الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية

الفصل الثاني

ماذا تعني المساءلة الاجتماعية بالنسبة للبنك الدولي؟

كيف تقرأ هذه الوثيقة

يرحبُ البنك الدولي بإطلالتكم بين يدي هذا الدليل المرجعي الذي أصدره بعنوان "المساءلة الاجتماعية: تعزيز جانب الطلب على نُظم الإدارة الرشيدة وتقديم الخدمات"!

ثمّة إدراك متزايد فيما بين الحكومات والجهات المانحة والمجتمع المدني بأن للمواطنين والمجتمعات المحلية على حدٍ سواء دوراً مهماً في تحسين مساءلة المسؤولين والموظفين العموميين، والحد من استشراء الفساد وتسرّب الأموال العامة وإهدارها، وتحسين تقديم الخدمات العمومية. وبالتالي، غدت المساءلة الاجتماعية نهجاً له جاذبيته في أوساط القطاع العام والمجتمع المدني من أجل تحسين عمليات الإدارة الرشيدة، ونواتج تقديم الخدمات، وتحسين القرارات المعنية بتخصيص الموارد وتوزيعها. وقد ظهرت أمثلةٌ كثيرةٌ على مدى السنوات العشر الماضية تُوضح أنه بوسْعِ المواطنين جعل آرائهم مسموعة ومشاركتهم فعالة في دفْع القطاع العام إلى أن يكون أكثر استجابة وخضوعاً للمساءلة.

وفي إطار سعيه لتعميم الاستفادة من التجارب والخبرات المتنوعة في جميع أنحاء العالم وإتاحتها في مصدرٍ مرجعي واحد، بدأ البنك الدولي في عام 2005 في وضع دليل أساسي لصنوف هذه المناهج حتى تكون مرجعا يُسترشدُ به ونبْعا تُغْترفُ من فيضه المعرفة والإلهام. ويُعتبر هذا الدليل المرجعي مُوجّها بالدرجة الأولى إلى الخبراء والاختصاصيين وواضعي السياسات في البنك الدولي والبلدان المتعاملة معه.

وكان هذا الدليل قد أُعدّ أصلاً كمصدر للتواصل التفاعلي المباشر عبر شبكة الإنترنت أو باستخدام القرص المُدمج. ولكن خدمة القرّاء ذوي القدرة المحدودة على الوصول إلى شبكة الإنترنت/أجهزة الكمبيوتر اقتضت إتاحة ملفات "قابلة للتحميل والاستنساخ" للفصول الرئيسية من الدليل على الموقع التالي: (http://worldbank.org/sac).

تشكّل هذه الوثيقة جزءا من دليلٍ مرجعي أكبر للمساءلة الاجتماعية، حيث تمثل أحد الفصول الرئيسية للدليل، علماً بأنها صِيغت أصلا من محتويات صفحات الموقع التفاعلي على الإنترنت، ثم جرى صقْلها لاحقاً في صورة نصٍ شامل.

ويضم هذا الدليل المرجعي في مجمله عدة فصولٍ رئيسية، هي:

- فصلٌ نظريٌ بعنوان ("ما هي المساءلة الاجتماعية؟")، يقدّمُ إطارًا تحليلياً للمساءلة الاجتماعية وعرضاً عامّاً للمفاهيم الرئيسية والتعاريف.
- فصلٌ يتناول الأدوات والطرق الشائع استخدامها في إطار منهجيات المساءلة الاجتماعية، مثل النهج القائم على المشاركة في مراحل دورة الموازنة، وبطاقات استقصاء آراء المواطنين، والمحاسبة الاجتماعية.
- فصلٌ عن المساءلة الاجتماعية في مناطق العالم يقدّم أمثلةً لحالات المساءلة الاجتماعية في مُختلف أنحاء العالم.

- فصلٌ عن التطبيقات القطاعية والمواضيعية: المساءلة الاجتماعية في إدارة الإنفاق العام، واللامركزية، والتعليم والصحة.
- فصلٌ عن تفعيل المساءلة الاجتماعية في عمليات البنك الدولي يُقدم إرشاداتٍ وأمثلةً لحالاتٍ ودروسٍ مُستخلصة من تطبيق المساءلة الاجتماعية في عمليات البنك، بما في ذلك قروض الاستثمار والقروض لأغراض سياسات التنمية. كما يقدم هذا الفصل إرشاداتٍ حول كيفية إجراء العمل التحليلي للمساءلة الاجتماعية إلى جانب الاطلاع على أمثلة للدراسات التحليلية المنشورة في هذا المجال.
- فصلٌ عن المعرفة وموارد التعلّم: الاطلاع على المعرفة ومواد التعلّم المتصلة بالمساءلة الاجتماعية، بما في ذلك دراسات الحالات، والمطبوعات والإصدارات، وعروض تقديمية بنظام باور بوينت، وكُتيبات إرشادية إلى ما غير ذلك.

جدول المحتويات

1. ما هي المساءلة الاجتماعية وما هي أسباب أهميتها؟ 6
1.1 ما هي المساءلة؟ 6
2.1 ما هي المساءلة؟ 6
3.1 ما هي أسباب أهمية المساءلة الاجتماعية؟ 8
2. المساءلة الاجتماعية في واقع التطبيق العملي 11
2.1 أمثلة لممارسات المساءلة الاجتماعية 11
2.2 لبِنات بناء المساءلة الاجتماعية 14
3.2 العوامل الأساسية لتحقيق المساءلة الاجتماعية 15
3. المنافع والمخاطر الرئيسية للمساءلة الاجتماعية 19
3.1 المنافع 19
2.3 المخاطر 20
4. كيف يمكن للبنك الدولي أن يعزز المساءلة الاجتماعية 23
5. الدروس المستفادة 24

يقدم هذا الفصل عرضاً نظريا عامّا للمساءلة الاجتماعية للتمييز بينها وبين آليات المساءلة التقليدية. ويناقش الفصلُ مبررات المساءلة الاجتماعية ونطاق تطبيقها في إصلاح السياسات وتحسين نوعية تقديم الخدمات. وتأكيدا لحقيقة أنّ المساءلة الاجتماعية مجالٌ لممارسة ناشئة حديثاً، فإن هذا الفصل يسعى إلى بيان العوامل الأساسية والمنافع والدروس المستخلصة.

وينتظمُ هذا الفصلُ في خمسة أقسام:

- *ما هي المساءلة الاجتماعية وما هي أسباب أهميتها؟* يقدم القسم الأول تعريفا عمليا للمصطلح، ويناقش المفاهيم الأساسية التي يستند إليها، ثم يوضح الحجج المؤيدة للمساءلة الاجتماعية.
- *المساءلة الاجتماعية في واقع التطبيق العملي.* يصفُ القسم الثاني بعض التطبيقات العملية للمساءلة الاجتماعية، وخاصةً ما يتعلقُ منها بالنقاط المختلفة في دورة الإنفاق العام، وكذلك أهم لبنات البناء والعوامل الأساسية لتحقيق المساءلة الاجتماعية.
- *المنافع والمخاطر الرئيسية.* يقدمُ القسم الثالث تقييما واقعيا لمنافع ومخاطر آليات المساءلة الاجتماعية مستوحى من حقائق التجارب والخبرات العالمية.
- *كيف يمكنُ للبنك الدولي أن يعزز المساءلة الاجتماعية.* يصفُ القسم الرابعُ الطرق المختلفة التي يمكن أن يستخدمها البنك الدولي لتعزيز أجندة المساءلة الاجتماعية في برامجه وعمله.
- *الدروس المستفادة.* يعرض القسم الخامس والأخير الدروس المستفادة في مجال هذا العمل الحديث نسبيا، بما في ذلك بعض المُحدّدات التي يمكن أن يُطبقها المُمارس في تقرير العناصر الواجب بحثها في تخطيط مبادرات المساءلة الاجتماعية.

تشيرُ المساءلة الاجتماعية إلى المجموعة العريضة من الإجراءات والآليات التي يمكنُ للمواطنين استخدامها في مساءلة الدولة، وكذلك الإجراءات التي تتخذها الحكومة والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والأطراف الفاعلة الأخرى لتشجيع أو تسهيل هذه الجهود.

1. ما هي المساءلة الاجتماعية وما هي أسباب أهميتها؟

1.1 ما هي المساءلة؟

يمكن تعريف المساءلة بأنها واجبٌ على عاتق أصحاب السلطة والنفوذ بالخضوع للمساءلة أو تحمّل المسؤولية عن أعمالهم. ويُقصد بأصحاب السلطة والنفوذ ذوو السلطات السياسية أو المالية أو الأشكال الأخرى للنفوذ بمن في ذلك المسؤولون في الحكومة والشركات الخاصة والمؤسسات المالية الدولية ومنظمات المجتمع المدني.

يمكن تعريف المساءلة بأنها واجبٌ على عاتق أصحاب السلطة والنفوذ بالخضوع للمساءلة أو تحمّل المسؤولية عن أعمالهم

يركز هذا الدليل المرجعي على تمكين المواطنين، وخاصة الفقراء منهم، من مساءلة المسؤولين الحكوميين.[1] فما المساءلة إلا نتيجة طبيعية للعقد الاجتماعي الضمني المبرم بين المواطنين وممثليهم ووكلائهم المفوضين في نظام ديمقراطي. فالمبدأ الأساسي للديمقراطية يقضي بحق المواطنين في طلب المساءلة وعلى عاتق المسؤولين والموظفين العموميين *واجب* الخضوع لها. ويخضع المسؤولون والموظفون المدنيون المنتخبون للمساءلة عن سلوكهم وأدائهم لمهامّ أعمالهم. وبعبارة أخرى، بوسعِ هؤلاء، بل ويجب عليهم، تحمّل المسؤولية في الانصياع للقانون، وعدم إساءة استعمال السلطة، وخدمة المصلحة العامة بأساليب تتسم بالكفاءة والفعالية والإنصاف.

هنالك خلافٌ شاسع في الرأي بشأن كيفية وجوب تعريف المساءلة بمفهومها الضيق أم الواسع. ويرى البعض أن المساءلة هي بالضرورة ظاهرة لاحقة فيما يجادلُ آخرون بوجوب تطبيق مبادئ المساءلة قبل وأثناء وبعد ممارسة السلطات العامة (Ackerman, 2004). ويُشدد بعض المراقبين على أهمية التمييز بين استجابة الحكومة ومساءلة الحكومة، بينما يرى آخرون أنّهُما صنوان لا يفترقان. ولأسباب تتعلق بكل من المفاهيم والتطبيق العملي، يعتمد هذا الدليل المرجعي المساءلة بمفهومها الواسع العريض.

2.1 ما هي المساءلة؟

في البلدان الديمقراطية، تــمثلُ الانتخاباتُ الوسيلة الرئيسية التي في حوزة المواطنين لمساءلة الدولة. إلا أن الانتخابات أثبتت محدودية نجاعتها وشدة ضعفها كأداة لمساءلة الحكومة.[2] وتقومُ المساءلة الاجتماعية على تأكيد علاقات المساءلة بين

[1] على الرغم من تركيز هذا الدليل المرجعي على مساهمة مبادرات المساءلة الاجتماعية في تحقيق مساءلة القطاع العام، فإنه يمكن تطبيق مبادئ ومناهج مماثلة من أجل زيادة مساءلة القطاع الخاص، والمجتمع المدني، وقادة وممثلي المجتمعات المحلية.

[2] فحتى إذا كان المواطنون على بصيرةٍ كاملة ودقيقة بآراء وأفعال كل مرشح سياسي (وهو أمر بعيدٌ كل البُعد عن الواقع)، فإن الانتخابات لا تسمح للمواطنين إلا بالاختيار من بين عدد محدود من الأفراد أو الأحزاب السياسية. ولا تتيحُ الانتخابات للمواطنين فرصة التعبير عن أفضلياتهم تجاه قضايا محددة للمساهمة بطريقة مُجدية في عملية اتخاذ القرارات العامة أو مساءلة الموظفين والمسؤولين العموميين عن قرارات أو تصرفات معينة. انظر تقرير البنك الدولي (2004أ) الذي يناقش جوانب الضعف في الانتخابات كآلية للمساءلة.

المواطنين والدولة ووضعها موضع التنفيذ. وتشير المساءلة الاجتماعية إلى طائفة عريضة من الإجراءات والآليات، تتجاوز حدود التصويت، ويمكن للمواطنين استخدامها في مساءلة الدولة، بالإضافة إلى الإجراءات والتدابير المُتخذة من قبل الحكومة والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والأطراف المجتمعية الأخرى الفاعلة لتشجيع أو تسهيل هذه الجهود.

جرت العادة على أن جهود المواطنين أو تلك التي يقودها المجتمع المدني لمساءلة الحكومة تتضمن إجراءات مثل التظاهرات العامة، والاحتجاجات، وحملات المُناصرة، والصحافة التحقيقية، والدعاوى القانونية لحماية الصالح العام. وفي السنوات الأخيرة، أدى اقتران الاستخدام المُوسّع لأدوات المشاركة في تجميع البيانات والتحليل بتعزيز الحيّز والفرصة المتاحة أمام مشاركة المواطنين/ المجتمع المدني مع الدولة إلى نشوءِ جيلٍ جديدٍ من ممارسات المساءلة الاجتماعية. وتؤكد هذه الممارسات قاعدة الأدلة والشواهد الراسخة والحوار المباشر والتفاوض مع النظراء الحكوميين. وهي تشمل، على سبيل المثال، المشاركة في وضع السياسات العامة، والمشاركة في مراحل دورة الميزانية، وتتبع مسار الإنفاق العام، ومراقبة المواطنين للخدمات العامة وتقييمها.

تعمل آليات المساءلة الاجتماعية على تكميل وتعزيز الآليات التقليدية الداخلية (الحكومية) للمساءلة.

تعمل آليات المساءلة الاجتماعية على تكميل وتعزيز الآليات التقليدية الداخلية (الحكومية) للمساءلة. فلدى جميع الحكومات آليات داخلية لتشجيع أو ضمان مساءلة الموظفين العموميين. وتتضمن هذه الآليات: (1) آليات سياسية مثل القيود الدستورية، والفصل بين السلطات، والسلطة التشريعية، ولجان التحقيق البرلمانية، (2) آليات مالية منها النظم الرسمية للرقابة والمحاسبة المالية، (3) آليات إدارية مثل التسلسل الهرمي للإبلاغ، ومعايير الأمانة والاستقامة في القطاع العام، وقواعد سلوك موظفي جهاز الخدمة العامة، والقواعد والإجراءات الخاصة بالشفافية والرقابة العامة، (4) آليات قانونية مثل الهيئات المعنية بمكافحة الفساد، ومحققي الشكاوى (أمناء المظالم) والجهاز القضائي (Gaventa and Goetz 2001). ويمكن، بل ويجب، أن تكون الآليات الداخلية (الحكومية) والخارجية (المواطنون/المجتمع المدني) للمساءلة معززة لبعضها بعضاً. وتتضمن المساءلة الاجتماعية جهود تحسين معرفة المواطنين واستخدام الآليات التقليدية للمساءلة (بطرق مثل التثقيف العام بشأن الحقوق القانونية والخدمات المتاحة) وجهود تحسين فعالية الآليات الداخلية للمساءلة عن طريق زيادة الشفافية والمشاركة المدنية (مثل مشاركة المواطنين والمجتمعات المحلية في اللجان العامة، وجلسات الاستماع، والمجالس الاستشارية واللجان الرقابية). كما تشكل عمليات تعزيز الرقابة التشريعية والروابط بين البرلمانيين والمواطنين ومنظمات المجتمع المدني وسائل مهمة لتدعيم المساءلة الاجتماعية.

يؤكد مفهوم المساءلة الاجتماعية كلا من حق المواطنين وما يقابله من *مسؤولية* في توقّع وضمان أن تُحقق الأعمال الحكومية الصالح العام للناس على أفضل وجه. كما أن التزام المسؤولين الحكوميين بالخضوع للمساءلة أمام المواطنين ينبعُ من حقوق المواطنين التي غالبا ما ينص عليها الدستور ويكفلها، والمجموعة العريضة لحقوق الإنسان. وتساعدُ مبادرات المساءلة الاجتماعية المواطنين في فهم حقوقهم المدنية وأداء دور تفاعلي ومسؤول في ممارسة هذه الحقوق.

ومن شأن العقوبات والجزاءات أن تُعطي المساءلةَ الاجتماعيةَ القوة والنفوذ. فمبادرات المساءلة الاجتماعية تستخدم مجموعة من المكافآت والجزاءات الرسمية وغير الرسمية. وعادة ما تعتمد الآليات غير الرسمية للثواب والعقاب على خلق الضغط الشعبي بوسائل منها مثلا التغطيات الإعلامية وسبل التعبير العلني عن التأييد أو الاحتجاج، وعقد اجتماعات بين المواطنين والمسؤولين العموميين، وتقديم عريضة المطالب.[3] ويمكن أن تلجأ جماعات المواطنين، عند الاقتضاء، إلى الوسائل الرسمية للعقاب أو الإنفاذ من أجل إحداث التغيير المنشود، مثل تقديم أدلة إلى هيئة معنية بمكافحة الفساد، وتقديم شكوى إلى أمين المظالم (مُحقق الشكاوى) أو رفع دعوى قانونية أمام المحاكم. ولكن مثل هذه الوسائل ربما تكون في كثير من الأحيان غير متوافرة أو مفتقرة إلى الفعالية أو غير ملائمة لإحداث التغير الحقيقي. وفي هذه الحالات، ربما تهدف أنشطة المواطنين إلى الكشف عن أوجه قصور وعدم ملاءمة هذه الآليات، والضغط بصورة مكثفة من أجل إصلاحها أو السعي لتحسين فعاليتها من خلال تحسين مشاركة الجماهير.

3.1 ما هي أسباب أهمية المساءلة الاجتماعية؟

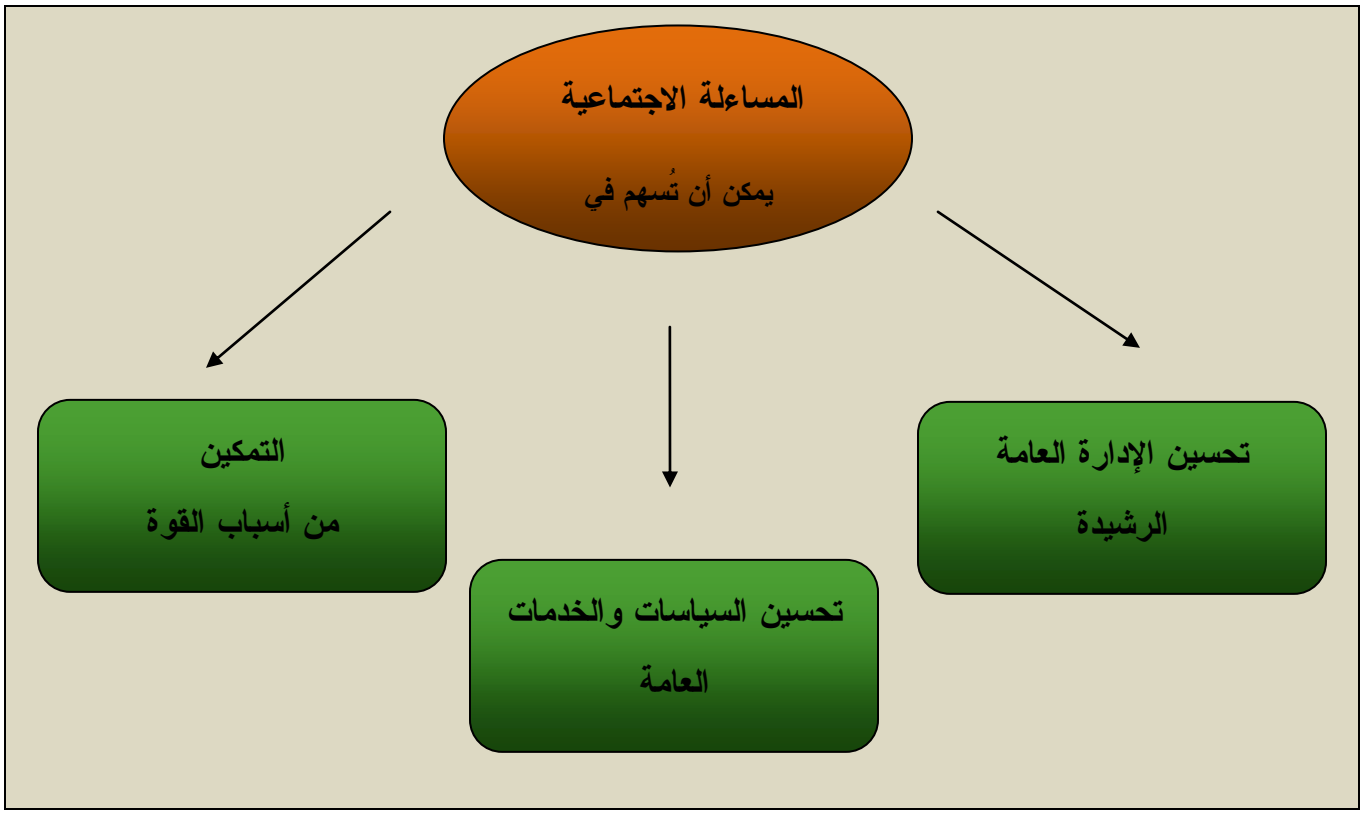
تمثل مساءلة المسؤولين والموظفين العموميين حجر الزاوية للإدارة العامة الرشيدة والديمقراطية.[4] وقد ثبتت محدودية فعالية آليات المساءلة التقليدية المبنية على جانب العرض (الحكومة) وكذلك الانتخابات (التي تمثل آلية المساءلة التقليدية الرئيسية المبنية على جانب الطلب). وبمشاركة المواطنين في مراقبة أداء الحكومة، والمطالبة بالشفافية وتعزيزها وكشف فشل الحكومة وسوء تصرفاتها وأفعالها، يمكن أن تصبح آليات المساءلة الاجتماعية أدوات قوية لمكافحة فساد القطاع العام.[5] وبالإضافة إلى تحسين عمل الحكومة، تؤدي المساءلة الاجتماعية إلى تمكين المواطنين من أسباب القوة (الشكل 1).

[3] يوجد مثال معروف جيدا لهذا النهج وهو التجمعات العامة لمساءلة الموظفين الحكوميين للكشف عن الفساد في استخدام الأموال الحكومية والتي تنظمها منظمة مازدور كيسان شاكتي سانغاثان (ومعناها باللغة الهندية منظمة تمكين العمال والفلاحين) في ولاية راجاستان، الهند. انظر (Jenkis and Goetz 1999).

[4] انظر قسم الإدارة العامة الرشيدة للقطاع العام على موقع البنك الدولي: (http://www1.worldbank.org/publicsector) والموقع: (http://www.worldbank.org/wbi/governance).

[5] انظر قسم الإدارة العامة الرشيدة ومكافحة الفساد على موقع البنك الدولي: (http//:www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt) والموقع:http://www.worldbank.org/wbi/governance ( ).

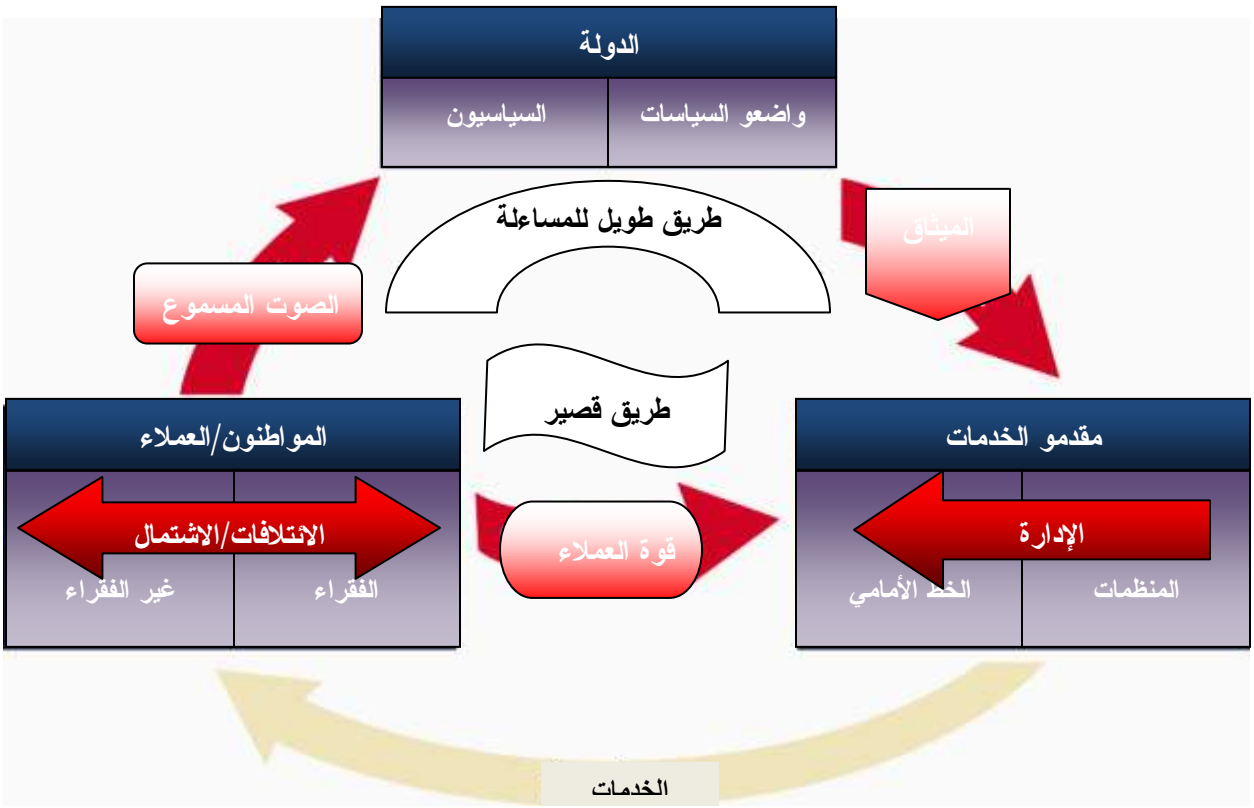
الشكل 1: منافع المساءلة الاجتماعية



يشير تقرير عن التنمية في العالم 2004 إلى أن العامل الأساسي لجعل الخدمات تعمل لصالح الفقراء يتمثل في تعزيز علاقات المساءلة بين واضعي السياسات ومقدمي الخدمات والمواطنين.[6] وطبقا للإطار العملي الوارد في التقرير المشار إليه (الشكل 2)، فإن نجاح تقديم الخدمات يتطلب علاقات تتيحُ للمواطنين التعبير عن آرائهم بصوتٍ قوي مسموع في وضع السياسات مع السياسيين والموظفين الحكوميين (الصوت المسموع)، وتُمكّن العملاء من المراقبة والمعاقبة وفرض الانضباط على مقدمي الخدمات (قوة العملاء)، وتتيحُ لواضعي السياسات تقديم الحوافز التشجيعية لمقدمي الخدمات من أجل حُسْن خدمة العملاء (الميثاق). وتقدم آليات المساءلة الاجتماعية الموصوفة في هذا الدليل المرجعي أمثلة عملية ملموسة للطرق التي يمكن من خلالها وضع كل علاقة من علاقات المساءلة هذه موضع التنفيذ. فعن طريق تحسين معلومات المواطنين وقدرتهم على التعبير، وتقديم حوافز تشجيعية للمساءلة من القاعدة إلى القمة وخلق آليات للمشاركة في الرقابة والحوار والتفاوض بين المواطنين والدولة، يمكن أن تُقدم آليات المساءلة الاجتماعية مساهمة مهمة في تصميم السياسات الأكثر استنارة وتحسين تقديم الخدمات العامة (Ravindra 2004).

[6] انظر قسم الأبحاث الاقتصادية موقع البنك الدولي: (http://econ.worldbank.org).

الشكل 2: إطار المساءلة الوارد في تقرير عن التنمية في العالم 2004



أخيرا، يمكن لمبادرات المساءلة الاجتماعية أن تسهم في التمكين من أسباب القوة، وخاصة بالنسبة للفقراء.[7] ويُقرّ كل من تقرير عن التنمية في العالم 2001، ودليل البنك الدولي المرجعي للتمكين من أسباب القوة وتقليص الفقر،[8] وتقرير إستراتيجية التنمية الاجتماعية (البنك الدولي 2005)، بأن المساءلة مكون أساسي في التمكين من أسباب القوة، وتقليص الفقر، وتحقيق التنمية المستدامة. أما درجة تمتع الشخص أو المجموعة بالتمكين فتتأثر بالهيئة المعنية (القدرة على عمل اختيار هادف لغاية) وهيكل الفرص (السياق المؤسسي الذي يتم فيه عمل الاختيار). وعن طريق تقديم المعلومات البالغة الأهمية عن الحقوق والمستحقات واستحداث آليات تعزيز الصوت المسموع للمواطنين ونفوذهم مقابل الحكومة، تخدُم مبادرات المساءلة الاجتماعية في تعزيز هذين المُحددين الرئيسيين للتمكين. وتوجد أهمية خاصة لإمكانات مبادرات المساءلة الاجتماعية في منح أسباب القوة لتلك الفئات الاجتماعية التي تعاني بشكل منهجي من نقص التمثيل في المؤسسات السياسية الرسمية مثل النساء والشباب والفقراء. وهنالك عدة أدوات للمساءلة الاجتماعية ــ مثل إعداد الموازنة بما يحقق المساواة

[7] يمكن تعريف "التمكين" بأنه قدرة الشخص على عمل خيارات فعالة، أي ما يتعلق بالقدرة على تحويل الخيارات إلى إجراءات ونواتج مرغوبة (Alsop and Heinsohn, 2005).

[8] انظر: http://www.worldbank.org/poverty/strategies

بين الجنسين والمشاركة في الرصد والمتابعة والتقييم ــ يتم تصميمها لمعالجة قضايا التفاوت وعدم المساواة وضمان تمتع الشرائح المجتمعية الأقل قوة بالقدرة على التعبير، والعمل وفق اختياراتها، وطلب المساءلة.

2. المساءلة الاجتماعية في واقع التطبيق العملي

2.1 أمثلة لممارسات المساءلة الاجتماعية

تضم المساءلة الاجتماعية مجموعة عريضة من الطرق والممارسات. ويمكن الشروع في إجراء هذه الممارسات من جانب طائفة واسعة النطاق من الأطراف الفاعلة (المواطنون، ومنظمات المجتمع المدني، والمجتمعات المحلية، والهيئات الحكومية، والبرلمانيون أو وسائل الإعلام)، وتستخدم هذه الممارسات إستراتيجيات متنوعة (البحوث، والرصد والمتابعة، والتخطيط، والتثقيف المدني، والتغطية الإعلامية، وبناء الائتلافات)، كما تُطبّق عقوبات رسمية وغير رسمية، وتتفاوت طبقا لدرجة طابعها المؤسسي واستقلالها وتآزرها أو تضاربها. ويقدم هذا القسم وصفا موجزا لبعض ممارسات المساءلة الاجتماعية في الجدول 1.

الجدول 1: أمثلة لممارسات المساءلة الاجتماعية

الوظيفة الحكومية	عملية المساءلة الاجتماعية	آليات وأدوات المساءلة الاجتماعية
السياسات والخطط	المشاركة في وضع السياسات والتخطيط	– منتديات تدارُس القضايا المحلية – حلقات الدراسة – مداولات مناقشة التصويت والاقتراع – مؤتمرات بناء التوافق في الآراء – جلسات الاستماع العامة – هيئات المحلفين المشكلة من المواطنين
الميزانيات والنفقات والمصروفات	أعمال المساءلة الاجتماعية المرتبطة بالميزانية	– المشاركة في مراحل دورة الميزانية – وضع الموازنات البديلة – التحليل المستقل للميزانية – إعداد ميزانيات واقعية مستندة إلى الأداء – التثقيف العام لتحسين الإلمام بقضايا الميزانية – عمليات التدقيق والمحاسبة الاجتماعية لاستقصاءات تتبع مسار الإنفاق العام – النوافذ الإلكترونية للشفافية (مواقع على الإنترنت لنشر الميزانيات)
تقديم السلع والخدمات العامة	المساءلة الاجتماعية في رصد ومتابعة وتقييم السلع والخدمات العامة	– جلسات الاستماع العامة – بطاقات استقصاء آراء المواطنين

		– بطاقات تقييم النتائج المجتمعية – استطلاع الرأي العام – شرعة المواطن
الرقابة العامة	المساءلة الاجتماعية والرقابة العامة	– لجان رقابية من منظمات المجتمع المدني – اللجان الرقابية المحلية – أمين المظالم (مُحقق الشكاوى)

يمكن تعزيز المساءلة الاجتماعية مُسبقا من خلال مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في وضع السياسات والخطط العامة. وتتضمن أمثلة ذلك المشاركة في وضع السياسات (مثل المشاركة في صوغ إستراتيجيات الحد من الفقر) والمشاركة في التخطيط الإنمائي. وفي الكثير من البلدان، تؤدي الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني دورا رئيسيا في المراجعة والدراسات النقدية وبناء التوعية العامة بشأن السياسات والخطط في مجالات مهمة مثل المساواة بين الجنسين، وحماية البيئة، والشباب، وتوظيف العمالة، والخدمات الاجتماعية. ويمكن البدء في تنفيذ هذه الأنشطة إما من قبل الحكومة أو من جانب المجتمع المدني. ومن الوجهة المثالية، تسعى الجهات الحكومية مسبقا إلى الحصول على مرئيات ومداخلات المواطنين والاستفادة من مجموعة عريضة ومتنوعة من الأدوات القائمة ــ مثل منتديات تدارُس القضايا المحلية، وحلقات الدراسة، وحلقات الدراسة، ومداولات مناقشة التصويت والاقتراع، ومؤتمرات بناء التوافق في الآراء ــ من أجل ضمان المشاركة والمداولات العامة الشفافة والفعالة التي لا تستثني أحدا.

تمثل مشاركة المواطنين في إعداد الميزانيات العامة وتحليلها فئة مهمة أخرى لممارسات المساءلة الاجتماعية. وتشتمل الأمثلة الشائعة لممارسات المساءلة الاجتماعية المتصلة بالميزانية على جهود المجتمع المدني في تحليل أثر وأبعاد مخصصات الموازنة، وفك غموض والتباسات المحتوى الفني للميزانية، ورفع مستوى التوعية بشأن القضايا المتصلة بالميزانية، وتوضيح التباينات بين أولويات السياسات الحكومية والموارد المخصصة، وإجراء حملات التثقيف العام لتحسين الإلمام بقضايا الموازنة. ويمكن للحكومة طرح هذه المبادرات، مثلما هو الحال في المشاركة في مراحل دورة الميزانية في أكثر من 200 بلدية في البرازيل (Wagle and Shah 2003a)، أو تنفيذ المبادرات بصورة مستقلة من جانب المجتمع المدني كما هو الحال بالنسبة لميزانية النساء في جنوب أفريقيا [9] أو الميزانية الاتحادية البديلة في كندا (Loxley، بدون تاريخ).

ويتمثل جانب مهم للمساءلة الاجتماعية في قدرة المواطنين على مساءلة الحكومة عن كيفية التصرف في الأموال العامة. فهناك على سبيل المثال عدد متزايد من الحكومات المحلية التي تقوم الآن بالإعلان علانية، أو نشر أو توزيع معلومات عن

[9] انظر: http://www.idasa.org.za/index.asp?page=programme_details.asp%3FRID%3D29

حساباتها ونفقاتها. ويمكن استخدام استقصاء تتبع مسار الإنفاق العام لمراقبة تدفق الموارد المالية أو المادية ورصد تسرّب الأموال وإهدارها و/أو الاختناقات في النظام. وغالبا ما ينطوي هذا النهج على المقارنة بين معلومات سجلات الصرف بوزارات المالية، والحسابات المقدمة من الهيئات الرئيسية والمعلومات الناتجة عن التحقيق المستقل باستخدام أدوات مثل عمليات التدقيق والمحاسبة الاجتماعية. ويتم نشر المعلومات باستخدام وسائل الإعلام، والمطبوعات، والاجتماعات العامة. ومن بين أمثلة هذا النهج المشاركة في تتبع مسار الإنفاق على التعليم الابتدائي في أوغندا (Wagle and Shah 2003b) وأساليب التدقيق والمحاسبة الاجتماعية المستخدمة بموجب مبادرة الرقابة الاجتماعية في بوليفيا.

توجد فئة أخرى لممارسات المساءلة الاجتماعية التي تسعى لتحقيق المساءلة عن الملاءمة وسهولة الحصول والجودة النوعية للسلع والخدمات العامة، ويتضمن ذلك عادةً مشاركة المواطنين في عمليات رصد ومتابعة وتقييم الخدمات ذات الأولوية باستخدام مؤشرات من إعداد المواطنين أنفسهم. وتُستخدم استطلاعات الرأي العام وجلسات الاستماع العامة أو بطاقات استقصاء آراء المواطنين لاستقاء آراء وتعليقات تقويمية من المواطنين يمكن نشرها وتقديمها إلى المسؤولين الحكوميين لطلب المساءلة والضغط من أجل التغيير (Paul 2002, Ravindra 2004, and World Bank 2001). وتسمح بطاقات تقييم النتائج المجتمعية لكل من المستخدمين ومقدمي الخدمات بإجراء تقييم مستقل للخدمات العامة ثم التقاء الطرفين لتبادل الخلاصات والنتائج ومناقشة المشكلات والبحث عن حلول (Dedu and Kajubi 2005). وأوضحت التجارب السابقة أن لكل طريقة من هذه الطرق قدرات على تحقيق *نتائج عملية كبيرة* (مثل تحسين الأداء، واستحداث التدابير التصحيحية والإصلاحية) *ونواتج عمليات* أيضا (مثل التغييرات المؤسسية والسلوكية).

أما الفئة الأخيرة لممارسات المساءلة الاجتماعية فتهدف إلى تحسين الرقابة العامة. ويمكن أن تنطوي هذه الممارسات على إنشاء لجان مستقلة لرقابة المواطنين أو جماعات المراقبة و/أو أشكال المراقبة المدنية التي تهدف لتعزيز فعالية آليات الرقابة القائمة. فعلى سبيل المثال، تلعب منظمات المجتمع المدني دورا وسيطا أو تسهيليا بين المواطنين والحكومة مثل آلية أمين المظالم (محقق الشكاوى) أو لجنة مكافحة الفساد، أو عضوية المواطنين/المجتمعات المحلية في مجالس المدارس أو المستشفيات، أو إتاحة الفرصة للعمل في اللجان البرلمانية أو غيرها من الأشكال الأخرى للرقابة أمام مشاركة الجمهور أو مراقبته.

2.2 لبِنات بناء المساءلة الاجتماعية

في حين تنطوي المساءلة الاجتماعية على طائفة عريضة من الممارسات المتنوعة، توجد عدة عناصر أساسية أو لبِنات بناء مشتركة في معظم مناهج المساءلة الاجتماعية. وهي تشمل: (أ) حرية الوصول إلى *المعلومات*، (ب) *صوت المواطنين المسموع*، (ج) المشاركة في عملية *التفاوض* على التغيير.[10]

العناصر الأساسية المشتركة في معظم مناهج المساءلة الاجتماعية تشمل حرية الوصول إلى المعلومات؛ وصوت المواطنين المسموع؛ والمشاركة في عملية التفاوض على التغيير.

يمثل الحصول على المعلومات ذات الصلة أو إنتاجها ونشرها على الملأ أحد الجوانب شديدة الأهمية في المساءلة الاجتماعية. فغالبا ما ينطوي بناء شواهد موثوقة ومفيدة في مساءلة الموظفين والمسؤولين العموميين على الحصول على معلومات جانب العرض من الحكومة ومقدمي الخدمات وتحليلها، وينطبقُ الأمر ذاته على معلومات جانب الطلب المستمدة من مستخدمي الخدمات الحكومية، والمجتمعات المحلية والمواطنين. فمن الأهمية بمكان أن تتوافر شفافية الحكومة وقدرتها على إعداد وتقديم البيانات والحسابات من أجل إتاحة المعلومات الخاصة بجانب العرض مثل البيانات الخاصة بالسياسات، وارتباطات الميزانية وحساباتها، وسجلات المُدخلات والمُخرجات والنفقات والمصروفات، ونتائج عمليات التدقيق ومراجعة الحسابات. ويتمثل التركيز المبدئي لتدخلات المساءلة الاجتماعية في أغلب الأحيان في الضغط من أجل تعزيز حقوق الحصول على المعلومات والشفافية العامة. وفيما يتعلق بمعلومات جانب العرض، تم خلق مجموعة واسعة من طرق وأدوات المشاركة ــ مثل بطاقات تقييم النتائج المجتمعية، وبطاقات استقصاء آراء المواطنين وأساليب المشاركة في الرصد والمتابعة والتقييم ــ من أجل الحصول على البيانات مع القيام في الوقت نفسه برفع مستوى الوعي وتشجيع التعبئة والتنظيم على المستوى المحلي.

ويكمن عنصر أساسي آخر للمساءلة الاجتماعية في إتاحة *الصوت المسموع* المعبّر عن احتياجات وآراء وشواغل المواطنين ــ مما يساعد الحكومة على تحسين فهم أولويات المواطنين وكيفية خدمتهم على أفضل وجه. وتشمل الإستراتيجيات المهمة لتعزيز الصوت المسموع للمواطنين خلق مساحات للحوار العام ومنابر للحوار بين المواطنين والدولة، وبناء ثقة المواطنين والتوعية بحقوقهم، وتسهيل تكوين الائتلافات والتحالفات القادرة على التعبير بصوت قوي موحد، والاستخدام الإستراتيجي لأشكال الإعلام الحديث والتقليدي (أو المساعدة في تطويرها). ويتمثل التحدي الرئيسي لمبادرات المساءلة الاجتماعية في ضمان أن أصوات الشرائح الأكثر فقرا وتهميشا لا تتعرض للإخماد أو الهيمنة عليها من جانب الجماعات الأكثر نفوذا ذات الصوت العالي.

[10] تحديد لبنات البناء الأساسية هذه مُستمدّ من الإطار التحليلي للمشاركة المدنية، وهو عبارة عن أداة تحليلية قامت بتصميمها المجموعة المعنية بالمشاركة والانخراط في الشؤون المدنية التابعة للبنك الدولي لأغراض تقييم أوضاع المشاركة المدنية.

أما العنصر شديد الأهمية والصعوبة في إستراتيجية المساءلة الاجتماعية فيتمثل في القدرة على استخلاص استجابة من المسؤولين العموميين وإنجاز تغيير حقيقي. ويمكن أن تكون عمليات *التفاوض* معنية بحالات خاصة محددة أو ذات طابع مؤسسي. وقد تأخذ هذه العمليات شكل التفاعل المباشر بين المواطنين والدولة، مثل الاجتماعات على مستوى المجتمع المحلي مع مسؤولين حكوميين أو أشكالا غير مباشرة للوساطة في التشاور والتفاوض. وتستخدم جماعات المواطنين في التفاوض على التغيير مجموعة من الوسائل الرسمية وغير الرسمية للإقناع والضغط والثواب والعقاب. وتتضمن هذه الوسائل خلق الضغط الشعبي (مثل الحملات الإعلامية والاجتماعات العامة) أو اللجوء عند الاقتضاء إلى وسائل الإنفاذ الرسمية (مثل العمليات القانونية والقضائية). ولكن آفاق حيز وفرصة التفاوض، وكذلك إمكانية الطعن في الوسائل الرسمية للمعاقبة، تتفاوت بدرجة كبيرة من سياق لآخر. وفي الكثير من البلدان، وجدات جماعات المواطنين أن الإصلاحات القانونية و/أو المؤسسية ضرورية لتيسير المفاوضات المجدية.

3.2 العوامل الأساسية لتحقيق المساءلة الاجتماعية

يصوّر الشكل 3 أربع مجموعات من العوامل الأساسية لتحقيق المساءلة الاجتماعية:

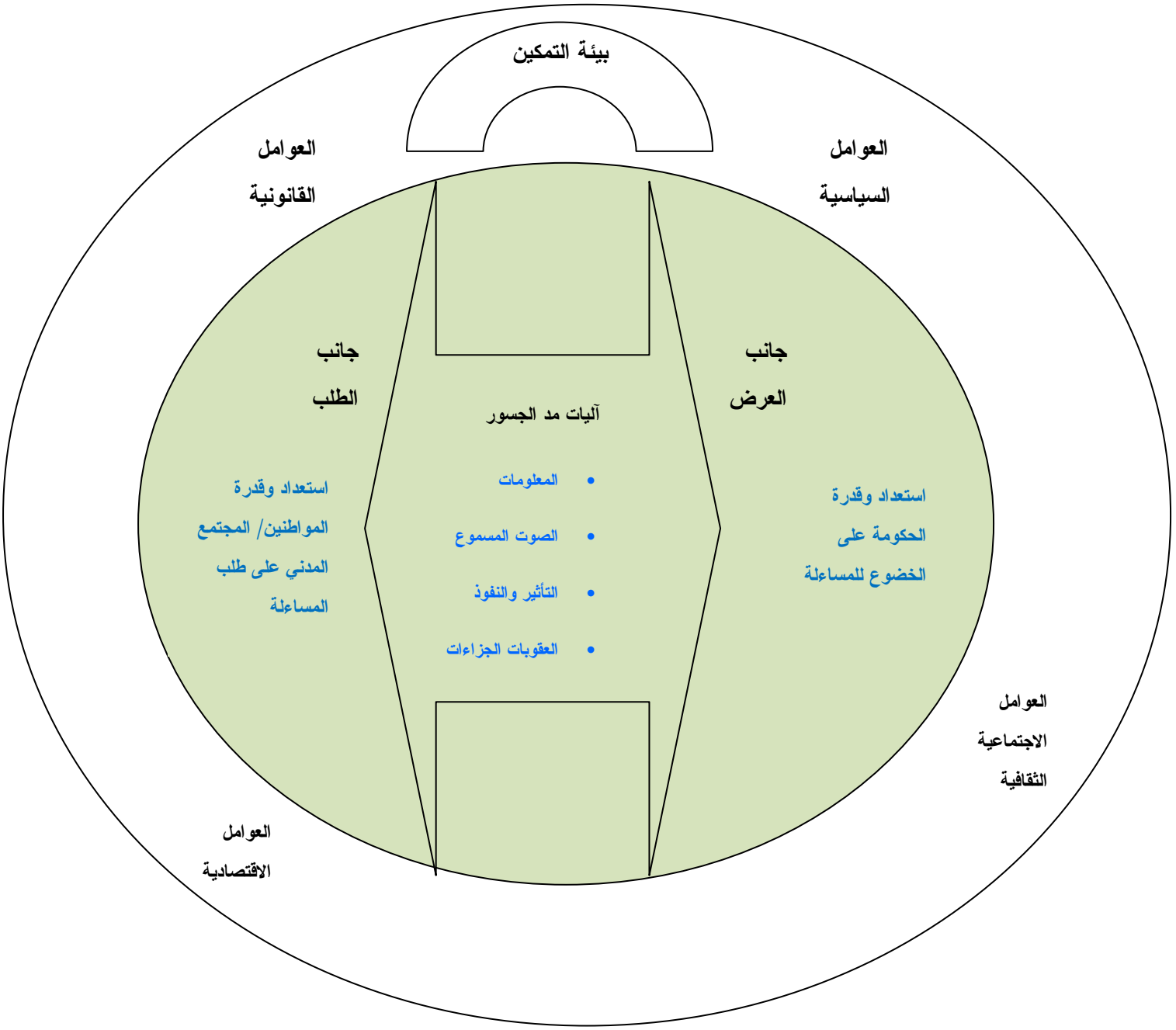
(أ) آليات مد الجسور بين المواطنين والدولة

(ب) مواقف وقدرات المواطنين والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني

(ج) مواقف وقدرات الجهات الرسمية الفاعلة

(د) بيئة تمكين مواتية.

الشكل 3: العوامل الأساسية لتحقيق المساءلة الاجتماعية



يمكن النظر إلى كل مجموعة من مجموعات العوامل هذه طبقا لثلاثة عناصر جوهرية رئيسية للمساءلة الاجتماعية ــ هي المعلومات والصوت المسموع والتفاوض. وبينما تركز مبادرات المساءلة الاجتماعية عادة على إنشاء أو تدعيم آليات المساءلة المُعَزّزة، من المهم أيضا إيلاء الاعتبار للإجراءات من قبل الحكومة والمجتمع المدني وشركاء التنمية أو الأطراف

الأخرى التي يمكنها تشجيع المساءلة الاجتماعية من خلال معالجة عوامل في كل مجال من هذه المجالات الأربعة الرئيسية. ولتحقيق الكفاءة والفعالية، تحتاج آليات المساءلة الاجتماعية غالبا إلى أن تكون مسبوقة أو مُستكمَلة بجهود تعزيز استعداد وقدرات المواطنين والمجتمع المدني والجهات الحكومية على الانخراط في إجراءات لتشجيع توافر بيئة التمكين الأكثر مواتاة.

يركزُ الكثير من مبادرات المساءلة الاجتماعية على تدعيم *آليات* مد الجسور ــ وهي آليات تبادل المعلومات، والحوار، والتفاوض ــ بين المواطنين والدولة. ويمكن أن يشمل ذلك استحداث أدوات جديدة وخلق فرص أو منابر للتفاعل بين المواطنين والدولية، أو تحسين وتجديد أو إصلاح الآليات والنظم والهيئات القائمة. وتتضمن الأمثلة استحداث أو تحسين الإفصاح التفاعلي عن المعلومات الحكومية عن طريق إنشاء مراكز المعلومات العامة أو حملات الإعلام؛ وخلق منابر للمناقشات العامة والحوار بين المواطنين والدولة مثل البرامج الإذاعية التي تتيح اتصال جمهور المستمعين، وجلسات الاستماع العامة، واجتماعات مفتوحة بمشاركة جميع الأطراف، وهيئات المحلفين المشكلة من المواطنين؛ وإنشاء منتديات للتفاوض والمشاركة في صُنع القرار مثل الاجتماعات العامة، واللجان المشتركة، والمشاركة في عمليات إعداد الموازنة.

يمثل *استعداد وقدرة المواطنين والمجتمع المدني على السعي الحثيث لإخضاع الحكومة للمساءلة* مُحدّدا آخر رئيسيا لنجاح المساءلة الاجتماعية. ويمكن أن تُشكل هذه العوامل عقبة رئيسية في السياقات التي قد يكون فيها المجتمع المدني ضعيفا ومبادئ المواطنة غير مُتطورة. وتتضمن القضايا الرئيسية: قدرة الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني ــ بما في ذلك وسائل الإعلام المستقلة ــ على البحث والتحليل وفك غموض والتباس المعلومات ذات العلاقة ونشرها؛ وقدرة المواطنين على التنظيم والتعبئة وبناء الائتلافات والتحدث بصوت واحد؛ والاستعداد والقدرة على التفاعل والتفاوض مع الحكومة وتبنّي نهج بنّاء موجه نحو الحل؛ وقدرة منظمات المجتمع المدني على بناء المساندة العامة وإظهار سلوك موثوق ومسؤول. ويمكن أن يتم في إطار معالجة قضايا القدرات في هذا المجال استخدام مجموعة عريضة ومتنوعة من التدابير المعنية بالتدريب وبناء القدرات والدعم والتي تستهدف الأطراف المختلفة في المجتمع المدني ــ بما في ذلك اتحادات المواطنين، والمنظمات المُجتمعية، والمنظمات غير الحكومية الوسيطة، والحركات الاجتماعية، ووسائل الإعلام، ومراكز البحوث والفكر الإستراتيجي، ومراكز المحامين المدافعين عن المصلحة العامة. كما يتمثل أحد المُكوّنات المهمة لتعزيز المساءلة الاجتماعية في جهود المجتمع المدني لبناء القدرات التنظيمية وتحسين ممارسات الإدارة العامة الداخلية الرشيدة، وكذلك مبادرات الحكومة وشركاء التنمية المعنية بمساندة تلك الجهود.

يمثل *استعداد السياسيين والموظفين العموميين المدنيين وقدرتهم على الخضوع للمساءلة من قبل الشعب* العامل الثالث المهم في تحقيق المساءلة الاجتماعية. ومن منظور لبِنات البناء الثلاث للمساءلة الاجتماعية ــ المعلومات والصوت المسموع والتفاوض ــ يلزم توافر أمر أساسي هو استعداد الجهات الرسمية في الدولة وقدرتها على الإفصاح عن المعلومات والاستماع إلى المواطنين ومشاركتهم. وقد اتخذ الكثير من الحكومات خطوات مهمة نحو تحسين قدرتها على تبادل

المعلومات والمشاركة مع المواطنين. وتتضمن هذه الإجراءات، المُنجزة أحيانا بمساندة من الجهات المانحة بالتعاون مع الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني، تحسين نظم إدارة المعلومات، وتدريب الموظفين على تحسين مهارات الاتصال وتيسير الأعمال، واستخدام المكافآت والجزاءات لتشجيع السلوك الشفاف المستجيب، واعتماد مدونات المبادئ الأخلاقية للسلوك المهني، وتنظيم الحملات الإعلامية عن سياسات المساءلة أو حقوق المواطنين.

يخضع أثر آليات المساءلة الاجتماعية إلى حد كبير لنفوذ مجموعة العوامل السياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية الكامنة. والمفتاح الرئيسي للتأثير المستدام هو تكييف طرق وأدوات المساءلة الاجتماعية بما يتناسب مع السياق.

أخيرا، تتأثر المساءلة الاجتماعية إلى حد كبير بمجموعة العوامل السياسية والقانونية والثقافية والاقتصادية الكامنة. وتؤدي هذه العوامل دورا مهما في تحديد جدوى واحتمالات نجاح مبادرات المساءلة الاجتماعية. وتتسم بعض جوانب *بيئة التمكين* بأهميتها الفائقة لدرجة أنها تُعتبر تقريبا متطلبات أساسية مُسبقة للمساءلة الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، تعتبر الفرص المتاحة لمبادرات المساءلة الاجتماعية أكبر بشكل واضح في حالة النظم السياسية الديمقراطية ونظام تعدد الأحزاب والحقوق المدنية المضمونة. ومن الأمور الضرورية توافر سيادة القانون وحرية تداول المعلومات والصحافة والتعبير والاشتراك في الجمعيات وتشكيلها. وللعوامل الأساسية الاجتماعية الثقافية والاقتصادية تأثير مهم أيضا على جوانب رئيسية مثل توقعات المواطنين من الدولة وعلاقتهم بها، واستعداد الناس لتحدي السلطة أو التعبير بكل صراحة، ووسائل وقدرات منظمات المجتمع المدني على التنظيم والعمل. ولا تعني البيئة غير المواتية تعذر إمكانية متابعة أنشطة المساءلة الاجتماعية. ولكن الإجراءات أو الإصلاحات المعنية بخلق بيئة تمكين أكثر مواتاة ــ من خلال مثلا إصدار تشريع لحرية تداول المعلومات أو تسهيل تسجيل المنظمات غير الحكومية ــ يمكن أن تكون عاملا حاسما في تحقيق نتائج المساءلة الاجتماعية الفعالة والقابلة للاستمرار.

3. المنافع والمخاطر الرئيسية للمساءلة الاجتماعية

3.1 *المنافع*

بينما تؤدي بعض الجهات الحكومية دورا رئيسيا في استحداث ومساندة مبادرات المساءلة الاجتماعية، هناك جهات أخرى ربما تكون مترددة أو يتملّكها الشعور بالتهديد بسبب هذه المبادرات. وتوضح التجربة أن تعزيز المساءلة الاجتماعية يُحقق منافع ممكنة ومهمة للحكومات بما في ذلك زيادة فعاليتها ومشروعيتها وشعبيتها ومواردها والاستقرار السياسي. ويمكن تبادل هذه الخبرات مع جهات القطاع العام المتحفظة أو القيام أفضل من ذلك بتسهيل تبادلها مع النظراء الذين يمكنهم أيضا تبادل تجاربهم المباشرة الخاصة بالمساءلة الاجتماعية، وبالتالي قطع شوط طويل نحو تحقيق التسليم والقبول بها من جانب الحكومة.

توضح التجربة أن تعزيز المساءلة الاجتماعية يُحقق منافع ممكنة ومهمة للحكومات بما في ذلك زيادة فعاليتها ومشروعيتها وشعبيتها ومواردها واستقرارها.

أثبتت آليات المساءلة الاجتماعية أنها تُسفر عن *تحسينات في البرامج والخدمات الحكومية*. إذ يمكن أن تؤدي المشاركة في وضع السياسات وعمليات التخطيط، مثلا، إلى تطوير البرامج بما يعكس أولويات المواطنين بصورة أفضل ويُحسّن تحوير وتكييف تلك البرامج حسب احتياجاتهم. كذلك يمكن أن تؤدي عمليات الرصد والمتابعة من جانب المواطنين إلى ضمان ترشيد استخدام الموارد والحماية والوقاية من التسرّب وإهدار المال العام، فيما يُقدم التقييم من قبل المواطنين مرئيات تقويمية حول المشكلات أو أوجه النقص والقصور في تقديم الخدمات واقتراح الحلول الجماعية. ففي بورتو أليجري في البرازيل، أسفرت المشاركة في مراحل دورة الموازنة إلى زيادة الالتحاق بالمدارس وتوسيع نطاق خدمات الصرف الصحي (Wagle and Shah 2003). وفي غانا، أدى تحسين مشاركة المواطنين في الحكم المحلي إلى تحسين الإنارة في الشوارع وبالوعات الصرف وصيانة الطرق في المدن (GAIT 2004).

تُعاني حكومات كثيرة في الوقت الحالي من الافتقار إلى *الشرعية*. ويستشهد المواطنون باستشراء الفساد وضعف المساءلة ونقص الاستجابة من الحكومة باعتبارها أسباباً لزوال الغشاوة عن عيونهم وتفاقم خيبة الأمل في قلوبهم. ومن الناحية الأخرى، تزداد ثقة المواطنين في الحكومة عندما يكون لهم رأي يُصدح به وعينٌ ترقُبُ أنشطة الحكومة، وعندما تسمع الحكومة وتستجيبُ لشواغلهم. ويمكن أن تلعب آليات المساءلة الاجتماعية دورا مهما في تحسين مصداقية الحكومة ومشروعيتها.

ويمكن أن يؤدي تحسين الفعالية وتعزيز المشروعية إلى *زيادة شعبية الحكومة والتأييد العام لها*. فالمواطنون المحاطون علما بصورة أفضل بسياسات الحكومة وموازناتها ونفقاتها ومصروفاتها وخدماتها وسلوكياتها سيمارسون على الأرجح حق التصويت وهم في وضع جيد يتيحُ اختيارَهم مرشحين هم أهلٌ للثقة يستطيعون خدمة مصالحهم على أفضل وجه.

كذلك يمكن أن يُسفر تحسين المساءلة الاجتماعية عن *زيادة موارد الحكومة* من كل من المانحين الدوليين (الذين يطالبون باطراد أو يشترطون تحسين آليات المساءلة) ومن المواطنين دافعي الضرائب. وبعد تطبيق نظام المشاركة في مراحل دورة الميزانية، على سبيل المثال، وجدت بلدية بورتو أليجري في البرازيل أن مواردها البلدية ارتفعت بنسبة 50 في المائة تقريبا في أربع سنوات.[11] وبعد عُزوفٍ طويل عن فتح باب المناقشات حول الميزانية مع قادة المجتمع المدني المحلي، شهدَ رؤساء بلديات بعض المجتمعات المشاركة في برنامج "مساءلة الحكومة تُحسّن الثقة" حدوث زيادات كبيرة في إيرادات البلديات وقيام قادة الجمعيات المحلية بأداء دور في المساعدة في تحصيل الضرائب من أعضاء تلك الجمعيات من أجل تمويل المشروعات البلدية المتفق عليها.

يجب أن تؤكد مبادرات المساءلة الاجتماعية على حقوق المواطنين وواجباتهم ومساعدتهم من خلال تبادل المعلومات والحوار في بناء فهم حقيقي للتحديات والقيود التي تواجهها الحكومة.

أخيرا، يمكن أن يُسهم تحسين المساءلة الاجتماعية في تحقيق *الاستقرار السياسي والسلام*. فمخاطر عدم الاستقرار تزداد عندما يفقد المواطنون الثقة في الحكومة، وعندما يُنظر إلى الحكومة على أنها فاسدة وغير مستجيبة، أو عندما لا تقدم الحكومة الخدمات الأساسية التي يحتاج إليها الناس. وتحدث تصرّفات مثل الاحتجاجات العلنية، والتظاهرات في الشوارع والإضرابات عندما لا تُوجد قنوات للحوار البناء والتفاوض الإيجابي. وتخلق آليات المساءلة الاجتماعية الفرص لعمليات الحوار والتفاوض المستنيرة والبناءة بين المواطنين والحكومة وتحديد الحلول المتفق عليها بين الطرفين، ومن ثمّ المساهمة في ترسيخ وضعية الحكومة الأفضل وتعزيز الاستقرار السياسي.

2.3 *المخاطر*

يشكل *ارتفاع توقعات المواطنين* جزءا متأصلاً لا يتجزأ من مبادرات المساءلة الاجتماعية. فالمساءلة الاجتماعية مُمكنة عندما يكون المواطنون على وعي بحقوقهم يتوقعون من جهات القطاع العام بل ويطالبونها باحترام تلك الحقوق والالتزام بدورها كجهات قائمة أصلا للخدمة العمومية. ويجب الاهتمام بأن تكون تلك التوقعات واقعية ومعقولة. ويجب أن تؤكد مبادرات المساءلة الاجتماعية على حقوق المواطنين وواجباتهم ومساعدتهم من خلال تبادل المعلومات والحوار في بناء فهم حقيقي للتحديات والقيود التي تواجهها الحكومة.

[11] زادت موارد الميزانية المخصصة فقط للاستثمار من 54 مليون دولار في عام 1992 إلى 70 مليون دولار في عام 1996 (Wagle and Shah 2003).

في سياق طلب المساءلة، توجد دائما مخاطر نشوب *صراع* أو مواقف واتجاهات مُعاكسة. وتتمثل إحدى القواعد الأساسية لمناهج المساءلة الاجتماعية في تشجيع التوجهات البناء التي تتجاوز كيل الاتهامات وتقديم الشكاوى إلى السعي الحثيث إلى حلول جماعية. فعلى سبيل المثال، تعمل خدمة استوديوهات الطبول الناطقة في سيراليون من خلال الإذاعة المجتمعية لتشجيع تعزيز مساءلة الحكومة في مجالات التعليم والتعدين ومكافحة فيروس ومرض الإيدز ومناصرة المناهج التعاونية في حل المشكلات الاجتماعية. وفي السياقات الحساسة أو السياسية، يمكن أن تتضح فائدة الاستعانة بالوسطاء والمُيسرِين المهنيين أو الخبراء المتخصصين في إدارة النزاعات والصراعات.

وفي حالة عدم توافر *الإرادة السياسية الحقيقة أو التسليم والقبول*، تنشأ مخاطر ألاّ تفعل جهات القطاع العام شيئا تجاه مناهج المساءلة الاجتماعية فلا تتحقق في الواقع أية نتائج ملموسة. وتتمثل إحدى إستراتيجيات التغلب على هذه المخاطر في إدراج تدابير احترازية ووقائية في تصميم آليات المساءلة الاجتماعية، مثل مبادئ توجيهية صريحة متفق عليها بشأن المشاركة، وقواعد الانخراط، والرصد، والمتابعة. وتوجد إستراتيجية أخرى أطول أمدا، ولكنها أكثر إنتاجية في نهاية المطاف، وهي تشجيع زيادة تسليم الحكومة بالمساءلة وقبولها. ويمكن تنفيذ ذلك من خلال رصد ورعاية القادة في القطاع العام الذين يعتقدون اعتقادا راسخا في أهمية المساءلة الاجتماعية ولديهم الاستعداد لمساندة هذا النهج واستثمار الوقت والجهد في تثقيف الجهات الحكومية حول المنافع الملموسة لمناهج المساءلة الاجتماعية التي تتضمن، مثلا، عمليات تجريبية إيضاحية داخل الدولة وتبادل الخبرات فيما بين الدول أو الجولات الدراسية.

يلزم بذل جهود محددة لضمان الاشتمال بصورة مجدية ومشاركة الجماعات الأقل قوةً وتنظيما مثل الفقراء والنساء والأقليات والشباب والجماعات ذات الاحتياجات الخاصة.

مثلما هو الحال تقريبا بالنسبة لأي تدخل لأغراض التنمية، تتعرض مبادرات المساءلة الاجتماعية لمخاطر *استحواذ النخبة* على وضع أجندة الأعمال وعمليات اتخاذ القرار من قبل الأطراف الأكثر قوة أو صاحبة النفوذ. ويلزم بذل جهود محددة لضمان الاشتمال بصورة مجدية ومشاركة الجماعات الأقل قوةً وتنظيما مثل الفقراء والنساء والأقليات والشباب والجماعات ذات الاحتياجات الخاصة. والواقع أن طائفة كبيرة من طرق وأدوات المساءلة الاجتماعية الموصوفة في هذا الدليل المرجعي قد تم تصميمها خصيصا لتحديد وتشجيع المشاركة المنصفة للجماعات المُهمّشة. وفعالية هذه الأدوات مرهونة بكفاءة وفعالية مستخدميها. ويجب أن يلتزم مشجعو المساءلة الاجتماعية الحيطة والحذر في كل خطوة من خطوات العملية للتأكد من أن الأطراف المهمشة تقليديا موجودة في الطليعة.

يتمثل أحد المخاطر الأخرى في إلحاق مجموعة محدودة فقط من الأطراف الفاعلة المقبولة في عمليات المساءلة الاجتماعية *وإقصاء أصحاب وجهات النظر المتعارضة الأكثر أهمية أو الطروحات الجذرية*. وحتى لو لم يكن ذلك مقصودا ولا مُتعمدا، فإن عمليات الحوار والتفاوض كثيرا ما ينتهي بها المطاف إلى "تكرار نفس الوجوه التي لا تتغير" أو مشاركة المنظمات غير الحكومية "الوديعة والمستكينة". ولكن المنافع العظيمة لعمليات المساءلة الاجتماعية لا تتحقق إلا في ظل

تمثيل جميع أطياف الآراء المجتمعية. ومن هنا، يتوجب على المُيسرِين في عمليات المساءلة الاجتماعية بذل جهود محددة لاستكشاف المجموعات العريضة لوجهات النظر المتعددة بشأن القضية أو القطاع محل النظر وتشجيع التفاعل بين الأطراف المختلفة صاحبة الشأن بصورة مجدية ويحبذا لو كانت بعيدة عن الحزبية والتحزب.

ويترافق تحسين مشاركة الأطراف غير الحكومية في عمليات الحوار والتفاوض العامة مع ظهور مخاطر *الاختيار الانتقائي* على أسس حقيقية أو مُتصورة. فمنظمات المجتمع المدني الموغلة بصورة مفرطة في الارتباط بالعمليات الحكومية يمكن أن تعاني من ضعف صلتها وروابطها بدوائرها والمشتركين فيها وفقدان مشروعيتها. وإذا كان تعزيز قوة أو مصالح هذه المنظمات يأتي من مشاركتها في آليات الحوار أو التفاوض ذات الطابع المؤسسي، فإنها ربما تميل إلى تهيئة نفسها لاكتساب ذلك الاختيار الانتقائي من أجل الاحتفاظ بضالتها المنشودة التي وجدتها في تلك الوضعية أو السطوة الجديدة. ولتخفيف هذا الخطر، يجب الحرص والتأني في استهداف المستوى الأمثل الملائم لإضفاء الطابع المؤسسي على آليات المساءلة الاجتماعية، مع وجوب وضع تدابير تحوطية ضد الاختيار الانتقائي، وإنشاء منتديات مفتوحة وشفافة قدر الإمكان للحوار والتفاوض بين الدولة والمجتمع المدني.

يمكن أن يتدخل البنك الدولي بطرق شتى ومتنوعة وعلى مستويات مختلفة من أجل تعزيز المساءلة الاجتماعية. فبوسع البنك أن يُسهم في تحسين المساءلة الاجتماعية في البلدان المتعاملة معه من خلال: (أ) الإستراتيجية والمشورة بشأن السياسات، (ب) عمليات الإقراض، (ج) البحوث وبناء القدرات.

يمكن لمبادرات المساءلة الاجتماعية، وخاصة تلك غير المشروحة وغير المُعدة بطريقة جيدة قائمة على نهج المشاركة، أن تُصبح مُضعفة للمعنويات أو مُهدّدة للجهات الحكومية أو مقدمي الخدمات. ومن ثم فإنه من المهم تحقيق مشاركة الجهات الحكومية بصورة نشطة في تصميم وإعداد مبادرات المساءلة الاجتماعية لإيلاء العناية اللازمة لخلق/ تعزيز الحوافز المشجعة على المساءلة وبناء آليات مُدمجة للثواب والعقاب.

وتتعلق النقطة الأخيرة، ولعلها الأهم، بمخاطر مناهج المساءلة الاجتماعية التي يمكن أن يتعرض لها الأفراد والمنظمات بسبب التعبير عن الرأي صراحةً وعلانية. فحسب السياق القُطري، فإن المواطنين الذين يملكون الجرأة والإقدام في انتقاد أعمال الحكومة أو التشكيك في سلوك السلطات يفعلون ذلك على الرغم من المخاطر الشخصية المحتملة. ولهذا السبب، يجب على مشجعي المساءلة الاجتماعية تولي مسؤوليتهم الأساسية بكل جدية في حماية أمن هؤلاء الأفراد، ولا سيما الذين هم أقل قوة وأشد تعرضا للمعاناة والمخاطر. وحيثما لا تتوافر ضمانات للحقوق الأساسية وحرية تداول المعلومات والتعبير والاشتراك في الجمعيات وتشكيلها، يجب أن تركز الجهود الأولية على خلق هذه الضمانات لحماية الحريات.

4. كيف يمكن للبنك الدولي أن يعزز المساءلة الاجتماعية

يمكن أن يتدخل البنك الدولي بطرق شتى ومتنوعة وعلى مستويات مختلفة من أجل تعزيز المساءلة الاجتماعية. فبوسع البنك أن يُسهم في تحسين المساءلة الاجتماعية في البلدان المتعاملة معه من خلال: (أ) الإستراتيجية والمشورة بشأن السياسات، (ب) عمليات الإقراض، (ج) البحوث وبناء القدرات.

الإستراتيجية والمشورة بشأن السياسات. يقوم البنك من خلال العمل الاقتصادي والقطاعي والأشكال الأخرى للبحوث والدراسات التحليلية القُطرية بتقديم المشورة على صعيد السياسات إلى حكومات البلدان المتعاملة معه حول تعزيز البيئة المواتية للتمكين من ممارسة المساءلة الاجتماعية، وخلق آليات تحسين هذه المساءلة الاجتماعية، وربطها بالإصلاح الأوسع نطاقا للقطاع العام وأجندة مكافحة الفساد أو الأجندة المعنية بتقديم الخدمات. وفي مقدور البنك أيضا إعلاء شأن القضايا المرتبطة بالمساءلة الاجتماعية في سياق الحوار بشأن السياسات، واجتماعات المائدة المستديرة الـقطرية، والمنتديات والمحافل الأخرى المعنية بقضايا التنمية. ويمكن أن يقوم البنك بتشجيع أو تسهيل المشاركة في وضع السياسات وتشجيع ممارسات الإفصاح العلني عن المعلومات. وبوسع البنك أيضا تعزيز مبادئ وممارسات المساءلة الاجتماعية في إطار البرامج المعنية بالبلدان الأعضاء. وتشتمل إستراتيجيات المساعدة القطرية باطراد على دراسات تحليلية وتوصيات مرتبطة بالمساءلة الاجتماعية.

عمليات الإقراض. من خلال قروض الاستثمار والقروض لأغراض سياسات التنمية، يستطيع البنك تحسين أوضاع المساءلة الاجتماعية في البلدان المتعاملة معه. فعلى سبيل المثال، يمكن للبرامج المعنية بالحوكمة والإدارة الرشيدة، واللامركزية، وإصلاح القطاع العام، وتطوير وسائل الإعلام أن تقوم بمساندة الإجراءات والإصلاحات التي من شأنها أن تقود إلى ترسيخ بيئة التمكين الأكثر مواتاة وتحسين القدرات اللازمة للمساءلة الاجتماعية. ويمكن أن يساند البنكُ إنشاء أو تحسين آليات المساءلة الاجتماعية في إطار اعتمادات مساندة تخفيض أعداد الفقراء (PRSCs)، ومشروعات التنمية المدفوعة باعتبارات خاصة بالمجتمعات المحلية (CDD)، والصناديق الاجتماعية، وإجراءات التدخل المعنية بقطاعات مهمة للفقراء مثل الصحة والتعليم والنقل وخدمات المياه والصرف الصحي. كما يمكن توخي تفعيل عمليات الإقراض التي يتم تكريسها خصيصا لتحسين آليات المساءلة الاجتماعية فيما بين القطاعات والوزارات.

البحوث وبناء القدرات. في مقدور البنك أن يساند تنمية قدرات الأطراف الرئيسية صاحبة الشأن (الحكومة والمجتمع المدني) على الانخراط في ممارسات المساءلة الاجتماعية من خلال أنشطة البنك المعنية بالبحوث والتدريب وتبادل المعلومات ومبادرات بناء القدرات. ويمكن استخدام الصناديق الاستئمانية وبرامج المنح الصغيرة في تقييم أوضاع المساءلة الاجتماعية في البلدان وتقديم مساندة مباشرة للمبادرات المستقلة المعنية ببناء القدرات أو مبادرات تجريبية للمساءلة

الاجتماعية.[12] وبوصفه صرحاً فاعلاً في الساحة العالمية، يستطيع البنك أداء دورٍ مُهم في رصد وتقييم أثر مبادرات المساءلة الاجتماعية، وتوثيق الممارسات السليمة والدروس المستفادة، وتشجيع ومؤازرة التعلّم فيما بين البلدان. وبوسع البنك أن يواصل المساهمة في تطوير مفاهيم المساءلة الاجتماعية وتقييم ما لها من صلات وروابط بالأهداف الشاملة لتحسين الحوكمة ونظام الحكم الرشيد، والفعالية الإنمائية، وتخفيض أعداد الفقراء.

تكييف المساءلة الاجتماعية هو المفتاح. فالنجاح النهائي لمبادرات المساءلة الاجتماعية مرهونٌ بالسياق الذي تُستخدمُ فيه أدواتُها، والمبادئ والقيم التي يهتدي بها استخدامُها والأطراف المشاركة وكيفية مشاركتها.

5. الدروس المستفادة

المساءلة الاجتماعية هي أكثر من مجرد أدوات. وعلى حد تعبير أحد الخبراء الممارسين، يمثل الشق السياسي 80 في المائة من المساءلة الاجتماعية و20 في المائة للجانب الفني. وعلى الرغم من الطرق والأدوات الموضحة في هذا الدليل المرجعي تمثل جانبا مهما للغاية لتشجيع المساءلة الاجتماعية، فإن النجاح النهائي لمبادرات المساءلة الاجتماعية مرهونٌ بالسياق الذي تُستخدم فيه هذه الأدوات، والمبادئ والقيم التي يهتدي بها استخدامُها والأطراف المُشارِكة وكيفية مشاركتها. فالمساءلة الاجتماعية تقوم على تغيير العقليات وبناء العلاقات وتنمية القدرات بقدر ما تقومُ على استحداث الآليات والأدوات الفنية.

اعرف الأطراف المُشاركة صاحبة الشأن. تتمثل خطوةٌ حاسمة الأهمية في تصميم أي مبادرة للمساءلة الاجتماعية تقريبا في تحليل الأطراف الرسمية وغير الرسمية صاحبة الشأن. ويجب أن يُفيد هذا التحليل في تحديد النطاق الكامل للأطراف صاحبة المصلحة المؤثرة على المبادرة والمتأثرة بها، وتقييم علاقات المساءلة وعلاقات القوة والسطوة بين تلك الأطراف. ومن الأهمية بمكان أن يتم بصفة خاصة في إجراء هذا التحليل فك الطلاسم الدلالية لمفاهيم عريضة مثل الحكومة والمجتمع المدني، والتسليم بالطبيعة المعقدة متغايرة الخواص والعناصر لهذه الوحدات الكيانية/المفاهيمية واستكشاف التنوع والاختلاف الرؤى والمشارب والمصالح والعلاقات داخلها وفيما بينها.

استخدام مناهج جانبي العرض والطلب على حد سواء. في سياق تشجيع المساءلة الاجتماعية، تتسم إجراءات التدخل بأهميتها في كل من جانب العرض (الحكومة) وجانب الطلب (المواطنون/المجتمع المدني). وفيما يمكن أن تتناول المبادرات الفردية مجموعة واحدة فقط من العوامل، ينبغي عليها أن تسعى جميعا إلى مراعاة جوانب القوة ومواطن الضعف والفرص

[12] يجري حاليا تنفيذ عمليات تسانُدها صناديق استئمانية لتقييم الأوضاع القطرية للمساءلة الاجتماعية في إكوادور، وغانا، ومنغوليا، وسيراليون. كما استُخدمت المنح الصغيرة لدعم مبادرات المساءلة الاجتماعية المدفوعة باعتبارات المجتمع المدني في غانا، وموريتانيا، والسنغال.

والتحديات الماثلة على جانبي العرض والطلب على ألا يغرب عن البال أن المفتاح يكمن في الوصلة البينية الموجودة بينهما.

العقوبات والحوافز التشجيعية عواملٌ أساسية. توضح التجربة أن مزيجا متراكبا من الحوافز التشجيعية والعقوبات يكون في أغلب الأحوال أشد نجاعة وفعالية في تحسين المساءلة الاجتماعية. ويجب من الوجهة المثالية أن تقدم مبادرات المساءلة الاجتماعية مكافآت على السلوك والتصرفات المسؤولة (مثل الإشادة العلنية، والتعليقات الإيجابية، والعلاوات أو الترقية استنادا إلى تقييم الجهات المتعاملة) وكذلك إمكانية العقوبة أو فرض الجزاءات (التوبيخ العلني، والإجراءات القانونية، وتخفيض المرتبة الوظيفية) على التصرفات غير المسؤولة. ويمكن للمواطنين تطبيق تشكيلة متنوعة من المكافآت والعقوبات الرسمية وغير الرسمية، التي يجب بحثها بصورة كاملة ومتأنية في تصميم إجراءات التدخل الخاصة بالمساءلة الاجتماعية.

ربما تحتاج الجهود الأولية للمساءلة الاجتماعية إلى التركيز على تشجيع حرية الحصول على المعلومات وتداولها، ومعالجة نقص الإرادة السياسية اللازمة للإفصاح عن المعلومات أو تدعيم القدرة الفنية للمؤسسات العامة على تسجيل وإدارة وإتاحة البيانات المهمة ذات الصلة.

إعداد النهج بما يتلاءم خصيصا مع السياق. تعتمد مناهج المساءلة الاجتماعية اعتماداً كبيراً على السياق الذي يتم تطبيقها فيه. وبالتالي، فإنه يجب أن يتم على أساس كل حالة على حدة اتخاذ القرارات المعنية بالطرق الواجب استخدامها والأطراف المشاركة، واختيار النهج الأكثر توجها نحو الجوانب السياسية أم الممهور بالمزيد من الروح العملية، ومدى وجوب استقلالية آليات المساءلة الاجتماعية أو إضفاء الطابع المؤسسي عليها.

ولحرية الوصول إلى المعلومات ووسائل الإعلام أهمية بالغة. تمثل النوعية وسهولة الحصول على المعلومات والبيانات العامة مُحدّدا رئيسيا لنجاح آليات المساءلة الاجتماعية. وفي الكثير من الحالات، ربما تحتاج الجهود الأولية للمساءلة الاجتماعية إلى التركيز على تشجيع حرية الحصول على المعلومات وتداولها، ومعالجة نقص الإرادة السياسية اللازمة للإفصاح عن المعلومات، أو تدعيم القدرة الفنية للمؤسسات العامة على تسجيل وإدارة وإتاحة البيانات المهمة ذات الصلة. وتوجد أهمية فائقة للدور الذي تلعبه وسائل الإعلام المستقلة في تثقيف المواطنين ومراقبة أداء الحكومة. ويمكن في العديد من البلدان أن تؤدي خدمات الإذاعة المُجتمعية دورا مهما بصفة خاصة في تحقيق الإحاطة والاستنارة وتمكين سكان المناطق الريفية و/أو الذين لا يعرفون القراءة والكتابة من التعبير عن آرائهم. ويتمثل عنصر مشترك في جميع مبادرات المساءلة الاجتماعية الناجحة تقريبا في الاستخدام الإستراتيجي والمساندة الداعمة للأشكال التقليدية والحديثة لوسائل الإعلام.[13]

[13] يمكن أن تتضمن مساندة وسائل الإعلام، مثلا، برامج التطوير المهني أو المؤسسي، ومبادرات بناء القدرات، وجهود تشجيع علاقات الشراكة الإستراتيجية، أو تهيئة البيئة القانونية والتنظيمية المواتية.

الضعفاء أولاً. ينطوي بناء جسور التواصل مع الفئات المهمشة، وإعطائها الفرصة للتعبير عن آرائها، وتمكين الضعفاء من أسباب القوة على بذل جهود هائلة. ولذلك، من المهم تصميم إستراتيجيات واضحة وتخصيص موارد محددة لضمان اشتمال النساء والشباب والفقراء وغيرهم من الفئات المهمشة على نحو يتسم بالإنصاف والفاعلية في مبادرات المساءلة الاجتماعية.

6. ثبت المراجع

Alsop, R. and Nina Heinsohn. 2005. *Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators.* World Bank Policy Research Working Paper 3510. Washington, DC: World Bank.

Dedu, G. and G. Kajubi. 2005. "The Community Scorecard Process in the Gambia." Social Development Note 100. Washington, DC: World Bank.

GAIT. 2004. Ghana: Government Accountability Improves Trust Program.

Gaventa, John and Anne Marie Goetz. 2001. *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery.* IDS Working Paper No. 138. Brighton: Institute of Development Studies.

Jenkins, Rob and Anne Marie Goetz. 1999. "Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right to Information Movement in India." *Third World Quarterly*, 20 (3) 603-22.

Loxley, John. Undated. *The Alternative Federal Budget in Canada: A New Approach to Fiscal Democracy*. Canada.

Paul, S. 2002. *Holding the State to Account: Citizen Monitoring in Action.* Bangalore: Books for Change.

Ravindra, Adikeshavalu. 2004. *An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies.* ECD Working Paper Series No.12. Washington, DC: World Bank Operations Evaluation Department.

Wagle, S. and P. Shah. 2003a. "Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management." Social Development Note 71. Washington, DC: World Bank.

Wagle, S. and P. Shah. 2003b. "Uganda: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management." Social Development Note 74. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2001.

World Bank. 2004a.

World Bank. 2005. *Empowering People by Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations.* Washington, DC: World Bank.