليمن وهيئاته المختلفة ليدخل أكثر في الجزء الثالث في شرح الموازنة العامة في اليمن وآليات مراقبة أعمالها ومراقبة الإنفاق العام. ويركز الجزء الرابع على آليات عمل المجتمع المدني لمحاربة الفساد وتأثيره في الموازنة عبر كافة مراحلها ويشرح إستراتيجيات المناصرة وكيف يستطيع المجتمع المدني أن يقوم بحملات الضغط على الحكومة. يختتم الدليل بعرض نظام النزاهة الوطني المتكامل الذي وضعته منظمة الشفافية الدولية كنموذج يحتذى به.

# نبذة عن المشروع

قامت الحكومة اليمنية خلال السنوات الماضية بتحديد «الحكم الرشيد» كأحد أهم الأولويات على المستوى الوطني. وعليه فقد إعتبر أعتماذ مبادئ وممارسات الحكم الرشيد هدفاً إستراتيجياً إستلزم تأسيس الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد التي تشكل أداة وشريكاً أساسياً لاتطوير وتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وتعمل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على عدد من المشاريع الأساسية في مجال تعزيز الشفافية والمحاسبة ومنها مشروع: تعزيز دور الإعلام والمجتمع المدني في الشفافية والمحاسبة.

كجزء من هذا المشروع، لقد أوكلت إلى مجموعة CLIC الإستشارية (<http://clic-consultants.com>) مهمة بناء قدرات منظمات المجتمع المدني في خمس محافظات بهدف مراقبة الموارد العامة بشكل فعال. تضمنت المهمة المكونات التالية:

- إجراء تقييم لقدرات منظمات المجتمع المدني؛
- تصميم وتنفيذ ورشة عمل تدريبية في «صنعاء» لمدة ١٠ أيام على رصد الموارد العامة بالإضافة إلى آلية تصميم مشروع، وكتابة مقترح للحصول على تمويل؛
- تطوير آليات وشروط المنح الصغيرة لمنظمات المجتمع المدني للحصول على تمويل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛
- تنظيم ورشة عمل ليوم واحد تجمع المعنيين على المستوى الوطني بهدف مشاركة الآراء وأفضل الممارسات؛
- إنتاج دليل لمراقبة الموارد العامة باللغة العربية.

# المجتمع المدني والفساد

## ١. من هم عناصر المجتمع المدني؟

تعددت أنواع وأشكال تنظيمات المجتمع المدني كما تعددت التعريفات، وتناولت الأدبيات القديمة مفهوم الدولة - السوق - المجتمع المدني، ففي إطار الدولة وضعت كل ما هو له علاقة بآليات الدولة الحديثه ومؤسساتها وضمنت السوق المؤسسات المالية والتجارية والاقتصادية في حين ضمننت دائرة المجتمع المدني عناصر إمتدت لتشمل الأسرة والجامعات والإعلام وغيرها من المؤسسات.

وبحسب تعريف موقع [civicus.org](http://civicus.org) المجتمع المدني هو مجموع المنظمات والمؤسسات والأفراد في النطاق الواقع فيما بين الأسرة والدولة والسوق. وهو النطاق الذي ينضم إليه الناس طواعية لتحقيق تقدم في حيز إهتمامات مشتركة. هو مزيج ما بين الحكومة وقطاع الأعمال والقطاع الغير هادف للربح حين يتم التفاعل ما بينهم من أجل تلبية مطالب عامه نتيجة التفاعلات والعلاقات التي تحدث فيما بين القطاعات.

ولضرورات هذا الدليل تضم عناصر المجتمع المدني التنظيمات التطوعية السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية غير الحكومية أو الأفراد الذين يتطوعون للعمل العام بشأن مصالح أو أغراض أو قيم مشتركة للتعبير أو الدفاع أو تحقيق مصلحة أو قضية معينة بحسب قيم ومعايير الإحترام والتراضي والإدارة السلمية للإختلاف والتنوع.<sup>١</sup>



١ المجتمع المدني في العالم العربي ودوره في مكافحة الفساد.

## هذا الدليل موجه إلى عناصر المجتمع المدني المعنية بتعزيز ممارسة الشفافية ومحاربة الفساد، ومنها على سبيل المثال:

- منظمات مجتمعية محلية ودولية؛
  - المنظمات الأهلية غير الحكومية؛
  - المنظمات العاملة في قضايا ذات الصالح العام؛
  - التحالفات والشبكات (لحقوق المرأة ولحقوق الطفل والحقوق البيئية)؛
  - المجموعات المجتمعية؛
  - المجموعات القائمة على أساس ديني؛
  - الإتحادات والنوادي والنقابات وكذلك الرابطات المهنية مثل رابطات الصحفيين ورباطات المحامين ورباطات القضاة وإتحادات الطلبة ورباطات التجار والصناعيين والحرفيين؛
  - الحركات الإجتماعية (حركات السلام وحركات الطلبة وحركات مناصرة الديمقراطية والحركات الكشفية)؛
  - المؤسسات العامة التي تبذل أنشطة بهدف تعزيز الشفافية (المدارس والجامعات والهيئات البحثية)؛
  - هيئات الرقابة المدنية - منظمات حماية المستهلك - وإدارة المظالم والشكاوى في رئاسة الجمهورية؛
  - الناشطون المدنيون؛
  - المنظمات غير الحكومية الدولية؛
  - منظمات الإغاثة الدولية.
- إن إسهام كل من هذه المؤسسات والمنظمات والشبكات التي تقع خارج الجهاز الرسمي للدولة معاً بشكل فعال يؤدي إلى بناء مجتمع مدني من دون إنتفاء وجود تعارض في مصالحها.

## ٢. ما هو الفساد؟

الفساد هو سوء إستخدام منصب أو سلطة سواء في القطاع العام أو الخاص بهدف تحقيق مكسب أو منفعة خاصة من دون وجه حق وخلافاً للقوانين والقواعد والأصول المرعية الإجراء. وليس بالضرورة أن تكون المنفعة شخصية مباشرة للشخص الذي يسيء إستخدام السلطة، بل يمكن أن تنصرف المنفعة إلى أحد أفراد عائلته أو جماعته أو أصدقائه أو إلى من يجمعه معهم إنتماء قبلي أو حزبي أو ديني أو غيره.

وأشارت «إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد» لسنة ٢٠٠٣ بوضوح إلى الحالات التي يترجم فيها الفساد إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع، سواء في القطاع العام أو الخاص، وهي: غسيل الأموال (المادة ١٤ من الإتفاقية)؛ رشوة الموظف العام الوطني (المادة ١٥)؛ رشوة الموظف العام الأجنبي (المادة ١٦)؛ إختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها من قبل موظف عمومي (المادة ١٧)؛ المتاجرة بالنفوذ (المادة ١٨)؛ إساءة إستغلال الوظائف (المادة ١٩)؛ الإثراء غير المشروع (المادة ٢٠)؛ الرشوة في القطاع الخاص (المادة ٢١)؛ إختلاس الممتلكات في القطاع الخاص (المادة ٢٢)؛ غسل العائدات الإجرامية (المادة ٢٣)، الإخفاء (٢٤)، إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥).

## وبحسب قانون مكافحة الفساد اليمني مادة (٣٠) تعد من جرائم الفساد:

- الجرائم الماسة بالإقتصاد الوطني المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- الجرائم الماسة بالوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- الجرائم المخلة بسير العدالة المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- إختلاس الممتلكات في القطاع الخاص المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- رشوة الموظفين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية للقيام بعمل أو الإمتناع عن عمل إخلالاً بواجبات ووظائفهم بقصد الحصول على منفعة تجارية أو ميزة غير مستحقة أو الإحتفاظ بها متى تعلق بتصرف الأعمال التجارية الدولية ويسري بشأنها الحكم الوارد في قانون الجرائم والعقوبات.
- جرائم التزوير المتعلقة بالفساد وجرائم التزييف المنصوص عليها في قانون الجرائم والعقوبات.
- جرائم التهريب الجمركي والتهرب الضريبي.
- الغش والتلاعب في المزايدات والمناقصات والمواصفات وغيرها من العقود الحكومية.
- جرائم غسل العائدات الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في هذه المادة.
- إستغلال الوظيفة للحصول على منافع خاصة.
- جرائم الثراء غير المشروع.
- أية جرائم أخرى ينص عليها قانون آخر بوصفها من جرائم الفساد.

- | بعض الممارسات الفاسدة المنتشرة في المجتمع اليمني                     |
|----------------------------------------------------------------------|
| تحويل الموارد العامة للمنفعة الخاصة وعدم تسجيلها ضمن ميزانية الدولة. |
| سرقة موجودات الدولة.                                                 |
| الرشوة والبقشيش.                                                     |
| التلاعب بالقوانين وأنظمة السوق.                                      |
| التهرب من دفع الضرائب.                                               |
| المحاباة.                                                            |
| المحسوبية.                                                           |
| الفساد الإنتخابي.                                                    |
| إعاقة سير العدالة.                                                   |

### ٢.١ مخاطر الفساد

الفساد، بصوره المختلفة وبمستوياته المتباينة يشكل تهديداً للحياة العامة ويطل خطرته القطاع الإقتصادي كما يطل بآثاره السلبية القطاعين العام والخاص على حد سواء، ويضعف الأداء الحكومي ويزعزع إستقرار المجتمع بأكمله. وتطال آثاره القطاعات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية.

## فإقتصادياً يؤدي الفساد إلى:

- خفض الإستثمارات.
- زيادة كلفة المشاريع العامة.
- تردي نوعية البنية الأساسية والخدمات العامة.
- إنتشار الرشوة وتحقيق الربح غير المشروع.
- ضعف قدرة الدولة على زيادة الموارد.
- التأثير سلباً على الإنفاق الحكومي.
- ضعف النمو الإقتصادي.

## أما إجتماعياً، فالفساد يؤدي إلى:

- زيادة معدلات الفقر.
- تركز الثروة في أيدي قلة وتوسيع الفجوة بين الطبقات.
- تفشي التشكيك في فعالية القانون وفي قيم الثقة والأمانة.
- تراجع الرفاه الإجتماعي.
- تدني مستوى المعيشة.
- تهديد السلم الإجتماعي.
- تدهور القيم الإجتماعية والأخلاقية في المجتمع.
- رفع الروح الفردية وتقهقر حس الإلتزام المجتمعي.
- تفشي اليأس بين المواطنين وإنتشار حالة الإحباط.
- هجرة الأدمغة وأصحاب الكفاءات العالية.
- تقهقر التنمية.

## وسياسياً يؤدي الفساد إلى:

- إختلال النظام العام.
- ضعف شرعية الدولة وسلطتها.
- ضعف ثقة الأفراد في الحكومات ومؤسساتها.
- تقهقر شرعية النظام الديمقراطي والسياسي.
- زيادة العنف والإنقسامات.
- إضعاف الإستقرار السياسي.
- يفقد الأنظمة إحترام مواطنيها.
- يعطل جهود الإصلاح الإقتصادي والإجتماعي والسياسي.

- يعرف كيف يدبر الأمور.
- أحمر عين.
- حق المعاملة.
- شيلوه بيشيك.
- الدولة دولته.

مؤشرات ثقافة  
الفساد في الثقافة  
المحلية عبر تعابير مثل:

### ٣. تضارب المصالح والمحاباة كإحدى مؤشرات الفساد

ما زال المجتمع اليمني يتسم بالقبلية والعشائرية والنزعة المحلية، ولا زال الوعي بالمصالح العام والمواطنة ضعيفاً. تضارب المصالح يحدث في الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية وإستقلالية قرار موظف/ة في الوظيفة العامة بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمة/ها هو/هي شخصياً أو أحد أقاربه/ها أو أصدقاءه/ها المقربين أو عندما يتأثر أداءه/ها للوظيفة العامة بإعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار. وأتى التقرير العالمي حول الفساد لعام ٢٠٠٤ بتوصية حول المحاباة «على الحكومات تفعيل القوانين المتعلقة بتعارض المصالح، بما فيها القوانين التي تشرع لإمكانية إنتقال الموظف الحكومي إلى مؤسسات القطاع الخاص أو إلى الشركات التي تمتلكها الحكومة» كوسيلة للحد من الظاهرة.

المحاباة هي إستخدام لعلاقات القرابة أو العلاقات العشائرية أو العائلية أو الحزبية أو الطائفية لغرض إكتساب مصلحة أو تسهيل مهمة أو التهرب من مسؤولية ليست من حق المنتفع أو لتجاوز أنظمة وقوانين محددة. هناك أشكال مختلفة من المحاباة والتي تنتشر في البلدان العربية بمسميات مختلفة منها على سبيل المثال مُحَابَاةُ الأَقْرَابِ في التوظيف أو المَحْسُوبِيَّة وتعرف أيضا بالشفاعة، وعلى نطاق واسع بالواسطة.

وتعتبر البيئة القبلية معززة للمحاباة فبحسب د. هشام شرابي: «الواسطة أداة تقليدية مرتبطة بالولاء العائلي أو العشيرة، أو المذهب، أو الطائفة، لتحقيق المصالح المتبادلة ولعمل المعروف حيث أن الأطراف الثلاثة في موقف السلطة: طالب المعروف، ومسوغه (المتوسط لديه) والوسيط له يحصلون جميعاً على فائدة ما وإن كان مسوغ المعروف يبقى أكثرهم جنياً للربح أو الفائدة من هذا الموقف، فهو الذي يتمتع بالنفوذ والجاه الأمر الذي يمكنه من صنع المعروف، ويبقى له دين إجتماعي لدى المتوسط فقد يحتاجه لنفسه أو أحد أقاربه في المستقبل. أما المتوسط له فإنه يحصل على السمعة الطيبة والإحترام والوجاهة من الجماعة الأولية التي ينتمي إليها ومن أصدقائه مما يعزز مكانته بينهم».

### ٤. الحكم الصالح والإدارة الرشيدة

بحسب تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هو فعل ممارسة السلطات الإقتصادية والسياسية لمعالجة مختلف القضايا الحياتية في بلد ما على نحو يؤمن تنمية بشرية مستدامة ويخلق مناخات حرية وفرص عمل وخيارات متنوعة (سياسياً وإقتصادياً وإجتماعياً) لجميع المواطنين. ويقوم الحكم الصالح على مجموعة من المبادئ منها: المشاركة، سيادة القانون، الشفافية والمساءلة، العدل الإجتماعي، المحاسبة، الفعالية، والرؤيا الإستراتيجية.

وتسري مبادئ الحكم الصالح على الدولة، الناظم الأول لحياة الأفراد والمجموعات والمرجعية السياسية والقانونية والتشريعية لهم، كما على القطاع الخاص، مجال

المبادرات الإقتصادية الحيوية ومستقطب التوظيفات البشرية والمادية الرئيس، وعلى المجتمع المدني، ملتقى التجارب المواطنة حيث تتلاقح المبادرات وأنشطة التجمعات المدنية وتمارس الحقوق والواجبات بمعناها الأعمق والأشمل.

#### ٤.١ معايير الحكم الصالح في المؤسسات

(سواء أكانت من المجتمع المدني أو الحكومة أو القطاع الخاص)

- **حكم القانون:** يتعين خضوع الجميع للقانون وأن تتسم الأطراف القانونية بالعدالة وأن تطبق دون تحيز وينطبق ذلك بوجه خاص على القوانين الحامية لحقوق الإنسان.
- **الإستجابة:** يجب أن تسعى المؤسسات والعمليات المجتمعية لخدمة جميع من لهم مصلحة فيها.
- **بناء التوافق:** يعمل الحكم الصالح على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع على ما يشكل أفضل مصلحة للجماعة وهذا ينسحب أيضا على إتخاذ القرار.
- **المساواة:** تتاح لجميع النساء والرجال الفرص لتحسين رفاهيتهم وحمايتهم.
- **الفعالية والكفاءة:** تنتج المؤسسات والعمليات نتائج تشبع الإحتياجات مع تحقيق أفضل إستخدام للموارد.
- **المساءلة:** هي القبول بحق الفرقاء المعنيين بالمحاسبة والإستعداد لتحمل المسؤولية عن أي تقصير أو إهمال أو سوء في الأداء. يتعين أن يكون متخذوا القرار في الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني خاضعين للمسائلة من قبل الناس وكذلك من قبل المؤسسات المعنية. المساءلة هي الوجه الآخر للشفافية، فلا مساءلة دون شفافية ولا شفافية دون مساءلة.
- **الشفافية:** تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات وعلى أن تفتح المؤسسات والعمليات المجتمعية مباشرة للمهتمين بها وأن تتاح المعلومات الكافية لتفهمها ومراقبتها. فلا يجوز وجود أمور في الشأن العام تخفى عن المواطن. فمن حق المواطن على الدولة أن يعرف ومن واجب الدولة أن تؤمن للمواطن هذا الحق. وتحتم الشفافية الوضوح في ممارسة الوظيفة، والواجبات، وسير المعاملات وأن يتساوى المواطنون في الوصول إلى جميع المعطيات والمعلومات.

#### تساهم الشفافية في:

- المساءلة والمحاسبة الفعالة.
- الرقابة وتقويم الأداء وتصحيحه.
- التواصل بين المواطن والمسؤولين وتعزيز ثقة المواطن بالدولة ومؤسساتها.

- التأثير والمشاركة في صنع القرار.
- تحسين نوعية الخدمات المقدمة إلى المواطنين.
- الإلتزام بمقتضيات النظام الديمقراطي وإحترام حقوق المواطن.

- الرؤية الإستراتيجية: يمتلك القادة والجمهور منظوراً واسعاً للحكم الصالح والتنمية الإنسانية ومتطلباتها مع تفهم السياق التاريخي والثقافي والإجتماعي المركب لهذا المنظور.

## ٥. أدوار المجتمع المدني في رصد الفساد وتعزيز المساءلة والشفافية

عناصر المجتمع المدني هم شركاء جوهريين في عملية مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية إلى جانب كل من الحكومة والقطاع الخاص. يمثل وجود مجتمع مدني قوي ومستقل وقادر على العمل بحرية ومتمتع بالمعارف والمهارات عنصراً رئيسياً في تحقيقها.

ومع تغير صلاحيات الدولة بإتجاه اللامركزية في الإدارة وفي تزويد المواطنين بالخدمات وإنتقالها إلى السلطات المحلية، ينتقل خطر إنتشار الفساد إلى مستويات العلاقة المباشرة مع المواطنين. ما رتب واجبات إضافية على نشطاء المجتمع المدني في مراقبة كفاءة وشفافية أداء المسؤولين المحليين.

تهدف مؤسسات المجتمع المدني من خلال ذلك إلى:

- تحسين أداء الحكومات في مجال تقديم الخدمات.
- مراقبة سلوك الموظفين والدفاع عن حقوق المواطنين.
- التأثير على الدولة بوصفها مزود الخدمة والقيام بواجباتها وفقاً للقوانين المرعية مع إطلاع المواطنين على حقوقهم في هذا الصدد.
- توفير آليات للمواطنين للتعبير عن إحتياجاتهم وشكاواهم.

# اليمن والعالم: واقع وآفاق

## ١. النظام المحلي في اليمن

يقوم نظام السلطة المحلية في اليمن على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في إتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة وسلطات هذه المجالس في إقتراح البرامج والخطط والموازنات الإستثمارية للوحدات الإدارية وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج التنموية، وكذلك الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها.

### ١.١ تشكيل المجالس المحلية

يكون لكل وحدة إدارية على مستوى المحافظة والمديرية مجلس محلي ينتخب أعضائه إنتخاباً حراً مباشراً متساوياً لدورة إنتخابية مدتها أربع سنوات. ويتكون المجلس المحلي للمحافظة من مجموع الأعضاء المنتخبين من مديريات المحافظة لعضوية المجلس مضافاً إليهم المحافظ بحيث لا يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة عن (١٥) عضواً بما فيهم رئيس المجلس.

#### أ) نظام عمل المجالس المحلية:

لكل مجلس محلي على مستوى المحافظة والمديرية مقر خاص يعقد فيه إجتماعاته وتحفظ فيه كافة الوثائق والسجلات والمكاتبات الخاصة به. ويلحق بكل مجلس محلي على مستوى المحافظة والمديرية العدد الضروري من العاملين اللازمين لتسيير العمل اليومي والقيام بمهام سكرتارية المجلس ولجانته المتخصصة على أن يتم ذلك عن طريق إنتداب من بين موظفي الوحدة الإدارية أو الجهاز الإداري للدولة.

#### ب) المهام والإختصاصات العامة للمجالس المحلية:

يتولى المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية - كل في نطاق وحدته الإدارية - مباشرة المهام والإختصاصات الآتية:

١. مراقبة تطبيق السياسات العامة والقوانين والأنظمة النافذة في كافة المجالات وإتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة الإختلالات والمخالفات.

٢. التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية وتقييم مستوى تنفيذها للخطط والبرامج ومساءلة رؤسائها ومحاسبتهم.
٣. إقتراح ودراسة وإقرار مشروعات خطة التنمية للوحدة الإدارية وموازنتها السنوية والموافقة على مشروع حسابها الختامي، ورفعها لإستكمال إجراءات إقرارها والمصادقة.
٤. تحديد أولويات التنمية في الوحدة الإدارية ولأغراض تقييم المشاريع فيها.
٥. تشجيع قيام المشاريع الإستثمارية وإتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للإستثمار.
٦. تحديد وإقرار أجور الانتفاع بخدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية.
٧. دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الموارد المحلية والمشاركة والعمل على تنميتها والتعرف على أسباب القصور وإصدار التوجيهات لمعالجتها.
٨. مناقشة الحالة الأمنية في الوحدة الإدارية وإصدار التوجيهات والتوصيات لتعزيز الأمن والاستقرار للمواطنين وحماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على الأموال والممتلكات.
٩. دراسة ومناقشة الشؤون العامة التي تهم المواطنين وإصدار القرارات والتوجيهات بشأنها.
١٠. الحفاظ على المشاريع الخدمية والمرفقية بما يكفل سلامتها وإستمرار تشغيلها.
١١. مراقبة تنفيذ قواعد وأساليب تبسيط وتحسين تعامل الأجهزة التنفيذية مع المواطنين في كافة المجالات.
١٢. العمل على تنمية الموارد المائية وحمايتها والعمل على حماية البيئة وتشجيع السياحة.
١٣. مراقبة تنفيذ سياسة التوظيف والقوى العاملة.
١٤. دراسة وإقرار قواعد وأساليب تبسيط وتحسين تعامل الأجهزة التنفيذية مع المواطنين والرقابة على تنفيذها.
١٥. إقتراح مشروعات الخطط والموازنة السنوية، والموافقة على مشروع الحساب الختامي للمديرية ورفعها إلى المجلس المحلي للمحافظة لمراجعتها وإقرارها والمصادقة عليها.
١٦. دراسة الإحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية ولأغراض تقييم المشاريع.
١٧. دراسة وإقرار مشاريع المخططات العمرانية والرقابة على تنفيذها.
١٨. تحديد وإقرار أجور بخدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية في المديرية.
١٩. دراسة ومناقشة الحالة التموينية للمديرية وإتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بشأنها.

٢٠. الإشراف على الأنشطة التعاونية وكذلك الجمعيات ذات الطابع الإجتماعي وتنسيق خططها وبرامجها بما يكفل تكاملها مع خطة التنمية للوحدة الإدارية.
٢١. اقتراح القواعد والأسس المنظمة لمساهمة المواطنين في إنشاء وصيانة مشاريع الخدمات الأساسية الممولة من قبلهم أو بمشاركتهم والإشراف على تنفيذها بعد المصادقة عليها من المجلس المحلي للمحافظة.
٢٢. تشجيع قيام المشاريع الإستثمارية في المديرية وإتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للإستثمار.

## ١.٢ اللامركزية

سيتم مطلع العام ٢٠١٠ منح المجالس المحلية صلاحيات إقرار الموازنات العامة للوحدات الإدارية وذلك في إطار خطوات الانتقال إلى نظام الحكم المحلي واسع الصلاحيات ما يمكن السلطات المحلية من توزيع بنود الموازنات وفقاً لأولويات احتياجات التنمية على مستوى المحافظات والمديريات وبمعزل عن المركز وبما يبشر بإحداث نهضة تنموية شاملة في عموم مناطق اليمن.

إن تعديل قانون السلطة المحلية للانتقال إلى الحكم المحلي واسع الصلاحيات سيوسع المشاركة الشعبية في صنع القرار وإدارة شؤون التنمية المحلية بإستقلالية كاملة عن المركز وسيتمكن كل محافظة من ممارسة صلاحياتها الكاملة وتحمل مسؤولياتها في إقرار الخطط المستقبلية لما تحتاجه كل وحدة إدارية من المشاريع، وكذلك إعتداد الموازنة، والإشراف على تنفيذ المشاريع، بينما ستقتصر مهام وصلاحيات السلطة المركزية على البرمجة والتخطيط والإشراف.

## ٢. آليات الرقابة الرسمية المتعلقة بمكافحة الفساد في اليمن

### الإطار القانوني التشريعي:

تحتوي التشريعات اليمنية من دستور وقوانين على إشارات واضحة ونصوص صريحة بتجريم الفساد، إذ نرى في الدستور المادة ٥ والمادة ١٩ أحكام واضحة حول تجريم إستخدام المال العام لمنفعة شخصية أو إستخدام الوظيفة العامة لغايات فردية. وفي القانون الجنائي اليمني في القسم الخاص بالعقوبات، نرى تجريم واضح للرشوة بمختلف أشكالها وللإختلاس، والإخلال بواجبات الوظيفة العامة، وإساءة إستعمال الوظيفة. خصوصاً في المواد من ١٥١ إلى ١٩٠. وأتى صدور قانون مكافحة غسل الأموال وقانون مكافحة الفساد وقانون الذمة المالية لتعزيز الإطار القانوني لمكافحة الفساد.

تتعدد الأجهزة الرقابية الرسمية الخاصة بمكافحة الفساد في اليمن، وتتنوع أدوارها وإختصاصاتها وصلاحياتها أهمها:

الهيئة/الجهاز	الصلاحيات/القانون
الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد	قانون مكافحة الفساد رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٦
الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة	قانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٩٢ ولائحته التنفيذية
البرلمان	مراقبة عمل الحكومة وأجهزتها التنفيذية/قانون الموازنة
نيابات ومحاكم الأموال العامة	قانون الإجراءات الجزائية/قانون المرافعات/ قانون قضايا الدولة/وقوانين أخرى

## ٢.١ الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد

نص قانون مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٦ على إنشاء هيئة وطنية مستقلة عليا لها صلاحيات قانونية في مكافحة الفساد وتعقب ممارسيه تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية ويكون لها استقلال مالي وإداري.

### مهامها:

١. إعداد وتنفيذ إستراتيجيات والسياسات العامة والخطط والبرامج الهادفة إلى مكافحة الفساد ودرء مخاطره وآثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز وإسترداد الأموال والعائدات المترتبة عن ممارسته.
٢. دراسة وتقييم التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد وإقتراح التعديلات لمواكبة الإتفاقيات والمعاهدات الدولية.
٣. إرساء مبدأ النزاهة والشفافية في المعاملات الإقتصادية والمالية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والإستخدام الأمثل للموارد.
٤. تلقي التقارير والبلاغات والشكاوي (من أفراد أو الإعلام أو مؤسسات) بخصوص جرائم الفساد ودراستها والتحري حولها والتصرف فيها والتحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد وإحالتهم إلى القضاء.
٥. تلقي إقرارات الذمة المالية.
٦. تفعيل مبدأ المساءلة وتعزيز الدور الرقابي للأجهزة المختصة وتيسير الحصول على المعلومات.
٧. تشجيع وتفعيل دور القطاع الخاص، الإعلام والمجتمع المدني في المشاركة الفاعلة والنشطة في محاربة الفساد ومكافحته وتوعية أفراد المجتمع بمخاطره وتوسيع نطاق المعرفة بوسائل وأساليب الوقاية منه.
٨. التعاون والمشاركة مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية في التوعية بالفساد ومكافحته.

يسري القانون على كافة جرائم الفساد ومرتكبيها في اليمن أو التي تكون المحاكم اليمنية مختصة بها وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية وقانون مكافحة غسل الأموال والإتفاقيات والمعاهدات الدولية.

### تشكيلها:

تتشكل الهيئة من أحد عشر عضواً ممن تتوفر فيهم الخبرة والنزاهة والكفاءة على أن تمثل في الهيئة منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وقطاع المرأة. يرشح مجلس الشورى إلى مجلس النواب قائمة من ثلاثين مرشحاً يختار منهم مجلس النواب عن طريق الاقتراع السري أحد عشر شخصاً بعدها ترفع أسماء الأحد عشر الفائزين بأغلبية الأصوات إلى رئيس الجمهورية ليصدر قراراً بتعيينهم. ويمنح عضو الهيئة درجة وزير ويقدم إقرارهم بالذمة المالية إلى هيئة رئاسة مجلس النواب. مدة أعضاء الهيئة خمس سنوات ولمرة واحدة فقط. يكون المقر الرئيسي للهيئة - أمانة العاصمة صنعاء ويجوز إنشاء فروع لها في بقية محافظات الجمهورية عند الإقتضاء بقرار من رئيس الهيئة.

### تنظيمها:

ينتخب أعضاء الهيئة في أول اجتماع لهم من بينهم رئيساً يملك الصلاحيات المخولة لوزير المالية ووزير الخدمة المدنية والتأمينات ونائباً ويكون للهيئة جهاز تنفيذي يتولى المواضيع الفنية والإدارية والمالية وأميناً عاماً مسؤولاً عن إدارة وتسيير النشاط اليومي وكادر إداري وفني.

### إستقلاليتها:

تؤدي الهيئة مهامها واختصاصاتها بإستقلالية وحيادية كاملة ولا يجوز لأي شخص أو جهة التدخل في شؤونها تحت طائلة القانون ويكون للهيئة موازنة مستقلة ضمن الموازنة العامة للدولة يقترحها رئيس الهيئة.

## ٢.٢ الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

هو هيئة رقابية عليا مستقلة ذات شخصية إعتبارية تأسس بموجب قانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٩٢ مركزه الرئيسي العاصمة صنعاء وهو يلحق رئيس الجمهورية. يقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ببعض الإجراءات والتوصيات إلا أن معظم الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز لا تستجيب لتلك التوصيات وتظل المخالفات المالية قائمة.

### مهامه:

١. تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة والتأكد من حسن إدارتها من حيث الإقتصاد والكفاءة والفعالية.
٢. المساهمة في تطوير أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز على الأخص في المجالات المالية والإدارية.

٣. المساهمة في تطوير ورفع مستوى أداء مهنة المحاسبة و المراجعة في الجمهورية اليمنية.

### بمبارس الجهاز أنواع الرقابة التالية:

- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والنظامي.
- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.
- الرقابة القانونية وتقييم الأوضاع القانونية والتنظيمية.

تقتصر رقابته على الرقابة الاحقة (أي ما بعد حصول الأمر) ويجوز له ممارسة رقابة مسبقة ومصاحبة.

### نطاق صلاحيات الجهاز الرقابة على:

- أ. الجهاز الإداري للدولة (٣٣ إدارة عامة) ووحدات الإدارة المحلية.
- ب. الوحدات الإقتصادية والمنشآت التابعة لها.
- ج. المجالس المحلية وتكويناتها.
- د. الوحدات المعانة.
- هـ. أي نشاط أو جهة تخضعها القوانين أو قرارات السلطة التنفيذية لرقابة الجهاز بموجب نص قانوني أو لائحة حكومية أو تتلقى إعتمادات مالية من الدولة.

### تشكيل الجهاز:

يتألف الجهاز من رئيس ونائب وعدد من الوكلاء ومدراء الإدارات المركزية ومدراء الإدارات العامة وعدد من الأعضاء الفنيين. يعين بقرار من مجلس الرئاسة ويتمتع الرئيس بدرجة وزير ويتمتع بالحصانة من العزل والنقل إلا في حال مخالفة القوانين. لرئيس الجهاز السلطات المخولة لوزير المالية ووزير الخدمة المدنية والتأمينات. يعمل في الجهاز حاليا ١٨٠٠ موظف منهم ٨٠٠ في المركز الرئيسي و١٠٠٠ في الفروع. يتم التوظيف بناء على عدالة في إتاحة الفرص والشفافية من حملة الإجازات الجامعية المختلفة (المحاسبة، الهندسة، الإقتصاد، الحقوق وإدارة الأعمال) ويخضع الموظفون لتدريب داخلي (الأساسي) عند إنخراطهم في العمل، كما يلتحقون بتدريبات محلية ودولية، ويتم إجراء تقييم وظيفي ربع سنوي - وسنوي وتوفير حوافز مالية ومعنوية.



## استقلالية الجهاز:

بحسب القانون الجهاز مستقل في أداء مهامه ولا يجوز لأية جهة التدخل في شؤون الجهاز أو فروعه أو موظفيه، ويكون للجهاز موازنة مستقلة تدرج رقماً واحداً في موازنة الدولة، كما يتمتع الأعضاء الفنيين في الجهاز بالحماية من مختلف أشكال الضغوط والتدخلات. لكن رئيس الجهاز يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية لفترة عمل غير محددة وهو يتبع رئيس الجمهورية.

## علاقة الجهاز بالسلطتين التنفيذية والتشريعية:

### أ) العلاقة بمجلسي الشورى والبرلمان:

يتمتع الجهاز بعلاقة عمل جيدة مع المجلسين إذ يوفر نسخ من التقارير الدورية إلى مجلسي الشورى والبرلمان كما يرسل لهم تقارير الحسابات الختامية، ويقوم بتقديم المشورة وأي معلومات إضافية يطلبها أي من المجلسين.

### ب) العلاقة بالسلطة التنفيذية:

يتمتع الجهاز بعلاقة مهنية مع الحكومة إذ يتولى مراجعة وحدات وأجهزة الدولة وأنشطتها وبرامجها ويصدر تقارير مراجعة وتقارير دورية حولها.

## منهجية العمل الرقابي تقوم على التالي:

١. الدليل الرقابي الشامل والمرشد التفصيلي.
٢. دليل رقابة الأداء.

## العلاقات الدولية للجهاز:

يتمتع الجهاز بعضوية في عدد من الأجهزة الدولية منها:

- المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة ولجنتين إقليميتين (العربية - والآسيوية) وفي مجموعات العمل واللجان المتفرعة عنها.
- عضو المجلس التنفيذي للمجموعة العربية ARABOSAI ولجنة التدريب والأبحاث منذ ١٩٩٨.
- عضوية لجنة الدين العام التابعة للآنتوساي INTOSAI منذ ١٩٩٨.
- عضو مجموعة عمل الرقابة على الخصخصة التابعة للآنتوساي منذ ١٩٩٥.
- لجنة بناء القدرات التابعة للآنتوساي ٢٠٠٦.
- علاقة تعاون مع هيئة المراجعة الكندية الشاملة.
- علاقة دولية مع منظمة التجارة العالمية.

كما تلقى الجهاز المساعدات الفنية من الجهات المانحة أهمها:

- مؤسسة التعاون الفني الألماني.
- الحكومة الفرنسية.
- وكالة التنمية الأمريكية.
- المملكة الهولندية.

يواجه الجهاز عدد من التحديات الهامة منها موضوع الإستقلالية إذ أنه تم التداول بإقتراح تعديل دستوري بإتجاه جعل الجهاز مؤسسة مستقلة قائمة لتعزيز إستقلاليته، وإعادة هيكلة الجهاز بشكل يضمن فعالية عمله وكفاءة مراقبته.

### ٢.٣ السلطة التشريعية

- يتألف البرلمان من المجلسين هما مجلس الشورى ومجلس النواب، ويتمتع مجلس النواب بسلطات تشريعية بينما يقوم مجلس الشورى بدور استشاري فقط.
- أصبح مجلس الشورى منذ ٢٨ نيسان/إبريل ٢٠٠١ مؤلفاً من ١١١ عضواً يعينهم رئيس الجمهورية، ويتألف مجلس النواب من ٣٠١ عضواً منتخباً لمدة ست سنوات.

### ٢.٤ السلطة القضائية

يتألف النظام القضائي من المحاكم الابتدائية والتي تفصل في القضايا المدنية والجنائية والتجارية. ويمكن إستئناف قرارات هذه المحاكم أمام محاكم الإستئناف. والمحكمة العليا هي أعلى هيئة قضائية في اليمن ومقرها صنعاء. وتفصل هذه المحكمة في دستورية القوانين واللوائح، وتنازع الاختصاص بين جهات القضاء، والدعاوى المرفوعة ضد كبار المسؤولين الحكوميين، وهي المرجع القضائي النهائي لإستئناف جميع قرارات المحاكم الأدنى.

### مجلس القضاء الأعلى

يتشكل من رئيس المحكمة العليا (رئيساً)، وزير العدل، النائب العام، أمين عام المجلس، رئيس هيئة التفتيش القضائي إضافة إلى ٣ أعضاء يعينهم رئيس مجلس القضاء الأعلى. مهامه الرئيسية:

- وضع سياسة عامة لتطوير شؤون القضاء.
- تعيين القضاة وترقيتهم وعزلهم ومحاسبتهم وتأديبهم.
- دراسة نشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء.
- التفتيش الدوري على أعمال القضاة والمحاكم.
- إبداء الرأي في مشروع ميزانية السلطة القضائية.

### النيابة العامة:

- تتكون النيابة العامة من النائب العام، والمحامي العام الأول، وعدد كاف من المحامين العامين، ورؤساء النيابة، ووكلائها، ومساعداتها، ومعاونيها.
- تتولى النيابة العامة وظائف عديدة أهمها إنفاذ قانون السلطة القضائية والقانون الصادر بإنشائها، وقانون الإجراءات الجنائية، وقانون المرافعات والتنفيذ المدني.
- يقتصر إختصاص النيابة العامة على التحقيق في الجرائم وتحريك الدعوى في نطاق الإختصاص.

- في محاكم الأموال العامة، يباشر مهام النيابة العامة نيابة خاصة بالأموال العامة تتألف من محام عام يساعده عدد من رؤساء النيابة، ووكلائها ومساعدتها. وتخضع تلك المحاكم لسلطة النائب العام في النواحي القضائية والمالية والإدارية.

## ٣. خبرات من العالم

### ٣.١ اليوم الوطني ضد الفساد - المملكة المغربية<sup>٢</sup>

ينظم سنوياً منذ ٦ يناير ١٩٩٧، لنشر الوعي من قبل منظمة «الشفافية في المغرب» وشبكة من أكثر من ٥٠ منظمة مدنية ناشطة في محاربة الفساد. وترويج الشفافية في المجتمع المغربي، يطال هذا اليوم جميع القطاعات في المجتمع (الخاص والعام) حيث يحثهم للمعرفة اكثر بالفساد ونتائج. كان اليوم الوطني الإفتتاحي سنة ١٩٩٧ مميّزاً إذ أتى بعد إنتخابات يونيو ونوفمبر التي أحاطها فساد وفضائح وكان شعار اليوم «المملكة المغربية دون فساد: هل ممكن!»

#### ١. الأهداف الرئيسية:

في هذا اليوم، تركّز جميع المنظمات الأعضاء جهودها بهدف نشر الوعي على الفساد ونتائج المدمّرة. بين جميع الفئات في المجتمع. يتم اختيار موضوع معين، كل سنة، يعكس الواقع، ويتم مناقشته ووضع برنامج عمل ينتج عنه تطوّر سنة بعد أخرى. مثلاً في ١٩٩٧ كان الموضوع «محاربة الفساد، هل ممكن؟» وسنة ١٩٩٨ تم وضع خطوة المتابعة من خلال الطلب من المواطنين، المجتمع المدني والسلطات «العمل ضد الفساد». من ضمن الأهداف الأساسية التي تساعد في تنظيم هذا اليوم الوطني نذكر: نشر الوعي، التغيير، ربط الفساد كموضوع رئيسي بمواضيع أخرى مهمّة، كسر عقدة «عيب التكلّم عن الفساد»، تعبئة المواطنين، بناء علاقات مع منظمات أخرى، إرسال رسائل للحكومة، الشروع بخطوات ملموسة (مثلاً: الشفافية في المدارس) ومظاهرات، مسيرات ونشر معلومات. كما يتيح هذا اليوم للمنظمات التعامل مع حاجات قطاعات المجتمع، وتوفير لها تغطية إعلامية لنشاطاتها وتطوير استراتيجية عامّة لمشاريعها. ويشكل أداة تواصل مهمّة لتمير الرسائل لحكام البلد.

#### ٢. تأسيس «الشفافية في المغرب» - ومرحلة التنفيذ الأولى ليوم مكافحة الفساد:

منذ بدأ عمل منظمة «شفافية المغرب» تعرضت للمضايقات من السلطات التي رفضت الاعتراف قانونياً بالمنظمة وحاولت قمع نشاطاتها ما جعل «ش م» من أقوى المنظمات في المغرب إذ تضم ما يقارب ٦٠ من المؤسسين من أهم منظمات المجتمع المدني

٢ مقتبس من The Corruption Fighters' Tool Kit - Civil society experiences and emerging strategies

منظمة الشفافية الدولية - ٢٠٠١.

أصبحت مظلة) والإعلاميين ما وفر لها تغطية إعلامية واسعة ولا يزال نضالها مستمر منذ السبعينات لتمهيد الجو الحالي. لم يكن إختيار تاريخ ٦ يناير عشوائياً، إنه ذكرى عقد أول إجتماع للمنظمة. بالتالي كان لهذا التاريخ معنيان: رمز لهوية هذه المنظمة ولإنتصار المجتمع المدني على إدارة فاسدة. ولعب الإعلام دوراً جوهرياً في إطلاق هذا اليوم (الصحف) وتوفير التغطية الإعلامية له. وقد حاولت الحكومة نشر جو من الشك وعدم الثقة عام ١٩٩٧ ما حدّ من تأثير اليوم الوطني الأول، ولكن في ١٩٩٨ تقلص جو عدم الإرتياح العام وأصبح التكلم عن موضوع الفساد منتشرًا بين الناس.

### ٣. النتائج:

بحسب الدراسات التجريبية والإحصائية حول اليوم الوطني الأول ضد الفساد يمكن القول أن النتائج التالية قد حققت:

- أصبح هنالك وعياً على موضوع الفساد الذي لم يعد محرماً التكلم عنه.
- بفضل شموليته، يساهم هذا النهار بوضع مشاكل الفساد ونتائجه بموقع الصدارة.
- تساعد الذكرى السنوية في إبقاء محاربة الفساد موضوعاً حياً: رغم أن مخاطر التغطية الإعلامية لهذا النهار ممكن أن ترفع من توقعات الشعب.
- يساعد إختيار مواضيع سنوية وشعارات في تركيز جهود العمل.

كان من السهل نسبياً تحقيق الأهداف الأولى بنشر الوعي، بالرغم من صعوبة معرفة الأثر بالتحديد، إمّا في السنوات التالية تحققت الأهداف الأخرى لكنها تطلبت مدّة طويلة، إذ تبني كل سنة على السنوات التي سبقتها. ومن أهم النتائج إزدياد عدد المنظمات التي تعمل في هذا البرنامج من ١٩ في ١٩٩٦ إلى ٥٠ حالياً.

### ٤. الأثر على الجهات المعنية:

#### بناء التحالفات/الشراكات:

- لقد تمّ تأسيس شراكات عديدة جمعت كفاءات مختلفة. سيبقى اليوم الوطني رمزاً لمحاربة الفساد لدى الجمهور.
- كان القطاع الخاص ناشطاً في مساندة هذا اليوم، بالأخص نقابة العمّال.

#### الحكومة:

- في عهد رئيس الوزراء «يوسفي» تمّ نشر دليل «ميثاق الإدارة الصالحة» (Pacte de Bonne Gestion). كما تمّ التصريح عن الخطوات التالية:
- تأسيس فريق، مرتبط بمكتب رئيس الوزراء، مسؤول عن شكاوى سوء سلوك الموظفين الحكوميين.
  - تأسيس شعبة معلومات في كل وزارة.
  - إنشاء قسم في كل من الفروع العامّة مسؤول عن شكاوى سوء سلوك الموظفين الحكوميين.

## الإعلام:

كانت التغطية الإعلامية في السنوات الأولى عالية: ١٠٠ مقالة نشرت خلال شهرين في ديسمبر ١٩٩٦ ويناير ١٩٩٧ ما حصر الجمهور بالمتقنين الذين يقرأون الصحف فقط. وقد أصبحت التغطية أكبر عندما شاركت الإذاعات والتلفزيونات الحكومية في يوم مكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٠ بعد تقلص جو التشنج العام ما أدى إلى الوصول إلى متلقين من المناطق النائية والأقل تعليماً.

## المواطنين:

نجح اليوم الوطني في نشر الوعي لدى الجمهور العام ولم يعد موضوع الفساد ومداولته عقدة أو «تابو» أمراً محرماً رغم أن تجاوب الجمهور كان محدوداً في السنوات الأولى حيث إنحصر بالطبقة المثقفة في المجتمع. ويبقى الهدف المستقبلي هو الوصول إلى عدد أكبر من المواطنين.

## ٥. الدروس المستفادة:

- إختيار مواضيع اليوم الوطني بحذر آخذين بعين الاعتبار نقاط الإهتمام العام لدى المواطنين.
- نجاح اليوم الوطني يمكن أن يزداد إذا إرتبط بحدث.
- أن يكون الهدف مشترك ليجمع أكبر عدد من الناشطين (منظمات، مواطنين وحلفاء).
- توحيد الجهود لإنجاح اليوم الوطني للفساد.
- أطلق هذا اليوم المعركة ضد الفساد.
- هذه الأداة ممكن أن تساعد وتلهم منظمات أخرى وتنفيذ إستراتيجيات مناسبة في دول أخرى لمحاربة الفساد.
- تخصيص يوم وطني لمكافحة الفساد.

## ٣.٢ التحرك الداعم للحق في المعلومات وتطبيقه في الهند

أصدر البرلمان الهندي قانون الحق في المعلومات مارس ٢٠٠٥، ودخل حيز التطبيق في ١٣ أكتوبر ٢٠٠٥. يمكن هذا القانون، بموجب المادة ١٩ (١) من الدستور الهندي، المواطنين من الحصول على المعلومات وبالتالي ضمان محاسبة الحكومة تجاههم.

## ١. الملامح البارزة:

- يطبق هذا القانون على المستوى الحكومة والدوائر الوطنية، المركزية والمحلية ويتيح للمواطنين الحصول على سجلات الحكومة.
- لقد حقق القانون مساواة بين المواطنين والسلطة التشريعية إذ نص أن أي معلومة يمكن توفيرها للبرلمان هي حق للمواطنين ولا يمكن للحكومة رفض إعطائها.

- يحاسب القانون كل موظف حكومي يرفض إعطاء معلومات أو ينكرها، أو يعطي معلومات كاذبة/ غير صحيحة عن معرفة وقصد، أو يقوم بإتلاف معلومات الخ؛ بغرامة تصل إلى ٢٥,٠٠٠ روبي وبإتخاذ إجراء إداري في حال المخالفات المستمرة او الخطيرة.

ولم يكن إقرار قانون الحق بالمعلومات ممكناً من دون النضال الشعبي.

- بدأ التحرك في بداية التسعينات مع مجموعة من العمّال والفلاحين من وسط «رجستان» الذين كانوا يطالبون بدفع الحد الأدنى من أجورهم ما شكل حاجة لتكون سجلّات الحكومة ووثائق العمل العام شفافة ونتج عنها تحرك واسع لمطالبة بالحق في المعلومات على صعيد الدولة.
- عملت كل من منظمتي MKSS و NCPRI مع المعهد الوطني للإدارة في ١٩٩٦ على وضع المسودة الأولى لقانون «الحق في الحصول على المعلومات».
- تمّ إرسال مسودة مجلس الإعلام الهندي إلى أعضاء «لوك صبحا» وحكومة الدولة في «رجستان» وفي خلال جلسات الإستماع العلنية وعد رئيس وزراء إقليم راجهستان بشفافية وقدرة الوصول إلى الوثائق والسجلات الحكومية
- استمرت NCPRI في الضغط على الحكومة والأحزاب السياسية لسنّ قانون «الحق في الحصول على المعلومات». وشكل قانون «الحق في الحصول على المعلومات» قضية إنتخابية تناولته بعض الأحزاب السياسية.
- تحت ضغط الأحزاب السياسية ومطالبة الشعب بالمحاسبة مرّر القانون من قبل الحكومة في ٢٠٠٥.

## ٢. الإستراتيجيات التي إعتمدت:

- جلسات إستماع عامّة مع مسؤولين حكوميين، وعقد منتدى عام كبديل لمحاسبة الحكومة والسلطات.
- إستخدام طريقة تشاركية وديموقراطية.
- مسرحيات الشارع للتواصل ولربط الشعب بالموضوع.
- أغان وشعارات.
- إستعملت «الحملة الوطنية لحق الشعب في المعلومات» NCPRI في حملتها النضال والمناصرة والعملية السياسية الديموقراطية لجمع مشاركة واسعة من الأصوات. كانت هنالك حوارات على مستوى الحكومة، الناشطين، البيروقراطيين. وحلول لمشاكل الأشخاص الفردية في الحصول على معلومات وتناول مواضيع ذات إهتمام من الشأن العام.
- تم إستخدام إحتجاجات علنيّة في الحملة للفت إنتباه الجمهور، ووضع مسودة قوانين من قبل مجموعات مختصة في المجال العام للمناقشة، وذلك لتعزيز مطلب سنّ القانون.
- ذكرت العديد من أعمال الفساد بوسائل عديدة - جلسات إستماع عامّة وعزز فحص لسجلات من خلال لفت انتباه الشعب لإساءة إستخدام السلطة المستمرة، لإثبات الحاجة للشفافية والمحاسبة.

### ٣. مراقبة تنفيذ "قانون الحق في المعلومات":

قامت منظمتي MKSS و NCPRI بإجراء إستطلاع في ١٠ ولايات (آسام، اندرا برادش، غوجرا، كرناتكا، مهاراشترا، مغالايا، اوريسا، رجستان، اوتار برادش، غرب بنغال) ودلهي العاصمة وثلاث أفضية في كل محافظة كان من نتائجه:

- في المناطق الريفية ودوائر البلدية، ذكر ان حوالي ٣/٢ من المجموعات يشعرون أن الحصول على معلومات يساعدهم في حل مشاكلهم.
- من أصل ١١٤ قرية و ٦ أفضية، وجد أن المستلعة آراهم علموا بشأن القانون من المنظمات غير الحكومية و ٤/١ آخرين من الإعلام.

### ٤. قانون الحق في المعلومات: الطريق إلى الأمام ...

- تأسيس مجلس وطني للحق في المعلومات لمراقبة تنفيذ القانون.
- تأسيس لجان التظلم القانونية عبر البلد، ليكون لها السلطة لتصليح التظلمات ومعاينة أخطاء المسؤولين الرسميين.
- جعل عملية إختيار المفوضين للمعلومات شفافة وتشاركية.
- صياغة نموذج من القواعد يمكن إتمادها من جميع الولايات.
- ضمان الكشف الإلزامي عن المعلومات، وتعزيز هذه العملية، من ضمنها كشف عن معلومات جميع المعاملات المالية.
- تعيين وتدريب لجان المعلومات.
- تعزيز لجان المعلومات وجعلهم مستقلين من خلال التصويت المباشر على ميزانياتهم وإعطائهم إستقلالية مالية وإدارية.
- وضع آلية للملاحظات تتعلق بالطلبات المقدمة للحصول على معلومات من «بنشايات» (مجالس الشيوخ) إلى الولاية، وذلك لمراقبة التنفيذ ومعالجة نقاط الضعف.
- وضع ميزانية لتدريب موظفي الحكومة خلال تنفيذ قانون الحق في المعلومات في الوسط والولاية.
- تخصيص ميزانية لنشر الوعي عبر الراديو والتلفزيون لتسهيل إستعمال قانون الحق في المعلومات من قبل الشعب، لمنع الفساد ولضمان المحاسبة.
- مراقبة شفافية قطاع الشركات والخاص، بالأخص الأمور المالية التي تؤثر على المصلحة العامة.

## الموازنة في اليمن وآليات المراقبة

الموازنة هي من أهم أدوات السياسات الإقتصادية للحكومة وهي تعكس أولويات السياسات الإجتماعية والإقتصادية وتمثل ترجمة للسياسات الحكومية وتحويل الأهداف إلى قرارات يجب الإنفاق عليها وكيفية جمع هذه الأموال. وفي حين نجد أن الموازنة الحكومية تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على حياة كافة المواطنين فإن الأفراد ذوي الدخل المتواضعة غالباً ما يكونون أكثر العناصر تأثراً. بل أنهم أكثر ما يتضررون من النمو الإقتصادي الضعيف أو من التضخم المرتفع. كما تعتمد رفاهية أصحاب الدخل المنخفضة والمتوسطة على الإنفاق الحكومي في قطاعات كالتعليم والصحة. أو تخصيص الإنفاق لتغطية فوائد القروض أو مرتبات القطاع العام ما يقلل الإنفاق المخصص للنواحي الأخرى.

نظراً لتبعات هذا التأثير وجوهريّة الموازنة في حياة المواطنين فمن المهم توفر المعرفة والمعلومات المتعلقة بمسائل الموازنة. وتعتبر هذه المعرفة ضرورية وأساسية في إطار الجهود التي يبذلها المجتمع المدني في المشاركة في مناقشة الموازنة وبالتالي في عملية إتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة للدولة. ومع إنتقال العديد من الدول من مجتمعات مغلقة إلى مجتمعات منفتحة وبناء منظومة تشاركية لصنع القرار إمتدت العملية الديمقراطية إلى أهداف أبعد من مجرد إجراء إنتخابات حرة. ويتطلب وجود مجتمعات ديمقراطية مواطنة مطلعة ومشاركة شعبية وشفافية في الحكم ما يمثل تحدي كبير للمجتمع اليمني الذي لم تبلغ الديمقراطية فيه المستوى المنشود. وإن عملية الإنتقال إلى الديمقراطية تتطلب توافر المعلومات عن أعمال الحكومة والموازنة ما يتيح المشاركة في عملية صنع القرار.

تبعاً فإن مسؤولية المواطن والمجتمع المدني تندرج في سياق المعرفة عن أعمال الحكومة والفهم والإطلاع لنتمكن من المشاركة في أعمال الموازنة ومراقبتها والتأثير عليها.

- ماذا نعرف عن الموازنة العامة؟
- كيف نتعامل مع موضوع الموازنة العامة؟
- كيف تعمل آلية الموازنة العامة في اليمن؟
- هل تعكس الموازنة السياسة المالية للحكومة؟
- هل نستطيع التأثير في آلية الموازنة العامة؟

## ١. الموازنة<sup>٣</sup>

### ما هي الموازنة العامة؟

النظرة التقليدية للموازنة تعتبرها «صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق» هي إذن واردات ونفقات وبنود (إعتمادات) للحكومة من البرلمان.

النظرة الحديثة للموازنة: تعتبرها أداة إستشراف وتخطيط ومحاسبة، هي وسيلة لتوازن التقلبات الاقتصادية وتعزيز التنمية والتخطيط القومي والمساءلة والمحاسبة ضمن الأطر الديمقراطية. إذن هي أداة مهمة في التأثير على الاقتصاد القومي ورفاه الشعوب.

بالمعنى العملي: هي جدول شامل لجميع الموارد المقدر تحصيلها وجميع الاستخدامات المتوقع إنفاقها خلال السنة كما تعني الموارد الفعلية و الاستخدامات الفعلية للسنة المالية.

تخضع الموازنة إلى تطوير عبر الإنتقال من موازنة البنود الى موازنة البرامج والأداء

- تستند موازنة البرامج والأداء على تحديد واضح لأهداف وخطة عمل الدولة وترجمتها إلى أرقام، وكذلك إلى تحديد واضح لمسؤوليات التنفيذ بحيث يتم على أساسها تقييم ما تم إنجازه من قبل مختلف الوحدات الإدارية.
- تركز موازنة البرامج والأداء على تحسين العمل الإداري عن طريق الربط بين تكاليف الإنتاج وقياس العمل (وفقا لمعايير محددة للأداء).

### ما هي مبادئ

### الموازنة العامة؟



<sup>٣</sup> مقتبس من دليل المواطن للموازنة العامة - إصدار برنامج تعزيز قدرة المجتمع المدني في التأثير في الموازنة العامة في لبنان المؤسسة الدولية للإدارة والتدريب - المعهد المالي - ومعهد العلوم السياسية في جامعة القديس يوسف.

- مبدأ سنوية الموازنة: أي أن الموازنة تعد عن سنة مالية إبتدأ من ١/١ وحتى ١٢/٣١ فيجب أن تعد لسنة كاملة.
- مبدأ وحدة الموازنة: أي أن تكون الموازنة واحدة لكل الدولة.
- مبدأ عمومية الموازنة: أي أنه لا يجوز تخصيص إيراد معين لنفقة معينة.
- مبدأ مرونة الموازنة: أي أن يجب أن تكون الموازنة مرنة سهلة التنفيذ.
- مبدأ شفافية الموازنة: أي أن تكون الموازنة شفافة وواضحة لكل من يطلع عليها من منفذين أو مراقبين أو متخذي القرار.
- مبدأ شمول الموازنة: أي أن تكون الموازنة شاملة بتقديراتها لكافة الموارد المتوقع تحصيلها وكافة الإستخدامات المتوقع إنفاقها للسنة المعدة عنها.
- مبدأ توازن الموازنة: أي أن تكون الموازنة متوازنة.

### ما هي أهداف الموازنة؟

١. تحفيز النمو الإقتصادي.
٢. المحافظة على الإستقرار الإقتصادي.
٣. مكافحة الفقر.
٤. تحقيق التنمية المحلية.
٥. تحسين كفاءة الإنفاق العام.
٦. حشد الموارد العامة لتمويل عملية التنمية الاقتصادية.

مم تتكون وكيف تقسم الموازنة العامة للدولة؟

- أ) تتكون الموازنة العامة للدولة من جدولين رئيسيين أحدهما للموارد العامة والآخر للإستخدامات العامة (أو النفقات).
- ب) أجزاء الموازنة العامة ثلاثة:
- موازنة التشغيل.
  - المعاملات في الأصول غير المالية.
  - المعاملات في الأصول والإلتزامات المالية.

### ما هي مستويات الموازنة؟

- تقسم الموازنة العامة للدولة إلى ثلاثة مستويات:
١. الموازنة التجميعية للدولة «مركزية ومحلية».
  ٢. موازنة السلطة المركزية: وتشمل الأجزاء الثلاثة المذكورة في النقطة «ب» أعلاه.
  ٣. موازنة السلطة المحلية: وتشمل الجزئين ١، ٢ المذكورة في النقطة «ب» أعلاه.

## ما هي المراحل التي تمر بها الموازنة العامة؟

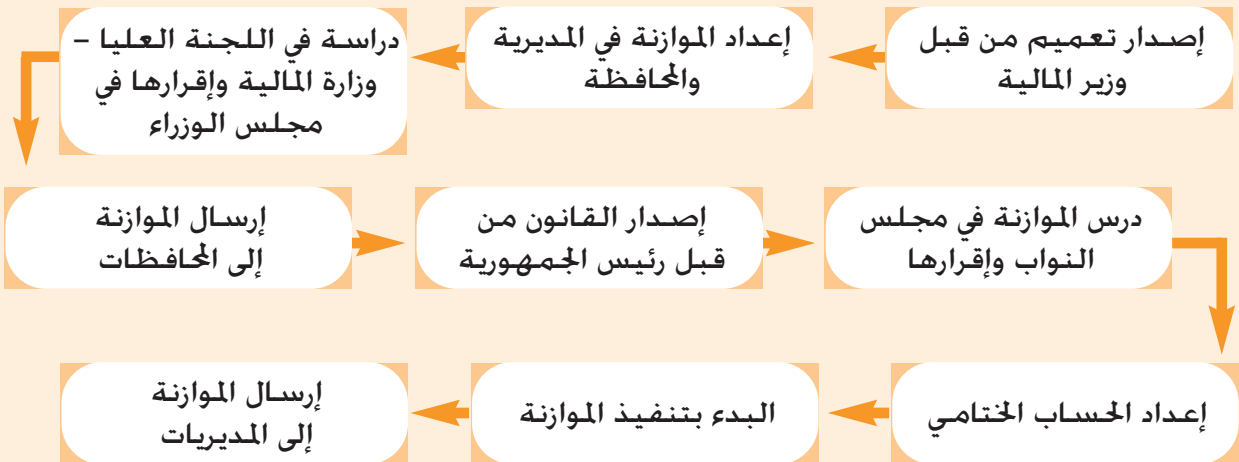
تمر موازنة الدولة بثلاث مراحل:

- المرحلة الأولى: مرحلة الإعداد (تقدير الاستخدامات المتوقع صرفها والموارد المتوقع تحصيلها خلال السنة المالية التالية).
- المرحلة الثانية: مرحلة التنفيذ الفعلي للموازنة العامة (تحصيل الموارد وصرف الاستخدامات).
- المرحلة الثالثة: مرحلة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة عن السنة المالية المنتهية (نتائج التنفيذ الفعلي).

## ما هي آلية إصدار الموازنة ومراحلها؟

1. إصدار التعميم من قبل وزير المالية (أو التوقعات الإقتصادية المتوسطة الأجل).
2. إعداد مسودة الموازنة في المديرية وإقرارها واثم في المحافظة وإقرارها ورفعها إلى وزارة الإدارة المحلية ومن ثم إلى اللجنة العليا للموازنة.
3. دراسة المسودة من قبل اللجنة العليا ووزارة المالية بالتشاور مع الجهات الحكومية وإقرار مشروع الموازنة من قبل مجلس الوزراء وإحالته إلى مجلس النواب.
4. درس مشروع الموازنة من قبل اللجنة النيابية للمال والموازنة.
5. إقرار الموازنة من قبل مجلس النواب.
6. إصدار قانون الموازنة من قبل رئيس الجمهورية.
7. إعلام المحافظة والمديرية بالموازنة المصدقة وبالدعم المقدم من الحكومة.
8. تنفيذ الموازنة.
9. إعداد قطع الحساب (الحساب الختامي).

## مراحل تحضير الموازنة العامة والموازنات الملحقة:



## ما هي خطوات إعداد الموازنة للوحدات الإدارية؟

١. لكل وحدة إدارية خطة وموازنة مستقلة سنوية شاملة وفقاً للمادة «١٢٩» من قانون السلطة المحلية والمادة «٢٤٦» من اللائحة التنفيذية.
٢. يتم إقتراح الدعم المركزي السنوي للوحدات الإدارية من قبل وزارة المالية بالتنسيق مع وزارتي الإدارة المحلية والتخطيط والتعاون الدولي ورفعته إلى مجلس الوزراء لإقراره (المادة «٢٤٠» من اللائحة التنفيذية و «٤٠» من اللائحة المالية).
٣. تقترح وزارة الإدارة المحلية بالتنسيق مع وزارة التخطيط توزيع الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة على الوحدات الإدارية ورفعته إلى مجلس الوزراء لإقراره (المادة «٢٤١» من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية والمادة «٤١» من اللائحة المالية للسلطة المحلية).
٤. تُبلّغ الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات قبل الموعد المحدد لإعداد الخطة والموازنة السنوية بوقت كاف بالقواعد والإرشادات المركزية الصادرة من اللجنة العامة للموازنة بشأن إعداد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بتعليمات العام السابق (١٥ أبريل من كل عام).
٥. تبلغ الوحدات الإدارية بحصة كل منها من الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة في موعد (١٥ أبريل - ١ مايو) من كل عام.
٦. تقوم الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظات والمديريات كل فيما يخصه في ضوء برنامج زمني محدد يقترحه المكتب التنفيذي وتصادق عليه الهيئة الإدارية بإجراء المسوحات الميدانية وإعداد الإحصاءات والمعلومات المتعلقة بإحتياجات الوحدة الإدارية من مشاريع التنمية.
٧. تقوم كل وحدة إدارية بإعداد مشاريع خططها وموازنتها التنموية في ضوء الأولويات المقررة من مجالسها المحلية ومواردها المتوقعة من كافة المصادر المختلفة.
٨. تحال مشاريع الموازنات والخطط السنوية بعدد إقرارها من المجلس المحلي ورفعها إلى المحافظ على أن تتضمن مشاريع هذه الموازنات النفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية السنوية.
٩. يقوم المحافظ بإحالة مشاريع خطط التنمية والموازنات السنوية للوحدات الإدارية إلى لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة وتقوم اللجنة بتحليلها ومراجعتها وتنسيقها وتجميعها في هيئة موازنة واحدة على مستوى المحافظة وذلك في ضوء القواعد والإرشادات الصادرة من اللجنة العامة للموازنة خلال الفترة (٦ يوليو وحتى ٦ أغسطس) من كل عام.
١٠. تجري مناقشة وإقرار مشروع الخطة والموازنة المجمع للمحافظة من قبل المجلس المحلي بالمحافظة في الإجتماع الإستثنائي الذي يعقد لهذا الغرض خلال النصف الأول من شهر أغسطس من كل عام.
١١. تقوم وزارة الإدارة المحلية برفع مشاريع الخطط والموازنات فور التنسيق بينها وبين الخطة والموازنة العامة للدولة تمهيداً لرفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها وإستكمال الإجراءات الدستورية للمصادقة عليها.

## ما هو التبويب الإقتصادي وما هو التبويب الوظيفي للموازنة؟

تعد الموازنة العامة للدولة في اليمن وفق التبويب الإقتصادي والتبويب الوظيفي.

### 1. التبويب الإقتصادي للإستخدامات العامة:

هو تصنيف الإستخدامات العامة حسب خصائصها الإقتصادية، أي حسب طبيعة المعاملات التي تؤدي الحكومة بواسطتها وظائفها الإقتصادية وأثرها على سوق السلع والخدمات والأسواق المالية وعلى توزيع الدخل والثروة.

#### تعريفات:

- **المصرفيات:** معاملات - مبادلات و تحويلات - تؤدي إلى خفض صافي القيمة.
- **النفقات:** المصروفات مضافاً إليها معاملات إكتساب الأصول غير المالية.
- **الإستخدامات:** النفقات مضافاً إليها معاملات إكتساب الأصول المالية والخصوم.
- **الموارد:** معاملات - مبادلات و تحويلات - تؤدي إلى زيادة صافي القيمة.
- **الموارد:** الإيرادات مضافاً إليها معاملات التصرف في الأصول وتحمل الخصوم.
- **إحصاءات مالية الحكومة:** هي بيان يعرض التدفقات من المعاملات المالية - الموارد والإستخدامات - التي تقوم بها وحدات الحكومة العامة وكذا من التغيرات في قيمة أو حجم الأصول والخصوم لهذه الوحدات خلال فترة محاسبية معينة عادة سنة، وتنظيم عرض هذه التدفقات في أقسام ملائمة لأغراض التحليل المالي والإقتصادي والمساءلة والرقابة المالية والتخطيط ووضع السياسة المالية العامة.
- **تقسيمات دليل إعداد الموازنة وفق التبويب الإقتصادي:** التبويب الإقتصادي للموارد والإستخدامات مقسم إلى أبواب وكل باب مقسم إلى فصول وكل فصل مقسم إلى عدة بنود وكل بند مقسم إلى عدة أنواع:

#### ■ تبويب الموارد العامة إلى خمسة أبواب كما يلي:

- الباب الأول (الموارد الضريبية) (٧ فصول).
- الباب الثاني (المنح) (٣ فصول).
- الباب الثالث (إيرادات دخل الملكية ومبيعات السلع والخدمات والتحويلات والمتنوعة) (٥ فصول).
- الباب الرابع (التصرف في الأصول غير المالية) (٣ فصول).
- الباب الخامس (التصرف في الأصول المالية وتحمل الخصوم) (٤ فصول).

#### ■ تبويب الإستخدامات العامة إلى خمسة أبواب كما يلي:

- الباب الأول (المرتبات والأجور وما في حكمها) (فصلان).
- الباب الثاني (النفقات على السلع والخدمات والممتلكات) (٥ فصول).
- الباب الثالث (الإعانات والمنح والمنافع الإجتماعية) (٤ فصول).
- الباب الرابع (إكتساب الأصول غير المالية) (٣ فصول).
- الباب الخامس (إكتساب الأصول المالية) (٤ فصول).

## ٢. التبويب الوظيفي للإستخدامات العامة في اليمن:

هو تصنيف الإستخدامات العامة حسب الوظائف أو الأهداف الإجتماعية والإقتصادية التي تسعى وحدات الحكومة العامة لتحقيقها عن طريق مختلف أنواع النفقات. ويمكن تعريفه بأنه تبويب الإنفاق حسب الغرض الموجه له.

### الأهداف الرئيسية للتبويب الوظيفي:

١. تقديم صورة واضحة عن مستقبل إدارة المالية العامة للدولة لمجموعة البرامج والأنشطة والأعمال المنتجة للخدمات العامة المختلفة.
٢. يوضح الإتجاهات العامة للمصروفات الحكومية على وظائف معينة من خلال المقارنة بين عدد من السنوات مما يساعد على التنبؤ بالنفقات المستقبلية.
٣. توضيح حجم مساهمة الإنفاق الحكومي في الإقتصاد القومي.
٤. يساعد في إجراء المقارنات بين الدول ذات الإقتصاديات المتشابهة في مجال الإنفاق على الوظائف كمقياس مرجعي لمعرفة مدى تطور حجم الإنفاق الحكومي على كل وظيفة.
٥. إعطاء المزيد من الشفافية في طلب الإعتمادات المالية وظيفياً لإعداد وتنفيذ الموازنة للبرامج والأنشطة.
٦. تسهيل قراءة وتحليل عناصر الموازنة الحكومية من قبل الجهات البرلمانية والرقابية والجمهور والحكم على مدى فاعليتها طبقاً لتدفق الإنفاق على وظائف الدولة.
٧. توجيه المعونات والمنح والمساعدات الأجنبية على الوظائف ذات مستوى الكفاءة المتدني.
٨. تحسين كفاءة تخصيص الموارد العامة ومنع تسربها في قنوات غير مستهدفة.
٩. رفع كفاءة توظيف الاعتمادات المالية على وظائف الدولة.

### الأهداف الفرعية للتبويب الوظيفي:

يمكن ترجمة الاهداف الرئيسية للتبويب الوظيفي في مجموعة الأهداف النوعية أو الفرعية وذلك بتوزيع الإنفاق الحكومي (دون سداد القروض والأوراق المالية) على كل وظيفة من الوظائف العشر (الأقسام العشرة) لأغراض دراسة السلوك المستقبلي للإنفاق على كل وظيفة من وظائف الحكومة على حدة لتحديد مدى كفاءتها والعمل على تطويرها وتحسينها في المستقبل.

### مكونات التبويب الوظيفي: يتكون التبويب الوظيفي للإنفاق الحكومي من أربعة مستويات هي:

عشرة أقسام	← (يشمل كل قسم على عدد من المجموعات)
مجموعات	← (تشمل كل مجموعة على فئة أو عدد من الفئات)
فئات	← (تشمل كل فئة على وحدة أو عدد من الوحدات)
وحدات	← يبلغ عدد الوحدات التي يمكن إدراجها ضمن الفئة الواحدة من ( ) - ( )

أقسام التبويب الوظيفي (تبويب الإستخدامات وظيفياً):  
تبويب النفقات العامة وفق دليل إحصاءات مالية الحكومة وظيفياً إلى عشرة أقسام  
(وظائف رئيسية) هي:

### القسم الأول: الخدمات العمومية العامة

هي تلك الخدمات المنوط بها الأجهزة التنفيذية والهيئات التشريعية،  
والخدمات المالية والضريبية والجمركية ومراجعة الحسابات، وإدارة الدين العام،  
وإدارة الشؤون الخارجية والتعاون الإقتصادي وإدارة وتشغيل خدمات الأفراد العامة  
متضمنة أساليب الإختيار والترقي والتقييم ويتضمن هذا القسم المجموعات التالية:

- المجموعة الأولى: الأجهزة التنفيذية والتشريعية والشؤون المالية وشؤون  
المالية العامة والشؤون الخارجية.
- المجموعة الثانية: المعونة الإقتصادية الأجنبية.
- المجموعة الثالثة: الخدمات العامة.
- المجموعة الرابعة: البحوث الأساسية.
- المجموعة الخامسة: البحوث والتطوير في مجال الخدمات العمومية العامة.
- المجموعة السادسة: خدمات عمومية عامة غير مصنفة في مكان آخر.
- المجموعة السابعة: معاملات الدين العام.
- المجموعة الثامنة: التحويلات ذات الطبيعة العامة بين مختلف مستويات  
الحكومة.

### القسم الثاني: الدفاع

هو ذلك الإنفاق المتعلق بالخدمات المختصة بإدارة شؤون الدفاع العسكري  
بقواته المختلفة، وإدارة شؤون الدفاع المدني من خطط للطوارئ والتدريبات المدنية  
ودعم قوات الدفاع المدني ويتضمن:

- المجموعة الأولى: الدفاع العسكري.
- المجموعة الثانية: الدفاع المدني.
- المجموعة الثالثة: المعونة العسكرية الأجنبية.
- المجموعة الرابعة: البحوث والتطوير في مجال الدفاع.
- المجموعة الخامسة: شؤون دفاع غير مصنفة في مكان آخر.

### القسم الثالث: النظام العام وشؤون السلامة العامة

هو ذلك الإنفاق المرتبط بتلك الخدمات المتعلقة بشؤون الشرطة والحماية  
المدنية ومكافحة الحريق ودعم المحاكم المدنية والجنائية والنظام القضائي وإدارة  
تشغيل السجون ويتضمن:

- المجموعة الأولى: خدمات الشرطة.
- المجموعة الثانية: خدمات الحماية ضد الحريق.
- المجموعة الثالثة: المحاكم.
- المجموعة الرابعة: السجون.

- المجموعة الخامسة: البحوث والتطوير في مجال النظام العام وشؤون السلامة العامة.
- المجموعة السادسة: شؤون النظام العام وشؤون السلامة العامة غير المصنفة في مكان آخر.

### القسم الرابع: الشؤون الاقتصادية

هو ذلك الإنفاق المرتبط بالخدمات المتعلقة بإدارة الشؤون الاقتصادية والتجارية العامة ووضع وتنفيذ السياسات الخاصة بها ودعم الأنشطة والبرامج الاقتصادية ويتضمن:

- المجموعة الأولى: الشؤون الاقتصادية والتجارية وشؤون العمالة العامة.
- المجموعة الثانية: الزراعة وصيد البحر والبر.
- المجموعة الثالثة: الوقود والطاقة.
- المجموعة الرابعة: التعدين والصناعة التحويلية والتشييد.
- المجموعة الخامسة: النقل.
- المجموعة السادسة: الاتصالات.
- المجموعة السابعة: صناعات أخرى.
- المجموعة الثامنة: البحوث والتطوير في مجال الشؤون الاقتصادية.
- المجموعة التاسعة: الشؤون الاقتصادية غير المصنفة في مكان آخر.

### القسم الخامس: حماية البيئة

هو ذلك الإنفاق المرتبط بالخدمات المتعلقة بإدارة وتصريف ومعالجة النفايات ومعالجة مياه الصرف الصحي وكافة الأنشطة الخاصة بالمناخ والتربة والمياه الجوفية والتلوث. ويتضمن:

- المجموعة الأولى: تصريف النفايات.
- المجموعة الثانية: تصريف مياه الصرف الصحي.
- المجموعة الثالثة: تخفيف التلوث.
- المجموعة الرابعة: حماية التنوع الحيوي والمناظر الطبيعية.
- المجموعة الخامسة: البحوث والتطوير في مجال حماية البيئة.
- المجموعة السادسة: حماية البيئة غير المصنفة في مكان آخر.

### القسم السادس: الإسكان ومرافق المجتمع

هو ذلك الإنفاق المرتبط بالخدمات المتعلقة بشؤون تنمية الإسكان من حيث شراء أو إنشاء أو تجديد أو إصلاح الوحدات السكنية للمواطنين والأفراد ذوي الاحتياجات الخاصة، وكذلك تقديم القروض والإعانات المالية في مجال الإسكان، وهي أيضاً تلك الخدمات المتعلقة بتخطيط المجتمعات الجديدة وتطوير المرافق العامة ويتضمن:

- المجموعة الأولى: تنمية الإسكان.
- المجموعة الثانية: تنمية المجتمع.

- المجموعة الثالثة: إمدادات المياه.
- المجموعة الرابعة: إنارة الشوارع.
- المجموعة الخامسة: البحوث والتطوير في مجال الإسكان ومرافق المجتمع.
- المجموعة السادسة: الإسكان ومرافق المجتمع غير المصنفة في مكان آخر.

### القسم السابع: الصحة

تشمل إنفاق الحكومة على الخدمات الصحية وتطويرها ووضع المعايير الخاصة بالأطباء والصيدالة والمعاونين والمستشفيات والعيادات والجراحات. ويتضمن:

- المجموعة الأولى: المنتجات والأجهزة والمعدات الطبية.
- المجموعة الثانية: خدمات العيادات الخارجية.
- المجموعة الثالثة: خدمات المستشفيات.
- المجموعة الرابعة: خدمات صحية عامة.
- المجموعة الخامسة: البحوث والتطوير في مجال الصحة.
- المجموعة السادسة: شؤون صحية غير مصنفة في مكان آخر.

### القسم الثامن: الترفيه والثقافة والدين

هو ذلك الإنفاق المرتبط بالخدمات المتعلقة بقطاع الشباب وتشجيع الرياضة ورسم السياسات الخاصة بالخدمات الرياضية والثقافية والدينية ويتضمن:

- المجموعة الأولى: الخدمات الترفيهية والرياضية.
- المجموعة الثانية: الخدمات الثقافية.
- المجموعة الثالثة: خدمات الإذاعة والنشر.
- المجموعة الرابعة: الخدمات الدينية والخدمات المجتمعية الأخرى.
- المجموعة الخامسة: البحوث والتطوير في مجال الترفيه والثقافة والدين.
- المجموعة السادسة: شؤون الترفيه والثقافة والدين غير المصنفة في مكان آخر.

### القسم التاسع: التعليم

يشمل إنفاق الحكومة على الخدمات التعليمية من حيث وضع وصياغة سياسة الحكومة للتعليم بمستوياته المختلفة. ويتضمن:

- المجموعة الأولى: التعليم ما قبل الأساسي والتعليم الأساسي.
- المجموعة الثانية: التعليم الثانوي.
- المجموعة الثالثة: التعليم ما بعد الثانوي بخلاف التعليم العالي.
- المجموعة الرابعة: التعليم العالي.
- المجموعة الخامسة: التعليم غير المحدد بمستوى.
- المجموعة السادسة: الخدمات المساعدة للتعليم.
- المجموعة السابعة: البحوث والتطوير في مجال التعليم.
- المجموعة الثامنة: شؤون التعليم غير المصنفة في مكان آخر.

## القسم العاشر: الحماية الاجتماعية

هو ذلك الإنفاق المرتبط بكافة أنواع الحماية الاجتماعية المقدمة للأفراد لمجابهة المرض والعجز والشيخوخة والبطالة والمعاشات والإسكان المنخفض التكاليف لمحدودي الدخل وذلك في شكل مزايا نقدية أو عينية مقدمة لأفراد المجتمع. ويتضمن:

- المجموعة الأولى: المرض والعجز.
- المجموعة الثانية: الشيخوخة.
- المجموعة الثالثة: الورثة.
- المجموعة الرابعة: الأسرة والأطفال.
- المجموعة الخامسة: البطالة.
- المجموعة السادسة: الإسكان.
- المجموعة السابعة: الإستهعاد الإجتماعي غير المصنف في مكان آخر.
- المجموعة الثامنة: البحوث والتطوير في مجال الحماية الاجتماعية.
- لمجموعة التاسعة: الحماية الاجتماعية غير المصنفة في مكان آخر.

### محطات تاريخية في تطور الموازنة في اليمن:

- بدأ العمل وفق التبويب الإقتصادي لإحصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي عام ١٩٨٦م بدء من موازنة عام ٢٠٠٠م وإستيعاب تنفيذ قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م تم تعديل التبويب الإقتصادي وأعقب ذلك تعديلات في النماذج والوثائق والسجلات ودليل إعداد الموازنة بهدف تلبية متطلبات نظام السلطة المحلية القائم على مبدأ اللامركزية المالية والإدارية وتوسيع المشاركة الشعبية.
- تم إعداد أول موازنة على مستوى السلطتين المركزية والمحلية بدءاً من عام ٢٠٠٢م.
- تم إعداد سقف تأسيرية للموازنة وبعد إقرارها من اللجنة العامة للموازنات العامة وتم إبلاغ وحدات السلطة المركزية والمحافظات بحصصها من تلك السقف بدءاً من موازنة عام ٢٠٠٥م.
- تم البدء في الإنتقال التدريجي لتطبيق التبويب الإقتصادي وفقاً لإحصاءات مالية الحكومة ٢٠٠١م الصادر عن صندوق النقد الدولي بدءاً من مشروع موازنة عام ٢٠٠٧م الذي رافقه تعديل في دليل إعداد الموازنة وفق التبويب الإقتصادي الصادر بقرار وزير المالية رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٦م، وعلى إثر ذلك تم تعديل دليل النظام المحاسبي الحكومي والنماذج والدفاتر المحاسبية والسجلات البيانية بما يتلاءم مع دليل إحصاءات مالية الحكومة ٢٠٠١م.
- تم العمل بالتبويب الوظيفي للنفقات العامة وفق إحصاءات مالية الحكومة ٢٠٠١م الصادر من قبل صندوق النقد الدولي اعتباراً من مشروع موازنة العام المالي ٢٠٠٩م وصدر بذلك دليل التبويب الوظيفي بالقرار الوزاري رقم (١٤٥) لسنة ٢٠٠٨م.

## ٢. الرقابة على العمل الحكومي

الرقابة تعني «أن تبقي عينك على هدف بطريقة يقظة مسؤولة»، أو إطلاق إشراف منظم. يتم تنفيذ الرقابة عبر عدد من المؤسسات، وبوسائل متعددة كما يمكن ممارسة الرقابة داخلياً بواسطة آليات داخلية أو النظام نفسه، أو يمكن تفويضه وتوكيله رسمياً عبر مؤسسات خارجية. وتتنوع أشكال هذه الرقابة في العالم، وتتعدد بحسب النظم السياسية ودرجة نشاط المجتمع المدني. منها يطبق في اليمن وأخرى في أنحاء مختلفة من العالم.

### الهدف الرئيسي لعملية الرقابة هو ضمان:

- إمتثال السلطة التنفيذية لإرادة البرلمان.
- السلوك الأخلاقي في المجتمع المدني مضمون ومحافظ عليه.
- الفعالية والحد من التكلفة في إستعمال الأموال العامة مطبقة على كافة مستويات الحكومة.
- الضوابط المالية الداخلية السليمة تعمل على كافة مستويات الحكومة.
- الحد من الفساد في الإجراءات.

### يوجد نوعين من الرقابة، داخلي وخارجي:

#### الرقابة الداخلية وتشمل:

- مراجعة الحسابات الداخلية والتدقيق الداخلي.
- الرقابة الداخلية التي تمارسها المنظمات نفسها من خلال التدقيق الداخلي وأنظمة المتابعة.
- الرقابة المالية بواسطة الإدارة التنظيمية، وزارة المالية، مجالس الإدارة والهيئات الحاكمة ... إلخ.
- تقييمات الرقابة الداخلية.

#### الرقابة الخارجية تمارسها:

- السلطة القضائية.
- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.
- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد.
- إدارة المظالم والشكاوي برئاسة الجمهورية.
- الهيئات البرلمانية أو مكتب الإرتباط التشريعي.
- الهيئات المدنية لمحاربة الفساد.
- وسائل الإعلام، المجتمع المدني، المجتمع الدولي وغيرهم من الفاعلين غير الحكوميين.

## ٢.١ الرقابة التشريعية

الرقابة على السلطة التنفيذية هي أهم وظيفة للمجلس التشريعي بوصفه الجهاز الذي يجسد السيادة الشعبية ويمثل المواطنين. فنظراً إلى السلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية يكون الدور الأساسي للمجلس التشريعي هو مراقبة تنفيذ القوانين بفعالية وأن يرى أن كانت تعالج وتصحح المشاكل. كما تقوم السلطة التشريعية بمناقشة الموازنة والتصويت عليها كما تقوم بمراقبة الإنفاق العام للتأكد أن الأموال العامة غير مهدرة، وإنها تستعمل في النواحي الاقتصادية وفعاليتها. وتطال رقابتها المعاملات المالية الحكومية والخطط المالية لتأمين تدقيق مستدام للموازنة. وبالرغم من بعض القصور، توفر المراقبة البرلمانية واحداً من أفضل وسائل الحماية المضادة لإساءة استعمال السلطة الإدارية/المالية في الحكومة.

### وتبرز الرقابة البرلمانية من خلال وسائل متعددة منها

#### أ. رقابة اللجان:

توجد اللجان الدائمة متخصصة لمختلف الوزارات/القطاعات ويشار إليها هنا بلجان الرقابة والتي لها دور في مراجعة النفقات العامة والإشراف على سبل تنفيذ برامج الحكومة وإجراء مساءلة حول المخالفات في إدارة البرامج العامة، ومراجعة وفحص سوء استعمال الأموال. ومن الأمثلة على لجان الرقابة، اللجان المالية، لجنة التربية، لجنة الصحة، ولجنة البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية.

تحصل رقابة اللجان عبر آليتان:

أولاً: طلب معلومات خطية من الحكومة المعنية وإدارتها المتخصصة.

ثانياً: جلسات الاستماع التي يمكن إجراءها بشكل خاص أو مفتوح على الجمهور عبر وسائل الإعلام التي تتيح مجال أكبر للشفافية وتوفر فرصة مهمة في الإشتراك في عملية تطوير السياسة وتنفيذها.

#### اللجان المالية:

لجان الحسابات ولجان التقدير ولجنة المشاريع العامة. من بين اللجان الثلاثة، فإن لجنة التقديرات العامة تتمتع بصلاحيات البحث في النفقات، ومهمتها الرئيسية إقتراح سبل تحقيق إقتصاد وكفاية في الإدارة. تمارس لجان الحسابات العامة ما يسمى بالمراقبة بأثر رجعي إذ تقوم بفحص ويحث الإنفاق بعد حدوثه. كما أن مهمتها الرئيسية هو رؤية ما إن كان الإنفاق قد تم تحمله وفق سلطة المجلس التشريعي. وتكون مسؤولة لجنة المشاريع العامة الرئيسية هي إختبار وبحث تقارير وحسابات التعهدات والمشاريع العامة ومراجعة ما إذا كانت شؤون التعهدات والمشاريع العامة تدار طبقاً لمبادئ الأعمال السليمة والممارسات التجارية المتعلقة.

أما لجان الحسابات العامة فهي آليات رقابة شائعة في دول الكومونويلث. يرأسها عادة عضو من المعارضة. تشرف هذه اللجان على النزاهة، الإقتصاد، الكفاية والفعالية في الإدارة المالية الحكومية عن طريق بحث وفحص المستندات المالية الحكومية، والنظر في تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

## ب. الأسئلة والإستجواب:

آلية يطلب من خلالها أعضاء السلطة التشريعية معلومات من قادة السلطة التنفيذية ودعوتهم للمحاسبة على أفعال السياسة. الأسئلة البرلمانية تكون شفوية إذ يقوم أعضاء المعارضة باستجواب قادة الحكومة حول مسائل السياسة والإقتصاد والمجتمع ... وتكون الحكومة ملزمة بالإجابة على الأسئلة ما يفتح باب الحوار حول مسائل ذات إهتمام عام ويتيح المجال للمواطنين الحكم على سياسات الحكومة.

## ج. التصويت على الثقة:

إنها أقوى الوسائل التي تمكّن البرلمان من مراقبة السلطة التنفيذية، وتتجلى في قدرته على رفض أعمالها ومشاريعها عبر التصويت على عدم الثقة. يمثل التصويت على الثقة حكماً متواتراً على سجل السلطة التنفيذية، وحكم مستمر على مجالاتها المستقبلية.

## د. آليات الرقابة المساندة للهيئة التشريعية:

بإمكان أعضاء السلطة التشريعية أيضاً تأسيس مؤسسات خارج نطاق المجلس التشريعي للمساعدة في أعمال الرقابة التشريعية. وبالرغم من الإستقلالية، فإن هذه المؤسسات ترتبط مباشرة بالمجلس التشريعي في علاقاتها وإنتمائها. ويخفف عمل هذه المؤسسات من أعباء أعضاء السلطة التشريعية ومن عبء الرقابة والكثير من هذه الأعمال يتطلب بحثاً مستمراً وإهتماماً بالتفاصيل الدقيقة، منها في بعض الدول ما يعرف بمكتب الإرتباط التشريعي والذي يعتبر أداة تستطيع تطوير وتحسين الرقابة، خاصة إذا كان الهدف هو التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية من مهامه:

- مساندة العلاقات التنفيذية - التشريعية.
- نشر معلومات متعلقة بين السلطة التنفيذية والأخرى التشريعية.
- إستخدام استراتيجي لوسائل الإعلام.

## قيود عامة تواجهها الهيئات التشريعية في عملها الرقابي: تعاني الهيئات التشريعية من قيود فنية، قيود موارد بشرية وقيود تمثيلية

### أ. القيود الفنية:

- ضعف تطوير الأطر المؤسسية التي تحكم الوظائف والهيكل وتنظيم عمل البرلمان.
- غياب القنوات المناسبة أو آليات التفاعل والمساءلة بين السلطة التشريعية وسلطات الحكومة.
- عدم وجود إجراءات رقابة شفافة ومسئولة للعمليات الخاصة بالموازنة في الدولة.
- مراجع وأبحاث ومرافق توثيق غير كافية.
- عدم وجود تفاعل مع جمهور الناخبين.

**ب. قيود الموارد البشرية:**

- عدم كفاية العاملين أو تدريب الخدمة المدنية البرلمانية.
  - خبرة محدودة في صناعة القانون والوظائف التشريعية، وغالباً قدرات تحليلية وفنية محدودة للرقابة القانونية خاصة بالعاملين وأعضاء السلطة التشريعية.
  - معرفة ومهارات وخبرة محدودة في إعداد الميزانية، إقتصاديات السوق، التمويل الدولي، أدوار الدولة في الديمقراطية الجديدة أو العلاقات الخارجية.
  - معرفة محدودة من قبل أعضاء السلطة التشريعية لأدوارهم أو الشبكات السياسية/المنوارة.
  - أطر تنظيمية ضعيفة، خاصة في التفويض وإرشاد سياسات الموارد البشرية التشريعية الداخلية.
- في العديد من الديمقراطيات الجديدة ، يكون الممثلون التشريعيون جدد على الوظيفة. ويتعلم الحزب الحاكم وأعضاء المعارضة أدوارهم ومسئولياتهم كممثلين منتخبين.

**ج. القيود التمثيلية:**

- عدم كفاية التمثيل لبعض عناصر المجتمع في الهيئات التشريعية أو أخذها في الاعتبار في التشريع.
- قيادة ضعيفة.
- عدم مساواة صريحة بين الجنسين في التمثيل التشريعي، نابعة من قضايا عديدة تشمل:
  - عدم تنظيم للناخب النسوي او الناخبون الذين يدعمون المرشحات.
  - عدم وجود ثقة بالنساء للترشيح.
  - عدم كفاية تمويل الحملات أو المساندة للمرشحات.
  - عدم كفاية المساندة أو الخبرة لدى النساء لشقّ طريقهن عبر الجهاز السياسي للحزب.
- نقص الخبرة في التفاعل بين أعضاء السلطة التشريعية وجمهور الناخبين، خاصة في علاقات الدوائر الانتخابية والاتصالات.
- عدم كفاية تطور دور وسائل الإعلام في إذاعة الإجراءات التشريعية، أو كتابة التقارير عن البرنامج التشريعي والسياسي وقضايا أخرى ذات الإهتمام إلى الجمهور الانتخابي.

## درجة الرقابة التشريعية

شامل	محدود	قليل أو معدوم
<b>رقابة اللجنة</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ تتمتع اللجنة بعدد كاف من العاملين والخبرات.</li> <li>■ السلطة التنفيذية تحضر جلسات الرقابة وتستجيب دون إبطاء للطلبات الخطية للحصول على معلومات.</li> <li>■ ربما تجري تحقيقات و/أو زيارات ميدانية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ تستجيب اللجان فقط للقضايا، التي يُلَفَت الإنتباه إليها ولكن ينقصها النهج الشمولي أو الإستباقي للرقابة.</li> <li>■ ربما تفتقد اللجان إلى الخبرات أو الموارد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ قلة رقابة اللجنة.</li> <li>■ نادراً ما تشمل جلسات اللجنة، السلطة التنفيذية.</li> <li>■ تجاهل الطلبات الخطية للحصول على معلومات.</li> </ul>
<b>لجنة الحسابات العامة</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ منفصلة، مزودة بعاملين وتمويل، تجري اللجنة رقابة منسقة على الإنفاق الحكومي.</li> <li>■ تنسق اللجنة الجهود مع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ينقصها العاملون و/أو ينقصها التمويل.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ لا توجد لجنة الحسابات العامة</li> <li>■ رقابة تشريعية على السياسة المالية تعاني من نقص الموارد أو عدم وجود موارد.</li> </ul>
<b>وقت التساؤل والتصويت على الثقة</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ استعمال متواتر لأسئلة برلمانية.</li> <li>■ مطلوب من السلطة التنفيذية الاستجابة بشكل مناسب وبسرعة.</li> <li>■ التنفيذية تناقشها علناً.</li> <li>■ تعاقب التصويت على الثقة يمكن أن ينتج عنه عدم استقرار معتبر.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ غالباً ما تتهرب التنفيذية من الأسئلة و/أو تقدم استجابات غير كافية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ استعمال محدود أو غير موجود للأسئلة البرلمانية.</li> <li>■ تجاهل التنفيذية الأسئلة الخطية ولا تحضر جلسات عامة.</li> </ul>
<b>رقابة - مراجعة خارجية، مكافحة الفساد، إدارة المظالم والشكاوى برئاسة الجمهورية</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ وجود مؤسسات مستقلة تتمتع بعدد وافر من العاملين.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ توجد بعض المؤسسات ولكنها تعاني من نقص التمويل، نقص العاملين أو قلة الاستعمال من قبل المجلس التشريعي.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ لا توجد مؤسسات رقابة خارجية مستقلة.</li> <li>■ يتحتم على البرلمان تحديد ومتابعة قضايا الرقابة بنفسه.</li> </ul>

من الجهات الرقابية أيضاً في اليمن كل من الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (راجع الجزء الثاني)

## ٢.٢ الآليات الخارجية

### ١. إدارة المظالم والشكاوى في رئاسة الجمهورية:

تدلّ على أي موظف / هيئة عمومية / نزية / مُستقلة / يُعيّن للتحقيق في الشكاوى التي يرفعها المواطنون ضد الوكالات الحكومية بشأن ارتكاب أعمال محظورة من الحكومة. تتلقى إدارة المظالم بشكل مستقل وتحقق في إدعاءات بسوء الإدارة وتركز على نوعين من القضايا: القرارات، العمليات، التوصيات والإهمال والعمولات التي تتعارض مع القانون، القواعد والأنظمة، التي تحيد عن الممارسة المقررة أو الإجراءات، أو الأعمال الفاسدة، التعسفية، الظالمة، المنحازة، المستبدة، التمييزية، قضايا الرشوة، إستغلال الوظيفة، المحسوبية، المحاباة، أو التجاوزات الإدارية، حالات إهمال، إغفال، تأخير، لا أهلية، قصور، في الإدارة أو إبراء الذمة من الواجبات والمسؤوليات.

وفي بعض الدول، يقدم أمناء المظالم معلومات وخيارات ويتيحون النظر بنزاهة عالية في شكاوى أي شخص، كما يعرضون تقارير وتوصيات عامة على الإدارة العليا بهدف تغيير نظام معمول به. ويعتبر منصب أمين المظالم أقدر على مقاومة الضغوط الصادرة عن السلطة التنفيذية ويرتبط إدارياً مع المجلس التشريعي.

### ٢. وسائل الإعلام، وحرية المعلومات:

العلاقة بين الصحافة والنزاهة وثيقة وترتبط حق المعرفة بالمساءلة. وترتبط حرية المعلومات بحرية الصحافة غير المملوكة من السياسيين ولكن محط ثقة من الجمهور. وتحدد درجة إستقلال وسائل الإعلام بالدرجة التي تستطيع فيها أن تكون مراقباً فعالاً على سلوكيات المسؤولين العاميين والقضايا العامة. إذ ينبغي على الإعلام وبشكل جدي مراقبة المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية من أجل حكم رشيد. وتلعب الصحافة دوراً أساسياً في الوصول إلى المعلومات وتمكين المواطنين من الإطلاع على مجريات الأمور كما الحال مثلاً عند التغطية الإعلامية للجلسات التشريعية العامة كما تلعب دوراً في كشف حالات الفساد وسوء إستخدام السلطة. وتتيح المجال للمواطنين والمجتمع المدني بالوصول إلى مستندات حكومية حساسة. فتدعيم إطلاع المواطنين هو إستثمار سليم في صنع السياسة الأفضل وعنصر أساسي للحكم الرشيد.

ويوفر الإعلام أيضاً مجالاً يسمح للحكومة بالإطلاع على أفكار المواطنين المتعلقة بالسياسة، من جهة فيما يساهم في مشاركة المواطنين بالمعلومات والموارد لإتخاذ القرارات من جهة أخرى. وتساهم في بناء الثقة العامة في الحكومة، ترفع من نوعية الديمقراطية وتدعم القدرات المدنية. ويتطلب الحصول على معلومات تشريع سليم، آليات مؤسسية واضحة للتطبيق، ومؤسسات رقابة مستقلة وسلطة قضائية مستقلة وقادرة للتنفيذ وحماية الصحفيين من تعسف السلطة السياسية. كما تتطلب حقوق المواطن في معرفة وفهم حقوقهم ويكونوا راغبين وقادرين على العمل على هذه الحقوق. لذا فعلى الإعلام توفير معلومات حول آلية الموازنة العامة، تعابير ومصطلحات الموازنة، دليل إعداد الموازنة العامة، والقواعد والأسس المالية والمحاسبة العامة.

### ٣. المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني:

مثل وسائل الإعلام، تمتلك المنظمات غير الحكومية قاعدة شعبية وتحافظ على شبكات واسعة مع المواطنين. بالإضافة، إلى إطلاعها على قضايا الناس وقربها منهم وإستحصالها على ثقتهم.

### واقع وتأثير المجتمع المدني في الموازنة العامة:

حينما نتكلم عن تأثير المجتمع المدني في الموازنة العامة يجب أن ننطلق من آلية الموازنة التي تبدأ من تعميم وزير المالية لإعداد الموازنة والتوجهات والأفكار المطروحة لمشروع الموازنة. علينا أن نسأل أنفسنا هل تعمل الموازنة بالشكل المطلوب؟

#### فلنسأل أنفسنا بعض الاسئلة:

هل نعرف كفاية عن آلية إعداد وإقرار الموازنة العامة في اليمن؟  
ومن لديه منا هذه المعرفة، هل يسعى إلى التأثير؟  
ومن يسعى إلى التأثير عبر إجراء بعض التحركات، هل يفعل ذلك منفرداً أم عبر مجموعة (هل نبني تحالفات؟)

وحينما نتحرك، هل نحقق النتائج المطلوبة؟ هل نستفيد من نجاحاتنا وفشلنا؟  
إذن في ظل الواقع الحالي ما هو الدور الذي لعبه أو يلعبه المجتمع المدني في التأثير في الموازنة العامة؟

هل إستطعنا التأثير في السياسات الإقتصادية الكلية؟  
هل إكتفينا بالسعي إلى تأمين الإعتمادات المرتبطة ببعض المشاريع التي نقوم بها؟  
هل سعينا إلى المشاركة في وضع السياسات القطاعية مع الوزارات المعنية؟  
هل قمنا بالتشاور ووضع جدول أولويات قطاعية أو على مستوى المجتمع المدني ككل؟ ما الذي أعاقنا؟

### واقع تأثير المجتمع المدني في الموازنة العامة:

١. يمكن تقييم هذا التأثير على المستوى الجزئي وكذلك على المستوى الكلي:

- أ. المستوى الجزئي: يكمن في النظر إلى بنود وفقرات معينة (مساهمات للجمعيات أو الهيئات التي لا تتوخى الربح).
- ب. المستوى الكلي: يكمن في النظر إلى السياسات القطاعية (الصحة، التربية) والنظر إلى الموازنة كتعبير عن السياسة العامة الإقتصادية والمالية (نسبة الإنفاق الإجتماعي، نسبة الفائض أو العجز).

٢. هناك ثلاث مجموعات أو مكونات من المجتمع المدني تقوم بالسعي للتأثير في الموازنة العامة.

أ. تأثير جماعات المصالح/قوي نسبياً:

لمعرفة من هي هذه الجماعات يمكننا النظر إلى الموازنة والإجابة عن السؤال

التالي: هل هناك جمعيات ومجموعات تتلقى تمويل مباشر من موازنة الحكومة؟ هل حافظت هذه الجمعيات والمجموعات على نفس مستوى التمويل أو المساعدة خلال السنوات الأخيرة؟ حتى أن بعضها استطاع زيادة المبالغ المخصصة له؟

نقاط قوة هذه الجماعات:

- مواقف واضحة تعبر عن المصالح.
- استخدام العلاقات الشخصية والضغط على صانعي القرار.
- تطوير المعارف والمعلومات عن إعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة.
- إكتساب الخبرة والتعلم من التجربة.

نقاط الضعف لديها:

- النظرة الجزئية والسعي لمصلحة الجمعية فقط (بعض الأحيان تأثير سلبي)
- عدم تراكم الخبرة والمعرفة والإقتصار على الأشخاص (المبادرة الشخصية).

ب. تأثير الجماعات والشبكات القطاعية/أقل من جماعات المصالح:

هل تم تحقيق بعض التقدم في بعض القطاعات (مثلا صحة أو معوقين أو تعليم...؟)

نقاط القوة لديها:

- مواقف تعبر عن أولويات القطاع.
- السعي إلى عمل جماعي أكثر منه شخصي.
- تطوير وبناء قدرات المجموعة التي ستقوم بالضغط.
- بعض المحاولات لإجراء دراسات والقيام بتحليل السياسات القطاعية وتقديم اقتراحات.

نقاط الضعف:

- بعض التنافس السلبي على قيادة العمل وضعف آليات التشاور بين المنظمات.
- ضعف القدرات والإمكانات للقيام بالدراسات الميدانية وأبحاث السياسات العامة.
- عدم وجود سياسات قطاعية واضحة.
- عدم وجود أولويات قطاعية يتفق عليها الجميع.

ج. تأثير الجمعيات والشبكات والتحالفات الضاغطة للتأثير في السياسة العامة للموازنة/ضعيف نسبياً.

هل توجد أي وثيقة أو دراسة حول الموازنات في السنوات الأخيرة؟ هل يتم تنظيم آلية عمل في هذا الإتجاه؟ هل هناك أي موقف للمجتمع المدني من السياسات الإصلاحية؟

### نقاط القوة لديها:

- توفر إمكانية التأثير إلى حد ما في ظل التشريعات والممارسات الحالية.
- قيام بعض المبادرات لبناء القدرات والمهارات في موضوع الموازنة.
- إهتمام متزايد بهذا الموضوع من قبل الجامعات ومراكز الأبحاث ووسائل الإعلام وكذلك الجهات الدولية.

### نقاط الضعف

- غياب الآليات التشاورية أو التنسيقية أو عدم فاعليتها.
- ضعف المهارات والقدرات لدى المعنيين فيما يختص بالسياسات العامة الكلية.
- عدم توفر الإمكانيات للقيام بدراسات تحليلية للموازنة وتقديم إقتراحات بديلة.
- عدم توفر القدرة على مواكبة تنفيذ الموازنة وتحليل قطع الحساب.

بعد هذا العرض لمكامن القوة والضعف عند الفئات المؤثرة في عملية الموازنة، نستعرض أسباب ضعف تأثير المجتمع المدني في الموازنة العامة:

- التشريعات لا تلزم الحكومة بالتشاور مع المجتمع المدني؛
- ضعف القدرة التمثيلية للجمعيات والشبكات؛
- ضعف أو غياب الآليات التشاورية والتنسيقية داخل المجتمع المدني من أجل صياغة الأولويات/ التوجهات القطاعية أو الشاملة؛
- صعوبة الوصول إلى المعلومات الضرورية عن الموازنة؛
- قلة الخبرة لدى المجتمع المدني في آلية إعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة وغياب الشراكة القوية بين الجمعيات والجامعات ومراكز الأبحاث ووسائل الإعلام.

- صعوبة الحصول على المعلومات الدقيقة عن الإنفاق.
- غياب المعطيات عن النتائج التي تم تحقيقها بواسطة الإنفاق السابق.
- عدم شمولية الموازنة لجميع النفقات.
- ضعف مشاركة الفرقاء المعنيين في مختلف المرحل.
- المتغيرات الحاصلة على الصعيد الدولي وآثارها الإقتصادية والمالية.

وحتى يتمكن المجتمع المدني من التأثير على الموازنة العامة: عليه الضغط والتوعية باتجاه:

- إصدار تشريعات تلزم التشاور في تحضير الموازنة العامة.
- العمل على تحديد الأولويات في الموازنة.
- الضغط لإقرار حق الوصول إلى المعلومات.
- الإتصال والتواصل، بناء التحالفات والضغط على صانعي القرار.

#### ٤. دور المواطن في الموازنة العامة:

تتسم علاقة المواطن بالموازنة العامة بالإرتباك والإلتباس، فقليل ما يعرف المواطن عن الموازنة من حيث آلياتها وإعدادها وإقرارها وتنفيذها، ويسود الإعتقاد بين المواطنين أن الموازنة هي عمل معقد يقوم به خبراء يعدون وثيقة تحوي على أرقام وجداول ومصطلحات متخصصة مجموعة في عدد كبير من الصفحات، ومكتوبة بخط صغير وبأسلوب لا يشجع على القراءة. وفي ظل تقاعس الأجهزة الحكومية ووسائل الاعلام في شرح الموازنة للمواطن وضعف ثقافة المواطنة وممارسة المواطن للحقوق والواجبات فإن المواطن غالباً ما يحس أنه: «لا يمكننا فهم الموازنة وإذا فهمناها لا يمكننا إبداء رأي وإذا أبدينا رأياً فلن نستطيع التأثير أو إحداث تغيير».

تقوم المواطنة الفعالة (Active Citizenship) على ممارسة كاملة للحقوق والواجبات من قبل المواطن وهي تختلف عن المواطنة المبتعدة (Passive Citizenship) حيث المواطن يعي حقوقه وواجباته ولكنه لا يمارسها. فمكافحة الفساد تشكل جزءاً أساسياً من المواطنة الفعالة وبالتالي إنها من أهم واجبات ومسؤوليات كل مواطن، ولا تكون ممكنة من دون بناء ثقافة تشجع على كشف الممارسات الفاسدة والتصدي لها ومنعها وكذلك حماية الذين يتصدون للفساد ودعمهم.

# دور المجتمع المدني في حملات المناصرة لقضايا الشفافية والمساءلة المالية والمراقبة ووضع معايير إرشادية

## ماذا يفعل المجتمع المدني للتأثير على الموازنة؟

تمر الموازنة بأربعة (٤) مراحل أساسية كما علمنا/ وفي كل مرحلة يكون لمنظمات المجتمع المدني دوراً معيناً.

### ١. ففي مرحلة الإعداد:

حيث تقوم السلطة التنفيذية غالباً بصياغة الموازنة السنوية خلف أبواب مغلقة. وفي بعض الأحيان تقوم بنشر وثيقة مناقشة الموازنة أو ملخص للموازنة قبل إقراره وخلال مرحلة الإعداد. لكن المجتمع المدني لا يمكنه المشاركة بصورة مباشرة في هذه المرحلة. وحيث أن الموازنة لا يتم إعدادها من نقطة الصفر فإن الأجزاء الرئيسية منها يمكن توقعها استناداً إلى موازنات السنوات السابقة، بما يخلق فرصة للتحليل والنشر والتوعية والدعوة والمناصرة في مرحلة الصياغة. وفي أثناء عملية إعداد الموازنة يمكن للمجموعات غير الحكومية نشر تحليلات حول المسائل المعروفة أنها قيد البحث أو تلك التي تعتقد هذه المجموعات أنها من الأولويات وذلك على أمل التأثير في الموازنة التي تتم صياغتها كما قد تكون هناك أيضاً فرص أمام المنظمات غير الحكومية لإقامة خطوط اتصال غير رسمية مع مسؤولي السلطة التنفيذية. وفي الدول التي لا تؤثر فيها العملية التشريعية كثيراً على الموازنة فيجوز للمنظمات غير الحكومية أن تركز على مرحلة الصياغة لأن القرارات الهامة يتم إتخاذها في هذه المرحلة.

٤ مقتبس من الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية - إصدار المشروع الدولي

## ٢. مرحلة المناقشة للإقرار:

تنتقل الموازنة إلى النقاش المفتوح في السلطة التشريعية بهدف إصدار «قانون الموازنة» حيث تقدم الحكومة الموازنة للنقاش إلى السلطة التشريعية، وتتم المناقشات في جلسات علنية أو من خلال أعمال اللجان المتعددة. في هذه المرحلة يتم أما قبول الموازنة كما وردت من الحكومة أو إدخال تعديلات أو رفضها بالكامل. خلال هذه المرحلة تتم المناقشة بشكل عام حيث يتم توفير معلومات كثيرة عن الموازنة من خلال الإعلام ومن خلال النقاشات المفتوحة مع الجمهور، توجيه أسئلة إلى الحكومة. ولا تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيات مطلقة في هذه المرحلة إذ غالباً ما يعيقها قلة المعرفة، أو قيود النظام السياسي ... وغالباً ما تقوم اللجان بعمل أساسي هنا. توفر هذه المرحلة الفرصة الأكبر لمداخلات منظمات المجتمع المدني ذلك أن الإهتمام العام منصب على موضوع الموازنة، فيمكنهم نشر تحليلاتهم ذات الصلة، أو الاجتماع مع أعضاء السلطة التشريعية بهدف التأثير عليهم، أو توفير المشورة أو مدهم بمعلومات من الميدان وإبراز تأثير الموازنة على الفقراء أو على أوضاع محددة يملكون معلومات بخصوصها ويمكن أن يؤثر تحليلها في النقاش الدائر حول الموازنة ويؤثر في النواب.

## ٣. مرحلة التنفيذ والرقابة:

بعد إصدار قانون الموازنة تأت مرحلة التنفيذ والرقابة إذ تقوم وزارة المالية بممارسة رقابة قوية على الإنفاق وتقوم بمراجعة المخصصات التي تقدم للوزارات المختلفة وإعتماد عمليات الإنفاق الرئيسية. وغالباً ما يختلف تنفيذ الموازنة عن القانون ولا يتم الإلتزام بمستويات التمويل المذكورة ولا يتم صرف المخصصات في الأوجه المشار إليها. وهذا يعود إما بسبب أوضاع إقتصادية متغيرة. لكن عندما يكون هناك فوارق كبيرة بين الموازنة المخصصة والموازنة الفعلية فإن ذلك مؤشراً على سياسة غير سليمة أو تعسف السلطة التنفيذية أو نظام موازنة هزيل ومشكلات فنية. وبالنتيجة يؤدي إلى ضعف تنفيذ الموازنة بما يتماشى مع الأهداف الإقتصادية منها. وإذا لم تقم السلطة التنفيذية بإصدار تقارير دورية عن تنفيذ الموازنة وحالة الإنفاق فإن المجموعات غير الحكومية لن يكون لها فرصة لمراقبة تدفق الأموال. لكن يمكنها التأكد من وجود وعمل نظام مراقبة يتميز بالشفافية والفاعلية ويحد من الفساد وسوء الإدارة. كما يمكن الدعوة إلى إصلاحات على الموازنة لتحسين الرقابة، أو المشاركة ببعض أنشطة المراقبة. (المذكورة في الجزء الرابع) كما يمكنها تقييم نوعية الإنفاق لمعرفة إذا كانت الحكومة نفذت السياسات الإقتصادية. ويمكنها أيضاً متابعة أحد المخصصات المتعلقة بمشروع معين (كإنشاء مستشفى في منطقة معينة مثلاً) ومراقبة ما إذا حدثت أم لا وإذا ما كانت الأموال العامة تستخدم بصورة فعالة.

## ٤. أعمال التدقيق وتقييم الأداء:

المرحلة الأخيرة هي أعمال التدقيق وتقييم الأداء، حيث يتم قياس مدى الإستخدم الأمثل للموارد العامة. فالسلطة التنفيذية تقدم تقاريراً مفصلة عن أنشطتها المالية للسلطة التشريعية والمواطنين، وتخضع الأنشطة المالية لمراجعة جهاز رقابة مستقل

متخصص (في اليمن هو الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة) وتعتبر هذه التقارير ضرورية ليس فقط للرقابة بل أيضا لضمان الإستخدام الأمثل للموارد العامة، وتستخدم التقارير بغرض التخطيط والإصلاح ورفع مستوى عمل الموازنات التالية. وتعتبر هذه المرحلة قيمة لعمل المنظمات غير الحكومية للحصول على معلومات عن فاعلية وشفافية أنشطة الموازنة ما يدعم عملية المساءلة وتقييم كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ومدى تجاوبهما مع تقارير الجهات الرقابية. وتشكل المعلومات حول عمليات زيادة الإنفاق أو الإنفاق في غير الأوجه الصحيحة ومخالفات التوريد أساسية لمنظمات المجتمع المدني وعليها نشرها وإستخدامها في المطالبة بإصلاحات.

وعليه وبحسب الخبرات العالمية، فإن المجتمع المدني يستطيع أن يقوم بهذه الأدوار لتعزيز النزاهة والشفافية:

1. نشر الوعي المجتمعي بمبادئ الشفافية والنزاهة وتعزيز هذه القيم في سلوك المواطنين وتعاملاتهم.
2. العمل مع الإعلام على نشر المعلومات وإطلاع المواطنين عليها بهدف تنمية قيم مناهضة الفساد.
3. تعزيز برامج التربية المدنية وتنمية القيم المناهضة للفساد لدى المواطنين.
4. توعية المواطنين بالإجراءات الرسمية والأعمال الحكومية ووضع آليات تقديم الشكاوي.
5. إشراك المواطنين في عملية المراقبة والإبلاغ عن حالات عدم النزاهة.
6. التأثير في السياسات العامة عبر الضغط والتعبئة لإقرار قوانين وأنظمة.
7. الضغط باتجاه تنفيذ تدابير إصلاحية أو سن قوانين.
8. العمل على التشبيك وتبادل المعلومات والخبرات على المستويين المحلي (داخل البلد) والإقليمي مع البلدان الأخرى.
9. العمل على مراقبة الإجراءات ووضع معايير إرشادية للقياس ورصد التطور في عمل أو آليات مكافحة الفساد.
10. سن قوانين لمكافحة الفساد تحديد موعد البدء بتنفيذها.

## ١. آليات عمل المجتمع المدني لتعزيز الشفافية والمساءلة

ثمة وسائل إستراتيجية متعددة لحمل الحكومات على تبني معايير الكفاءة والشفافية فى عمل أجهزتها مع إعطاء مؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر فى التعبير عن الإحتياجات الفعلية للمواطنين والدفاع عن حقوقهم ورفع الوعي العام. تنطوي الإستراتيجية على أساليب ضغط مع لتحسين الأداء الحكومي أو إجراءات ومبادرات ذات طابع إيجابي تنفذها مؤسسات المجتمع المدني بشكل منفرد أو فى إطار شراكة مع الحكومات.

### ١. الضغط من أجل تحسين أداء الجهاز الحكومي:

إن دور الإدارات الحكومية هو توفير الخدمات العامة تنفيذاً لسياسات وقرارات الحكومة. وتشكل كل الإدارات جزءاً من الدولة وتخضع لنصوص الدستور بينما يدين الموظفون الحكوميون بالولاء للدائرة (المصلحة) التى يعملون بها وليس لحزب ما أو طائفة أو عشيرة أو مذهب أو عائلة. هنا يتجلى دور المجتمع المدني فى مراقبة عدم إستخدام الموارد العامة من قبل المسؤولين لأغراض حزبية أو سياسية.

### يمكن لمنظمات العمل المدني المناصرة والضغط والتوعية حول:

- تشجيع الإلتزام بالأخلاق المهنية.
- تشجيع الإستخدام الفعال والإقتصادي للموارد.
- أن تكون الإدارة العامة ذات توجهات تهتم بالتنمية.
- تقديم الخدمة بتجرد ونزاهة وعدل ودون محاباة.
- الإستجابة لحاجات المواطنين وتشجيعهم على المشاركة فى وضع السياسات.
- ضرورة تعزيز الشفافية عن طريق تزويد الجمهور بمعلومات دقيقة ويسهل الوصول إليها فى وقتها.
- أن تكون إدارة الخدمة مسؤولة عن أعمالها.
- الإدارة الجيدة للموارد البشرية لتطوير الأوضاع المهنية والوظيفية.

### ٢. العمل على إقرار موثيق سلوك الموظفين المدنيين:

حمل الإدارات الحكومية بمشاركة الموظفين الفاعلة على تبني وإصدار موثيق للسلوك يلتزم بها الموظفون فى الإدارات العامة تشكل معايير واضحة لأخلاقيات الوظيفة العامة، والتعامل مع الخدمات التى توفرها الإدارة الحكومية بمعايير الجودة والنوعية والكفاءة والسرعة فى وصول الخدمات إلى مستحقيها. يأت بعدها إعلام الرأي

العام بها مع عقد تدريب دوري وجلسات عمل لتدارك أي أخطاء أو تجاوزات في تطبيق المواثيق ما يعزز نجاحها وجديتها.

### ٣. تعميم مواثيق خدمة المواطنين:

تهدف إلى وضع معايير قياس لخدمات الحكومات ويتم وضع هذه المعايير بالتشاور بين المسؤولين والمواطنين المنتفعين، وعندما يتم إلزام الدوائر الحكومية بمعايير خدمة معروفة يستطيع المواطن استخدام المواثيق للتعبير عن إهتماماته كما يستطيع قياس أداء الدوائر الرسمية بحسب معايير محددة. ولا تتمتع هذه المواثيق بأي قيمة قانونية فالغرض منها هو تعريف المواطن بمعايير الخدمة ونشر المعلومات عنها وزيادة مشاركة المواطنين.

ومن المهم أن تتضمن المواثيق معايير واضحة بحيث يمكن تطبيقها على الخدمات ومستويات إنجازها. ومن الأهداف القابلة للقياس بسهولة:

- الحد الأقصى من الوقت الذي يتم فيه الرد على الشكاوى أو الإستفسارات الخطية.
- حد الإنتظار الأقصى للتعيينات.
- الضرائب والرسوم.
- الأوراق والمستندات المطلوب تقديمها.

إذ ينبغي ان توفر المواثيق الوسائل الملائمة لمراقبة أداء مقدمي الخدمات كما يجب أن يتسم الميثاق بالوضوح وأن يتم عرض النصوص القانونية الواردة فيه بوضوح وببساطة وسهولة ويجب أن توضع المواثيق واضحة للعيان من المترددين على كل دائرة أو وزارة تتعامل مع الجمهور.

### ٤. تشجيع المواطنين على استخدام آليات الشكاوى في مواثيق خدمة المواطنين

ففعالية المواثيق تبقى رهناً بما توفره من آليات فعالة لتقديم الشكاوي وفحصها في إطار زمني محدد ومقبول، وإعطاء إجابات لأصحاب الشكاوي، وأيضاً معاملتهم بطريقة لائقة وحمايتهم من أي إيذاء أو إجراء عقابي قد يلجأ إليه المشكو في حقهم.

ولضمان فاعلية هذه الآليات على الحكومة والمجتمع المدني نشر الوعي بهذه الآليات والضغط على الإدارة الحكومية لمعالجة الشكاوي بأسلوب فعال عبر الإستماع الجيد لهم، وفهم ما يشكون منه ومعاملتهم بالإحترام اللائق وضمان حصولهم على تفسير منطقي، كما يجب أن يتم الإعتذار منهم عند وقوع ظلم أو إهدار لحقوقهم وأخيراً التأكيد لهم أنهم سيحصلون على حل سريع وناجز للمشكلة التي يعانون منها مع إحترام سريتهم وخصوصياتهم.

## الضغط على الجهات الدولية المانحة للشفافية في المعلومات المتعلقة بالدعم للمشاريع الحكومية

ولتطبيق «ميثاق المسألة» التي توافقت عليه وأصدرته منظمات دولية غير حكومية. ويهدف إلى تعزيز الشفافية والمسألة داخلياً وخارجياً - وتشجيع التواصل مع مختلف أصحاب المصلحة وتطوير الأداء والتأثير بناء على مبادئ وسياسات مبنية على الأسس التالية.

- الإستقلالية.
- المناصرة المسؤولة.
- البرمجة الفعالة.
- عدم التمييز.
- الشفافية.
- تقديم تقارير ومعلومات حول العمل.
- التدقيق الداخلي والخارجي.
- الدقة في توفير المعلومات.
- الإدارة الرشيدة.
- التمويل الأخلاقي.
- رفض الرشاوي والفساد.
- احترام الكرامة الجنسية.
- احترام الشركاء المحليين.

### ٥. حماية نافخ الصفارة:

إن التعبير الذي يستخدم على المستوى الدولي بشأن حماية المبلغين هو حماية نافخ الصفارة الذي يقوم بالتنبيه بوقوع الخطأ والتحذير والإبلاغ. وتكون هذه الحماية أمراً ضرورياً في ظل:

- إنتشار ثقافة الصمت والخوف من التبليغ عن المخالفات.
- وجود إجراءات داخلية بيروقراطية لا تشجع على الإبلاغ عن مكامن الخلل.
- إنغماس المستويات الإدارية العليا في شبكة المصالح.
- خضوع أجهزة إدارة الدولة لإعتبارات سياسية ولرغبات الرؤساء.

ومن تجارب العالم الناجحة ينبغي الإشارة إلى قيام بريطانيا في عام ١٩٩٨ بإصدار قانون الإفشاء من أجل المصلحة العامة والهدف منه تعزيز مبدأ المحاسبة والحكم الجيد في إدارة الدولة عبر طمأنة العاملين وتحفيزهم للتعبير عما يقلقهم من أوضاع العمل.

## ٦. العمل على إصدار قانون أو تعديلات تشريعية:

تسمح بإنشاء لجنة وطنية مستقلة (في اليمن تدعى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد) للخدمات العامة تتمتع بالإستقلالية عن الحكومة لحماية وتشجيع نزاهة الموظفين الحكوميين.

## ٧. تقديم خدمات وإرشاد قانوني للمواطنين:

لتلبية حاجة المواطن إلى التوعية بحقوقه ونشر المعلومات عن المرافق العامة ويساعده في الدفاع عنها في أبسط المشكلات التي يواجهها ويمكنهم من الحصول على مشورة مجانية بشأن كيفية التعامل مع مقدمي الخدمات وبشأن حقوقهم القانونية في الخدمة.

وتقوم مراكز إرشاد المواطنين في عدد من الدول بالعمل من أجل:

- ضمان ألا يعاني الناس بسبب جهلهم بحقوقهم ومسؤولياتهم أو جهلهم بالخدمات المتوفرة أو بسبب عدم قدرتهم على التعبير عن حاجاتهم بفاعلية.
- ممارسة تأثير مسؤول على تطوير السياسات والخدمات التي تقدمها الحكومة.

وتوفر المراكز قناة إتصال في الإتجاهين بين المواطنين والحكومة إن تحسّن الأداء الحكومي وتعمل كجماعة ضغط على الحكومة بقدر ما يمكن أن توفره للحكومات من معلومات ثمينة عن الحاجات والشكاوى كما توفر للحكومة وسيلة فعالة للوصول إلى المواطنين عبر توزيع منشورات إرشادية عن عمل الإدارة أو معالجة الشكاوى ورفع الظلم. وتقوم مراكز إرشاد المواطنين بنشر موثائق المواطنين وتبسيطها وشرحها.

## ٨. مساعدة قانونية مجانية للمواطنين:

تقوم مكاتب قانونية تطوعية بتقديم المشورة القانونية للمواطنين حول حقوقهم كما تستطيع تمثيلهم في المحكمة وتساعدهم في جمع وتقديم الأدلة وخاصة في حالات الفساد التي تحول دون حصول المواطنين على حقوقهم في الخدمات. ولا يمكن لهذه المكاتب أن تذهب بنفسها إلى المحكمة نيابة عن الناس لذا فمن الضروري أن يقوم المواطنون بتوفير الوكالات القضائية اللازمة لتمثيلهم في المحكمة.

## ٩. خطوط الهاتف الساخنة:

تنشئ مؤسسات المجتمع المدني خطوط هاتف بغرض تلقي شكاوى المواطنين بشأن التعامل مع مقدمي الخدمات الحكوميين. ويجب أن يتم إبلاغ المسؤولين الرسميين بالشكاوى وتلقي إجاباتهم أو نشر الشكاوى والقضايا أمام الرأي العام لخلق ضغوط فعالة على الإدارة الحكومية.

شروط نجاح الخطوط الساخنة:

- أ. أن يكون هناك حملة إعلانية مكثفة تبين الغرض من إنشائها ومن هي الجهة التي تقوم بإدارتها.
- ب. أن تكون خطوط الهاتف مجهزة للتعامل مع ضغوط الإتصالات الكثيرة.

- ج. ضمان السرية والخصوصية للمبلغين.
- د. أن يكون العاملون على الهاتف مدربين ليقوموا بشرح للمتصلين ما لهم من حقوق وأن يقترحوا عليهم الحلول المناسبة.
- هـ. أن يتم توفير التغذية الإسترجاعية وإبلاغ المشتكين بنتائج متابعة شكاوهم وقضاياهم.

## ١٠. المراقبة والإعلام والنشر والإنترنت:

يمثل نشر معلومات عن إساءة موظفين عموميين لواجباتهم أو إهمالهم للمواطنين حافزاً للحكومة على معالجة الأخطاء وتداركها. ويمكن أن يقوم المجتمع المدني بالمراقبة وكتابة التقارير حول ممارسات الفساد، ونشرها والمساعدة في فضح الفساد. وتقوم مؤسسات المجتمع المدني بإدارة مواقع إلكترونية لتلقي الشكاوى والإستفسارات عن الخدمات المتاحة كما تقوم بتوفير معلومات واقعية للإعلام الذي يستخدمها لنشر الوقائع ما يشكل أيضاً ضغطاً على الحكومة.

## ٢. وضع المؤشرات الناجحة لمكافحة الفساد

لا يمكن ضمان حسن عمل ما تقدم من أساليب من دون وضع خطط عمل قابلة للتحقيق مع معايير قياس محددة وخطة متابعة لمعالجة أي تغيرات أو تحويلات في العملية (الخطة - البرنامج - السياسة - القانون). وتتميز عملية وضع المؤشرات بأنها عملية جماعية يساهم في وضعها كل أصحاب الشأن بعد الإتفاق على مرجعية معينة يتم الإستناد إليها وتطوير مؤشرات لها. بعدها تعرض المؤشرات على مجموعات غير ذات مصلحة لإبداء الرأي بها والتشاور وعمل تعديلات بناء على نتائج المشاورات.

### كيفية وضع المؤشرات:

يتم تناول كل عنصر من عناصر المرجعية المتفق عليها (مثال الحكم الصالح). يتم تجميع آراء حول كل عنصر والمؤشرات التي يمكن تضمينها لضمان تغطية هذا العنصر.

يتم تقسيم المؤشرات المقترحة إلى كمية وكيفية. من المهم في إطار العمل على النزاهة التركيز على تواجد قوى لمؤشرات كيفية. يتم عمل وحدات قياس موحدة لتقييم أدائها تبعاً للمؤشرات.

### الإستفادة من نتيجة التقييم بإستخدام المؤشرات:

بعد تطبيق المؤشرات يمكن القيام بعصف ذهني عن نتيجة إستخدام المؤشرات:

- هل كانت المؤشرات كافية؟
- هل عبرت النتيجة عن الواقع الفعلي؟
- هل هناك مؤشرات يجب إضافتها؟

- ما الذي يمكن عمله إزاء النقاط التي تبين لنا ضرورة دعمها وتقويتها؟
- ما المطلوب إضافته؟
- نموذج لإطار عام يتم على أساسه وضع المعايير من قبل الجمعيات لدعم النزاهة بها.
- المرجعية: عناصر الحكم الرشيد كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (يمكن استخدام أي مرجعية أخرى يتفق عليها المشاركون).
- يتم مناقشة كل عنصر وعلاقته بدعم النزاهة وترويج صورة نزيهة لشكل ومضمون الجمعية وعلاقتها بالمجتمع.
- الحكم الصالح حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

### خيارات السياسة العامة وخطط العمل لإتخاذ تدابير من أجل مكافحة الفساد:

١. تنشيط الإدارة.
٢. تحديث آلية الموازنة وتعزيز شفافيتها.
٣. تعزيز اللامركزية.
٤. تقوية هيئات الرقابة وتحسينها وتعزيز إستقلاليتها.
٥. إصلاح القضاء وتعزيز إستقلاليتها.
٦. وضع آلية لمكافحة الفساد.
٧. إطلاق عملية الإصلاح السياسي.
٨. إصلاح قطاع الإعلام.
٩. تعزيز شرعية ومصداقية مؤسسات المجتمع المدني.
١٠. تقوية المشاركة والديمقراطية وتعزيز المساءلة.
١١. تعزيز حوكمة الشركات.
١٢. تأييد المساءلة السياسية.
١٣. تعزيز التعاون بين جميع الفرقاء المعنيين.
١٤. خلق ثقافة عامة لمكافحة الفساد.
١٥. الضغط على الحكومة لتوفير المعلومات بشفافية حول المساعدات الدولية التي تتلقاها.

### ٣. المناصرة والمدافعة في موضوع الشفافية والمساءلة

المناصرة هي السعي وراء التأثير في السياسات التي تؤثر في حياة الناس والقرارات المتعلقة بتوزيع الموارد داخل النظم والمؤسسات السياسية والإقتصادية والإجتماعية. وتعرف أيضا ب: المدافعة - المناذاة - المطالبة - الدعوة - المناشدة - الحشد - التأييد - الضغط - التأثير.

#### المناصرة والتغيير:

- تهدف المناصرة إلى التغيير من «ما هو عليه الآن» إلى «ما يجب أن يكون عليه».
- يكون التغيير على ثلاثة مستويات أو مزيج منها:
١. التغيير في القوانين أو السياسات أو القرارات.
  ٢. التغيير في التطبيق.
  ٣. التغيير في مواقف وسلوكيات الناس.

#### الغاية من المناصرة:

١. توعية الرأي العام على قضية ما بهدف التغيير في الممارسة.
٢. وضع قانون جديد أو سياسة جديدة أو ممارسة جديدة.
٣. إحداث تعديل في قانون أو سياسة أو ممارسة.
٤. تنفيذ لقانون أو سياسة متخذة.

#### مناصرة الموازنة عبر تشجيع المساءلة والشفافية:

من أنواع المناصرة مناصرة الموازنة (Budget Advocacy) التي تضمن مشاركة فعالة لمنظمات المجتمع المدني في موضوع الموازنات العامة ورصد الموارد لجعل الحكومة والسلطات المحلية أكثر عرضة للمساءلة من قبل الناس، وترويجاً لشفافيتها. تمكن مناصرة الموازنة المواطنين ومجموعات عمل تمثلهم من دفع السلطات لتكون أكثر يقظة لحاجات وتطلعات الناس لاسيما الفئات الأكثر حرماناً. كما أنها تساهم في:

- الحد من الفساد.
- الإستعمال الفعال للموارد.
- نشر الديمقراطية ومشاركة المواطن في الشأن العام.
- تعزيز الحكم الرشيد وحكم القانون.
- الشفافية هي المشاركة في المعلومات والتصرف بطريقة علنية.

وتقوم العديد من الحكومات بالإصلاحات الضرورية التي تضمن الحكم الرشيد والإستعمال الفعال للموارد عبر تعزيز الشفافية والمساءلة لدى الإدارات العامة والسلطات المحلية. لكن عملية تعزيز الشفافية والمساءلة تبنى بالشراكة مع المواطنين ومنظمات المجتمع المدني وهي قائمة على التعاون والدعم وليس التحدي والمجابهة.

تسمح الشفافية للجهات ذات الصلة بجمع معلومات تسمح بالدفاع عن مصالحهم أو كشف أي إستغلال.

النظم الشفافة تشمل:

١. إجراءات واضحة في كيفية أخذ القرارات وتوزيع الموارد.
٢. قنوات مفتوحة للتواصل بين الجهات ذات العلاقة والمسؤولين.
٣. إمكانيات عديدة للوصول للمعلومات.

فما هي أنواع المعلومات الرسمية التي هي من حق المواطن الوصول إليها لمساءلة الإدارة العامة في رصد و صرف الموارد؟ وما هو مصدر هذه المعلومات؟

أنواع المعلومات:

- الموازنات العامة (الواردات والمصروفات).
- الأرقام والإحصاءات الإقتصادية (نسبة البطالة، معدل النمو، كلفة المعيشة، ...)
- مؤشرات الوضع الإقتصادي والإجتماعي والإقتصادي لكافات القطاعات.
- الإستراتيجيات والسياسات الحكومية.
- القرارات الرسمية.
- تقارير التدقيق.
- تقارير دولية ذات صلة.

مصادر المعلومات:

- الدوائر الحكومية.
- الجهاز المركزي للإحصاء.
- الإعلام.
- الإنترنت.
- وكالات التنمية.
- مراكز الأبحاث.
- الوكالات الدولية.
- والمنظمات غير الحكومية الدولية.

**المساءلة في موضوع الموازنة هو: أن يكون مطلوباً من المسؤولين:**

- الإجابة على تساؤلات الجهات ذات الصلة بما خص مسؤولياتهم وصلحياتهم.
- تحمل مسؤولية الإخفاقات وعدم الكفاءة.
- الإستجابة للملاحظات والنقد الموجه لهم.

آليات المساءلة:

- ضمن المؤسسة/الإدارة العامة (المروؤوس للرئيس).
- بين المؤسسات/الإدارات العامة (من دائرة لهيئة عامة أخرى).
- خارج المؤسسات/الإدارات العامة (للجمهور أو الفئات المستفيدة).

شروط توفر المساءلة هي:

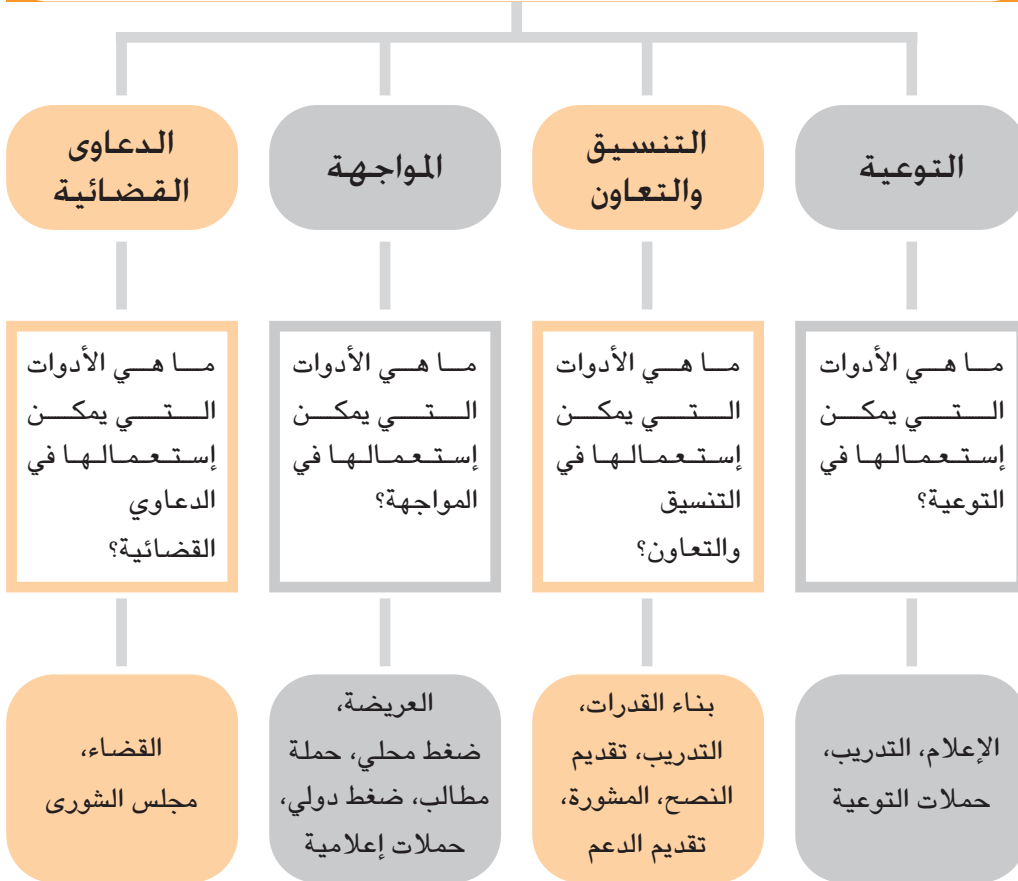
١. الشفافية وحرية الوصول للمعلومات.
٢. جهات ذات صلة راغبة وقادرة على المساءلة (مثل: ثقافة المساءلة لدى المواطن).
٣. حكم القانون ونظام الثواب والعقاب.

تتطلب عملية تعزيز الشفافية والمساءلة:

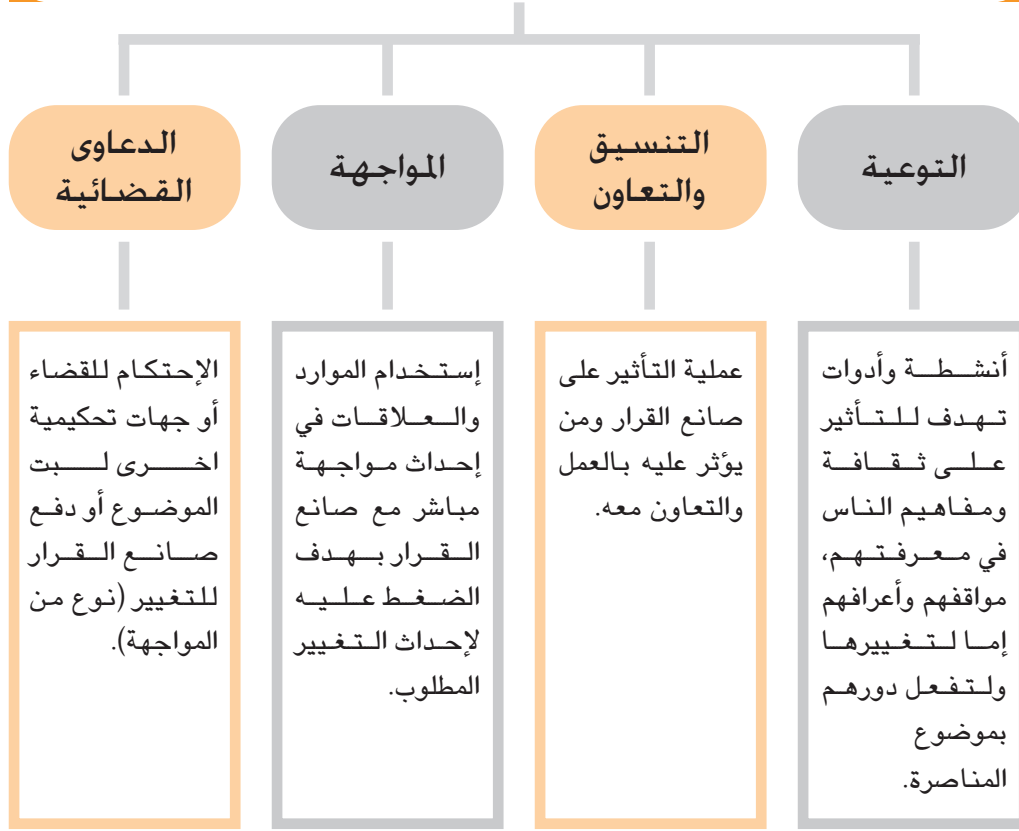
- رغبة سياسة واضحة.
- تعاون ودعم متبادل بين القطاع العام والمجتمع المدني.

لأي درجة تعتبر قضية مساءلة وشفافية الإدارات العامة في اليمن في رصد الموارد مناسبة للمناصرة والمدافعة؟

### أنواع الإستراتيجية الخاصة بالمناصرة

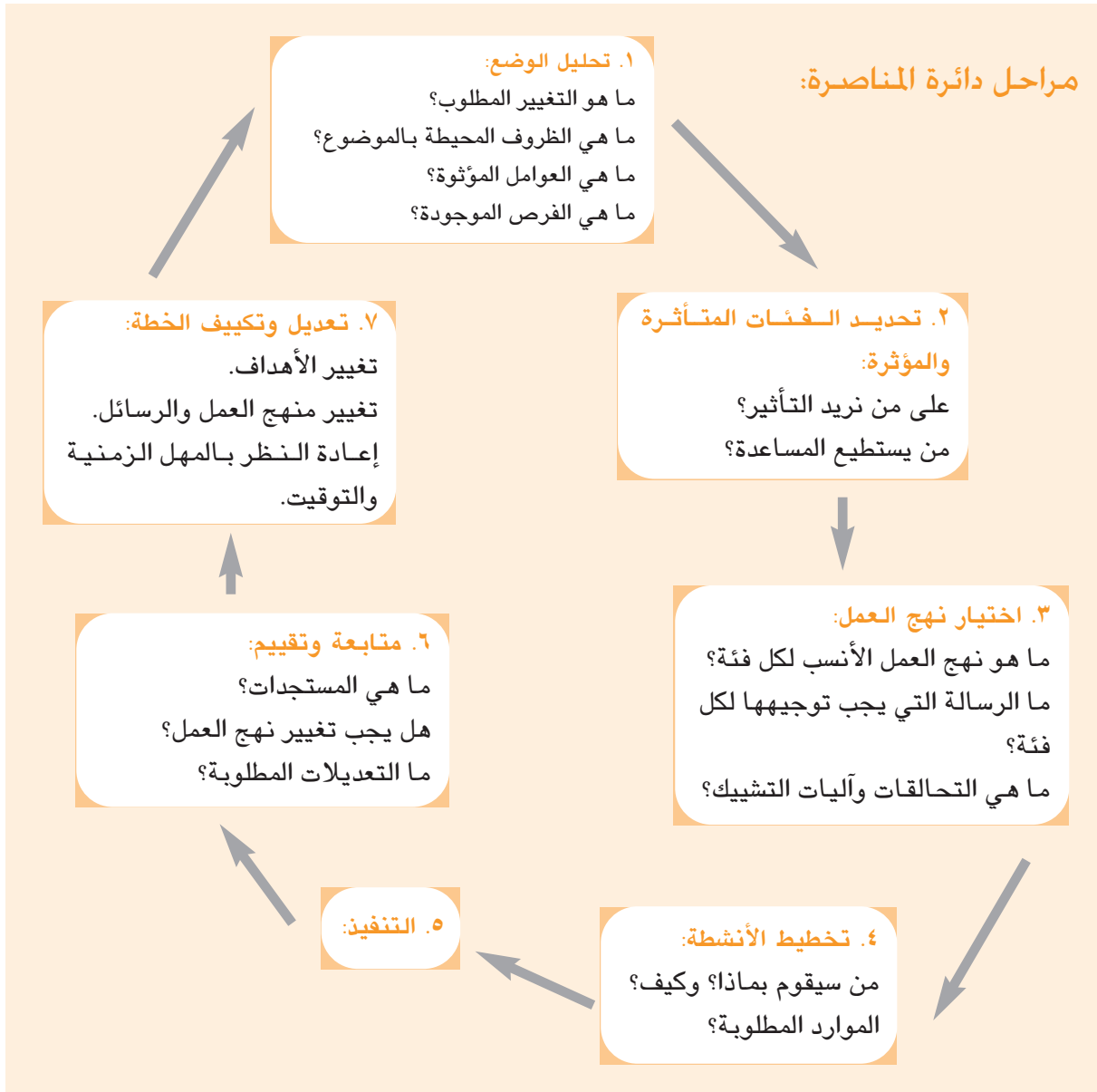


## أنواع الإستراتيجيات الخاصة بالمناصرة



### خطوات عملية إعداد الخطة:

- خطوة ١: تحديد جدوى القضية.
- خطوة ٢: تحليل الوضع.
- خطوة ٣: مسح وتحديد للفئات المؤثرة.
- خطوة ٤: إختيار نهج العمل.
- خطوة ٥: تخطيط الأنشطة للمناصرة.



### خطوة ١: تحديد جدوى القضية:

- قبل البدء، يجب تحديد جدوى القضية، لأي درجة تعتبر قضية مساءلة وشفافية الإدارات العامة في اليمن في رصد الموارد مناسبة للمناصرة والمدافعة؟
١. هل القضية تؤثر على الناس تأثيراً قوياً؟ وكيف؟
  ٢. هل القضية نابعة من الحاجات الحقيقية للمجتمع وهل هي من ضمن أولويات الناس؟
  ٣. هل القضية محور إهتمام عام؟
  ٤. هل القضية تستحق الجهد الذي سيبدل؟
  ٥. هل القضية تتوافق مع تخصص، أهداف وإمكانية مؤسستك أو منطمتك؟
  ٦. هل للقضية فرص حقيقية للنجاح؟ ما هي هذه الفرص؟ ما هي المخاطر؟
  ٧. هل التوقيت الراهن مناسب لإثارة القضية؟ ما هو التوقيت المناسب؟

## خطوة ٢: تحليل الوضع:

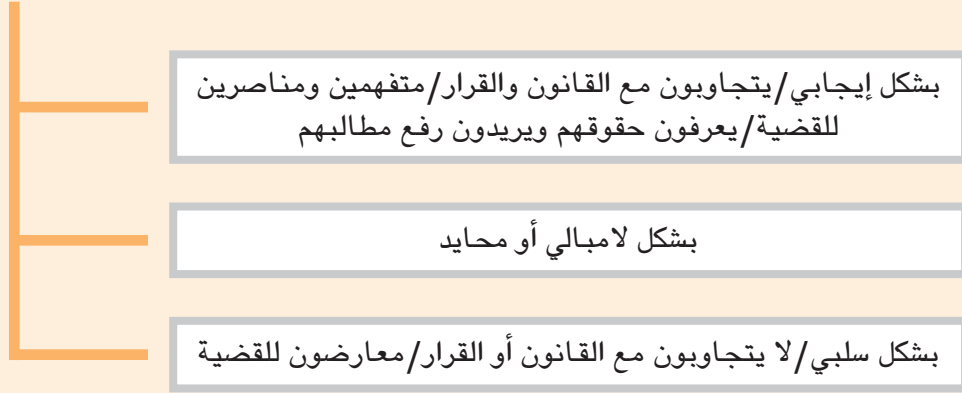
١. ما هو التغيير المطلوب على صعيد القوانين والسياسات؟ رسم بياني؟
٢. ما هي الظروف المحيطة بالموضوع؟
٣. ما هي العوامل المؤثرة؟
٤. ما هي الفرص الموجودة؟

### تحليل الوضع - ما هو التغيير المطلوب؟



## تحليل الوضع على مستوى الناس:

### كيف يتعامل الناس مع القضية موضوع المناصرة؟



### ماذا يجب عمله مع كل من هذه الفئات في المجتمع؟

- للإستفادة منه؟
- لكسبه؟
- للحد من معارضته أو تغيير القضية؟

### خطوة ٣: تحديد الفئات المؤثرة:

تقسم الفئات ذات الصلة إلى ثلاث مجموعات:

١. الحلفاء الذين يرغبون في تحقيق التغيير.
  ٢. الخصوم الذين يمانعون التغيير أو يتضررون منه.
  ٣. الحياديون الذين لم يأخذوا موقف بعد من القضية موضوع المناصرة.
- لكل من هذه الفئات أسباب للتأييد أو الممانعة كما لديهم مصادر قوة تؤثر على نجاح أو فشل عملية المناصرة.

يجب مسح جميع الفئات ذات الصلة وتصنيفها. يشمل المسح كافة القطاعات:

الحكومة - البرلمان - الأحزاب السياسية - الرأي العام والقواعد الشعبية - المجتمع المدني - المؤسسات الدينية - النقابات - القطاع الخاص - وسائل الإعلام الخ ...  
إهمال أحد الفئات الأساسية في التحليل قد يضيع فرصة مساندة أو يخبيء مصدر عرقلة.

## مسح وتحديد للفئات المؤثرة:

١. مسح البيئة المحيطة ووضع لائحة بجميع الفئات المؤثرة بالقضية.
٢. تقسيم الفئات إلى ثلاثة مجموعات: حلفاء، خصوم وحياديين.
٣. تحليل هذه الفئات وفقاً لموقفهم من القضية، مصادر قوتهم، وكيف يؤثرون (أنظر القائمة التالية).

## تحليل الفئات ذات الصلة:

## شبكة الحلفاء

من هو؟	لماذا هو حليف؟	مصادر قوته	كيف يساعدنا (ماذا نريد منه؟)

## شبكة الخصوم

من هو؟	لماذا هو خصم؟	مصادر قوته	كيف يعرقلنا

## شبكة المحايد

من هو؟	ما هو موقفه من قضية المناصرة؟	مصادر قوته	ماذا نريد منه؟

## خطوة ٤: اختيار نهج العمل:

١. ما هو نهج العمل الأنسب لكل فئة؟ كيف نتوجه إليه (نوع نهج العمل أو الإستراتيجية)؟
٢. ما الرسالة التي يجب توجيهها لكل فئة؟
٣. طريقة إيصال الرسالة (نوع الأنشطة)؟

## إختيار نهج العمل:

لكل من الجهات التي تم تحديدها:			
طريقة إيصال الرسالة (نوع الأنشطة)	ما هي مضمون الرسالة؟	كيف نتوجه إليه؟ (نوع نهج العمل أو الإستراتيجية)	الجهة

## الخطوة ٥: تخطيط الأنشطة للمناصرة:

- أ. وضع جدول الأنشطة.
- ب. توزيع المهام وتحديد الوقت.
- ج. تحديد الموارد ومصادر التمويل وجمع المال.
- د. التشبيك وبناء التحالفات والشراكات.
- هـ. متابعة تنفيذ الخطة.

## بناء التحالفات:

١. مع من بحاجة أن نتحالف لإنجاح المناصرة.
٢. هل هناك توافق في الرؤية والأهداف ومبادئ العمل.
٣. ماهية هذا التحالف أو التشبيك.
٤. كيفية توزيع الأدوار والمهام ضمن هذه التحالفات.

## تخطيط الأنشطة للمناصرة:

مؤشرات التحقيق	النتائج المتوقعة	الموارد المطلوبة	أين	من المسؤول	متى	الأنشطة

بعد وضع الخطط يأتي تنفيذ الأنشطة بحسب الخطط يتبعها التقييم والتخطيط لأنشطة جديدة.

### ٤. النهج المتكامل لمحاربة الفساد<sup>٥</sup>

يركز على أن الفساد يجب معالجته على جميع الجهات وفي آن واحد وبتعاون جميع الفاعلين ومشاركة جميع المعنيين وأصحاب المصلحة، لذا فقد أصدرت أديبات منظمة الشفافية الدولية إطار عرف بـ:

#### نظام النزاهة الوطني:

يركز هذا المنهج على توفير إطار يمكننا من تحليل مدى إنتشار الفساد وأسبابه وفعالية جهود محاربهته. ويشكل هذا المنهج الذي أسسته منظمة الشفافية الدولية نهجا متكاملاً لمكافحة الفساد إذ يقوم على مشاركة الأطراف الفاعلة والمعنية المختلفة وهي الحكومة، المجتمع المدني، قطاع الخاص المجتمع، وغيرهم من الفاعلين الذين يمارسون دوراً في تعزيز الإرادة السياسية والضغط المدني بإتجاه مبادرات الإصلاح وتعزيز الشفافية والنزاهة والمساءلة في المجتمع وعلى المستوى الوطني.

#### أركان نظام النزاهة:

في حين أن هناك بعض التباينات حول أعمدة النزاهة من بلد إلى آخر إلى أن جميع أنظمة النزاهة الناجحة تتضمن عدة أركان/أعمدة فاعلة تشمل على:

- السلطة التنفيذية.
- السلطة التشريعية (البرلمان).
- القضاء.

٥ هذا النموذج طورته منظمة الشفافية الدولية.

- الإدارة العامة أو الحكومية.
- مجالس الحكم المحلي.
- وكالات الرقابة والمحاسبة (لجنة الحسابات العامة، المدقق العام المحتسب، الشرطة، وكالة مكافحة الفساد ...)
- المجتمع المدني بما فيه القطاع الخاص والمهني.
- وسائل الإعلام.
- المنظمات والوكالات الدولية.

ترتكز أعمدة النزاهة الوطنية على قيم المجتمع وعلى الوعي العام بغية الوصول إلى تحسين نوعية حياة المواطنين وسيادة القانون والتنمية المستدامة.

#### خصائص نجاح نظام النزاهة الوطنية:

- إرادة سياسية عازمة على المستوى الوطني والمحلي؛
- خدمة مدنية مهنية ومسؤولة وقابلة للمحاسبة؛
- منظمات ووكالات الحماية والرقابة مستقلة؛
- نظام تشريعي فعال؛
- مجتمع مدني مطلع وناشط؛
- قضاء قوي ومستقل؛
- إعلام حر وكفوء؛
- قطاع خاص مسؤول ومهتم؛
- الهدف الأسمى هو جعل الفساد «مخاطرة كبرى» ذات «مردود ضئيل»؛
- المقاربة/المنهج - وقائية وليس فقط إصلاحية؛
- اتجاهات الأنظمة - التركيز الأولي هو على تحسين/ تغيير الأنظمة مقارنة بمعاقبة الأفراد.

تنمية مستدامة

سيادة القانون

نوعية الحياة

نزاهة وطنية

السلطة التشريعية

السلطة التنفيذية

السلطة القضائية

أجهزة الرقابة الرسمية

المحتسب

أجهزة الرقابة

الخدمة العامة

وسائل الإعلام

المجتمع المدني

القطاع الخاص

المثليون الدوليون

الوعي العام

قيم المجتمع

بناء على خبرات وحالات سابقة، يواجه نظام النزاهة الوطنية الفعال بعض العوائق والقيود منها:

- محدودية صلاحيات السياسيين والمسؤولين الرسميين؛
- غياب الإلتزام لدى الإرادة السياسية؛
- أهداف ووعود غير واقعية وغير قابلة للتحقيق؛
- مقاربات ومنهجيات عمل غير متناسقة؛
- التشدد في تطبيق القانون وإستخدام القمع؛
- إنفاذ القوانين بشكل غير عادل وغير متساوي؛
- فريق غير متكامل؛
- المقاربات الفردية في مقابل المقاربات المبنية على المؤسسات.

### النهج الوقائي: يقوم على الخطوات التالية:

- اللجوء إلى أدوات تحليل المخاطر في المؤسسات (كشف المواقع الخطرة) وتحديد الفجوات ونقاط الضعف.
- مراجعة، تقييم وإصلاح.
- تجميع خريطة الطريق لإطار العمل التنظيمي.
- المراجعة الدقيقة وتحديد المواقع التي تحتاج للإصلاح.
- إجراء إستشارات مفتوحة مع المعنيين.
- التصميم والموافقة على النظام المحسن.
- التنفيذ والنشر.

قواعد وممارسات تعزيز الشفافية	العمل المؤسسي
قواعد تضارب المصالح	السلطة التنفيذية
إنتخابات نزيهة	المجلس التشريعي/البرلمان
السلطة لمحاسبة كبار المسؤولين	لجنة الحسابات العامة (في المجلس التشريعي)
إعداد التقارير العلنية	المدقق العام
أخلاقيات الادارة الحكومية	الإدارة الحكومية
الإستقلالية	القضاء
حق الوصول إلى المعلومات/ حرية التعبير	وسائل الإعلام
حق الوصول إلى المعلومات/ حرية التعبير	المجتمع المدني
إدارة السجلات	المحتسب
القوانين النفاذة والواجبة النفاذة	وكالات الرقابة/مكافحة الفساد
سياسة التنافس وقاعدة المشتريات الحكومية	القطاع الخاص
مساعدة متبادلة فعالة قانونية/قضائية	المجتمع الدولي



# مراجع وموارد

نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد - الكتاب المرجعية - المركز اللبناني للدراسات ومنظمة الشفافية الدولية.

الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية - إصدار المشروع الدولي للموازنة.

البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي - دليل للبرلمانيين إصدار: إتحاد البرلمان الدولي - البنك الدولي - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

عيون النزاهة دليل النشاط من أجل تعزيز الشفافية والنزاهة - إصدار مكتب القانون العربي.

المجتمع المدني في العالم العربي ودوره في مكافحة الفساد - منشورات البرنامج الإنمائي.

Tools to Support Transparency in Local Governance - Transparency International - March 2004

Richard Holloway, NGO Corruption Fighters' Resource Book - How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption

The Corruption Fighters' Toolkit Civil society experiences and emerging strategies - Transparency International

موقع المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية.

موقع منظمة الشفافية الدولية [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

موقع المشروع الدولي للموازنة [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

[www.civicus.org](http://www.civicus.org)

جمعية الشفافية الكويتية - مكتبة إلكترونية: <http://www.transparency-kuwait.org>

موقع المركز الوطني للمعلومات - اليمن - <http://www.yemen-nic.info>

<http://www.pogar.org>

دليل المواطن للموازنة العامة - إصدار برنامج تعزيز قدرة المجتمع المدني في التأثير في الموازنة العامة في لبنان المؤسسة الدولية للإدارة والتدريب - المعهد المالي - ومعهد العلوم السياسية في جامعة القديس يوسف ٢٠٠٧.

<http://www.lebanesecivilsocietyandthepublicbudget.com>

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي  
الطبعة الأولى ٢٠١٠  
جميع الحقوق محفوظة

ملاحظة مهمة إلى مستخدمى هذا الدليل:  
يسمح بإستنساخ هذا الدليل للإستعمال المحلى لأغراض غير تجارية أو ربحية  
أى إستخدام آخر يجب أن يسبقه موافقة من مكتب برنامج الأمم المتحدة فى اليمن  
ص.ب: ٥٥١ - صنعاء - الجمهورية اليمنية

