حكمة

HIKAMA

دورية محكّمة تُعنى بالإدارة والسياسات العامة

A Peer-Reviewed Journal of Public Administration and Public Policy

العدد 1 – أيلول/ سبتمبر 2020

ISSUE 1, SEPTEMBER 2020

ISSN 2708-5813

رئيس التحرير / **Editor-in-chief**
عبد الفتاح ماضي — Abdel-Fattah Mady

مديرا التحرير / **Managing Editors**
مروة فرج — Marwa Farag
موسى علاية — Moosa Elayah

سكرتير التحرير / **Editorial Secretary**
رشدي الفاعوري — Rushdi Al Faouri

هيئة التحرير / **Editorial Board**
أحمد بدران — Ahmad Badran
إلياس خليل — Elias Khalil
أيهب سعد — Ayhab Saad
تامر قرموط — Tamer Karmout
حامد علي — Hamid Ali
خالد الحر — Khaled Al Horr
خالد العبد القادر — Khaled Al Abdulqader
ربيعة نجيب — Rabia Naguib
عبده موسى — Abdou Moussa
علي مستريحي — Ali Mistarihi
عمرو رجب — Amr Ragab
فريد الصحن — Farid Elsahn
فيصل منصوري — Faical Mansouri
قدور مهيريز — Kaddour Mehiriz
مروان قبلان — Marwan Kabaln
نزار الجويني — Nizar Jouini
هند المفتاح — Hend Al Muftah

الهيئة الاستشارية / **Academic Advisory Committee**
أديب نعمة — Adib Nehmeh
بدر عثمان مال الله — Bader Othman Malallah
تيسير الرداوي — Taysir Raddawi
دارم البصام — Darim Albassam
رفعت الفاعوري — Refat Alfaouri
سفيان صحراوي — Sofiane Sahraoui
عبد الله ساعف — Abdellah Saef
علي الزعتري — Ali Alzatari
عماد الدين شاهين — Emad El-Din Shahin
كلثم الغانم — Kaltham Al Ghanim
محمد أبو زينة — Mohammad Abu-Zaineh
محمد حركات — Mohamed Harakat
مصطفى الحمارنة — Mustafa Hamarneh
الهادي العربي — Hedi Larbi
هبه خضر — Hiba Khodr
هيزا السندي — Heja Sindi

تصميم وإخراج / **Design and Layout**
أحمد حلمي — Ahmad Helmy
سهيل جلاوي — Souhail Jellaoui

صاحب الامتياز
المدير العام للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

The Designated Licensee
The General Director of the Arab Center for Research and Policy Studies

جميع المراسلات باسم رئيس التحرير على العنوان التالي:

رقم 196، شارع الطرفة (800) - منطقة 70، وادي البنات - ص. ب: 10277 - الظعاين، قطـر.
هاتف: 4035 4111 – 00974 | فاكس: 4035 4114 – 00974

أو على البريد الإلكتروني للمجلة hikama@dohainstitute.org

حِكامة
HIKAMA

دورية محكّمة تُعنى بالإدارة والسياسات العامة

A Peer-Reviewed Journal of Public Administration and Public Policy

العدد 1 - أيلول/ سبتمبر 2020

Issue 1 - September 2020

لا تعبِّر آراء الكُتَّاب بالضرورة عن اتِّجاهات يتبنَّاها "المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات" أو "معهد الدوحة للدراسات العليا" أو دورية "حِكامة"

جميع الحقوق محفوظة لمعهد الدوحة للدراسات العليا
والمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

DOHA INSTITUTE FOR GRADUATE STUDIES
معهد الدوحة للدراسات العليا

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

Contents

Editorial 5
Azmi Bishara

Articles 7
Ibrahim El-Issawy
Central Bank Independence: Theory, Legislation, and Practice with a Special Reference to Egypt's Central Bank 9
Ahmed Elkamali
Moosa Elayah

The challenges facing NGOs in implementing their strategic plans: A Case Study of Qatar Red Crescent 40
Ahmed Badran

Public Policy Governance from a Network Perspective: A Theoretical Approach 68
Adnen Nouioua

Fighting Corruption within the Framework of Transitional Justice in Tunisia 90
Mohamed Yahya Hasni

The Civil Society Organizations and Combatting Poverty in Mauritania 109

Reports & Policy Papers 137
Experts Workshop

Covid-19: Public Policy Responses and Health Consequences in the Arab Region 139
Brahim Elmorchid
Brahim Mansouri

Economic and Social Implications of the Covid-19 Pandemic in Morocco 157
Salah Yassin Almaktary

Yemen: Coronavirus in a Time of War 179
Tayseer Alkarim
Hanny Megally
Leah Zamore
Translated by Ali al-Barazi

Last Refuge or Last Hour? COVID-19 and the Humanitarian Crisis in Idlib 194

Translated Papers 211
George Candler
Georgette Dumont
Translation by Ali al-Barazi

The Price of Citizenship: Civic Responsibility as the Missing Dimension of Public Administration Theory 213

Book Reviews 233
Morad Diani

Elite Capture of Foreign Aid Evidence from Offshore Bank Accounts 235

المحتويات

الافتتاحية
عزمي بشارة

دراسات
إبراهيم العيسوي
استقلال البنك المركزي بين النظرية والتشريع والممارسة مع إشارة خاصة إلى حالة مصر
أحمد الكمالي
موسى علاية

واقع تنفيذ التخطيط الاستراتيجي في المنظمات غير الحكومية وتحدياتها: دراسة حالة الهلال الأحمر القطري
أحمد بدران

حكامة السياسات العامة من منظور الشبكات: مقاربة نظرية
عدنان نويوة

سياسات مكافحة الفساد في إطار العدالة الانتقالية في تونس
محمد يحيى حسني

الفاعل الجمعياتي ومكافحة الفقر في موريتانيا

تقارير وأوراق سياسات
ورشة خبراء
كوفيد-19: الاستجابات الحكومية والتداعيات الصحية في الدول العربية
إبراهيم المرشيد
إبراهيم منصوري

التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في المغرب
صلاح ياسين المقطري

اليمن: تداعيات جائحة كورونا في زمن الحرب
تيسير الكريم
هاني مجالي
ليا زامور
ترجمة علي البرازي

الملاذ الأخير أم الساعة الأخيرة؟ جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) والأزمة الإنسانية في إدلب

دراسات مترجمة
جورج كاندلر
وجورجيت دومون
ترجمة علي البرازي

ثمن المواطنة: المسؤولية المدنية بوصفها البعد المفقود في نظرية الإدارة العامة

مراجعات كتب
مراد دياني

استحواذ النخبة على المساعدات الخارجية أدلة من الحسابات المصرفية في الخارج

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات مؤسسة بحثية فكرية مستقلة، مختصة بالعلوم الاجتماعية والإنسانية، في جوانبها النظرية والتطبيقية، تسعى، عبر نشاطها العلمي والبحثي، إلى خلق تواصل في ما بين المثقفين والمتخصصين العرب في هذه العلوم، وبينهم وبين قضايا مجتمعاتهم، وكذلك بينهم وبين المراكز الفكرية والبحثية العربية والعالمية، في عملية تواصل مستمرة، من البحث، والنقد، وتطوير الأدوات المعرفية.

يتبنى المركز رؤية نهضوية للمجتمعات العربية، ملتزمة بقضايا الأمة العربية، والعمل على رقيها وتطوّرها، انطلاقًا من فهم أنّ التطور لا يتناقض مع الثقافة والهوية، بل إنّ تطوّر مجتمعٍ بعينه، بفئاته جميعها، غير ممكنٍ إلا في ظروفه التاريخية، وفي سياق ثقافته، وبلغته، ومن خلال تفاعله مع الثقافات الأخرى.

ومن ثمّ، يعمل المركز على تعزيز البحث العلمي المنهجي والعقلانية في فهم قضايا المجتمع والدولة، بتحليل السياسات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في الوطن العربي. ويتجاوز ذلك إلى دراسة علاقات الوطن العربي ومجتمعاته بمحيطه المباشر، وبالسياسات العالمية المؤثّرة فيه، بجميع أوجهها.

وفي ضوء هذه الرؤية، يعمل المركز على تحقيق أهدافه العلمية الأساسية، عن طريق نشاطاته الأكاديمية المختلفة، فهو ينتج أبحاثًا ودراسات وتقارير، ويصدر كتبًا محكّمةً ودوريات علميةً، ويبادر إلى مشاريع بحثية، ويدير عدة برامج مختصة، ويعقد مؤتمرات، وورش عمل وتدريب، وندوات أكاديمية، في مواضيع متعلقة بالعلوم الاجتماعية والإنسانية، وموجّهة إلى المختصين، والرأي العام العربي أيضًا، ويساهم، عبر كل ذلك، في توجيه الأجندة البحثية نحو القضايا والتحديات الرئيسة التي تواجه الوطن والمواطن العربي. وينشر المركز جميع إصداراته باللغتين العربية والإنكليزية.

تأسّس المركز في الدوحة في خريف 2010، وله فرع يعنى بإصداراته في بيروت، وافتتح ثلاثة فروع إضافية، في تونس وواشنطن وباريس. ويشرف على المركز مجلس إدارة بالتعاون مع مديره العام المؤسِّس.

أسّس المركز مشروع المعجم التاريخي للغة العربية، وما زال يشرف عليه بالتعاون مع مجلسه العلمي، كما أسّس معهد الدوحة للدراسات العليا، وهو معهد جامعي تشرف عليه إدارة أكاديمية ومجلس أمناء مستقل يرأسه المدير العام للمركز.

يعمل في المركز باحثون مقيمون، وطاقم إداري. ويستضيف باحثين زائرين للإقامة فيه فترات محددة من أجل التفرّغ العلمي، ويكلّف باحثين من خارجه للقيام بمشاريع بحثية، ضمن أهدافه ومجالات اهتمامه.

The Arab Center for Research and Policy Studies is an independent social sciences and humanities institute that conducts applied and theoretical research seeking to foster communication between Arab intellectuals and specialists and global and regional intellectual hubs. The ACRPS achieves this objective through consistent research, developing criticism and tools to advance knowledge, while establishing fruitful links with both Arab and international research centers.

The Center encourages a resurgence of intellectualism in Arab societies, committed to strengthening the Arab nation. It works towards the advancement of the latter based on the understanding that development cannot contradict a people's culture and identity, and that the development of any society remains impossible if pursued without an awareness of its historical and cultural context, reflecting its language(s) and its interactions with other cultures.

The Center works therefore to promote systematic and rational, scientific research-based approaches to understanding issues of society and state, through the analysis of social, economic, and cultural policies. In line with this vision, the Center conducts various academic activities to achieve fundamental goals. In addition to producing research papers, studies and reports, the center conducts specialized programs and convenes conferences, workshops, training sessions, and seminars oriented to specialists as well as to Arab public opinion. It publishes peer-reviewed books and journals and many publications are available in both Arabic and English to reach a wider audience.

The Arab Center, established in Doha in autumn 2010 with a publishing office in Beirut, has since opened three additional branches in Tunis, Washington and Paris, and founded both the Doha Historical Dictionary of Arabic and the Doha Institute for Graduate Studies. The ACRPS employs resident researchers and administrative staff in addition to hosting visiting researchers, and offering sabbaticals to pursue full time academic research. Additionally, it appoints external researchers to conduct research projects.

Through these endeavours the Center contributes to directing the regional research agenda towards the main concerns and challenges facing the Arab nation and citizen today.

DOHA INSTITUTE
FOR GRADUATE STUDIES

معهد الدوحة للدراسات العليا

معهد الدوحة للدراسات العليا مؤسّسة أكاديميّة مستقلّة للتعليم العالي والأبحاث في العلوم الاجتماعية والإنسانية والإدارة العامّة واقتصاديات التنمية.

يهدف المعهد من خلال برامجه الأكاديمية ونشاطات أساتذته البحثية إلى تحقيق رسالته المتمثلة في المساهمة في تكوين جيلٍ جديدٍ من الأكاديميين والباحثين المستقلين فكريًّا والمتمكّنين من المعايير العلمية العالميّة والأدوات البحثية المنهجية الحديثة القائمة على مبدأ تداخل التخصصات، ومن القادة المهنيين القادرين على الدفع قُدُمًا بالمعرفة الإنسانية والاستجابة إلى حاجات المنطقة العربية في سبيل التطوّر الفكري والاجتماعي والمهني.

ويسعى المعهد لتأسيس نواة لصرح فكري يفيد العالم العربي على نحو خاص. ويدعم المعهد البحوث العلمية التي تهتم بالقضايا العربية، في جوّ من الحرية المؤسسية والفكرية.

يعمل المعهد بالتعاون مع المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعجم الدوحة التاريخي للغة العربية على فتح المجال لطلبته وأعضاء هيئته التدريسية للبحث في أهم القضايا الراهنة التي تتعلق بالعالم العربي والمجتمع الدولي. ويعتبر إشراك الطلبة في أهم المشاريع البحثية في صلب اهتمامات المعهد.

يعتمد المعهد اللغة العربية أداةً للبحث العلمي، ولغةً رسمية في الخطاب العام، ولغةً أساسية للتعليم والبحث. وتُعدّ اللغة الإنكليزية لغةً مرافقة في التعلّم والبحث العلمي. وتستعمل اللغتان في طرح المواضيع المختلفة ودراستها.

The Doha Institute for Graduate Studies (DI) is an independent institute for learning and research in the fields of Social Sciences, Humanities, Public Administration and Development Economics in Doha.

Through its academic programs and the research activities of its professors, the DI aims to achieve its mission of contributing to the formation of a new generation of academics and intellectually independent researchers who are proficient in international scholarship standards and modern interdisciplinary research methodologies and tools, and leading professionals who can advance human knowledge and respond to the needs of the Arab region, resulting in social, cultural and intellectual development.

The institute seeks to establish an intellectual hub that will benefit the Arab region in particular. The Institute supports academic research that deals with Arab issues, in an atmosphere of institutional and intellectual freedom.

The Institute works in cooperation with the Arab Center for Research and Policy Studies and the Doha Historical Dictionary of Arabic Language to facilitate its students and faculty members in their research of the most important current issues related to the Arab world and the wider international community. The involvement of students in the most important research projects is at the heart of the Institute's interests.

The Institute adopts Arabic as its official and primary language for education and research. English serves as an accompaniment to Arabic, with both languages used in presenting and research.

الافتتاحية

استجابةً لطلب العديد من الأساتذة والباحثين في الوطن العربي وخارجه، قرر المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بالتعاون مع معهد الدوحة للدراسات العليا، إضافة دورية إلى باقة دورياتهما الأكاديمية المتخصصة هي دورية **حِكامة** للإدارة والسياسات العامة، إذ يواجه المتخصصون في مجالَي الإدارة العامة والسياسات العامة مشكلة قلة منابر النشر العربية العلمية المحكّمة، سيرًا على نهج إهمال هذه التخصصات حفاظًا على الفراغ القائم بين العلوم الاجتماعية والسياسية من جهة، ومناهج الإدارة والسياسات المطبقة في الدول من جهة أخرى. أما علم الإدارة فبات مقصورًا على إدارة الأعمال فقط. والحقيقة أن إدارة مؤسسات الدول والمؤسسات العامة، ووضع السياسات العامة في الاقتصاد والصحة والتعليم والبيئة وغيرها، هما عِلمان أيضًا. يدرك صناع القرار ذلك، ويستعينون بخبراء متخصصين وموظفين مدربين في مدارس الإدارة وغيرها، ولكنهم يتجنبون تشجيع الأبحاث في الإدارة والسياسات العامة. وليس هذا "المزاج" غير المكترث بالبحث العلمي مقصورًا على هذين المجالين، فحالهما كحال العلوم الاجتماعية عمومًا.

وينوي المركز العربي تقديم إسهامٍ متواضع في سد هذا الفراغ عبر تأسيس هذه الدورية المحكّمة التي تبدأ نصف سنوية، ويمكن تحويلها إلى فصلية بعد تقييم مدى نجاح التجربة لناحية توافر الدراسات النوعية.

يشيع فهمٌ ضيقٌ للإدارة والسياسات العامة، يُحوِّل بموجبه تميز هذه المجالات وخصوصيتها إلى فصل عن السياسة. وبحسب هذا الفهم نفسه، فإن عملية صنع السياسات العامة تنحصر في جوانبها الفنية والتنفيذية، ويقوم عليها متخصصون فنيون فقط، أمّا تنفيذ هذه السياسات وإدارة المؤسسات العامة للدولة فعمليةٌ تنظيمية خالصة، يتولاها موظفون يعملون لدى الدولة. وتُعالَج إشكاليات الإدارة والسياسات العامة، غالبًا، باعتبارها مسائل فنية تغيب عنها الإشكالات المفهومية والأهداف الاستراتيجية المتعلقة بالتنمية والنهوض بالبلدان العربية ومجتمعاتها. ولا شك في أن الجانب المهني وإتقانه والبحث فيه أمر مهمّ، ولهذا سمّينا هذه الدورية **حِكامة**، على وزن فِعالة الذي غالبًا ما يصوغ ألفاظ النشاط الإنساني المهني مثل صناعة وتجارة وإدارة، فترجمنا في تسمية المجلة لفظ Governance "حِكامة" (وليس حوكمة مثلًا). ولكن الدورية، إذ تشدد على ذلك، فهي تشدد أيضًا على تجاوزه إلى البحث النظري النقدي الذي لا يفصل الإدارة والسياسات العامة عن فهم السياسة التي تصنع السياسات.

ويفاقم ضعفُ اهتمام المؤسسات التعليمية بحقلَي الإدارة العامة والسياسات العامة، وندرة المراكز والمشاريع البحثية التي تهتم بدراسة موضوعاتهما على هذا النحو، حدّةَ الإشكالية.

تتطلب جهود الإصلاح والتنمية السياسية وبناء الحكم الرشيد في بلداننا العربية منهجًا علميًا في وضع السياسات وفي الإدارة، كما تتطلب نظرةً أشمل للإدارة والسياسات العامة، بحيث تعالج الجوانب الإدارية والفنية للإدارة والسياسة، ولكن لا تفصل بينهما وبين السياسة، وإنما تقوم على بناء فهمٍ جديد ومستحقٍ لهما.

هذه هي الغاية الأساسية المرجوّة من دورية جديدة، بعنوان **حِكامة**. وهي الدورية المحكّمة السادسة التي يصدرها المركز ضمن رسالته الرامية إلى النهوض بالبحث في العلوم الاجتماعية والإنسانية، وتعزيز إنتاج المعرفة العلمية باللغة العربية.

نطرح **حِكامة** في هذا الإطار باعتبارها قوةَ دفعٍ فكري جديدة غايتُها تشجيع البحث العلمي في التخصصين المذكورين، في حدود حقل التخصص، وفي تجاوزه أيضًا نحو تداخل التخصصات، وعبر توسيع حدود الحقل بما يستعيد الأركان السياسية والاجتماعية

للإدارة والسياسات العامة، ومساحةً للتفكير والنقاش العلمي حول ما ينبغي لنظم الحكم العربية، بقيمها ومؤسساتها وأجهزتها وسياساتها، أن تقوم به وتنهض إليه من أجل نقل المجتمعات العربية إلى مجتمعات حديثة سياسيًا وعادلة اجتماعيًا.

ننشد في **حِكامة** أن تكون منبرًا مهنيًا أكاديميًا رصينًا، ومساحة للنقاش العلمي وطرح الرؤى البحثية النظرية والتطبيقية في مجالَي الإدارة العامة والسياسات العامة في الوطن العربي، انطلاقًا من تقييم الأثر الذي تحدثه السياسات العامة في حياة المواطنين Citizen-Centered، بهدف إنتاج معرفة موجهة لحل مشكلات الإدارة والسياسات العامة Problem-Solving Oriented Research في القطاعات كافة.

تأمل **حِكامة** أن تكون عونًا للباحثين المتخصصين؛ ليس فقط بتقديم منصة للنشر في أجواء بحثية أكاديمية هي أجواء المركز العربي للأبحاث ومعهد الدوحة للدراسات العليا، وإنما أيضًا ببذل الجهد في تحكيم الأوراق الواردة عند أفضل الزملاء المتخصصين، وتحريرها علميًا ولغويًا. كما تأمل هيئة تحرير الدورية أن يخدم صدورها وتوزيعها الدائرة الأوسع من المعنيين بمجال الحكم وصنع السياسات، وتنفيذها، وإدارة المؤسسات العامة للدولة، سواء أكانوا من نخبة الدولة ومسؤوليها والعاملين فيها، أم من مؤسسات المجتمع المدني المنتمية إلى الفضاء العام، والتي يرتبط مجال اهتمامها بالسياسات العامة.

ليس التأسيس سهلًا، وبناء المؤسسات عملٌ سامٍ ونبيل، والاستمرار والحفاظ على المستوى في حالة المؤسسات الأكاديمية، لا يقلّان صعوبة، ولكن التجربة علمتنا أنه في حالة الدوريات العلمية توضع مقومات الاستمرار منذ البداية، بوضع معايير النشر وعدم التهاون بشأنها من العدد الأول، حتى لو كان الكيف على حساب الكمّ، فالكمّ يأتي لاحقًا على أسس سليمة.

نبارك لهيئة تحرير المجلة وللباحثين في مجالَي تخصصها هذا الإنجاز ونتمنى لهم التوفيق.

عزمي بشارة

دراسات
Articles

إبراهيم العيسوي | Ibrahim El-Issawy *

استقلال البنك المركزي بين النظرية والتشريع والممارسة

مع إشارة خاصة إلى حالة مصر

Central Bank Independence: Theory, Legislation, and Practice

with a Special Reference to Egypt's Central Bank

تناقش الدراسة مفهوم استقلال البنك المركزي وأسباب ظهوره ومعايير الحكم على مدى تحقّقه، وتنظر في الأساس النظري والسند التطبيقي للتوجّه نحو استقلاله. كما تنظر في العوامل المحددة للاستقلال الفعلي التي قد تجعله مختلفًا عن الاستقلال القانوني، ولا سيما تلك المرتبطة بديمقراطية نظام الحكم أو سلطويته. وتُبيّن أن ثمة توافقًا على أن تمتُّع البنك المركزي بالاستقلال لا يحول دون تعاونه مع الحكومة، لكن الجدل ما زال غير محسوم بشأن قصر هدف السياسة النقدية على استقرار الأسعار، أم توسيعه، ليشمل النمو والتشغيل. وتتناول أيضًا حالة البنك المركزي المصري وتبحث في مدى تمتّعه بالاستقلال من الناحيتين القانونية والفعلية، وتخلص إلى غياب هذا الاستقلال، وتُرجع ذلك إلى غياب الديمقراطية. وتنتهي بإبراز الحاجة إلى منظور تنموي لوضعية البنك المركزي ودوره باعتباره بديلًا من المنظور النيوليبرالي السائد حاليًا، ما يترتب عليه توسيع أهداف السياسة النقدية وتكاملها مع أهداف السياسات المالية والاجتماعية.

كلمات مفتاحية: الاستقلال القانوني، الاستقلال الفعلي، نظرية انعدام الاتساق الزمني، التضخم، معايير الاستقلال، الديمقراطية، المنظور التنموي، البنك المركزي المصري.

This article explores the concept of central bank independence (CBI), discussing how it emerged, and what criteria may be used to assess the extent of its existence. The paper critically examines the theoretical and empirical foundations of CBI and investigates the reasons for the deviation of de facto from de jure CBI, with emphasis on the relevance of the political regime. While there is a consensus that CBI does not preclude cooperation between the central bank and the government, disagreement regarding monetary policy objectives persists. The case of Egypt's central bank (CBE) is examined and it is found to be subservient to the government, mainly due to the absence of democracy. This inquiry concludes by highlighting the need to adopt a developmental perspective to the status and role of the central bank instead of the currently dominant neoliberal perspective. The proposed perspective broadens the objectives of monetary policy and assures their integration with fiscal and social policies.

Keywords: De Jure CBI, De Facto CBI, Time Inconsistency Theory, Inflation, CBI Criteria, Democracy, Developmental Perspective, Central Bank of Egypt.

* أستاذ الاقتصاد المتفرغ في معهد التخطيط القومي، القاهرة.

Emeritus Professor of Economics, Institute of National Planning, Cairo.

مقدمة

إن فكرة استقلال البنك المركزي محل نقاش منذ ما يربو على قرنين من الزمان، لكنها لم تجد طريقها إلى التطبيق على نطاق واسع إلّا في العقود الثلاثة الأخيرة؛ إذ حذّر ديفيد ريكاردو David Ricardo (1772-1823) من أن يُعهَد إلى الحكومات سلطة إصدار النقود الورقية، واقترح أن تُفوّض في هذا الأمر سلطة نقدية مستقلة لا تكون عرضة لضغط الحكومات السياسي. وإضافة إلى توكيده ضرورة النأي بالبنك المركزي عن سيطرة الحكومة، فإنه عارض قيام البنك المركزي بإقراض الحكومة. وكان وراء هذا الرأي افتراض أنه سيكون عند البنك المركزي المستقل اهتمام أكبر بتطور الاقتصاد على المدى الطويل، بينما يغلب على الحكّام قِصَر النظر، ومن ثمّ قد يندفعون إلى زيادة عرض النقود لتحفيز الاقتصاد في الأجل القصير، غير عابئين بما قد يكون لهذا التصرف من تداعيات سلبية على المدى الطويل[1].

ناقش جون مايناردكينز John Maynard Keynes (1883-1946) وميلتون فريدمان Milton Friedman (1912-2006) فكرة الاستقلال التام للبنك المركزي، لكنهما لم يتحمّسا لها انطلاقًا من اعتقادهما أن المبادئ الديمقراطية لا تجيز لأي سلطة أن تتصرف في الشأن الاقتصادي من دون أن تكون خاضعة للرقابة والمساءلة من ممثلي الشعب المنتخبين، أي البرلمان. وكان فريدمان معارضًا لاستقلال البنك المركزي؛ استنادًا إلى حجة الديمقراطية، وإلى تخوّفه أيضًا من تشتيت المسؤولية عن السياسات المالية والنقدية، ما يجعل من الصعب المساءلة العامة عنها من جهة، ونظرًا إلى خشيته من وقوع المسؤولين عن البنك المركزي تحت ضغط أطراف لها مصالح خاصة، وخصوصًا مسؤولي البنوك من جهة أخرى. لكن رأي كينز كان أقرب إلى التحفّظ منه إلى الاعتراض على استقلال البنك المركزي؛ إذ رأى أن من الخطأ من منظور الكفاءة والقيم الديمقراطية توسيع فكرة الاستقلال أو التمادي فيها، وتقضي المصلحة العامة التعاون الوثيق - شرط أن يكون على قدم المساواة - بين السلطات المعنية بالقرارات الاقتصادية، وذلك في ضوء الخطوط العامة الأساسية التي تضعها الحكومة. كما انحاز كينز إلى فكرة حصر استقلال البنك المركزي في اختياره وسائل تنفيذ السياسة النقدية التي تحدّد الحكومة أهدافَها، ما يعني أن الاستقلال يتعلق بالوسائل أو الأدوات Instrument Independence، لا بالأهداف Goal Independence[2].

عمومًا، لم تكن البنوك المركزية دائمًا مؤسسات مستقلة في الجزء الأطول من تاريخها، بل كانت علاقتها بالحكومات أقرب إلى التبعية. ولم يكن الغرض الأساسي من إنشائها هو الاستقرار السعري، بمعنى الحفاظ على معدّل تضخم مستقر ومنخفض، لكنه كان تأمينَ مصدرٍ ميسرٍ لتمويل الإنفاق الحكومي عمومًا والإنفاق العسكري خصوصًا[3]. وفي

---

1 للمزيد عن رأي ريكاردو، ينظر:

Dawid Johannes Van Lill, "Balance Sheet Policies: A Primer," *Economic Society of South Africa*, 2017, pp. 80-81, accessed on 15/6/2020, at: https://bit.ly/2UH2YNa

2 التمييز بين الاستقلال بالأهداف والاستقلال بالأدوات وتحبيذ الأخير، يعود إلى الدراسة المعروفة لدى بل وفشر:

Guy Debelle & Stanley Fischer, "How Independent Should a Central Bank Be?" Working Papers in Applied Economic Theory from Federal Reserve Bank of San Francisco, no. 5 (1994), accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2zzc3Ag

للمزيد ينظر:

Jörg Bibow, "A Post Keynesian Perspective on the Rise of Central Bank Independence: A Dubious Success Story in Monetary Economics," Levy Economics Institute, *Working Paper*, no. 625 (October 2010), pp. 10, 21, 27, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3hsTS0g

3 للمزيد عن تطور البنوك المركزية من حيث الأهداف والوظائف والعلاقة بالحكومات، ينظر:

Thammarak Moenjak, *Central Banking: Theory and Practice in Sustaining Monetary and Financial Stability* (Singapore: John Wiley & Sons, 2014), esp. Chapters 3-5; Athanasios Orphanides, "Independent Central Banks and the Interplay between Monetary and Fiscal Policy," *International Journal of Central Banking*, vol. 14, no. 3 (June 2018), p. 449, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/30IR0pY

الحقيقة، لم يكن في العالم، في منتصف ثمانينيات القرن العشرين، غير ثلاثة بنوك مركزية، يُنظر إليها باعتبارها مستقلة: البنك المركزي الأميركي (الاحتياطي الفدرالي) والبنك المركزي الألماني (البوندزبنك) والبنك المركزي السويسري (البنك الأهلي السويسري)[4].

لكن، جرى تضمين التشريعات مبدأ استقلال البنوك المركزية بوتيرة متسارعة في ثمانينيات القرن العشرين وتسعينياته، حتى في بعض الدول المتقدمة، مثل المملكة المتحدة التي لم يُنصّ على استقلال بنكها المركزي (بنك إنكلترا الذي كان خاضعًا لسيطرة وزارة الخزانة) إلّا في أيار/ مايو 1997. واكتسب التحرك نحو استقلال البنوك المركزية زخمًا كبيرًا عقب إبرام اتفاقية ماسترخت المؤسِّسة للاتحاد الأوروبي، التي دخلت حيّز التنفيذ في تشرين الثاني/ نوفمبر 1993؛ إذ اشترطت هذه الاتفاقية استقلال البنوك المركزية للدول الأعضاء واستقلال البنك المركزي الأوروبي. كما ساعد في انتشار فكرة استقلال البنوك المركزية تبنّيها من صندوق النقد الدولي، ومطالبته الدول التي تسعى للاقتراض منه بتطبيقها. أضِف إلى ذلك أن استقلال البنوك المركزية - وما ارتبط بها من جعل الاستقرار السعري هدفًا وحيدًا للسياسة النقدية - صار عنصرًا من عناصر السياسات الاقتصادية النيوليبرالية التي شاعت منذ أواخر سبعينيات القرن العشرين. لكن هذه الحركة المتصاعدة لتقنين استقلال البنوك المركزية لم يترتب عليها التطبيق الكامل للاستقلال، حيث تفاوت مستوى التطبيق في الدول المختلفة مع التفاوت في ظروفها الاقتصادية والسياسية. فالبنوك المركزية في الدول المتقدمة، التي تُصنّف ديمقراطيةً، لا تتمتع بالدرجة نفسها من الاستقلال، بحسب المقياس المركب للاستقلال المتعارف عليه. وكما سنرى لاحقًا، فإن الكثير من حكومات الدول النامية تسعى لبلوغ بعض أغراضها الاقتصادية بالضغط على بنوكها المركزية التي تتمتع بالاستقلال القانوني، ما يَحدّ من استقلالها الفعلي حتى في الدول النامية التي شاع الاعتقاد أن نُظُمَها السياسية ديمقراطية.

على الرغم من التبني الواسع لفكرة استقلال البنك المركزي من الكثير من الدول المتقدمة والنامية، فإن فكرة الاستقلال لا تزال مثارَ جدلٍ في الأدبيات؛ ما استدعى إجراء هذه الدراسة. وسوف ننظر في البداية في مفهوم الاستقلال، وفي الحدود التي ترد على تطبيقه في ضوء علاقة البنك المركزي بالحكومة في سياقات منوعة، وفي ضوء العوامل الحاكمة هذه العلاقة؛ ما يدفعنا إلى النظر في مهمة البنك المركزي في سياق السعي لتحقيق التنمية من ناحية، وفي العلاقة بين استقلال البنك المركزي ونظام الحكم أيضًا من ناحية أخرى. وسوف يلي ذلك تمحيصٌ للسند النظري والسند الإمبيريقي لفكرة استقلال البنك المركزي. ثم ننتقل بعد ذلك إلى دراسة حالة البنك المركزي المصري من حيث استقلاله عن السلطة الحاكمة أو تبعيته لها، من خلال بعض الدراسات التطبيقية، وما فرضه السياق السياسي من فجوة بين التشريعات والممارسة العملية. وتنتهي الدراسة بالدعوة إلى إعادة النظر في حدود استقلال البنك المركزي، وفي مهماته وأهدافه التي يجب أن تسعى السياسة النقدية لتحقيقها من المنظور التنموي.

أولًا: ما المقصود باستقلال البنك المركزي؟

إذا كان البنك المركزي منظمة حكومية، فما المقصود بأن يكون منظمة مستقلة؟ إن المقصود بالبنك المركزي المستقل - كما في حالة الاحتياطي الفدرالي الأميركي مثلًا - هو أن البنك لا يتلقّى أوامر من الرئيس أو من الكونغرس بشأن

4 Bibow, p. 3.

إدارته السياسة النقدية، ولا تحتاج قراراته في هذا الشأن إلى تصديق أي جهة من خارجه. وجوهر استقلال البنك المركزي هو أن يكون بمنأى عن الضغط السياسي قصير الأجل. ولا يحول هذا التعريف دون أن يستمع محافظ البنك المركزي إلى ما قد ينصح به رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو البرلمان، لكنه غير مُلزم بالعمل وفق هذه النصيحة. فالبنك المركزي المستقل هو الذي يحدّد إجراءات السياسة النقدية، وجوهرها التحكم في عرض النقود وفق ما يراه خادمًا لمصلحة الدولة الاقتصادية، وذلك بالأدوات المعروفة لهذه السياسة: سعر الفائدة وسعر الخصم ونسبة الاحتياطي القانوني وعمليات السوق المفتوحة، وما أضيف حديثًا في الدول المتقدمة من أدوات للتيسير الكمي بعد أزمة عام 2008، وما قد يُضاف إليها من أدوات أخرى بفعل رواج النظرية النقدية الحديثة[5].

لكن استقلال البنك المركزي لا يحول دون اتفاقه مع الحكومة على استهداف معدل معيّن للتضخم، أو مدى معين يتحرك هذا المعدل داخله، من دون تقييد البنك بكيفية تحقيق المعدل المتّفق على استهدافه. وفي هذه الحالة، يوصف استقلال البنك المركزي بأنه استقلال بتحديد أدوات تحقيق أهداف السياسة النقدية، أو استقلال تشغيلي Operational Independence، وليس استقلالًا بتحديد أهداف السياسة النقدية. وهذا هو التعريف الأكثر شيوعًا لاستقلال البنك المركزي[6]. ومال حازم الببلاوي إلى هذا التقسيم للمهمات بين الحكومة والبنك المركزي، حيث دافع عن "ضرورة أن يتمتع البنك المركزي بدرجة عالية من الاستقلال في إدارة الشؤون النقدية من الناحية الفنية. وأنه لا يحق لأحد أن يتدخل في هذا العمل"، على أن تضطلع الحكومة بتحديد أهداف السياسة النقدية. واستند في هذا الرأي إلى حجة وجيهة، وهي أن "السياسة النقدية - شأنها شأن كل سياسة - هي في الدرجة الأولى عمل سياسي يخضع للمساءلة السياسية أمام البرلمان، ومن ثمّ فإن الحكومة لا بد أن يكون لها دور في تحديد أهداف السياسة النقدية. فالحكومات مسؤولة أمام البرلمان عن كافة السياسات سواء أكانت مالية أو نقدية أو تجارية. وبالنسبة للسياسة النقدية، فإنه لا يمكن أن تكون الحكومة مسؤولة عن أهداف سياسية لم تحدّدها"[7].

---

5 Karl E. Case, Ray C. Fair & Sharon Oster, *Principles of Economics*, 9th (ed.) (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2009), p. 535; Paul A. Samuelson & William D. Nordhaus, *Economics*, 18th ed. (Boston, MA: McGraw-Hill, 2005), pp. 533-534.

سياسة التيسير الكمي QE= Quantitative Easing هي السياسة النقدية غير التقليدية التي طبقتها بنوك مركزية متعددة في الدول الرأسمالية المتقدمة لمواجهة أزمة عام 2008 وحفز الاقتصاد، وذلك بإحداث خفض شديد في سعر الفائدة إلى ما يقرب من الصفر وشراء السندات المغطاة برهون عقارية، وكذلك شراء سندات وأذونات الحكومة من البنوك لزيادة احتياطياتها لدى البنك المركزي، ومن ثم زيادة عرض النقود في الاقتصاد، ينظر:

Kimberly Amadeo, "Explaining Quantitative Easing," *The Balance*, 3/9/2019, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3d3O0aa

أما النظرية النقدية الحديثة MMT= Modern Monetary Theory فُطرحت كردة فعل لاستنفاد السياسة النقدية التقليدية وغير التقليدية القدرة على مواجهة الركود المزمن. وجوهرها تقوية سياسة المالية العامة عن طريق الاقتراض من البنك المركزي لتمويل عجز الموازنة، وذلك بشراء البنك المركزي السندات الحكومية بما يطبعه من النقود، ولا سيما عندما يبقى معدل التضخم منخفضًا. وكسبت هذه النظرية أنصارًا من المعسكر التقليدي، مثل ستانلي فشر أستاذ الاقتصاد والنائب السابق لرئيس الاحتياطي الفدرالي، كما تبنّاها المرشح الرئاسي الأميركي المستقل بيرني ساندرز. ولا تقدم هذه النظرية، وإن قدّمت مخرجًا قصير الأجل من الركود، حلًا مُستدامًا، للمزيد ينظر:

Ajit Ranade, "The Inexplicable Allure of Modern Monetary Theory," *livemint*, 21/10/2019, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/30EWZMt; " Special Issue: Modern monetary theory and its Critics," *Real World Economics Review*, no. 89 (October 2019), accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2Axb0RG

6 على سبيل المثال: في دراسة عن تطور البنوك المركزية لكابي وغودهارت وشنات، جرى تبني التعريف الإجرائي التالي: استقلال البنك المركزي يعني حقه في تغيير الأدوات التشغيلية الرئيسة (أساسًا سعر الفائدة) من دون التشاور مع الحكومة، أو من دون اعتراض الحكومة على هذا التصرف، ينظر:

Forrest Capie, Charles Goodhart & Norbert Schnadt, "The Development of Central Banking," in: F. Capie et al. (eds.), *The Future of Central Banking: The Tercentenary Symposium of the Bank of England* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3fnMd1e

7 حازم الببلاوي، "عن استقلال البنك المركزي"، **الأهرام**، 2010/7/4.

من الجدير بالملاحظة أن لفظ الاستقلال Independence ليس هو اللفظ الدقيق لوصف المعنى المتقدم ذكره لاستقلال البنك المركزي؛ إذ يدل هذا اللفظ على القطع التام للروابط بين البنك المركزي والحكومة[8]. لذا قد يكون اللفظ الأدقّ هو الاستقلال النسبي أو التسيير الذاتي Autonomy، وهو ما يستخدم بالفعل في قلة قليلة من الدراسات. ذلك أن وضع البنك المركزي "المستقل" أقرب إلى وضع إقليم يتمتع بالحكم الذاتي داخل دولة معيّنة، وتقوم بينه وبين الدولة الأم علاقات محددة، منه إلى وضع الدولة المستقلة عن غيرها من الدول. وهو وضع أشبه بوضع هيئة الإذاعة البريطانية *BBC* التي تملكها الدولة، لكن لا تتحكم الحكومات المنتخبة في إدارتها، بل تسمح لها بحرية الحركة داخل إطار عام بالغ المرونة. لذا يوصف الاحتياطي الفدرالي الأميركي - مثلًا - بأنه كيان "مستقل داخل الحكومة" Independent Within Government، وليس مستقلًا عن الحكومة Independent of Government. والقصد من هذه العبارة أن قرارات الاحتياطي الفدرالي لا تحتاج إلى تصديق من الرئيس الأميركي، أو من أي جهة أخرى في السلطة التنفيذية، كما أشرنا. لكن الاحتياطي الفدرالي يخضع للإشراف العام أو المتابعة من الكونغرس، وعليه أن يعمل في إطار الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية والمالية التي تضعها الحكومة. لذا، وإن كان يعتمد على التمويل الذاتي في نشاطاته، فإنه يقوم بتحويل ما يفيض من إيراداته بعد تغطية مصروفاته إلى وزارة الخزانة الأميركية[9]. غير أنني سأستمر في استعمال عبارة "استقلال البنك المركزي" بالمعنى الضيّق للاستقلال، وذلك باعتبارها صارت الأكثر شيوعًا.

تفيد الخبرات الدولية أن ليس من الممكن التعرف إلى مدى استقلال البنك المركزي بمجرد قراءة قانونه. ذلك أن الاستقلال ليس مجرد كلمة تُضاف إلى نص دستوري أو قانوني. والممارسة هي التي تفصح عن تحقق الاستقلال أو غيابه. وتقلّبت العلاقة بين البنوك المركزية والحكومات عبر الزمن، وتعرّض فيها مدى الاستقلال للاتساع تارةً، وللضيق تارةً أخرى. ومن أهم العوامل الحاكمة لعلاقة البنك المركزي بالحكومة هي الفلسفة الاقتصادية للدولة، ومن ثم درجة تدخل الدولة في إدارة الاقتصاد (فمع التحوّل للسياسات الكينزية والاشتراكية، فقدت فكرة الاستقلال جاذبيتها) ونظام سعر الصرف (يقال إن البنوك المركزية تمتّعت بدرجة معتبرة من الاستقلال عندما كان نظام الذهب مطبّقًا بصفته نظامًا نقديًا دوليًا) وفترات الحروب والأزمات (حيث يتقلّص الاستقلال أو يتلاشى)، وما تتميز به شخصية قيادة البنك المركزي من قوة أو ضعف (ومن ثم قدرة الحكومة على مقاومة الضغط)[10]. ويضاف إلى هذه العوامل طبيعة نظام الحكم؛ إذ لا تسمح النُظم الدكتاتورية للبنك المركزي بالاستقلال حتى إذا كان الدستور والقانون ينصّان عليه.

---

8 لعل الاستناد إلى هذا التعريف المتطرف لاستقلال البنك المركزي هو ما دعا بعض الكتّاب إلى وصف فكرة الاستقلال بالسخافة أو الخرافة، أو باعتبارها فكرةً مستحيلةً، يراجع مثلًا:

Robert P. Murphy, "The Idea that the Fed is 'Independent' is Absurd," *Independent Institute*, 31/8/2018, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2B4eF9C; Peter C. Earle, "The Myth of Fed independence," American Institute for Economic Research, 12/9/2018, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2ABN93j; L. Randall Wray, "Central Bank Independence: Myth and Misunderstanding," Levy Economics Institute of Bard College, *Working, paper*, no. 791 (March 2014), accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/30CuWgR; Christopher A. Hartwell, "On the Impossibility of Central Bank Independence: Four Decades of Time-(and Intellectual) Inconsistency," *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, no. 1 (January 2019), pp. 61-84, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3dZjwHG

ذهب هارتويل (في المرجع الأخير) إلى إنكار استقلال البنك المركزي حتى في ما يتعلق بالأدوات.

9 وصف الاحتياطي الفدرالي بالاستقلال داخل الحكومة مأخوذ عن المنشورات التالية لبنك الاحتياطي الفدرالي لسان فرانسسكو:

Federal Reserve Bank of San Francisco, "Where does the Federal Reserve Get The Money To Fund Its Operations?" *Publications* (May 2006), accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/37sXGtB; Federal Reserve Bank of San Francisco, "Is the Federal Reserve a Privately Owned Corporation?" *Publications* (September 2003), accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3cZ360H;

والعبارة ذاتها وردت في: Wray, p. 7.

10 للمزيد عن العوامل المذكورة، ينظر: Capie et al., pp. 52, 63.

وفرصة استقلال البنك المركزي أكبر في النظم الديمقراطية. وهناك دلائل إحصائية لا بأس بها على أن الدول التي تتمتع بنوكها المركزية بالاستقلال هي الدول التي تُعدّ أكثر ديمقراطية[11]. وسنعود إلى العلاقة بين الديمقراطية واستقلال البنك المركزي في المبحث التالي.

من المهم، عند مناقشة علاقة البنك المركزي بالحكومة، أن نذكر أنّ للبنك وظائفَ متعددةً، إضافة إلى إدارة السياسة النقدية، مثل الوظائف المتعلقة بسعر الصرف والاستقرار المالي وتكوين احتياطيات الدولة من الذهب والنقد الأجنبي وإدارتها ومتابعة المديونية الخارجية للحكومة والهيئات الاقتصادية والخدمية والقطاع العام ومزاولة العمليات المصرفية العائدة للحكومة، وغير ذلك من الوظائف التي تنشأ معها بالضرورة علاقات منوعة بين البنك المركزي والحكومة، وقد يكون للحكومة في بعضها دور مؤثر ولو في بعض الظروف، كما في القضايا المتعلقة بسعر الصرف وتكوين الاحتياطيات الدولية. ومعنى ذلك أنه لا مجال للفصل التام بين هذين الكيانين.

ثانيًا: ضغط الحكومات على البنوك المركزية بين النجاح والفشل

على الرغم من التوافق الكبير على التعريف الضيّق لاستقلال البنك المركزي، فإنه لم يَحُل دون وقوع صدامات بين البنك المركزي الذي يُضفي عليه القانون صفة الاستقلال، ورئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حتى في الدول التي يوصف نظامها السياسي بالديمقراطي. على سبيل المثال، شهدنا في عامي 2018 و2019 الرئيس دونالد ترامب يستخدم عبارات خشنة للتعبير عن اعتراضه على السياسة النقدية للاحتياطي الفدرالي بقيادة جيروم باول Jerome Powell، المعيّن أصلًا بترشيح من ترامب نفسه. وكرر الرئيس خيبة أمله في باول وأسفه على تعيينه، بل والتلويح بإمكان عزله (وهذا بالطبع غير ممكن)، وذلك لأن الاحتياطي الفدرالي رفع سعر الفائدة مرات عدة، بينما كان الرئيس يرغب في خفضه. وهذا الاعتراض العلني الصارخ للرئيس على قرارات الاحتياطي الفدرالي أمر نادر في تاريخه، حيث يتجنّب الرؤساء التعليق على قراراته لما قد يُحدثه ذلك من تدمير للثقة بصدقية الاحتياطي الفدرالي واضطراب في أسواق المال. ولم يحدث طوال تاريخ الاحتياطي الفدرالي (أي منذ عام 1913) عزل لرئيسه. لكن هذا لا يعني عدم ممارسة الإدارة الأميركية الضغط على رئيس الاحتياطي الفدرالي في الخفاء، إلى درجة قد تضطره إلى الاستقالة - كما حدث مثلًا في عهد الرئيس هاري ترومان، حيث دخل الرئيس في صراع مع رئيس الاحتياطي الفدرالي توماس ماك كابي في عام 1951 بشأن أسعار الفائدة التي أراد الرئيس خفضها. وبعدما احتدم الصراع وتعاظم الضغط على ماك كابي، فإنه آثر الاستقالة[12]. ومن الملاحظ أنه بعدما قرر الاحتياطي الفدرالي خفض سعر الفائدة في تموز/ يوليو 2019 بمقدار ربع نقطة مئوية، عاد الرئيس ترامب إلى التعبير عن غضبه من هذا القرار، حيث كان يتوقع خفضًا أكبر. لكن باول لم

11 Hartwell, p. 13.

12 للمزيد بشأن علاقة رئيس الاحتياطي الفدرالي بكل من وزير الخزانة والرئيس والكونغرس، وما شهدته هذه العلاقة من تعاون وتنسيق من ناحية، وتوتر واحتكاك من ناحية أخرى، يراجع ما ورد في آلان غرينسبان الجمهوري النزعة الذي ترأس الاحتياطي الفدرالي مدة 18 عامًا (1987-2006)، عاصر خلالها رؤساء جمهوريين وديمقراطيين، ينظر: آلان غرينسبان، **عصر الاضطراب: مغامرات في عالم جديد**، ترجمة أحمد محمود (أبوظبي: كلمة للترجمة؛ القاهرة: دار الشروق، 2008)، ص 117-118، 149-153، 181، 186، 189، 258.

يعبأ بذلك، ولا بتهديد الرئيس بعزله، وأعلن إصراره على استكمال مدته، واستند في ذلك إلى أن القانون الذي لا يحق للرئيس مخالفته، في صفّه، بمعنى أن ليس لدى الرئيس أي سند قانوني لعزله[13].

من الجدير بالتأمل، مقارنة ما تقدم بشأن الخلاف بين الرئيس الأميركي ورئيس الاحتياطي الفدرالي مع ما مورس على البنك المركزي في دولتين ناميتين من ضغط من جانب رأس النظام السياسي الذي عادة ما يوصف بأنه ديمقراطي: تركيا والهند.

منحت تركيا بنكها المركزي الاستقلال عقب الأزمة الطاحنة التي تعرض لها الاقتصاد التركي في عامي 2000-2001، وأصبح من حقه تحديد سعر الفائدة وفق تقديره الذاتي، وحُظر عليه منح ائتمان للخزانة العامة أو لأي مؤسسات عامة أخرى. لكن في أيلول/ سبتمبر 2018، برز خلاف بين الرئيس رجب طيب أردوغان والبنك المركزي الذي رفع سعر الفائدة بحجة مساندة سعر الصرف، بينما كان الرئيس يدعو إلى خفضه من أجل إنعاش الاقتصاد. وبمرور الوقت، احتدم الخلاف وازداد إلحاح الرئيس على خفض سعر الفائدة، بينما بقي البنك المركزي يعارض هذا التوجّه. وحُسم الخلاف في 6 تموز/ يوليو 2019، بقرار الرئيس عزل محافظ البنك المركزي قبل سنة تقريبًا من إنهاء مدّته[14].

أما في الهند، فمارس رئيس الوزراء، ناريندرا مودي، في أواخر عام 2018 ضغطًا شديدًا لإرغام البنك المركزي على زيادة تمويل الحكومة وإقراضها. وفي تقدير بعض المراقبين أن الغرض من هذا الضغط كان سياسيًا قصيرَ الأجل، وهو تقوية مركز الحزب الحاكم وزيادة فرص نجاحه في الانتخابات المقبلة آنذاك[15]. وأفضى الخلاف بين مودي ورئيس البنك المركزي، أورجيت باتل، إلى عزله وإحلال شاكتيكانتا داس المعروف بأنه أكثر ميلًا إلى مسايرة الحكومة محلّه. وسرعان ما ظهر ميل داس إلى التعاون مع مودي، حيث قرر تحويل 25 مليار دولار (ما يوازي 1 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي للهند) من مخصص الاحتياطيات في ميزانية البنك المركزي إلى مصالح الحكومة في آب/ أغسطس 2019. وأثار هذا القرار قلق بعض المراقبين بشأن استقلالية البنك المركزي وصدقيته، واعتبر أنه ينطوي على انحراف البنك المركزي عن مهمته الرئيسة وهي تحقيق الاستقرار السعري إلى تمويل الحكومة. لكن كان من رأي مراقبين آخرين أنه ليس من المفيد أن يراكم البنك المركزي احتياطيات متضخمة، وأن الأمر المهم هو طريقة استخدام الحكومة الأموال المحوّلة إليها، أي هل تستخدم في تغطية عجز الموازنة، أم في تمويل مشروعات تنموية؟[16]

---

13 للمزيد ينظر:

"Why the Federal Reserve is unbowed by Donald Trump," *The Guardian*, 19/12/2018, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/37zFqyT; Matthew Boesler & Laurence Arnold, "What Trump Can (and Can't) Do to Steer Fed Policy," *Bloomberg*, 12/4/2019, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3cXpgAp

14 Liz Alderman & Prashant S. Rao, "Defying Erdogan, Turkey's Central Bank Raises Interest Rates," *The New York Times*, 13/9/2018, accessed on 14/6/2020, at: https://nyti.ms/2YMYfeb; "Turkey's President removes head of central bank," *The New York Times*, 6/7/2019, accessed on 14/6/2020, at: https://nyti.ms/2Y4vMRX

15 Jayati Ghosh, "Who should Control India's Central Bank?" *Project Syndicate*, 12/11/2018, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/30Gflgj

16 Amy Kazmin, "India's Central Bank Payout to Modi's Government Sparks Warnings," *Financial Times*, 28/8/2019, accessed on 14/6/2020, at: https://on.ft.com/2MV2zCf

عمومًا، فإن البنوك المركزية في الدول النامية، العربية وغير العربية، تتعرّض في الكثير من الأحيان للضغط والتدخلات الحكومية، حتى إذا كانت القوانين تكفل استقلالها بدرجة أو بأخرى[17].

1. استقلال البنك المركزي ومهماته

مهما يكن من أمر التصرف المشار إليه من البنك المركزي الهندي، فإنه أثار قضية مهمة: أيكون من الصواب أن تقتصر مهمة البنك المركزي على تحقيق استقرار الأسعار – التي قد يُضاف إليها استقرار سعر الصرف - أم يجب أن تكون له مهمةٌ إنمائية، أي المساهمة في تمويل المشروعات الإنمائية الكبرى، ومن ثم المساهمة في زيادة الوظائف، ولا سيما في الدول النامية؟ وناقش تقرير الأونكتاد عن التجارة والتنمية لعام UNCTAD/TDR 2019 هذه القضية، وحبّذ قيام البنك المركزي بدور قوي في تمويل التنمية وتعزيز التشغيل، وذلك بتوجيه الاستثمار نحو القطاعات الإنتاجية واستحداث أدوات ائتمان تركّز على الصناعات ذات الأهمية الاستراتيجية وتوفير المزيد من الأموال للبنوك العامة، ولا سيما بنوك التنمية[18]. ومما يجدر تذكّره في هذا المقام أنه أنيطت بقانون الاحتياطي الفدرالي الأميركي مهمتان: الاستقرار السعري والتوظف الكامل. لكن هيمنة الفكر النيوليبرالي اختزلت المهمتين إلى مهمة واحدة، وهي الاستقرار السعري، بحجة أن تحقيق الاستقرار السعري يُهيّئ الظروف الملائمة لزيادة التوظف. وستكون لنا وقفة مع هذه الحجة في المبحث السابع.

من الجدير ملاحظته أيضًا أن توسيع مهمات البنوك المركزية في الدول المتقدمة إبان أزمة عام 2008، وذلك بتطبيقها سياسات التيسير الكمي، انطوت على خروج هذه البنوك عن مسارها التقليدي بممارسة بعض السياسات التي يمكن تأويلها باعتبارها تُدرج ضمن سياسات المالية العامة. كما أنه لو قُدّر للنظرية النقدية الحديثة أن تجد طريقها إلى التطبيق في الدول المتقدمة، فسوف تطرأ تغيرات جديدة على مهمات البنوك المركزية في هذه الدول. وفي هذه التغيرات ما يشير إلى سعي الدول المتقدمة لمواءمة دور البنك المركزي في الحياة الاقتصادية مع حاجاتها المتغيرة. وها هنا درس مهم للدول النامية، ألا وهو أن عليها ألّا تنقاد انقيادًا أعمى وراء الدول المتقدمة، وألّا تنتظر أن يأتيها الإذن من هذه الدول بتغيير مهمات بنوكها المركزية وتغيير علاقتها بالحكومات، أو من المؤسسات المالية الدولية التي تهيمن عليها كبريات هذه الدول. بل عليها أن تراعي في تحديد هذه المهمات ظروفها الخاصة وحاجات تنميتها، من دون التفريط في الضوابط التي تحول دون جموح التضخم، والتي تؤمّن البلاد ضدّ الاضطرابات المالية والاقتصادية. وهذا ما سنفصّل القول فيه في سياق تناول الوضع المؤسسي للبنك المركزي وأهداف السياسة النقدية من المنظور التنموي في المبحث السابع.

---

17 لا يتّسع مجال هذه الدراسة لتناول وضع البنوك المركزية في الدول العربية – غير مصر- وفي الدول النامية الأخرى، ويمكن الاطلاع على بعض الأمثلة في المصادر التالية: عزوز علي، "قياس استقلالية البنك المركزي في ظل الإصلاحات المصرفية الحديثة"، ورقة مقدمة إلى الملتقى الدولي حول إصلاح النظام المصرفي الجزائري في ظل التطورات العالمية الراهنة، جامعة قاصدي مرباح/ ورقلة، 11 و12 آذار/ مارس 2008، شوهد في 2020/6/20، في: https://bit.ly/30CtRFA؛ أحمد فهمي سعيد وبلسم حسين رهيف، "استقلالية البنك المركزي العراقي، مع الإشارة إلى درجة استقلالية البنك المركزي العراقي استنادًا إلى قانونه رقم 56 لسنة 2004"، **مجلة دراسات محاسبية ومالية**، ص 76-91، في: https://rb.gy/qsu5ea؛ ينظر أيضًا مقارنة بين وضع البنك في الدول النامية والدول الصناعية المتقدمة في التقرير الصادر عن بنك التسويات الدولية:

The Central Bank Governance Group, "Issues in the Governance of Central Banks," Bank of International Settlements, *Report* (May 2009), accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2Y2mh5t

18 ينظر عرض هذه القضية في: محمود الخفيف، "اصرفوا نظرًا عن البورصة ومضارباتها ... البنوك العامة والإنمائية هي الحل"، **الشروق**، 2019/10/22؛ وللمزيد ينظر تقرير الأونكتاد:

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Trade and Development Report 2019* (Geneva: UN, 2019), especially Ch. 6, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3e2GdLg

2. استقلال البنوك المركزية والديمقراطية

تطرح المقارنة السابقة بين موقف البنك المركزي في الولايات المتحدة الأميركية والموقف المناظر في تركيا والهند ثلاثة أسئلة بشأن العلاقة بين استقلال البنوك المركزية والديمقراطية. السؤال الأول: ما تفسير أن الفرصة أكبر لاستقلال البنوك المركزية في النظم الديمقراطية منها في النظم الدكتاتورية؟ ثمة تفسيران ممكنان للعلاقة بين الديمقراطية واستقلال البنك المركزي: أولهما أن النظم الديمقراطية تتكرر فيها الانتخابات، ومن ثم قد يكون لدى حكوماتها ميلٌ أكبر إلى التسامح مع معدلات التضخم المرتفعة التي قد تنتج من حفز النمو والتشغيل، وذلك بغرض كسب الشعبية. لذا يجري التحوّط ضد هذا الميل بتفويض السياسة النقدية لبنك مركزي مستقل؛ وثانيهما أن نظم الحكم الديمقراطية تتميز بدرجة عالية من الانفتاح والتعددية والميل إلى تفويض السلطة، ما يجعل لديها قابلية أكبر لتفويض البنك المركزي في إدارة السياسة النقدية[19].

السؤال الثاني: هل تعني تبعية البنك المركزي للحكومة غياب الديمقراطية أو انتهاك نص دستوري أو قانوني بشأن الوضع المؤسسي للبنك المركزي؟ والجواب المستفاد من خبرات الدول المختلفة هو ليس بالضرورة؛ ذلك أن الديمقراطية، في بلاد مثل إنكلترا ودول أوروبية كثيرة، لم تَحُل دون وقوع البنك المركزي فترة طويلة تحت سيطرة وزارة المالية خصوصًا، أو تحت سيطرة الحكومة عمومًا. ولم يكن ذلك انتهاكًا لنص دستوري أو قانوني، إنما كان انعكاسًا لفلسفة اقتصادية معيّنة. وكما أشرنا سابقًا لم يفلت البنك المركزي من السيطرة الحكومية في دولتين ناميتين، يصنّف نظام الحكم فيهما ضمن النظم الديمقراطية. لكن الممارسة في هاتين الحالتين جارت على النص القانوني بشأن استقلال البنك المركزي.

السؤال الثالث: لماذا لم ينجح ضغط الحكومة على البنك المركزي في الولايات المتحدة، بينما نجح في تركيا والهند، على الرغم من أن الدول الثلاث توصف عادةً بأنها ديمقراطية؟ يضعنا هذا السؤال أمام حقيقة مهمة: إن للديمقراطية مستويات أو درجات، حيث إن الدول التي توصف بالديمقراطية ليست بالضرورة متماثلة من حيث توافر مقوّمات الديمقراطية. لذا درجت التقارير الدولية، المتخصصة بالبحث في مدى توافر الديمقراطية في دول العالم، إلى تصنيف الدول بحسب موقعها على المؤشر المختار للديمقراطية. على سبيل المثال: يُدرج التقرير الذي تصدره وحدة معلومات الإيكونومست الدولَ ضمن واحدة من أربع شرائح بحسب القيمة التي تُحرِزها على مؤشر الديمقراطية إلى شريحة أولى تضم الدول ذات الديمقراطية التامة Full Democracies، وشريحة ثانية تضم الدول ذات الديمقراطية المعيبة أو المنقوصة Flawed Democracies، وشريحة ثالثة تضم الدول ذات النظم المختلطة Hybrid Regimes وهي نظم تحتفظ بالشكل الديمقراطي (برلمان - انتخابات ... إلخ)، لكنها تفتقر إلى جوهر الديمقراطية بما تفرضه من قيود وعراقيل على ممارسة الحقوق السياسية والمدنية. أما الشريحة الرابعة، فتضم الدول ذات النظم السلطوية Authoritarian Regimes. وطبقًا لهذا التصنيف، جاءت الولايات المتحدة والهند في الشريحة الثانية، بينما جاءت تركيا في الشريحة الثالثة. وبغض النظر عن تسميات الشرائح ودقة القياس، فإن الأمر الواضح حتى من بعض الشواهد

19 Christopher W. Crowe & Ellen E. Meade, "Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness," International Monetary Fund, *Work paper* (May 2008), p. 7, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2Y5c9sZ

العامة هو أن الولايات المتحدة في مستوى ديمقراطية أعلى من تركيا والهند[20]. لهذا كان من المتعذّر على السلطة التنفيذية إرغام الاحتياطي الفدرالي على اتخاذ قرار معيّن، بينما كان الأمر أيسر في تركيا والهند.

ثالثًا: معايير الاستقلال

استكمالًا لتوضيح مفهوم استقلال البنك المركزي، نذكر في ما يلي أهم المعايير المستخدمة في الحكم على مدى تمتع البنك المركزي بالاستقلال. ووردت بعض هذه المعايير في ما صار يُعتبر ورقة تأسيسية لقياس استقلال البنك المركزي وبيان وجود علاقة عكسية بين الاستقلال ومعدّل التضخم، وهي ورقة أليسينا بشأن "السياسة والدورة الاقتصادية في الديمقراطيات الصناعية"، لاحظ الافتراض الضمني في العنوان أن الديمقراطية من لوازم استقلال البنك المركزي[21]. وتدور هذه المعايير حول أسئلة: من يعيّن القيادة العليا للبنك؟ وهل منصب المحافظ مؤمّن ضد العزل التعسفي؟ وهل للحكومة ممثل أو أكثر في مجلس إدارة البنك؟ وهل هناك قواعد حاكمة لاقتراض الحكومة من البنك؟ وأضافت الدراسات اللاحقة معايير أخرى تتناول أسئلة: من له السلطة النهائية على السياسة النقدية: البنك المركزي وحده أم البنك المركزي والحكومة أم الحكومة وحدها؟ وما نسبة الأعضاء المعيّنين من الحكومة؟ وما طريقة حل ما قد ينشأ من نزاع بين البنك والحكومة بشأن السياسة النقدية؟ وما الوزن النسبي للاستقرار السعري مقارنةً بالأهداف الأخرى التي قد تُناط بالسياسة النقدية؟[22]

إضافة إلى ما تقدّم، يرى بعض الباحثين أنه يمكن أن يكون لدى بعض الشخصيات القيادية، في البنك المركزي أو في الحكومة، دور مهم في الحفاظ على استقلال البنك المركزي أو في التفريط فيه، بغض النظر عما يوضع في التشريعات من نصوص تقضي بالاستقلال. كما أن التراث المؤسسي Institutional Legacy للدولة يمكن أن يلقي بظلّه على العلاقة بين البنك المركزي والحكومة[23].

---

20 The Economist Intelligence Unit (EIU), "Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy," Democracy Index 2018, accessed on 12/7/2020, at: https://rb.gy/ipl51z;

ثمة تقارير أخرى ترصد حالة الديمقراطية في العالم، مثل تقرير بيت الحرية:

Freedom House, "Freedom in the World," accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3e5e2vg;

وتقرير مجموعة العمل التي تبحث في انعدام الاستقرار السياسي، وتصدر مؤشر Polity IV:

"Polity Data Series," Polity IV, accessed on 14/6/2020, at: https://rb.gy/a5go7j;

يقدم هذان التقريران تقسيمًا للدول مغايرًا لتقسيم EIU، وذلك بسبب الاختلاف في نقاط تركيز كل مؤشر، ومن ثم الاختلاف في عدد المؤشرات الفرعية وفي طرائق حسابها، وكذلك الاختلاف في طريقة حساب المؤشر المركب وتقسيم مداه.

21 Alberto Alesina, "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies," *Economic Policy*, vol. 4, no. 8 (April 1989), pp. 57-98; Jeffrey D. Sachs & Felipe B. Larrain, *Macroeconomics in the Global Economy* (New Jersey: Prentice Hall, 1992), pp. 276-278; Alberto Alesina & Lawrence H. Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance," *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 25, no. 2 (May 1993), pp. 151-162.

22 Beju Daniela Georgeta, Ciupac-Ulici Maria-Lenuta & Fat Codruta Maria, "Central Bank Independence and Inflation in EU-28," *Land Forces Academy Review*, vol. 22, no. 4 (88) (2017), p. 257, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2YwLjJb

23 Capie et al, p. 63; Emine Beyza Satoglu, "Central Bank Independence in a Developing Country Context," Master Thesis, the Institute for Social Sciences, Istanbul Bilgi University, Istanbul, 2008, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3fswNsv

في ما يتعلق بالتراث المؤسسي للدولة نذكر، على سبيل المثال، أنه في الكثير من الدول النامية يكره النظام الحاكم أن يقدم الوزراء وغيرهم من القادة استقالاتهم من مناصبهم احتجاجًا على تصرف أو قرار معين من قادة النظام، ويفضل أن يأتي القرار من جانبه في صورة إقالة أو ضمن تغيير وزاري. كما قد يخشى كبار المسؤولين ما يترتب على الإصرار على الاستقالة من عقوبات من الحكومة، مثل المنع من إعادة التعيين في الجامعة أو في أجهزة الحكومة والهيئات والشركات العامة. لذا فإنهم قد يؤثرون انتظار قرار الإقالة في الوقت الذي يراه النظام مناسبًا، وذلك تفاديًا لمثل هذه العقوبات. وعندما يصطدم النظام بعقبة قانونية، مثل حظر العزل التعسفي من المنصب، فإنه قد يضع صاحب المنصب في موقف يجبره على الاستقالة "لأسباب شخصية"، أو قد يتفاهم معه على الاستقالة في مقابل مكافأة ما، مثل التعيين في منصب لا يخلو من أهمية.

من المعتاد تركيب مؤشر مركب يتألف من عدد من المؤشرات الفرعية لقياس استقلال البنك المركزي القانوني De Jure واستقلاله الفعلي De Facto. وتتدخل في تقويم المؤشرات الفرعية وترجيحها بأوزان متساوية أو غير متساوية، اعتبارات، بعضها موضوعي وبعضها الآخر ذاتي. كما يشوب عملية القياس افتراضات وتفسيرات للنصوص القانونية والممارسات العملية تحتمل الجدل. إضافة إلى ذلك، فإن تأثير الحكومة في البنك المركزي لا يكون دائمًا من خلال قنوات شفافة، بل قد يمارس بطرائق خفية أو في لقاءات غير معلنة، أو لا تُعلن نتائجها؛ ما يجعل من الصعب التوصل إلى تقدير دقيق للاستقلال الفعلي للبنك المركزي. وستكون لنا وقفة مع بعض هذه المشكلات عندما ننظر في الدراسات القليلة التي قدّرت مؤشرات لاستقلال البنك المركزي المصري من عدمه في المبحث السادس.

رابعًا: ما مصدر فكرة استقلال البنك المركزي؟

لهذه الفكرة مصدران: أولهما مصدر نظري، ينطلق من المشكلة المعروفة بانعدام الاتساق الزمني Time Inconsistency في مواقف الحكومة أو سياساتها، وثانيهما مصدر تطبيقي، يتمثل في العلاقة العكسية التي أظهرها بعض البحوث الكمية بين استقلال البنك المركزي ومعدل التضخم[24].

1. الاستقلال بصفته حلًا لمشكلة انعدام الاتساق الزمني لسياسة الحكومة

تنشأ مشكلة عدم اتساق المواقف عبر الزمن، عندما يقرّر أحدُ طرفي تعاقدٍ ما الخروج على شروطه بدافع من مصلحته الذاتية، أو عندما يتحوّل صانع القرار عن سياسة سبق له الالتزام بها، إلى سياسة أخرى يعتبرها أكثر فائدة للمجتمع أو بعض فئاته. وفي ما يتعلق بقضية التضخم، قد تُعلِن الحكومة أن هدفها هو خفض معدّل التضخم، لكنها قد تتراجع عن هذا الهدف بعد فترة، وتقدّم عليه هدف خفض البطالة؛ وذلك لدوافع سياسية، مثل كسب المزيد من الشعبية في انتخابات وشيكة. ولمّا كان هناك حاجز يحول دون خفض البطالة عند الوصول إلى ما يُعرف بمعدل البطالة الطبيعي، فإن سعي الحكومة لخفض البطالة، بعد بلوغ هذا الحد، لن يجدي، ولن يترتب عليه سوى ارتفاع معدل التضخم. ومن ثمّ تكون الحكومة قد أخفقت في تحقيق هدف خفض التضخم الذي التزمت به ابتداءً، وهدف خفض البطالة الذي تحوّلت إليه. ولتجنّبها هذا المسلك، وإعلاءً لهدف الوصول إلى معدل منخفض ومستقر للتضخم، تبيّن أن الحل هو تفويض أمر السياسة النقدية إلى بنك مركزي مستقل، باعتباره سيكون بعيدًا عن الدوافع الانتخابية

24 حاولت قلة من الدراسات البحث عن علاقة بين استقلال البنك المركزي والأداء الاقتصادي الكلي، لكنني سأصرف النظر عنها كأساس لفكرة الاستقلال، لقلّتها من ناحية، وعدم توصّلها إلى علاقة واضحة بين الأمرين من ناحية أخرى. من هذه الدراسات:

Alberto Musalem Borrero, "On the Long and Short of Central Bank Independence, Policy Coordination and Economic Performance," International Monetary Fund, *Work Paper*, 1/2/2001, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2MZx0Y1; Sologoub Dimitry, "Issues of Central Bank Independence- The Evidence from Transition Economies," A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in Economics, National University of Kyiv-Mohyla Academy, 2002, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3hmbPgZ; Behrooz Gharleghi, "Central Bank Independence and Economic Growth," DOC: Research institute, 4/3/2019, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2YAkWBT

وضغط الحكومات السياسي، وسيميل إلى إعطاء مكافحة التضخم وزنًا أكبر من الوزن الذي تعطيه الحكومة لهذا الهدف؛ وسيزيد هذا المسلك صدقية السياسة النقدية لدى الشعب[25].

إذا كان هذا هو السند النظري الشائع لاستقلال البنك المركزي، فإن بعض الاقتصاديين يرى أن فكرة انعدام الاتساق الزمني للسياسة الحكومية تُعتبَر سندًا لإلزام البنك المركزي بقاعدة نقدية Monetary Rule، مثل استهداف معدل محدد للتضخم وعدم ترك أمر خفض التضخم لتقديره الذاتي Discretion، ما لا يتطلّب بالضرورة استقلال البنك المركزي[26]. والقصد من إلزام البنك المركزي بقاعدة محددة هو التحوّط ضد انحرافه عن هدف خفض التضخم من جهة، ولتفادي ما قد يصيب توقعات رجال الأعمال من اضطراب، أو فقدانهم الثقة بإعلانات البنك المركزي عن سياساته من جهة أخرى[27].

إضافة إلى هذا النقد للسند النظري لاستقلال البنك المركزي، وُجّه نقدٌ آخر إلى حجة انعدام الاتساق الزمني بدعوى تجاهله التحليل المؤسسي. وفي ذلك يقول هارتويل إن تأسيس مقولة استقلال البنك المركزي على انعدام الاتساق الزمني يغفل حقيقة أن البنك المركزي مؤسسة نقدية تعمل ضمن إطار مؤسسي واسع، وتتداخل بالضرورة مع مؤسسات سياسية (الحكومة) ومؤسسات اقتصادية ومالية محلية (مؤسسات اقتصاد السوق)، إضافة إلى تداخلها مع مؤسسات الاقتصاد الدولي، ولا سيما في حقبة العولمة. لذا، رأى أن استقلال البنك المركزي الحقيقي (أي التام أو المطلق) أمر مستحيل. ومع ذلك، استحسن هارتويل فكرة أن المعيار الحقيقي لاستقلال البنك المركزي - وهو المعيار الذي يحظى بقبول واسع في الوقت الحاضر - هو أن يكون تعيين أعضاء مجلس إدارة البنك بوساطة السياسيين المنتخبين مددًا طويلة، حيث لا تتوافق الدورة الانتخابية مع دورة تغيير محافظي البنك (كما هو مطبق في الولايات المتحدة). وهو ما يتضمن قبوله الاستقلال بالمعنى الضيق[28]. وثمة رفض آخر - من جانب بيبو - لفكرة انعدام الاتساق الزمني باعتباره حجة لاستقلال البنك المركزي، وذلك استنادًا إلى أن الدعم النظري لهذه الحجة إما غائب وإما مغيّب. لكنه أقر بأن الرفض التام لفكرة الاستقلال غير مبرر[29].

---

25 للمزيد ينظر: "Time Inconsistency and Inflation," *The Actuary*, 2019, accessed on 14/6/2020, at: https://rb.gy/k4epa5

من الملاحظ، انزعاج بعض الاقتصاديين من تصرفات الاحتياطي الفدرالي إبان أزمة عام 2008، حيث رأى (بعض الاقتصاديين) فيها توسيعًا غير مبرر لصلاحياته واتّخاذه سياسات أقرب إلى سياسات المالية العامة منها إلى السياسة النقدية، وتجاوزًا لمهمة خفض التضخم. ومع ذلك لم يذهب الاقتصاديون إلى حد المطالبة بحرمانه من الاستقلال، لكنهم اقترحوا قصر مهمته على الاستقرار السعري وإصلاح نظامه عن طريق تشديد الرقابة والحوكمة على تصرفاته، ينظر مثلًا:

Charles I. Plosser, George P. Shultz & John C. Williams, "Panel on Independence, Accountability and Transparency in Central Bank Governance," in: John H. Cochrane & John B. Taylor (eds.), *Central Bank Governance and Oversight Reform* (Washington: Hoover Institution Press, 2016), accessed on 14/6/2020, at: https://hvr.co/3fmbaKA; Ed Balls, James Howat & Anna Stansbury, "Central Bank Independence Revisited: After the Financial Crisis, what Should a Model Central Bank Look Like?" M-RCBG, at Harvard Kennedy School Associate, *Work Paper*, no. 87 (November 2016), accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/37ri6Dx

26 يمكن أن تأخذ القواعد النقدية أشكالًا متعددة، مثل استهداف التضخم أو استهداف سعر الصرف أو استهداف المعروض النقدي، يراجع:
Moenjak, p. 89.

27 Debelle & Fischer, p. 196; Bibow, p. 7;

ينظر أيضًا: Moenjak, pp. 88-89، حيث يُنسَب انعدام الاتساق الزمني إلى البنك المركزي ذاته؛ بمعنى أنه قد يُعلن عن تبنّيه سياسةً لخفض التضخم، لكن بعدما يتراجع التضخم بعض الشيء ولو على حساب بعض الزيادة في البطالة، يعدُل البنك عن هذه السياسة ويتبنى سياسةً لخفض البطالة حتى إذا زادت من معدل التضخم، ما يُبرِز أن حل هذه المشكلة يتمثل في إلزام البنك بقاعدة نقدية أكثر مما يستدعي تمكينه من الاستقلال.

28 Hartwell, pp. 17-18, 32-33.

29 Bibow, p. 3.

2. التضخم واستقلال البنك المركزي

عادة، يواجه البنك المركزي قوى سياسيةً ذات نفوذ ضخم، تضغط عليه من أجل التوسع في عرض النقود وتوفير الائتمان الرخيص لحفز الاقتصاد أو للمساعدة في تمويل عجز الموازنة حتى لو أدّى ذلك إلى ارتفاع معدل التضخم. ورأى كثير من الباحثين أنه ما لم يكن البنك مستقلًا عن السلطة التنفيذية، فإنه قد يجد نفسه في موقف صعب بشأن مواجهة هذا الضغط. لذا حظيت فكرة استقلال البنك المركزي بتأييد واسع، باعتباره يشكل ضمانة ضد التوسع غير المسؤول في عرض النقود، ومن ثم ضدّ ارتفاع معدل التضخم، وخصوصًا بعدما أظهر بعض البحوث علاقة ارتباط عكسي بين الاستقلال والتضخم[30]. غير أن مع انحسار الضغط التضخمي انحسارًا ملحوظًا وتراجع معدّلات التضخم على النطاق العالمي، تبدو مقولة الدفاع عن الاستقلال بحجة مقاومة التضخم وحدها ضعيفة، وتزداد صدقية الرأي القائل إن فكرة استقلال البنك المركزي ظهرت في ثنايا التحوّل إلى الليبرالية الاقتصادية الجديدة، وما ارتبط بهذا التحوّل من انسحاب الحكومة من الشأن الاقتصادي وتزايد الاعتماد على الأسواق[31].

من المهم أن نقف عند نتائج البحوث الكمية للعلاقة بين استقلال البنك المركزي والتضخم. فهذه النتائج لا تقطع دائمًا بوجود علاقة عكسية بين هذين المتغيرين، سواء في عيّنات دول متقدمة أم في عيّنات دول نامية أم في عيّنات تجمع بين هاتين المجموعتين من الدول. بل وجد بعض البحوث علاقةً طرديةً بين الاستقلال والتضخم[32]. وواجهت البحوث التي انتهت إلى وجود علاقة عكسية بين استقلال البنك المركزي والتضخم انتقاداتٍ متعددةً، منها أن مقياس الاستقلال في هذه البحوث اعتمد على النصوص القانونية، أي إنه مقياس للاستقلال القانوني للبنك المركزي لا يُعتدّ بما إذا كانت النصوص القانونية المعزّزة الاستقلال مطبّقةً أو معطّلةً في الواقع. كما أن المتغير المعبّر عن استقلال البنك المركزي هو متغير تقريبي مشوب بالضرورة بأخطاء قياس كبرى تصيب النتائج الإحصائية بالخلل. وعندما يغطي متغير الاستقلال القانوني دولة ما مدة طويلة، فإنه قد يتّسم بالثبات أعوامًا متعددة، نظرًا إلى الوتيرة البطيئة عادةً لتغير التشريع الحاكم لعلاقة البنك المركزي بالحكومة؛ وهذا مصدر آخر للخلل في التقدير الإحصائي. وحتى في الحالات القليلة جدًا التي استخدم فيها مقياس للاستقلال الفعلي استنادًا إلى مسوح لرأي العاملين في البنوك المركزية والاقتصاديين المتخصصين في السياسة النقدية، اعتبر متغير الاستقلال غير مناسب للإدراج في علاقة كمية تغطّي فترة طويلة، لأنه يمتّ بالضرورة للانطباعات عن فترة قصيرة[33].

يتعامل بعض الدراسات مع التضخم باعتباره ليس له من سبب سوى السياسة النقدية، ومن ثم وضع البنك المركزي من حيث الاستقلال أو غيابه، مع أن ثمة عوامل أخرى يمكن أن ترفع معدل التضخم، مثل ارتفاع التكاليف Cost Push Inflation نتيجة الارتفاع في الأجور، أو في أسعار الواردات، أو زيادة الضرائب غير المباشرة مثلًا، أو زيادة الطلب الكلي عن العرض الكلي Demand Pull Inflation نتيجة زيادة تحويلات العاملين في الخارج أو خفض

30 ينظر على سبيل المثال الدراسة التالية التي تؤكد العلاقة العكسية بين التضخم واستقلال البنك المركزي في عينة اشتملت على 96 دولة من الدول المتقدمة والصاعدة والنامية، وذلك باستخدام مؤشر الاستقلال الذي صاغه كوكيرمان وويب ونيابتي في عام 1992: Crowe & Meade.

31 Bibow, pp. 7, 27; Ha-Joon Chang & Ilene Grabel, *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual* (London/ New York: Zed Books, 2004), pp. 180-182.

32 ينظر مسح لطائفة من هذه الدراسات يُظهر التنوّع الكبير في النتائج في: Beju et al., pp. 257-260.

33 Thomas F. Cargill, "The Myth of Central Bank Independence," Mercatus Center at George Mason University, *Mercatus Working Paper* (October 2016), pp. 15-18, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2C0EmZ6

الضرائب المباشرة مثلًا. كما يتأثر التضخم بمدى ما تتمتع به الأسواق من حرية، وبنظام سعر الصرف ووجود معدل محدد مستهدف للتضخم من عدمه. إضافة إلى ذلك، قد تكون العلاقة المشاهدة بين استقلال البنك المركزي والتضخم مجرد علاقة ارتباط ليس وراءها بالضرورة علاقة سببية، كما قد يكون هنالك سبب مشترك يدفع في اتجاه الاستقلال والتضخم الأقل[34]. ورأى بعض الباحثين أن الوضع المؤسسي للبنك المركزي والتضخم يتحددان ولو جزئيًا بالقوى السياسية ذات التأثير في الحكومة[35]. وأخيرًا قد لا يكون من الصواب استخدام مقياس واحد لاستقلال البنك المركزي في الدول كلها، ولا تجميع الكثير من العوامل في مقياس مركب للاستقلال، حيث إن دور بعض العوامل قد يكون أكثر حاكمية من غيرها في تحديد طبيعة علاقة الاستقلال بالتضخم في دول دون غيرها[36].

مهما يكن من أمر، فإن استقلال البنك المركزي بمعناه الضيق، الذي لا يستبعد التعاون مع الحكومة، صار محلَّ قبول عام، سواء ممن يقبلون السند النظري أو السند التطبيقي، أم ممن يكتفون، مثلي، بفكرة النأي بالبنك المركزي عن أن يكون مطيّة للحكومة، تُسخّرها لأغراض كسب الشعبية. لكن الخلاف قد يظهر بشأن: (أ) ما إذا كان استقلال البنك المركزي هذا يستلزم بالضرورة قصر هدف السياسة النقدية التي يديرها البنك على الاستقرار السعري، أم أنه يمكن أن يتّسع ليشمل أهدافًا، مثل النمو الاقتصادي والتوظف؛ (ب) المدى الذي يمكن الحفاظ على معدل التضخم داخله من دون الإضرار بالتنمية. وسنعود إلى هذه المسائل الخلافية وارتباطها بنوعية السياسات الاقتصادية المناسبة لدفع عجلة التنمية في مصر في المبحث السابع.

خامسًا: انتقال الدعوة إلى استقلال البنك المركزي إلى مصر

وفدت الدعوة إلى استقلال البنك المركزي إلى مصر وغيرها من الدول النامية - شأنها شأن الكثير من الأفكار الاقتصادية - بعد أن راجت رواجًا كبيرًا في الدول المتقدمة، وذلك بدافع الميل الشائع لدى الدول النامية إلى محاكاة الدول المتقدمة في الكثير من الأمور والمرتبط بعلاقات التبعية الاقتصادية والسياسية والثقافية. فالتابع مولع بتقليد المتبوع، أو كما قال ابن خلدون في **المقدمة**، المغلوب مولع أبدًا بالاقتداء بالغالب في شعاره وزيّه ونِحلته وسائر أحواله وعوائده. كما ساعد في تسويق فكرة الاستقلال، تحوّل مصر وغيرها من الدول النامية إلى السياسات الاقتصادية النيوليبرالية المعروفة بتوافق واشنطن Washington Consensus، ولا سيما عن طريق ارتباطها ببرامج التثبيت الاقتصادي والتكيّف الهيكلي مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؛ إذ صار استقلال البنك المركزي وحصر مهمته الأساسية في تحقيق الاستقرار السعري أحد البنود الرئيسة في اتفاقات الصندوق مع الدول النامية.

بعدما كانت فكرة استقلال البنك المركزي غائبة في دستور 1971، بدأت في الظهور عقب تبنّي السلطة السياسية سياسة الانفتاح، وذلك بمقتضى القانون 120 لعام 1975 بشأن البنك المركزي والجهاز المصرفي، حيث تضمّن ذلك القانون نصًا مفاده أن "البنك المركزي المصري شخصية اعتبارية عامة مستقلة". وبالطبع، لم يترتب على إصدار هذا

34 ينظر: Debelle & Fischer, p. 196.، حيث يعزو الباحثان العلاقة المشاهدة إحصائيًا إلى وجود ثقافة وطنية مضادة للتضخم وداعمة لاستقلال البنك المركزي. كما تشير الدراسة إلى أن الدول التي لا تكترث للتضخم عادةً ما تكون بنوكها المركزية أقل استقلالًا.

35 Hartwell, p. 12.

36 ينظر:

Pierre. L. Siklos, "No Single Definition of Central Bank Independence is Right for all Countries," 'Paolo Baffi' Centre on Central Banking and Financial Regulation, *Research Paper*, no. 2008-02, 4/3/2008, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3e2fIW1

القانون تمتّع البنك المركزي بالاستقلال الفعلي. فللنص على استقلاله نظائر كثيرة في ما يتعلق بعدد كبير من الهيئات العامة التي توصف بأنها مستقلة، لكنها لا تتمتع باستقلال حقيقي وتخضع في العادة للوزير المختص، وربما لجهات أخرى أيضًا في ما يخص بعض القرارات ذات الأهمية. ومن الغريب أن صفة الاستقلال لم تظهر في القانون المُطبّق حاليًا، وهو القانون 88 لعام 2003 في شأن البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الذي وُضع في سياق تطبيق مصر سياسات توافق واشنطن النيوليبرالية. واكتُفي بالنص في المادة (1) من ذلك القانون، على أن "البنك المركزي شخص اعتباري عام". لكن صفة الاستقلال عادت إلى الظهور في دستور 2014، حيث قررت المادة (215) منه في شأن "الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية"، تمتّع هذه الهيئات والأجهزة بالاستقلال الفني والمالي والإداري. وأدرج هذا الدستور البنك المركزي ضمن الأجهزة الرقابية، وحدّد اختصاصاته في المادة (220)[37].

من الواضح أن فكرة الاستقلال سعت للظهور مجددًا بعد توقيع اتفاق تشرين الثاني/ نوفمبر 2016 مع صندوق النقد الدولي؛ إذ تواترت التصريحات بشأن إعداد مشروع قانون جديد للبنك المركزي منذ عام 2017، وسُرّبت مسوّدات للمشروع أو لأهم ملامحه في عامي 2017 و2018. وأخيرًا اعتمد مجلس الوزراء مشروع قانون جديد للبنك المركزي والجهاز المصرفي (لاحقًا: المشروع الجديد) في 2 تشرين الأول/ أكتوبر 2019، وأحاله إلى مجلس النواب في الأسبوع الأول من كانون الثاني/ يناير 2020[38]. وكان تقرير المتابعة الرابعة للاتفاق مع صندوق النقد الدولي الصادر في نيسان/ أبريل 2019 قد تحدث عن مشروع القانون المرتقب، مشيرًا إلى إعداده بمعونة فنية من الصندوق، وإلى توخّي المشروع تقويةَ الاستقلال المؤسسي والتشغيلي للبنك[39]. وطبقًا للمادة (2) من المشروع الجديد، فإن "البنك المركزي جهاز رقابي مستقل له شخصية اعتبارية عامة، يتبع رئيس الجمهورية، ويتمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري".

سادسًا: البنك المركزي المصري: استقلال أم تبعية؟

أبدأ هذا المبحث بإشارة وجيزة إلى أربع دراسات من الدراسات التطبيقية القليلة التي بحثت مسألة استقلال البنك المركزي المصري بعد صدور القانون 88 لعام 2003. الأولى تعود إلى عام 2005، وهي دراسة عزّت ملوك قناوي عن "استقلالية البنك المركزي المصري وطبيعة التفاعل بين السياسة النقدية والمالية"، التي اعتمدت على فحص نصوص القانون 88 لعام 2003، وجاءت نتائجها ملتبسةً، حيث رأت في القانون ما يعزّز استقلال البنك المركزي، ومع ذلك قدّمت مقترحات متعدّدة ذات طبيعة جوهرية لزيادة دور البنك المركزي في السياسة النقدية، منها "تحديد العلاقة بين تبعية السياسة النقدية للسياسة المالية" و"تحديد العلاقة بوضوح بين البنك المركزي والحكومة في كيفية اتخاذ القرار النقدي"[40]. والدراسة الثانية نشرت في عام 2016، وهي مستلّة من أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه للباحثة

37 ينظر: **دستور جمهورية مصر العربية 2014**، موقع الهيئة العامة للاستعلامات: https://bit.ly/2B7VFHr

38 ينظر أهم ملامح مشروع القانون الجديد: "'الفجر' تنشر مسوّدة مشروع قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي"، **الفجر**، 2019/10/2، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/3d2XqD0؛ وينظر النص الكامل لمشروع القانون في: "'المال' تنشر النص الكامل لتعديلات قواعد القيد والشطب بالبورصة المصرية"، **المال** (جريدة مصرية اقتصادية يومية)، العدد 8 (كانون الثاني/ يناير 2020)، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/3hrbpGc

39 International Monetary Fund, Middle East and Central Asia Dept, *Arab Republic of Egypt: Fourth Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*, IMF Staff Country Report, no. 19/ 98, 6/4/2019, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3d8xSEF

40 ينظر: عزت ملوك قناوي، "استقلالية البنك المركزي المصري وطبيعة التفاعل بين السياسة النقدية والمالية"، ورقة مقدمة إلى المؤتمر العلمي السنوي الرابع والعشرين للاقتصاديين المصريين، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، 2005.

العراقية سوسن الجبوري حول "العلاقة بين استقلالية البنك المركزي وسعر الصرف في مصر - دراسة قياسية". وبمحاولة الكشف عن درجة الاستقلال المتضمنة في القانون 88 لعام 2003، وفق المؤشر المركب من ثمانية مؤشرات فرعية والمقتبس من دراسة فيتوريو غريلي وآخرين المنشورة في عام 1991، استنتجت الدراسة أن البنك المركزي المصري يتمتع "بدرجة استقلالية ضعيفة جدًا"[41]. ولا تخلو الأطروحة من تفسيرات تعوزها الدقة للنصوص القانونية، مثل القول إن تعيين رئيس الجمهورية للمحافظ يدل على عدم الاستقلالية، بينما لو كانت موافقة البرلمان مطلوبة لكان ذلك دليلًا على الاستقلالية، وهذا ما يتجاهل احتمال هندسة الحكومة للانتخابات البرلمانية بما يضمن الإتيان ببرلمان يلبّي كل ما تريد الحكومة تمريره من تشريعات وقرارات تعيين للقادة.

أما الدراسة الثالثة، فدراسة إبراهيم عوض "نحو قياس الضغط السياسي على البنوك المركزية: حالة البنك المركزي المصري" التي استهدفت اختبار ما إذا كان الاستقلال القانوني الممنوح للبنك المركزي وفق القانون 88 لعام 2003 استقلالًا فعليًا. وعرّفت الدراسة حالة الاستقلال الفعلي بأنها تلك الحالة التي يستطيع البنك المركزي فيها أن يحقق هدفه بشأن المعروض النقدي عندما يستجيب لطلب الحكومة وتزويدها بالمزيد من القروض (وهذا هو الضغط السياسي)، وذلك من دون أن يضطر البنك إلى إنقاص الائتمان المتاح للقطاع الخاص. وبقياس ما يعرف بدالّة استجابة السياسة النقدية Monetary Policy Reaction Function استنتجت الدراسة أن الاستقلال الممنوح قانونًا للبنك المركزي بعد عام 2003 لم يُصطَحَب باستقلال فعلي[42].

أخيرًا نأتي إلى الدراسة الرابعة، وهي أحدث الدراسات في موضوع استقلال البنك المركزي المصري، وتتمثل في أطروحة الدكتوراه التي قدّمتها هبة الله إمام إلى جامعة القاهرة في عام 2018[43]، والتي سعت للكشف عن مدى الاستقلال القانوني والفعلي للبنك المركزي خلال الفترة 1993-2017، مع تقسيمها ثلاث فترات جزئية: 1993-2003 و2004-2010 و2011-2017. وقدّرت الدراسة مؤشرًا مركبًا يتألف من عدد كبير من المؤشرات الفرعية لكل من الاستقلال القانوني والاستقلال الفعلي. وفي ما يتعلق بالفترة محل اهتمامنا، وهي الفترة التالية لصدور القانون 88 لعام 2003، أظهرت الدراسة أن الاستقلال القانوني شهد بعض التحسن بين عامي 2004 و2010، وأن التحسّن استمر خلال الفترة 2011-2017، وإن بوتيرة بطيئة. لذا بقي الاستقلال القانوني عند مستوى متوسط/ معتدل. وتوصّلت الدراسة إلى نتيجة مماثلة في ما يتعلق بالاستقلال الفعلي، وإن كان مستوى الاستقلال الفعلي أعلى قليلًا من مستوى الاستقلال القانوني. وفي تقديري أن التقديرات الكمية لمؤشرات الاستقلال بنوعَيه مالت إلى تضخيم درجة الاستقلال. وهذا التضخيم ناتج من بعض الافتراضات والتفسيرات المثيرة للجدل، مثل اعتبار أن أفضل وضع لمصلحة استقلال البنك المركزي هو عندما يكون هدفه الوحيد أو الأساسي الاستقرار السعري، وذلك على الرغم من إدراك الباحثة أن هذا المؤشر لا يُفصح عن

41 ينظر: عبد الحسين الغالبي وسوسن الجبوري، "العلاقة بين استقلالية البنك المركزي وسعر الصرف في مصر: دراسة قياسية"، **مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية**، المجلد 18، العدد 2 (2016)؛ للمزيد حول المؤشر المستخدم في هذه الدراسة، ينظر:
Vittorio Grilli, Donato Masciandaro & Guido Tabellini, "Political and Monetary Institutions, and Public Financial Policies in the Industrial Countries," *Economic Policy*, vol. 6, no. 13 (October 1991), pp. 341-392.

42 Ibrahim L. Awad, "Towards Measurement of Political Pressure on Central Banks: The Case of the Central Bank of Egypt," *Prague Economic Papers*, vol. 3 (2008), pp. 254-275, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2zuaFia

43 H. T. Emam, "Assessing the Independence of the Central Bank of Egypt: An Empirical Analysis," PhD. Dissertation, the Faculty of Economics and Political Science, Cairo University, 2018.

درجة استقلال البنك عن الحكومة[44]، ومثل اعتبار الاستقلال أكبر عندما لا يكون هناك إمكان لإعادة تعيين المحافظ بعد انتهاء مدّته[45]، ومثل اعتبار الاستقلال في أعلى مستوى عندما يحظر على البنك إقراض الحكومة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة[46]، ومثل ترجيح أن تغيير محافظي البنك لم يكن لأسباب سياسية باستثناء الإقالة أو الاستقالة الجبرية لمحمود أبو العيون في تشرين الثاني/ نوفمبر 2003. وكذلك رفع قيمة المؤشر الفرعي الخاص بمن يعيّن المحافظ في مؤشر الاستقلال الفعلي بعد عام 2011 في ضوء ما نصّ عليه دستور 2014 من إضافة موافقة البرلمان على التعيين، من دون مراعاة أن يكون احتمال اعتراض البرلمان على من يرغب الرئيس في تعيينه محافظًا يقرب من الصفر، بالنظر إلى الطريقة التي تكوّن فيها هذا البرلمان، هذا من ناحية؛ ومن ناحية أخرى ربما كان بعض مؤشرات هيمنة الحكومة على البنك تستحق وزنًا أكبر على نحو صريح. ومن أهم أمثلة هذه المؤشرات مؤشر التمويل الذي حصلت عليه الحكومة من البنك، والذي تجاوز كثيرًا النسبة المقررة قانونًا، وهي 10 في المئة من متوسط إيرادات الحكومة لثلاثة أعوام سابقة[47].

المستفاد من هذه الدراسات الأربع بعامة هو ضعف درجة استقلال البنك المركزي من الناحيتين القانونية والفعلية. وإضافةً إلى هذه الدراسات، تجدر الإشارة إلى مقالة نُشرت في عام 2015 عن استقلال البنك المركزي للباحث الاقتصادي عبد الفتاح الجبالي الذي شدّد فيها على أهمية "تدعيم سلطات البنك المركزي وضمان استقلاليته عن السلطات الأخرى في الدولة"؛ ما يعني أن ثمة نقصًا في استقلال البنك المركزي. غير أنه أكد أيضًا أهمية دعم سلطات البنك وضمان استقلاليته "في إطار من التنسيق مع الحكومة"، باعتبار أن هذا هو ما استهدف القانون 88 لعام 2003 تحقيقه بإنشاء المجلس التنسيقي. وفيما يبدو أن هذا المجلس لم ينهض بالمهمة التنسيقية التي يشير إليها اسمه؛ ما دعا الكاتب إلى أن يطلب (بعد عشرة أعوام من صدور قرار تشكيل المجلس) "سرعة تفعيل المجلس التنسيقي وإعادة النظر في تشكيلاته الحالية"[48].

على الرغم من أن النصوص القانونية وحدها لا تكفي للاستدلال على مدى استقلال البنك المركزي، فإن هذا لا يعني أن فحص هذه النصوص القانونية غير ذي فائدة؛ ذلك أن فحصها والتدقيق في مدى اتساق بعضها مع بعض قد يساعد في الكشف عن حقيقة التوجّه إلى الاستقلال من عدمه. فالقانون 120 لعام 1975 (والمعدل في عام 1984، ثم في عام 1992) نص في المادة (1) على استقلال البنك المركزي، لكنه جعل الحكومة حاضرة بقوة في مجلس إدارة البنك من خلال اشتراك ممثلين لوزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية ووزارة المالية ووزارة التخطيط، وذلك في المادة (6). أما القانون 88 لعام 2003 الذي لم يصف البنك بالاستقلال، فكان تمثيل الحكومة في مجلس إدارة البنك قويًا: فثمة تمثيل مباشر عن طريق ممثل لوزير المالية، وثمة تمثيل غير مباشر عن طريق الأعضاء الأربعة من ذوي الخبرة الذين

44 Ibid., p. 60.

45 Ibid., p. 61.

46 Ibid., p. 62.

47 بلغت نسبة التمويل المباشر 14 في المئة، ونسبة التمويل غير المباشر 130 في المئة خلال الفترة بين عامي 2004-2010، مع ارتفاع النسبتين إلى 50 في المئة و73 في المئة على التوالي في الأعوام بين 2011 و2016. وعلى الرغم من اتجاه نسبة التمويل المباشر إلى الانخفاض عقب توقيع الاتفاق مع صندوق النقد الدولي في تشرين الثاني/ نوفمبر 2016، فإن زيادة ضخمة طرأت على نسبة التمويل غير المباشر، حيث بلغت 150 في المئة في حزيران/ يونيو 2017، ينظر: Ibid., pp. 131, 139.

48 ينظر: عبد الفتاح الجبالي، "استقلالية البنك المركزي"، **الأهرام**، 2015/9/23.

"يختارهم" رئيس الجمهورية بحسب المادة (12) من ذلك القانون. وإضافة إلى التمثيل المباشر وغير المباشر للحكومة في مجلس إدارة البنك، استحدث القانون المجلس التنسيقي الذي يفترض أن يجتمع كل ثلاثة أشهر على الأقل برئاسة رئيس الوزراء، وجعل من أعضائه بحكم مناصبهم - إلى جانب المحافظ ونائبيه - ثلاثة ممثلين آخرين للحكومة، وهم وزراء المالية والاستثمار والتخطيط. واستُبعد وزير التخطيط من تشكيل المجلس التنسيقي بمقتضى القرار الجمهوري 431 لعام 2015، وحلّ محلّه وزير التجارة والصناعة. وهذا الاستبعاد غير مفهوم في بلد يفترض أنه يسير وفق منهج التخطيط، وبالنظر إلى أن السياسات النقدية هي واحدة من السياسات المهمة اللازمة لتنفيذ ما يوضع من خطط قومية.

أنيط بالمجلس التنسيقي تحديد أهداف السياسة النقدية بما يحقق الاستقرار في الأسعار وسلامة النظام المصرفي، في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة[49]. وطبقًا لتعريف البنك المركزي للسياسة النقدية، فإن هدفها هو استقرار الأسعار، من خلال العمل على تحقيق معدلات منخفضة للتضخم[50]. لذا، لا يكشف نص أن مهمة المجلس التنسيقي هي تحديد أهداف السياسة النقدية، عن حقيقة مهمة هذا المجلس، ولا عن "وظيفته التنسيقية"، ولا سيما أنه يضم في عضويته وزراء مسؤولين عن أركان أساسية للسياسة الاقتصادية. ولعل في النص الوارد في قرار تشكيل المجلس التنسيقي الذي أناط برئيس الوزراء "تحديد الموضوعات التي تعرض على المجلس" ما يومئ إلى أن مهمة المجلس تتجاوز تحديد أهداف السياسة النقدية. وأعاد مشروع القانون الجديد صياغة اختصاص المجلس التنسيقي بصورة أوضح، وهي "وضع آلية التنسيق بين السياسة النقدية للبنك المركزي والسياسة المالية للحكومة". ولم يذكر المشروع الجديد على وجه التحديد من يرأس هذا المجلس ومن هم أعضاؤه، واكتفى بالنص في المادة (48) بأن المجلس يضم في عضويته ممثلين عن الحكومة والبنك المركزي وغيرهم من ذوي الخبرة. وبذلك يصبح تشكيل المجلس مرهونًا بما يراه رئيس الجمهورية المنوط به إصدار قرار التشكيل. كما استحدث المشروع بمقتضى المادة (49) كيانًا إضافيًا وهو "لجنة الاستقرار المالي"، وعهد برئاستها إلى رئيس الوزراء وجعل من أعضائها المحافظ ووزير المالية ورئيس الهيئة العامة للرقابة المالية. ومما يجدر ذكره في هذا المقام، أن ثمة كيانًا آخر يتصل بإحدى مهمات البنك المركزي، وهي مهمة إنشاء نظم وخدمات الدفع وإدارتها، ألا وهو المجلس القومي للمدفوعات الذي أُسّس في عام 2017 بهدف خفض استخدام أوراق النقد ودعم استخدام وسائل الدفع الإلكترونية وتحفيزها؛ تعزيزًا للشمول المالي. ويتولّى رئاسة هذا المجلس رئيس الجمهورية، ويضم 16 عضوًا، من أبرزهم رئيس مجلس الوزراء والمحافظ ووزراء الدفاع والإنتاج الحربي والداخلية والتخطيط والمالية والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والعدل ورئيس جهاز المخابرات العامة ورئيس هيئة الرقابة الإدارية. ولا شك في أن تمثيل الحكومة على هذا المستوى العالي في المجلس التنسيقي وفي لجنة الاستقرار المالي والمجلس القومي للمدفوعات، إضافة إلى تمثيلها في مجلس إدارة البنك المركزي طبقًا للقانون الحالي، ينطوي على سيطرة ملحوظة للحكومة على البنك المركزي وعلى السياسة النقدية.

49 ينظر: قرار تشكيل المجلس التنسيقي واختصاصه في قرار رئيس الجمهورية رقم 17 لعام 2005، **الجريدة الرسمية**، العدد 3 (24 كانون الثاني/ يناير 2005).

50 "تعريف السياسة النقدية"، البنك المركزي المصري، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/3fumkNz؛ https://rb.gy/lb9jn8؛ "أهداف وهيكل السياسة النقدية"، البنك المركزي المصري، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/3hwcJaw

حقيق بالتنويه هنا أن التنسيق بين السياستين النقدية والمالية لا يستلزم بالضرورة عضوية ممثل وزارة المالية أو غيرها في مجلس إدارة البنك المركزي، وإلّا كان من الضروري أيضًا وجود ممثل للبنك المركزي في المستوى القيادي لوزارة المالية. ويبدو أن هذا ما انتهى إليه المشروع الجديد، حيث لم يتضمن تشكيل مجلس إدارة البنك المركزي وفق المادة (20) ممثلًا للحكومة، واقتصر التشكيل على المحافظ ونائبيه ورئيس الهيئة العامة للرقابة المالية وسبعة أعضاء غير تنفيذيين من ذوي الخبرة. عمومًا، يمكن أن يجري التنسيق من خلال مشاورات لجان مشتركة من ممثلين للبنك المركزي ووزارة المالية، قد تجتمع دوريًا أو بحسب الحاجة، إضافة إلى التنسيق في المسائل الجوهرية من خلال المجلس التنسيقي ولجنة الاستقرار المالي، واللجنة التي نصّت المادة (51) من المشروع الجديد على تشكيلها برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظ ووزير المالية وممثلين عن البنك المركزي ووزارة المالية، بغرض التشاور ودراسة العلاقات البينية بين البنك ووزارة المالية وفض التشابكات المالية بينهما.

كما أُشير في ما سبق، تتوقف استقلالية البنك المركزي على أمور عدة، من بينها مدة أعضاء مجلس الإدارة ورئيس المجلس وإمكان عزله من منصبه. مثلًا في حالة مجلس إدارة الاحتياطي الفدرالي (7 أعضاء)، يُعيّن عضو مجلس الإدارة بترشيح من الرئيس الأميركي وموافقة الكونغرس مدة 14 عامًا غير قابلة للتجديد. وهي مدة طويلة يمكن أن يتغير خلالها رئيس الجمهورية والكونغرس مرة أو أكثر. والقصد منها أن تشكل ضمانة لجعل المجلس بمنأى عن التأثير السياسي للإدارة والكونغرس[51]. ويعيّن رئيس المجلس من بين أعضائه بترشيح من الرئيس الأميركي وموافقة الكونغرس مدة أربعة أعوام قابلة للتجديد. ولا يجوز عزل رئيس المجلس من منصبه إلّا لسبب لا يتعلق بالاختلاف معه على السياسة النقدية، إنما يتعلق بأمور أخرى، مثل التقصير أو الفساد أو العجز. ولا يشارك في عضوية المجلس وزراء حاليون أو سابقون أو ممثلون للحكومة، فالأعضاء الحاليون هم أشخاص من ذوي الخبرة بالشؤون المالية والمصرفية، وسبق لبعضهم العمل في وزارة الخزانة، أو تولّي رئاسة شركات زراعية وصناعية وتجارية، وبعضهم من أساتذة الجامعات[52]. ومن المرجح أن تشكيل المجلس على هذا النحو يعزّز استقلاله عن الحكومة. وكما يرى بعض الاقتصاديين، تزيد معرفة الناس بأن الذين يديرون الاحتياطي الفدرالي ليسوا من أهل السياسة، ثقتهم باستقرار قيمة العملة[53].

قارن هذا الوضع بوضع البنك المركزي المصري. كانت المادة (6) من القانون 120 لعام 1975 تنص على تعيين المحافظ بقرار من رئيس الجمهورية مدة أربعة أعوام، قابلة للتجديد (من دون حد أقصى). ولم تتطلب هذه المادة مصادقة البرلمان على التعيين. كما نصت على تعيين أعضاء مجلس إدارة البنك بقرار من رئيس الوزراء بعد أخذ رأي وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية والمحافظ. ونصّت هذه المادة أيضًا على أمر مهم، وهو عدم جواز عزل المحافظ من منصبه خلال مدة تعيينه الأصلية أو المجددة. وبقيت هذه الحصانة قائمة على الرغم مما طرأ على القانون من تعديلات في عامي 1984 و1992. لكنها اختفت في القانون 88 لعام 2003. لذا تعرّض منصب المحافظ للتغيير مرات عدة بعد إسقاط هذه الحصانة، ما يعكس التأثير الطاغي لرئيس الجمهورية والحكومة في البنك؛ إذ عُزل أو أُجبر على الاستقالة محمود أبو العيون في 30 تشرين الثاني/ نوفمبر 2003 بعد قضاء نصف مدته القانونية، وعُيّن بدلًا منه

51 Dean Karlan & Jonathan Morduch, *Economics*, 2nd (ed.) (New York: McGraw- Hill, 2017), p. 844.

52 ينظر بشأن تشكيل مجلس الاحتياطي الفدرالي:

"Structure of the Federal Reserve System," Board of Governors of the Federal Reserve System, 3/6/2020, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3e43XhX

53 Karlan & Morduch, p. 844.

فاروق العقدة الذي أُثيرت بشأنه شبهة تضارب المصالح. وهناك من عزا هذا التغيير إلى وجود خلافات بشأن سعر الصرف بين أبو العيون ورئيس الوزراء حينذاك عاطف عبيد، بينما عزاه بعض آخر إلى تدخل جمال مبارك الذي قيل إن بينه وبين العقدة مصالح مشتركة. واستمر العقدة في منصبه حتى 31 كانون الثاني/ يناير 2013، أي مدة عشرة أعوام، حدث خلالها عزل الرئيس محمد حسني مبارك عام 2011 وتولّي المجلس العسكري إدارة شؤون البلاد، ثم تولّى محمد مرسي رئاسة الجمهورية (2012-2013). وهكذا ترك العقدة منصب المحافظ قبل استكمال مدته الثالثة، ربما بالإقالة، وربما بالاستقالة، وعُيّن بدلًا منه هشام رامز في 3 شباط/ فبراير 2013 الذي ترك منصب المحافظ قبل استكمال مدته في 27 تشرين الثاني/ نوفمبر 2015، بعد فترة قصيرة في عهد مرسي، وبعد نحو عامين ونصف العام من إقصاء مرسي في 3 تموز/ يوليو 2013. وتولّى طارق عامر منصب المحافظ مدة كان يجب أن تنتهي في 27 تشرين الثاني/ نوفمبر 2019[54]، لكن تقرر استمرار شغله هذا المنصب مدة أخرى.

سعى دستور عام 2014 في المادة (216) لتحصين منصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، ومنها البنك المركزي والجهاز المركزي للمحاسبات، وذلك بالنص على أنه "لا يُعفى أي منهم من منصبه إلّا في الحالات المحددة بالقانون". ومع الغياب المعتاد للشفافية بشأن تعيين القيادة العليا في الدولة، لا يمكن الجزم بسبب ترك هشام رامز منصب المحافظ. والظاهر أن نص التحصين لم يحل دون إحلال طارق عامر محل هشام رامز، مثلما أنه لم يحل دون عزل المستشار هشام جنينة من منصب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات لعدم رضا السلطة الحاكمة عن تقريره بشأن حجم الفساد في مصر، إضافة إلى عدم الارتياح لسياسته الجادّة في تنفيذ المهمات الرقابية للجهاز على أجهزة الدولة كلها دونما استثناء. ولم يظفر الطعن الذي قدّمه جنينة بشأن ما اعتبره عزلًا تعسفيًا من منصبه بالقبول من جانب القضاء الذي أصبحت تحوم حوله شبهات تسييس الأحكام منذ 3 تموز/ يوليو 2013. وتأكدت هذه الشبهات بما تضمّنته التعديلات الدستورية التي تقررت في استفتاء نيسان/ أبريل 2019 من توسيع سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رؤساء الهيئات القضائية بعد أن كانت هذه السلطة شكلية ولا تتجاوز التصديق على ما تقرره الجمعيات العمومية لهذه الهيئات[55]. وبذلك هُدم أحد أركان النظام الديمقراطي الذي تنص عليه المادة الخامسة من دستور 2014، وهو الفصل بين السلطات.

يلاحظ أن المادة (216) من دستور عام 2014 نصّت على أن يُعيِّن رئيس الجمهورية رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية - ومنها البنك المركزي على ما سبق ذكره - بعد موافقة مجلس النواب بغالبية أعضائه، مدة أربعة أعوام قابلة للتجديد مرة واحدة. لكن لا قيمة لشرط موافقة مجلس النواب إلّا إذا كان هذا المجلس منتخبًا انتخابًا حرًا نزيهًا، حيث لا يكون للسلطة التنفيذية وأذرعها الأمنية شأنٌ في العملية الانتخابية، وذلك بما يضمن أن يكون المجلس سيّد قراره بحق، ومُعبّرًا عن الإرادة الشعبية، لا عن رغبات السلطة التنفيذية وأهوائها. لكن هذه الشروط غائبة عن الواقع المصري المعاصر. ومما يؤكد غيابها السهولة الشديدة التي مرّرت بها السلطة التنفيذية ما أرادته من تعديلات في الدستور، وما صاحب الاستفتاء من أساليب غير مألوفة في النظم الديمقراطية لحشد الناخبين وحفزهم لتأييد هذه التعديلات.

54 "محافظو البنك المركزي المصري"، البنك المركزي المصري، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/2UJSdtp

55 ينظر تعديل المواد 185 و189 و193 من الدستور في: الهيئة العامة للاستعلامات، "التعديلات الدستورية 2019"، 2019/4/15، شوهد في 2020/6/15، في: https://bit.ly/3hvUAda

على الرغم من أن التعديلات الدستورية التي تقررت بمقتضى استفتاء نيسان/ أبريل 2019 لم تُعدّل من النصوص الخاصة بالبنك المركزي على نحو مباشر، فإنها زادت من السيطرة السياسية على البنك، من خلال إطالة مدة رئيس الجمهورية من أربعة أعوام إلى ستة (كما كانت الحال في دستور 1971)، مع تطبيق هذا التعديل بأثر رجعي على المدة الحالية للرئيس، حيث تنتهي في عام 2024، بدلًا من 2022، مع جواز إعادة انتخابه مدة تالية (2024-2030)، ما يعني استمراره في الحكم 16 عامًا[56]. وهذه المدة ضعف الحد الأقصى للمدة التي يمكن أن يقضيها شخص واحد في منصب المحافظ (أربعة أعوام قابلة للتجديد مرة واحدة) بحسب نص المادة 216 من دستور 2014. وهذا على النقيض من المتعارف عليه في النظم الديمقراطية - كما رأينا في حالة الاحتياطي الفدرالي، وهو إمكان، أو حتى استهداف - أن يمضي رئيس مجلس إدارة البنك المركزي في منصبه (وكذا أعضاء المجلس) مدة يتغير خلالها رئيس الجمهورية والبرلمان أكثر من مرة. وبصفة عامة، فإن من مقتضيات استقلال البنك المركزي، بحسب ما تبيّن من دراسة لصندوق النقد الدولي، أن تكون مدة مجلس إدارة البنك أطول من مدة السياسيين المنتخبين. وهو ما ترفضه نظم الحكم الدكتاتوري. لذا لا تتوقع هذه الدراسة تمتع البنك المركزي بالاستقلال (حتى بمعنى الاستقلال بتحديد الأدوات) في النظم الدكتاتورية[57]. ولعل هذا يشير، إضافة إلى المساس بالتحصين المقرر لمنصب المحافظ وغيره من رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، إلى حساسية وضع البنك المركزي المصري (من حيث الاستقلال أو التبعية) تجاه طبيعة النظام السياسي القائم (من حيث الديمقراطية أو السلطوية).

ومن مظاهر سيطرة الرئاسة والحكومة على البنك المركزي المصري، نُذكّر بما قررته المادة (27) من القانون 88 لعام 2003 من إلزام البنك المركزي بتقديم ما تطلبه الحكومة من تمويل لتغطية العجز الموسمي في الموازنة العامة، على ألّا تتجاوز قيمة هذا التمويل 10 في المئة من متوسط إيرادات الموازنة العامة في الأعوام الثلاثة السابقة، وتكون مدة هذا التمويل ثلاثة أشهر قابلة للتجديد مددًا أخرى مماثلة، ويجب أن يسدّد كلّه خلال اثني عشر شهرًا على الأكثر من تاريخ تقديمه. وهذا ما يحظره بعض البلاد التي تستهدف استقلالية أكبر للبنك المركزي. وكما أشير سابقًا، تعرّضت هذه المادة لتجاوزات صارخة من حيث قيمة التمويل وعدم الالتزام بمواعيد السداد، إضافة إلى أنها مادة قابلة لتأويلات مختلفة[58].

إذا كانت مناقشتنا استقلال البنك المركزي قد ركزت على علاقته بالحكومة، فينبغي الانتباه إلى أنه منذ 11 تشرين الثاني/ نوفمبر 2016، أضيف إلى هذه العلاقة طرف ثالث، ألا وهو صندوق النقد الدولي الذي أبرمت الحكومة معه اتفاق "تسهيل الصندوق الممدد" المتضمن قرضًا بقيمة 12 مليار دولار، موزّعًا على ثلاثة أعوام. وكما هو معروف، يتضمن هذا الاتفاق "اشتراطات" بشأن السياسات الاقتصادية، يراقب الصندوق مدى التزام الجهات المختلفة، بما

56 ينظر تعديل المادة 140 والمادة المضافة برقم 141 مكررًا من الدستور في المرجع نفسه. لاحظ أن هذا التعديل يشكل رجعة إلى ما كانت عليه الحال في دستور عام 1971 الذي جعل مدة الرئاسة ستة أعوام، بينما كانت مدة المحافظ أربعة.

57 Gauti Eggertsson & Eric Le Borgne, "A Political Agency Theory of Central Bank Independence," International Monetary Fund, *IMF Working Paper*, no. 144 (July 2003), p. 35, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2MZnPXy

58 بشأن تجاوز النسبة القانونية لإقراض الحكومة، ينظر: Awad. يثور جدل حول المقصود بالحكومة في المادة 27 المشار إليها، أي ما إذا كان يقصد بها الحكومة المركزية، أم أنها تتسع لتشمل الهيئات العامة والمحليات. كما يثور جدل بشأن ما قد يُدرج تحت "التمويل" المقدم إلى الحكومة، وما إذا كان مقصورًا على التمويل المباشر (تقديم ائتمان - شراء سندات وأذون الخزانة في السوق الأولية)، أم يشمل أيضًا التمويل غير المباشر (شراء سندات وأذون الخزانة من السوق الثانوية – إقراض البنوك التجارية بضمان سندات أو أذون الخزانة – تمكين بنوك القطاع العام من السحب على المكشوف).

فيها البنك المركزي بالطبع، بتنفيذها قبل صرف كل دفعة مستحقة من القرض[59]. وكانت الحكومة قد أعلنت أنها ستوقع اتفاقًا جديدًا مع الصندوق في نهاية آذار/ مارس 2020 بحسب ما صرّح وزير المالية[60]؛ ما قد يكرّس الاشتراطات السابقة، وقد يضيف اشتراطات جديدة؛ ما قد تكون له انعكاسات سلبية على استقلال البنك المركزي. وأدّت جائحة كورونا، وما أحدثته من خلل في ميزان المدفوعات وفي الاقتصاد عمومًا، إلى الإسراع باستئناف العلاقة المالية بين الحكومة والصندوق. ففي 11 أيار/ مايو 2020، أعلن الصندوق موافقته على إقراض الحكومة مبلغ 2.772 مليار دولار في إطار الأداة المالية السريعة Rapid Financial Instrument (RFI) التي صمّمها الصندوق لتلبية طلبات الدول المرتبطة بجائحة كورونا[61]. وأعقب الاتفاق على هذا القرض قيام بعثة من خبراء الصندوق بإجراء محادثات عبر الإنترنت مع الحكومة المصرية خلال الفترة 19 أيار/ مايو - 5 حزيران/ يونيو 2020 بشأن حصول الحكومة على تمويل إضافي (أي قرض آخر) من الصندوق. وفي نهاية هذه المباحثات، أعلنت رئيسة البعثة التوصل إلى "اتفاق على مستوى الخبراء (بمعنى أنه لا يصبح نافذ المفعول إلّا بعد موافقة المجلس التنفيذي للصندوق) بشأن السياسات الاقتصادية التي يمكن أن يدعمها اتفاق للاستعداد الائتماني Stand-By Arrangement (SBA) مدّته 12 شهرًا"، بقيمة 5.2 مليارات دولار. لاحظ دقة الصياغة ومغزاها: فالاتفاق ينصبّ في المقام الأول على "السياسات الاقتصادية"، وتأتي قيمة القرض في المقام الثاني. وبحسب هذا الإعلان، فإن الغرض من القرض هو "دعم الانفاق الصحي والاجتماعي وتحسين شفافية المالية العامة وتحقيق تقدم أكبر في الإصلاحات الرامية إلى تحفيز النمو وخلق فرص العمل بقيادة القطاع الخاص". وتتوقع بعثة الصندوق أن يكون هذا الاتفاق حافزًا للجهات الثنائية ومتعددة الأطراف على تقديم دعم مالي إضافي (أي المزيد من القروض) إلى الحكومة المصرية[62]. وهكذا تستمر مصر في الدوران في الدائرة الخبيثة للقروض الأجنبية، ويستمر معها تقليص الاستقلال الاقتصادي، ومن ضمنه استقلال البنك المركزي.

مما تقدم يتبيّن أن استقلال البنك المركزي المصري مُعطّل بفعل بعض النصوص التي يتضمّنها الدستور بعد تعديله، وبمقتضى بعض نصوص قانون البنك المركزي المطبّق حاليًا أيضًا. ويفاقم من هذا الوضع ما تُبرِمه الحكومة من اتفاقات مع صندوق النقد الدولي. وحتى لو تعزّز النص على الاستقلال في القانون الجديد الذي حوّلت الحكومة مشروعه في كانون الثاني/ يناير 2020 إلى مجلس النواب، فلا يتوقع تفعيل هذه النصوص على أرض الواقع ما دام نظام الحكم قد بقي مُفتقِرًا إلى الديمقراطية الصحيحة[63]. فالاستقلال القانوني للبنك المركزي، حتى في تعريفه الضيّق، يبقى عاجزًا عن أن يُتَرجم إلى استقلال فعلي، ما دامت المنظومة السياسية والمؤسسية الأكبر التي يعمل في إطارها تتّسم بالسلطوية

59 ينظر:

International Monetary Fund, Middle East and Central Asia Dept, *Arab Republic of Egypt: Fourth Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility.*

60 تصريح محمد معيط، وزير المالية، في 26 تشرين الأول/ أكتوبر 2019، ينظر: "وزير المالية: نأمل في عقد اتفاق جديد مع صندوق النقد بنهاية مارس. ملتزمون بتنفيذ أجندة إصلاحية خاصة ... ونهدف إلى إكمال 5 إلى 6 عمليات اكتتاب أولى بحلول 30 يونيو المقبل"، **حابي**، 2019/10/26، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/2C6jMqo

61 "IMF Executive Board Approves US $ 2.772 Billion in Emergency Support to Egypt to Address the COVID -19 Pandemic," *International Monetary Fund*, 11/5/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3gX9nwt

62 صندوق النقد الدولي، "مصر: الصندوق يتوصل إلى اتفاق على مستوى الخبراء حول عقد اتفاق للاستعداد الائتماني مدته 12 شهرًا بقيمة 5,2 مليار دولار أمريكي" (بيان صحفي رقم 20/236)، 2020/6/5، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/37tuEu1

63 "النواب المصري يوافق على مشروع قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي"، موقع **مباشر**، 2020/5/17، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/2UIFkzX

والشمولية[64]. ولهذا العجز مصدران: أولهما ذاتي، بمعنى أن قيادة البنك المركزي تضع سقفًا منخفضًا لحريتها في الحركة، حمايةً لنفسها من المساءلة التي قد تفضي إلى إجراءات عقابية من السلطة الحاكمة، على غرار ما تفرضه الصحف وأجهزة الإعلام الأخرى على نفسها من رقابة ذاتية في النظم السلطوية. وثانيهما خارجي، بمعنى أنه يأتي من رأس السلطة الحاكمة التي لا تتقبل خلافًا مع رأيها، ولا تتورّع عن توجيه تعليمات إلى قيادة البنك المركزي، تنطوي على مخالفة ما تنص عليه القوانين واللوائح من قواعد، مثل القاعدة الخاصة بحدود التمويل الذي يمكن أن يقدمه البنك إلى الحكومة.

سابعًا: البنك المركزي والسياسة النقدية من منظور تنموي

كما ذكرتُ سابقًا، فإن فكرة استقلال البنك المركزي، وما ارتبط بها من اختزال أهداف السياسة النقدية التي يديرها في هدف وحيد وهو الاستقرار السعري، هي فكرة من أفكار السياسة الاقتصادية النيوليبرالية التي شاع تطبيقها في الدول المتقدمة والدول النامية على السواء في العقود الأربعة الماضية. ولما كنتُ من الذين يعتقدون أن هذه السياسة كانت، ولّما تزل، عاجزةً عن تحقيق هدف الخروج من التخلف والتحرر من التبعية في مصر وغيرها من الدول النامية، يصبح من اللازم فحص الوضعية المؤسسية المناسبة للبنك المركزي والأهداف المناسبة للسياسة النقدية من منظور بديل للمنظور النيوليبرالي، وهو ما أُطلق عليه المنظور التنموي[65]. ويقوم هذا المنظور البديل على الركائز الثلاث الآتية:

1. **دروس التاريخ**، كما سبق ذكره، لم يكن استقلال البنك المركزي، ولا حصر هدف السياسة النقدية في الاستقرار السعري، من الممارسات الشائعة في الفترة الطويلة السابقة على الحقبة النيوليبرالية. بل كان البنك المركزي أداةً لتوفير التمويل اللازم للحكومات، وكانت تُضاف إلى مكافحة التضخم أهداف أخرى، مثل النمو الاقتصادي والتوظف الكامل. كما يشير تاريخ الدول الصناعية القديمة والجديدة الاقتصادي، على السواء، إلى أن البنوك المركزية قامت بدور مهم في تحقيق النهوض الاقتصادي عمومًا، وفي نمو الصناعة خصوصًا. ففي اليابان ومعظم الدول الأوروبية، كما في نمور شرق آسيا [تايوان، وسنغافورة، وهونغ كونغ، وكوريا الجنوبية]، عملت البنوك المركزية على توجيه الائتمان نحو القطاعات المرغوب في تنميتها، وقدّمته بأسعار فائدة منخفضة أو مدعمة إلى المشروعات ذات الأولوية في خططها أو سياساتها الاقتصادية والاجتماعية. كما ساعدت البنوك المركزية في توفير التمويل اللازم لمشروعات الحكومة في مجالات البنية الأساسية والخدمات العامة. وساعدت أيضًا في توفير النقد الأجنبي بأسعار صرف تمييزية جزءًا من السياسات الصناعية لهذه الدول. بعبارة أخرى، كانت البنوك المركزية شريكًا ناشطًا في إنجاز السياسات الإنمائية للحكومة وفي تعزيز نمو المشروعات الإنتاجية للقطاع الخاص، ولم يحصر هدفه في استقرار الأسعار، بما فيها سعر

64 لمن يريد دلائل على غياب الديمقراطية في مصر استنادًا إلى التقارير الدولية التي تتابع مستويات الحرية والديمقراطية في العالم، يمكن الرجوع إلى التقارير التي أشرتُ إليها سابقًا في: علي، "قياس استقلالية البنك المركزي..."؛ سعيد ورهيف، "استقلالية البنك المركزي..."؛ The Central Bank Governance Group, "Issues in the Governance of Central Banks". ونظرًا إلى التحفظات التي ترد على بعض المؤشرات الفرعية المختارة وطرائق القياس وترتيب الدول، يمكن الاكتفاء بالتقويم النهائي لوضع مصر في عام 2018، حيث وُضعت في شريحة النظم السلطوية طبقًا لتقرير EIU، وفي شريحة النظم غير الحرة طبقًا لتقرير Freedom House، وفي شريحة النظم الأنوقراطية المغلقة Closed Anocracies – وهي نظم تجمع بين الشكل الديمقراطي والممارسة غير الديمقراطية - طبقًا لمؤشر Polity IV في تقرير PITF. ينظر: The Economist Intelligence Unit (EIU).

65 بشأن نقد السياسات النيوليبرالية والبديل المقترح لها، ينظر: إبراهيم العيسوي، **الاقتصاد المصري في ثلاثين عامًا** (القاهرة: المكتبة الأكاديمية، 2007)، الفصل التاسع؛ إبراهيم العيسوي، **نموذج التنمية المستقلة** (كُتيّب)، سلسلة أوراق عربية، رقم 29 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012).

الصرف[66]. وبدهي أن اضطلاع البنك المركزي بدور مهم في التنمية، يقتضي دخوله في علاقة تعاون وثيق وتنسيق مستمر مع الحكومة، وهو ما لا يتفق مع المفهوم المتطرف للاستقلال.

2. **علاقة التضخم بالنمو،** إذا كان التضخم هو الهاجس الأكبر للسياسات النيوليبرالية، وإذا كانت مكافحته هي أساس فكرة استقلال البنك المركزي، فإن ثمة دراسات متعددة تشير إلى أن الهوس بشأن التضخم قد يؤدي إلى سياسة نقدية تعرقل النمو والتوظف عمومًا، وعملية التصنيع خصوصًا. وطبقًا لبعض هذه الدراسات، فإن معدّلات تضخم في حدود 10-20 في المئة ليس لها تأثير سلبي يذكر في النمو الاقتصادي، ويكون هذا الأثر السلبي محسوسًا بعد تجاوز معدل التضخم مستوى 20 في المئة. وأيّد هذه النتيجة اقتصاديون نيوليبراليون، مثل روبرت بارو، كما أيّدتها دراسة للبنك الدولي عن 127 دولة في الفترة 1960-1992[67]. ولا تستقيم هذه الخبرة مع التبرير الذي أشرنا إليه في ما سلف لغض الطرف عن التوظف الكامل، وما يتطلّبه من تحفيز للنمو الاقتصادي، كهدف من أهداف بنك مركزي، مثل الاحتياطي الفدرالي الأميركي، بحجة أن هذا الهدف سوف يتحقق تلقائيًا، لو ركز البنك اهتمامه في خفض التضخم. كما أنه بعدما نجحت بنوك مركزية في دول متقدمة كثيرة في إبقاء معدل التضخم في حدود 2 في المئة، مع هبوط أسعار الفائدة الأساسية إلى ما يقرب من الصفر، وأصبحت اقتصادات هذه الدول مهددةً بركود حاد، فما عاد من الوارد أن تستمر البنوك المركزية في التمسك بهدف خفض التضخم أو الحفاظ عليه عند هذا المستوى، بدعوى أن هذا سيحفّز الاقتصاد. لذا لم تتردد البنوك المركزية في اتّباع سياسة التيسير الكمي إبان أزمة عام 2008، كما تتزايد حماسة الاقتصاديين حتى من داخل المعسكر النيوليبرالي لما يُعرَف بالنظرية النقدية الحديثة، وذلك على ما تقدم بيانه في المبحث الأول. وكما سبق ذكره في المبحث الثاني، فإن هذه الدعوة إلى توسيع نطاق أهداف البنك المركزي لتشمل أهدافًا تنموية، طرحتها حديثًا الأونكتاد.

3. **التمييز بين الاستقلال والحياد،** إن منح البنوك المركزية الاستقلال لا يعني بالضرورة أنها ستكون محايدة إزاء الأطراف المختلفة في الاقتصاد، أو أنها لن تضع نصب عينيها سوى المصلحة العامة؛ إذ يُرجّح بعض الباحثين أن البنوك المركزية المستقلة عندما ترفع سعر الفائدة من أجل خفض التضخم، فإنها تنحاز في الواقع إلى القطاع المالي الذي يتضرر من التضخم لتأثيره السلبي في العائد من الاستثمارات المالية. لذا، يُعدّ القطاع المالي من أشد المناصرين لاستقلال البنك المركزي، على خلاف أهل الصناعة الذين لا يتحمّسون لمكافحة التضخم من خلال رفع سعر الفائدة، لما يترتب عنه من زيادة تكلفة الاقتراض[68]. وعمومًا فإن الحياد أو توخي المصلحة العامة ليس بالضرورة صنوًا لاستقلال البنك المركزي، حيث تتباين آثار قراراته في الطبقات وأصحاب المصالح المختلفة، إضافة إلى أن المصلحة العامة مصطلح مطاط، يمكن تأويله تأويلات شديدة التباين.

على الرغم من ذلك، فإن الرؤية التنموية البديلة للنيوليبرالية تقتضي، في حالة دولة نامية مثل مصر، ألّا يكون الهدف هو أقصى درجة من الاستقلال للبنك المركزي، وألّا يكون الهدف الوحيد للسياسة النقدية التي ينفّذها هو الوصول بالتضخم إلى أدنى مستوى. ففي حين يجب عدم التفريط في الاستقلال صونًا لاعتبارات التخصص والكفاءة الفنية من جهة، وتحوّطًا ضدّ الضغط الحكومي الذي قد يكون وراءه أغراض سياسية وقتية من جهة أخرى، فإنه يجب عدم الإفراط في الاستقلال حتى ينفسح مجال معقول للتعاون والتنسيق مع الحكومات من أجل إنجاح السياسات

66 Chang & Grabel, pp. 184-185.

67 Ibid., pp. 185-186.

68 Ibid., p. 182.

والخطط القومية. وهو ما يتفق مع مفهوم استقلال البنك المركزي بأدوات السياسة وفق الأهداف التي تضعها السلطة السياسية. كما تقتضي الرؤية التنموية البديلة توسيع نطاق الأهداف التي يسعى البنك المركزي لتحقيقها، لتشمل أهدافًا تنموية، مثل النمو الاقتصادي المعزّز للتغيرات الهيكلية الضرورية للتنمية، وزيادة فرص العمل، مع مكافحة التضخم عندما يصل إلى مستوى يعرّض الأهداف التنموية للخطر. فإذا كان للتضخم شديد الارتفاع أثر سلبي في النمو الاقتصادي، فإن التضخم شديد الانخفاض قد يكون معرقلًا للنمو الاقتصادي ومحفّزًا للركود. غير أن إدراك المدى الواسع للتوافق بين التضخم والنمو يجب ألّا يشجع على صرف النظر عن الآثار السلبية للتضخم في مستوى معيشة الفقراء وذوي الدخول المنخفضة والفئات ذات الدخول الثابتة وأرباب المعاشات ومن إليهم. وهنا تبرز أهمية التنسيق بين السياسة النقدية وسياسة المالية العامة لمواجهة هذه الآثار السلبية. ومع ذلك، يبقى حسن سير العلاقة بين البنك المركزي والحكومة مرهونًا بجودة تصميم السياسات العامة للحكومة وحسن تعبيرها عن الإرادة الشعبية؛ ما يقتضي توافر نظام سياسي يكفل ممارسة ديمقراطية حقيقية.

خاتمة

يمكننا الانتهاء إلى خمسة استنتاجات:

1. ثمة مساحة معقولة بين الاستقلال التام للبنك المركزي - وهو غير ممكن لأسباب مؤسسية وسياسية - وتبعيته المطلقة للسلطة الحاكمة - وهي مرفوضة لأسباب تتعلق بكفاءة السياسة النقدية وتجنّبًا لتحول البنك المركزي ألعوبةً بيد الحكومة، تُسخّرها لتمويل الإنفاق الحكومي على نحو غير مسؤول، أو لتحقيق أغراض انتخابية قصيرة المدى، قد يترتب عليها الإضرار بمسار الاقتصاد والتنمية على المدى المتوسط أو الطويل. وفي هذه المساحة، يمكن أن يتمتع البنك المركزي بحرية الحركة في تحديد أدوات السياسة النقدية، وذلك من دون مصادرة فرص التعاون والتشاور والتنسيق مع المسؤولين في الحكومة عن السياسة المالية وباقي السياسات الاقتصادية. وهذا هو القدر المرغوب فيه من استقلال البنك المركزي. فهذا هو الاستقلال بالمعنى النسبي الذي ينصبّ على تحديد أدوات السياسة النقدية وتشغيلها سعيًا لتحقيق أهداف متفق عليها مع الحكومة لهذه السياسة، وذلك في إطار الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية الكلية. وهذا هو الاستقلال الذي لا يتجاهل أن الأصل في السياسات العامة على اختلافها أن تتناسق في ما بينها، وأن تشكل حزمة متكاملة، لما في ذلك من تفادي التكلفة الباهظة عادةً لتنافر السياسات من جهة، ولما يترتب على تناسق السياسات وتكاملها من فرص أكبر لنجاحها من جهة أخرى.

2. يستلزم تأمين استقلال البنك المركزي، بالمعنى المشار إليه سابقًا، أن تتوافر في قانونه ضمانات محددة لحماية هذا الاستقلال. ومن أهم هذه الضمانات أن تكون مدة عضوية المحافظ وأعضاء مجلس إدارة البنك طويلة نسبيًا، حيث لا تتوافق دورات تعيينهم مع الدورة الانتخابية لرئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو البرلمان. ومنها تحصين منصب المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة ضدّ العزل التعسفي. ومنها غياب التمثيل الحكومي في مجلس الإدارة، أو على الأقل عدم التوسع فيه، مع الاكتفاء بالتشاور والتنسيق من خلال لجان مشتركة لكبار مسؤولي البنك ووزارة المالية ومن خلال المجلس التنسيقي. ومنها عدم التوسع في اللجان التنسيقية العليا. ففي الحالة المصرية، لا حاجة إلى استحداث لجنة الاستقرار المالي المقترحة في مشروع القانون الجديد للبنك المركزي؛ إذ يمكن تحقيق الغرض من هذه اللجنة من خلال المجلس التنسيقي، وذلك بجعل رئيس هيئة الرقابة المالية أحد أعضائه، وهو أصلًا من أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي. أضف إلى ذلك أن الاستقرار المالي متضمن أصلًا في وظيفتين من وظائف البنك المركزي:

وظيفة الإشراف على النظام المصرفي وضمان سلامته، ووظيفة المقرض الأخير للبنوك والمؤسسات المالية[69]. ومما هو حقيق بالانتباه في هذا الشأن ضآلة وزن القطاع المالي غير المصرفي. فطبقًا لتقرير الاستقرار المالي لعام 2018، كان نصيب هذا القطاع في إجمالي أصول النظام المالي نحو 10 في المئة، بينما كان نصيب القطاع المصرفي نحو 90 في المئة[70].

3. مهما أُحكِمَت صياغة النصوص الدستورية والقانونية المعززة لاستقلال البنك المركزي، فإن ترجمة الاستقلال القانوني إلى استقلال فعلي ترتهن بسيادة مناخ ديمقراطي حقيقي في الدولة؛ إذ إنه في غياب الديمقراطية الحقيقية، يصبح الحديث عن هذا الاستقلال لغوًا فارغًا. وتتجاوز الديمقراطية المقصودة هنا الشكل إلى المضمون، ولا تكتفي بالنصوص القانونية ديمقراطية المظهر، لكن تؤمن تفعيلها. والدولة الديمقراطية فعلًا هي دولة احترام الدستور والقانون التي تلتزم بالشفافية والمساءلة، وتفصل بين السلطات وتكفل استقلال القضاء (باعتباره ضمانة مهمة لعدم انتهاك الدستور أو القانون) وتحترم حقوق الإنسان كلها بما في ذلك الحق في حرية الفكر والرأي والحق في التنظيم وفي التظاهر السلمي، والحق في حرية العمليات الانتخابية ونزاهتها من أجل الوصول إلى برلمان يعبّر عن إرادة الشعب، لا عن إرادة الحاكم.

4. في ما يتعلق بمصر، ثمة دلائل على ضعف استقلال البنك المركزي من الناحيتين القانونية والفعلية. واستمر غياب النص على استقلال البنك المركزي في القانون 88 لعام 2003، وذلك على الرغم من ظهوره في دستور عام 2014. وعلى الرغم من أن تمثيل الحكومة (المباشر وغير المباشر) قوي في مجلس إدارة البنك وفي المجلس التنسيقي، فإنه قد يزداد طبقًا لمشروع القانون الجديد إذا تقرر تشكيل لجنة الاستقرار المالي. وعصف تعديل الدستور في عام 2019 بأحد الضمانات المتعارف عليها لاستقلال البنك المركزي، وذلك بافتقاد التناسب بين مدة القيادة العليا للبنك والمدة المقررة لرئيس الجمهورية. وحتى إذا أقرّ مشروع القانون الجديد للبنك بعض النصوص المعززة لاستقلاله، فإنها لن تكون ذات قيمة من الناحية العملية، ما دام نصيب البلاد من الديمقراطية قد بقي مقصورًا على شعاراتها وشكلياتها، ومفتقرًا إلى الممارسة العملية.

5. في ما يتعلق بمصر أيضًا، ليس من المفيد، لأغراض التنمية، التمسك بالمنظور النيوليبرالي للوضع المؤسسي للبنك المركزي وأهداف السياسة النقدية؛ إذ يتجاهل هذا المنظور دروس التاريخ التي تفيد قيام البنوك المركزية بدور مهم في تعزيز النمو الاقتصادي والتشغيل في الدول الصناعية القديمة والجديدة على السواء، وذلك من خلال تعاون وثيق مع الحكومات. كما ينطوي على تصور لعلاقة بين التضخم والنمو، لا توجد دلائل موثوقة بشأن صوابها. إضافة إلى ذلك، يرتب المنظور النيوليبرالي على استقلال البنك المركزي نتيجةً غير متيقن منها، وهي حياده إزاء الطبقات والفئات الاجتماعية المختلفة وسعيه لتحقيق المصلحة العامة. لذا فإن المقترح من منظور تنموي هو: (أ) أن يكون استقلال البنك المركزي مقصورًا على تشغيل أدوات السياسة النقدية، وفي الحدود التي تفسح مجالًا معقولًا للتشاور بندّية مع الحكومة والتعاون معها؛ (ب) أن تتسع أهداف البنك المركزي لتشمل أهدافًا تنموية، ولا سيما النمو الاقتصادي

69 بشأن معنى الاستقرار المالي وعلاقته بالاستقرار النقدي (الذي يشمل الثقة بالعملة الوطنية واستقرار قيمتها محليًا وبالنسبة إلى العملات الأجنبية)، ينظر: Moenjak, pp. 190-192, 284، حيث يرى المؤلف أن الاستقرار النقدي لا يتحقق إذا غاب الاستقرار المالي، وأن على البنك المركزي أن يضطلع بمهمة الحفاظ على الاستقرار المالي، سواء أكان الإشراف على البنوك ضمن مهماته أم يخرج عنها، وذلك بوضع الضوابط الوقائية ضد الاضطرابات المالية ومن خلال مباشرته وظيفة المقرض الأخير.

70 يشتمل القطاع المالي غير المصرفي على عدد من القطاعات الفرعية أهمها البريد وشركات التأمين وصناديق الاستثمار وشركات الوساطة في الأوراق المالية وشركات وجهات التمويل غير المصرفية (مثل التمويل العقاري والتمويل متناهي الصغر والتأجير التمويلي والتخصيم والتوريق) وشركات الصرافة وصناديق التأمين الخاصة وصناديق التأمين الحكومية. ينظر: البنك المركزي المصري، **تقرير الاستقرار المالي للعام 2018**، ص 2-3، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/3d1ekC3

والتوظف؛ (ج) التخلّي عن الرؤية المتزمتة تجاه التضخم والسير في مكافحته بالقدر الذي لا يتعارض مع تحقيق الأهداف التنموية، مع مراعاة أن تتكامل السياسات المالية والاجتماعية مع السياسة النقدية لرفع أضرار التضخم عن كاهل الفقراء والفئات أصحاب الدخول المنخفضة والثابتة وأرباب المعاشات ومن إليهم. وفي تقديري أن العائد من هذا التغيير في الوضع المؤسسي للبنك المركزي وأهدافه سوف يتعاظم: (أ) إذا كان هذا التغيير جزءًا من تحول أشمل للسياسات التنموية عن السياسات النيوليبرالية، قوامه دولة تنموية وتخطيط قومي شامل واعتماد على الذات وضبط مسارات العلاقات الاقتصادية الخارجية للدولة لمصلحة التنمية عمومًا، ومصلحة التصنيع خصوصًا؛ (ب) إذا كان هذا التغيير مصحوبًا بالتحرك نحو نظام سياسي يصون حقوق الإنسان وحرياته ويتيح ممارسة الديمقراطية التشاركية على أوسع نطاق.

المراجع

العربية

"تعريف السياسة النقدية". البنك المركزي المصري. في: https://bit.ly/3fumkNz

"تقرير الاستقرار المالي للعام 2018". البنك المركزي المصري. في: https://bit.ly/3d1ekC3

سعيد، أحمد محمد فهمي وبلسم حسين رهيف. "استقلالية البنك المركزي العراقي، مع الإشارة إلى درجة استقلالية البنك المركزي العراقي استنادًا إلى قانونه رقم 56 لسنة 2004". **مجلة دراسات محاسبية ومالية**. 2011. في: https://rb.gy/qsu5ea

صندوق النقد الدولي. "مصر: الصندوق يتوصل إلى اتفاق على مستوى الخبراء حول عقد اتفاق للاستعداد الائتماني مدته 12 شهرًا بقيمة 5,2 مليار دولار أمريكي". (بيان صحفي رقم 236/ 20). 2020/6/5. في: https://bit.ly/37tuEu1

علي، عزوز. "قياس استقلالية البنك المركزي في ظل الإصلاحات المصرفية الحديثة". ورقة مقدمة إلى الملتقى الدولي حول إصلاح النظام المصرفي الجزائري في ظل التطورات العالمية الراهنة. جامعة قاصدي مرباح/ ورقلة. 11 و12 آذار/ مارس 2008. في: https://bit.ly/2UEOahW

العيسوي، إبراهيم. **الاقتصاد المصري في ثلاثين عامًا**. القاهرة: المكتبة الأكاديمية، 2007.

_____. **نموذج التنمية المستقلة** (كُتيّب). سلسلة أوراق عربية، رقم 29. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012.

الغالبي، عبد الحسين وسوسن الجبوري. "العلاقة بين استقلالية البنك المركزي وسعر الصرف في مصر: دراسة قياسية". **مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية**. المجلد 18. العدد 2 (2016).

غرينسبان، آلان. **عصر الاضطراب: مغامرات في عالم جديد**. ترجمة أحمد محمود. أبوظبي: كلمة للترجمة؛ القاهرة: دار الشروق، 2008.

قناوي، عزت ملوك. "استقلالية البنك المركزي المصري وطبيعة التفاعل بين السياسة النقدية والمالية". ورقة مقدمة إلى المؤتمر العلمي السنوي الرابع والعشرين للاقتصاديين المصريين. الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع. القاهرة. 2005.

"محافظو البنك المركزي المصري". البنك المركزي المصري. في: https://bit.ly/2UJSdtp

الأجنبية

Alesina, Alberto. "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies." *Economic Policy*. vol. 4, no. 8 (April 1989).

Alesina, Alberto & Lawrence H. Summers. "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance." *Journal of Money. Credit and Banking*. vol. 25, no. 2 (May 1993).

Amadeo, Kimberly. "Explaining Quantitative Easing." *The Balance*. 3/9/2019. at: https://bit.ly/3d3O0aa

Awad, Ibrahim L. "Towards Measurement of Political Pressure on Central Banks: The Case of the Central Bank of Egypt." *Prague Economic Papers*. vol. 3 (2008). at: https://bit.ly/2zuaFia

Balls Ed, James Howat & Anna Stansbury. "Central Bank Independence Revisited: After the Financial Crisis, What Should a Model Central Bank Look Like?" M-RCBG at Harvard Kennedy School Associate. *Work Paper*. no. 87 (November 2016). at: https://bit.ly/37ri6Dx

Bibow, Jörg. "A Post Keynesian Perspective on the Rise of Central Bank Independence: A Dubious Success Story in Monetary Economics." Levy Economics Institute. *Working Paper*. no. 625 (October 2010). at: https://bit.ly/3hsTS0g

Borrero, Alberto Musalem. "On the Long and Short of Central Bank Independence, Policy Coordination and Economic Performance." International Monetary Fund. *Work Paper*. 1/2/2001. at: https://bit.ly/2MZx0Y1

Capie, Forrest et al. (eds.). *The Future of Central Banking: The Tercentenary Symposium of the Bank of England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. at: https://bit.ly/3fnMd1e

Cargill, Thomas F. "The Myth of Central Bank Independence." Mercatus Center at George Mason University. *Mercatus Working Paper* (October 2016). at: https://bit.ly/2C0EmZ6

Case, Karl E. Ray C. Fair & Sharon Oster. *Principles of Economics*. 9th (ed.) Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2009.

Chang, Ha-Joon & Ilene Grabel. *Reclaiming Development- An Alternative Economic Policy Manual*. London/ New York: Zed Books, 2004.

Cochrane, John H. & John B. Taylor (eds.). *Central Bank Governance and Oversight Reform*. Washington: Hoover Institution Press, 2016. at: https://hvr.co/3fmbaKA

Crowe, Christopher W. & Ellen E. Meade. "Central Bank Independence and Transparency- Evolution and Effectiveness." International Monetary Fund. *Work Paper* (April 2012). at: https://bit.ly/2Y5c9sZ

Debelle, Guy & Stanley Fischer. "How Independent Should a Central Bank Be?" Working Papers in Applied Economic Theory from Federal Reserve Bank of San Francisco. no. 5 (1994). at: https://bit.ly/2zzc3Ag

Dimitry, Sologoub. "Issues of Central Bank Independence- The Evidence from Transition Economies." A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in Economics. National University of Kyiv-Mohyla Academy. 2002. at: https://bit.ly/3hmbPgZ

Eggertsson, Gauti & Eric Le Borgne. "A Political Agency Theory of Central Bank Independence." International Monetary Fund. *IMF Working Paper*. no. 144 (July 2003). at: https://bit.ly/2MZnPXy

Emam, H. T. " Assessing the Independence of the Central Bank of Egypt: An Empirical Analysis." PhD. Dissertation. the Faculty of Economics and Political Science. Cairo University. 2018.

Federal Reserve Bank of San Francisco. "Is the Federal Reserve a Privately Owned Corporation?" *Publications* (September 2003). at: https://bit.ly/3cZ360H

_____. "Where does the Federal Reserve Get the Money to Fund its Operations?" *Publications* (May 2006). at: https://bit.ly/37sXGtB

Freedom House. "Freedom in the World." at: https://bit.ly/3e5e2vg

Georgeta, Beju Daniela. Ciupac-Ulici Maria-Lenuta & Fat Codruta Maria. "Central Bank Independence and Inflation in EU-28." *Land Forces Academy Review*. vol. 22, no. 4 (88) (2017). at: https://bit.ly/2YwLjJb

Gharleghi, Behrooz. "Central bank Independence and Economic Growth." DOC: Research institute. 4/3/2019. at: https://bit.ly/2YAkWBT

Ghosh, Jayati. "Who should Control India's Central Bank?" *Project Syndicate*. 12/11/2018. at: https://bit.ly/30Gflgj

Grilli, Vittorio. Donato Masciandaro & Guido Tabellini. "Political and Monetary Institutions, and Public Financial Policies in the Industrial Countries." *Economic Policy*. vol. 6, no. 13 (October 1991).

Hartwell, Christopher A. "On the Impossibility of Central Bank Independence: Four Decades of Time-(and intellectual) Inconsistency." *Cambridge Journal of Economics*. vol. 34, no. 1 (January 2019). at: https://bit.ly/3dZjwHG

International Monetary Fund, Middle East and Central Asia Dept. *Arab Republic of Egypt: Fourth Review under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*. IMF Staff Country Report. no. 19/ 98. 6/4/2019. at: https://bit.ly/3d8xSEF

Karlan, Dean & Jonathan Morduch. *Economics*. 2nd (ed.) New York: McGraw- Hill, 2017.

Lill, Dawid Johannes Van. "Balance Sheet Policies: A Primer." *Economic Society of South Africa*. 2017. at: https://bit.ly/2UH2YNa

Moenjak, Thammarak. *Central Banking: Theory and Practice in Sustaining Monetary and Financial Stability*. Singapore: John Wiley & Sons, 2014.

Orphanides, Athanasios. "Independent Central Banks and the Interplay Between Monetary and Fiscal Policy." *International Journal of Central Banking*. vol. 14, no. 3 (June 2018). at: https://bit.ly/30IR0pY

Sachs, Jeffrey D. & Felipe B. Larrain. *Macroeconomics in the Global Economy*. New Jersey: Prentice Hall, 1992.

Samuelson, Paul A. & William D. Nordhaus. *Economics*. 18th ed. Boston, MA: McGraw-Hill, 2005.

Satoglu, Emine Beyza. "Central Bank Independence in a Developing Country Context." Master Thesis. the Institute for Social Sciences. Istanbul Bilgi University. Istanbul. 2008. at: https://bit.ly/3fswNsv

Siklos, Pierre. L. "No Single Definition of Central Bank Independence is right for all Countries." 'Paolo Baffi' Centre on Central Banking and Financial Regulation. *Research Paper*. no. 2008-02. 4/3/2008. at: https://bit.ly/3e2fIW1

"Structure of the Federal Reserve System." Board of Governors of the Federal Reserve System. 3/6/2020. at: https://bit.ly/3e43XhX

The Central Bank Governance Group. *Issues in the Governance of Central Banks*. Bank of International Settlements. *Report* (May 2009). at: https://bit.ly/2Y2mh5t

"Special Issue: Modern Monetary Theory and its Critics." *Real World Economics Review*. no. 89 (October 2019). at: https://bit.ly/2Axb0RG

"Time inconsistency and inflation." *The Actuary*. 2019. at: https://rb.gy/k4epa5

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *Trade and Development Report 2019*. Geneva: UN, 2019. at: https://bit.ly/3e2GdLg

Wray, L. Randall. "Central Bank Independence: Myth and Misunderstanding." Levy Economics Institute of Bard College. *Working paper*. no. 791 (March 2014). at: https://bit.ly/30CuWgR

أحمد الكمالي | Ahmed Elkamali *
موسى علاية | Moosa Elayah **

واقع تنفيذ التخطيط الاستراتيجي في المنظمات غير الحكومية وتحدياتها

دراسة حالة الهلال الأحمر القطري

The challenges facing NGOs in implementing their strategic plans

A Case Study of Qatar Red Crescent

تواجه المنظمات غير الحكومية العديد من التحديات عند تنفيذ خططها الاستراتيجية، رغم أنها قد تكون مكتوبة وموثقة على نحو جيد أحيانًا. لذلك، تهدف هذه الدراسة إلى التعرّف إلى واقع عملية التخطيط والتنفيذ الاستراتيجي في الهلال الأحمر القطري وفقًا للعناصر الأربعة لنموذج رودس وكيوغان، وهي: الرسالة، ومحتوى الاستراتيجية، والتحليل البيئي، وعملية التنفيذ (الهيكل التنظيمي ونهج الموارد البشرية). وثمة انعكاسات نظرية للنتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة حول المنظمات غير الحكومية والتخطيط الاستراتيجي، وذلك من خلال إضافة أصحاب المصلحة إلى نموذج رودس وكيوغان عنصرًا خامسًا ذا تأثير مباشر في عملية التخطيط الاستراتيجي. ويظهر تحليلنا التجريبي، أيضًا، أن العديد من مراحل مراجعة الخطة الاستراتيجية والموافقة عليها، والتغيير التنظيمي المتكرر، والقيود المفروضة على التحويلات المالية والتدخل الإنساني الخارجي، يمثل جميعها تحديات مهمة تواجه الهلال الأحمر القطري في تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي. كما أن اتباعه سياسة اللامركزية أثّرت إيجابيًّا في سرعة اتخاذ القرار ومدى توافقه مع المستفيدين، في حين أثرت سلبيًّا في الرقابة المالية الداخلية، حيث أصبح من الصعب معرفة حجم التجاوزات والأخطاء المالية.

كلمات مفتاحية: التخطيط الاستراتيجي، المنظمات غير الحكومية، الهلال الأحمر القطري، قطر.

Non-governmental organizations (NGOs) face many challenges when implementing their well-written and documented strategic plans. Therefore, this study aims to identify the reality of the process of strategic planning and implementation in Qatar Red Crescent Society (QRCS) by examining four elements of the Rhodes and Keogan's model, namely: mission, strategy, environment, and implementation (organizational structure and human resource approach). Our findings have implications for theories on NGOs and strategic planning by adding stakeholders to Rhodes and Keogan's model as a fifth component that has a direct impact on the strategic planning process. Our empirical analysis also shows that many stages of reviewing and approving the strategic plan, frequent organizational change, restrictions on financial transfers, and external humanitarian intervention represent important challenges facing QRCS in implementing the Strategic plans. The decentralization policy implemented by QRCS has positively affected the speed of decision-making and its compatibility with the beneficiaries, but it has negatively affected the internal financial control, as it made it difficult to know the size of violations and financial errors inside QRCS.

Keywords: Strategic Planning, NGOs, Qatar Red Crescent, Qatar.

* باحث في برنامج الإدارة العامة، معهد الدوحة للدراسات العليا.
Researcher, Program of Public Administration, Doha Institute for Graduate Studies.
** أستاذ إدارة التنمية الدولية وبناء السلام ودراسة الصراعات، معهد الدوحة للدراسات العليا.
Assistant Professor in International Development Administration, Peacebuilding, and Conflict Studies, Doha Institute for Graduate Studies.

مقدمة

تعتبر المنظمات غير الحكومية منظمات تطوعية مستقلة ذاتيًّا تتعامل مع المستفيدين من جهة، والمانحين من جهة أخرى. وأحيانًا يتم الخلط بين المنظمات غير الحكومية Non-governmental Organizations, NGOs والمنظمات المجتمعية Community-based Organizations, CBOs؛ فنجد أن المنظمات المجتمعية تفيد فقط أعضاءها، فتسمى منظمات (العضوية)، ويمكن أن تتحول المنظمات المجتمعية، وإن كانت قد أُسست من خلال مبادرات خاصة، إلى كيانات عامة تستفيد منها أطراف ثالثة، بمعنى أنه يمكن أن تكون "موجهة نحو المستفيد" بدلًا من أن تكون "موجهة نحو الأعضاء"[1]. في حين أن المنظمات غير الحكومية عادة ما تكون منظمات غير ربحية تحصل على جزء، على الأقل، من تمويلها من مصادر خاصة أو من المنظمات الدولية[2]، كما يمكن أن تتكفل الدولة بتمويلها إذا كانت من الدول الغنية، كما هو الحال في جمعية الهلال الأحمر القطري.

تتطلب استدامة المنظمات إدارة حكيمة تضع عملية التخطيط الاستراتيجي من أولوياتها. فرغم تنوع مجالات المنظمات غير الحكومية، من تعليم وصحة ورعاية اجتماعية وتحسين اقتصادي، فإن أغلب هذه المنظمات تواجه صعوبات خلال عملية التنفيذ. وأصبح العديد من المنظمات غير الحكومية ملزمًا بتطبيق عمليات التخطيط الاستراتيجي، واستخدام مؤشرات لقياس فاعلية الأداء تضمن تحقيق أهداف المنظمة وفقًا لرؤيتها ورسالتها التي أُسست من أجلها، ويأتي ذلك تزامنًا مع مطالب أصحاب المصلحة بزيادة المساءلة التي تُفرض على المنظمة. لذلك، أصبح التخطيط الاستراتيجي وسيلة منهجية، يمكن من خلالها تعزيز أداء المنظمة وتقييمه.

تم إجراء العديد من الدراسات في مجال الإدارة عمومًا، ولكن أغلبيتها كانت لمؤسسات القطاع العام والشركات الخاصة، في حين أن القليل منها كان يتطرق إلى التخطيط الاستراتيجي داخل المنظمات غير الحكومية، وركز معظمها على مشاركة أصحاب المصلحة في عملية التخطيط الاستراتيجي وممارسات إدارة التغيير الاستراتيجي؛ لذلك تحاول هذه الدراسة سد هذه الفجوة من خلال دراسة الكيفية التي يمكن عبرها استخدام التخطيط الاستراتيجي وسيلةً لتحسين فاعلية أداء الهلال الأحمر القطري. وتطرح الدراسة ثلاثة تساؤلات رئيسة، هي: ما واقع عملية تنفيذ التخطيط الاستراتيجي في الهلال الأحمر القطري؟ وما العوامل المؤثرة في تنفيذ الخطط الاستراتيجية؟ وما التحديات التي تواجه تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي في الهلال الأحمر القطري؟ والغرض من هذه الدراسة هو معرفة واقع عملية التخطيط الاستراتيجي والتحديات التي تواجه تنفيذ العملية، والتعرف إلى مدى تأثير عوامل مثل القيادة الاستراتيجية، والثقافة التنظيمية، وندرة الموارد، وتحفيز الموظفين، في تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي في الهلال الأحمر القطري. وللدراسة أهمية عملية كذلك؛ كونها تطمح إلى مساعدة المنظمات غير الحكومية بطرق مختلفة، منها إدارة الهلال الأحمر القطري، في معالجة مختلف قضايا التخطيط الاستراتيجي التي تؤثر في استدامة الهلال، والعمل على إنجاح تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي الخاصة به مستقبلًا، كي يكون قادرًا على تنفيذ رسالته الإنسانية بفاعلية. لذلك، ستسعى هذه الدراسة لاقتراح أفضل السبل والوسائل في توزيع المساعدات على المحتاجين والمستفيدين، ومن ثمّ تحقيق أهداف المنظمة. كذلك، سيستفيد المانحون الذين يقدمون

1 F.J. Contractor & P. Lorange (eds.), *Cooperative Strategies and Alliances in International Business: Joint Ventures and Technology Partnership* (Bingley: Emerald Group Publishing, 2002), p. 12.

2 P.W. Beamish & N.C. Lupton, "Cooperative Strategies in International Business and Management: Reflections on the Past 50 Years and Future Directions," *Journal of World Business*, vol. 51, no. 1 (January 2016), pp. 163-175.

الأموال للهلال الأحمر القطري من المعلومات التي ستوفرها هذه الدراسة، وما إذا كانت الموارد التي يقدمونها تُستخدم بصورة فعالة أم لا، وذلك من خلال معرفة مدى فاعلية عملية التخطيط الاستراتيجي في الهلال الأحمر القطري. كما تطمح الدراسة إلى إنتاج معرفة يمكن من خلالها أن يستفيد الباحثون الحاليون والقادمون في مجال عمليات الإدارة الاستراتيجية في قطاع المنظمات غير الحكومية والإنسانية.

أولًا: نبذة عن المنظمات غير الحكومية في دولة قطر والهلال الأحمر القطري

تؤدي المنظمات غير الحكومية دورًا مهمًا في عملية التنمية في دولة قطر، من خلال تنفيذ مجموعة من البرامج والنشاطات التي تستفيد منها الفئات الاجتماعية، وقد لوحظ ازدياد المساهمات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية في المجال التنموي في كل المجالات (منها المجال التعليمي، والدعم والتمكين المجتمعي، والصحي، والرياضي، والسياحي، والثقافي). ونتيجةً لزيادة أعداد هذه المنظمات غير الحكومية، وتنوع البرامج والنشاطات والمشاريع التي تنفذها، واتساع قاعدة المستفيدين منها، انعكست مساهماتها التنموية في زيادة حجم موازناتها وإيراداتها ومصروفاتها السنوية. وتعمل في قطر العديد من الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، وهي تتنوع ما بين جمعيات خيرية وجمعيات مهنية وعلمية، إضافة إلى الجمعيات غير الهادفة إلى الربح. وقد صدر في الدولة عدة تشريعات تنظم عمل هذه المنظمات، فإضافة إلى القانون رقم (15) لسنة 2014 بشأن تنظيم الأعمال الخيرية، هناك القانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. وفي حين تخضع الجمعيات الخيرية لرقابة هيئة تنظيم الأعمال الخيرية، فإن الجمعيات والمنظمات غير الحكومية تخضع لرقابة إدارة الجمعيات والمؤسسات العامة بوزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية.

تعدّ المنظمات غير الحكومية في قطر متعددة الأهداف والأغراض، وهي تتفاوت من حيث مساهماتها التنموية في مجالات مختلفة منها: المشاريع الخيرية والتنموية، وبرامج التدريب والحرف التقليدية والحديثة، وكذلك محاربة الفقر وبرامج الرعاية الاجتماعية، وفي جوانب التعليم والصحة والثقافة، وأيضًا فيما يتعلق بالبرامج الشبابية والرياضية. وتستفيد من هذه البرامج والمشاريع فئات مختلفة من المجتمع المحلي، إلى جانب دورها في مساعدة المجتمع الدولي. وتعمل هذه الجمعيات والمنظمات غير الحكومية على تنمية المجتمع المحلي وتطويره وفق أهداف محددة وشرائح معينة من المجتمع، كالجمعيات المهنية وغيرها من المنظمات المختلفة[3]. لا يُعرف عدد المنظمات غير الحكومية في قطر، إذ لا يوجد سجل رسمي يمكن الرجوع إليه، ولكن من خلال تتبع عدد المنظمات في المواقع المختلفة استطعنا الوصول إلى عدد تقريبي: نحو 126 منظمة، وبعضها موضح في الجدول (1)[4].

يعرّف الهلال الأحمر القطري بكونه إحدى المنظمات غير الحكومية، ذات البعد الدولي والمحلي في قطر، ويعتبر أحد الأعضاء الفاعلين في الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر التي تعتبر أكبر منظمة إنسانية حول العالم؛ إذ توفر المعونة والمساعدة من دون تمييز بسبب الجنسية، أو العرق، أو المعتقدات الدينية، أو الآراء السياسية. وتتكون

3 About RACA, Regulatory Authority for Charitable Activates (RACA), accessed on 20/2/2020, at: https://bit.ly/35VyStr

4 "NGO Directory of Qatar," Arab.org, accessed on 13/5/2020, at: https://bit.ly/2WvxqLx

الجدول (1)

عدد المنظمات غير الحكومية في قطر ومجالاتها (2020)

نوعية التوجه	العدد
التمكين والتطوير	34
حماية البيئة والثروة الحيوانية	4
الدعم المجتمعي	14
الجانب الديني	7
دعم التعليم بكل المراحل	13
الجانب التوعوي والصحي	11
تقديم الغذاء والطعام	4
التمويل التنموي	6
الدعم المجتمعي الأوسع	24
الجانب الإغاثي محليًا ودوليًا	9

المصدر:

"NGO Directory of Qatar," Arab.org, accessed on 13/5/2020, at: https://bit.ly/2WvxqLx

الحركة من نحو 100 مليون عضو ومتطوع ومؤيد، ولها ثلاثة مكونات رئيسة[5]، هي: اللجنة الدولية للصليب الأحمر، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، و192 عضوًا في جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

تأسس الهلال الأحمر القطري في آذار/ مارس 1978، بوصفه أول منظمة خيرية تطوعية في قطر تهدف إلى مساعدة وتمكين الأفراد والمجتمعات المستضعفة من دون تحيز أو تمييز. وهو عضو في العديد من المنظمات الإقليمية والإسلامية، بما في ذلك اللجنة الإسلامية للهلال الدولي ICIC، والمنظمة العربية للهلال الأحمر ARCO[6]. يختص الهلال الأحمر القطري بتوفير مجموعة واسعة من خدمات الإغاثة والتنمية، على الصعيدين المحلي والدولي، والاستفادة من الموظفين والمتطوعين ذوي الخبرة والمتخصصين. وظل الهلال الأحمر القطري على مدار تاريخه الطويل يعمل مساعدًا لدولة قطر في جهودها الإنسانية، في ضوء مهمتها الرئيسة المتمثلة في تحسين حياة الأشخاص المستضعفين من خلال حشد الطاقات الإنسانية داخل قطر وخارجها. وفي ضوء هذا، يستلهم الهلال الأحمر القطري رسالته: "نستنهض المجتمعات لتواجه الأزمات والمآسي الإنسانية، وتنعم بحياة كريمة"[7].

يقدم المحور الثاني الإطار النظري والأدبيات المتعلقة بموضوع الدراسة، كما يناقش نموذج رودس وكيوغان لعملية التخطيط الاستراتيجي[8]، إضافة إلى العوامل الموجزة التي قد تؤثر في تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي في المنظمات غير الحكومية ونتائج الباحثين الآخرين في دراسات مماثلة.

5 "Who We Are," International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), accessed on 20/2/2020, at: https://bit.ly/35VzIGB

6 Qatar Red Crescent Society, "About QRCS: Who We Are," accessed on 20/2/2020, at: https://bit.ly/2T0YLCW

7 Ibid.

8 M.L. Rhodes & J.F. Keogan, "Strategic Choice in the Non-Profit Sector: Modeling the Dimension of Strategy," *Irish Journal of Management*, vol. 26, no.1 (2005), p. 122.

ثانيًا: التعريف بالمفاهيم والإطار النظري

تُعرّف المنظمات غير الحكومية بأنها "منظمات الحكم الذاتي" (غير الهادفة إلى الربح) التي تعمل على تحسين نوعية حياة المجتمعات. ولها خمس خصائص تتميز بها، هي: الخصائص الرسمية (لها تنظيم وتمتلك بعض الحقائق المؤسساتية، على سبيل المثال: هناك اجتماعات منتظمة ودوام رسمي، إضافة إلى الهيكل التنظيمي والموظفين)، والخصائص غير الحكومية (مستقلة ومنفصلة مؤسساتيًا عن الحكومة)، وخصائص الحكم الذاتي (قادرة على التحكم وإدارة الشؤون الخاصة، وتتمتع بالإدارة الذاتية والمرونة، إذ تملك سيطرة واسعة على نشاطاتها الخاصة)، والخصائص غير الربحية (بمعنى أنها لا توزع الأرباح على من يقوم على إدارتها، إذا ما كان هناك فائض مالي)، والخصائص التطوعية (يوجد على الأقل درجة من المشاركة التطوعية على مستوى النشاط أو الحكم، مثل مجلس الإدارة التطوعي)[9].

وتصنف المنظمات غير الحكومية بحسب نوعية التوجه؛ فهناك منظمات ذات توجه خيري، غالبًا ما تنطوي على جهد أبوي من أعلى إلى أسفل، بمشاركة ضئيلة من "المستفيدين أو أصحاب المصلحة جميعهم"، وتشمل هذه المنظمات العديد من النشاطات الخيرية مثل توزيع الغذاء والملابس والإسكان على المحتاجين، وقد تقوم أيضًا بنشاطات إغاثة أثناء وقوع كارثة طبيعية أو من صنع الإنسان، ويدخل في إطارها الهلال الأحمر القطري الذي تستعرضه الورقة بوصفه حالة للدراسة. وهناك منظمات ذات توجه خدمي، تشمل المنظمات غير الحكومية التي تقوم بنشاطات مثل توفير خدمات الصحة أو تنظيم الأسرة أو التعليم، ومن المتوقع أن يشارك فيها الناس، أي في عملية التنفيذ وفي تلقّي الخدمات المعينة. وهناك منظمات ذات توجه تشاركي، تشمل المنظمات غير الحكومية التي تهتم بمشاركة السكان المحليين في نشاطات المنظمة، وتتميز هذه المنظمات بمشروعات المساعدة الذاتية التي يشارك فيها السكان المحليون، بوجه خاص، في تنفيذ المشروع من خلال المساهمة في الموارد المالية والأدوات والأراضي والمواد والعمالة. وهناك منظمات ذات توجه تمكيني، ويكون هدفها مساعدة الفقراء والفئات المهمشة في تطوير فهم أوضح لديهم للعوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تؤثر في حياتهم، وتعزيز وعيهم بقدرتهم على السيطرة على حياتهم[10].

وفي ظل التوجهات المتعددة للمنظمات غير الحكومية، يأتي التخطيط الاستراتيجي استجابة لبعض القوى الديناميكية التي كانت تهدد وجود المنظمات غير الحكومية. ولضمان بقاء هذه المنظمات، تم إدخال التخطيط الاستراتيجي بحلول نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات في القطاع غير الحكومي للتصدي لهذه القوى، التي تشمل مراقبة ميزانية الجهات المانحة، ونقص الموظفين، وحجم المنظمة، وتغيير توقعات العملاء، والتغييرات التي تطرأ على سياسات الحكومة، وقابلية المقارنة والمنافسة من جانب المنظمات غير الحكومية الموجودة والناشئة، والمنافسة على المانحين الدوليين وقلة الموارد المالية، وانخفاض مستوى الاستدامة الذاتية، إضافةً إلى المساءلة التي يفرضها أصحاب المصلحة والفشل الحكومي المستمر في تلبية الاحتياجات المهمة، ما يزيد الطلب العام على الخدمات التي تقدمها المنظمات[11]. ويركز معظم التخطيط الاستراتيجي للمنظمات غير الحكومية على تطوير الأهداف ومؤشرات

9 M. Elayah & W. Verkoren, "Civil Society During War: The Case of Yemen," *Peacebuilding* (2019), pp. 1-23, accessed on 13/5/2020, at: https://bit.ly/2COS9TD

10 T.A. Chowdhury et al., "NGOs for Development: Experience of Bangladesh," in: Munim Kumar Barai (ed.), *Bangladesh's Economic and Social Progress* (London: Palgrave Macmillan, 2020), pp. 351-380,

11 Emily A. Barman, "Asserting Difference: The Strategic Response of Nonprofit Organizations to Competition," *Social Forces*, vol. 80, no. 4 (June 2002), pp. 1191-1222.

الأداء، إضافةً إلى تطوير النشاطات والبرامج الخاصة بالمنظمة ومراجعة بيانات الرؤية والرسالة وقيم المنظمة بصورة دورية، وعادة ما تقوم المنظمات بإجراء التحليل البيئي بنفسها بسبب القيود المالية، في حين يستعين البعض الآخر بمستشارين خارجيين للقيام بذلك. ومن ناحية أخرى، تعاني أغلب المنظمات غير الحكومية، خلال عملية التخطيط الاستراتيجي، نقصَ الموارد والوقت الذي يحول دون تطبيق أسس عملية التخطيط الاستراتيجي. كما أن فكر التخطيط الاستراتيجي تم نقله من القطاع الخاص إلى قطاع المنظمات غير الحكومية لتمكينها من التكيف مع البيئة التنافسية حول المانحين بدلًا من المنافسين، كما هو الحال في القطاع الخاص[12].

يعتبر التخطيط الاستراتيجي عملية ديناميكية، فهو فن وعلم صياغة وتنفيذ وتقييم القرارات الوظيفية الشاملة التي تمكن المجتمع من تحقيق أهدافه[13]، ويعتبر إحدى الأدوات الأساسية والرئيسة التي تضمن استمرارية المنظمة في أداء دورها التنموي، ويتيح للمنظمة القدرة على تكييف دورها لتناسب الاحتياجات المتنوعة للفئات المستهدفة.

التخطيط الاستراتيجي نشاط إداري تنظيمي يستخدم لتحديد الأولويات، وتركيز الطاقة والموارد، وتعزيز العمليات، والتأكد من أن الموظفين وأصحاب المصلحة الآخرين يعملون على تحقيق أهداف مشتركة، وإبرام اتفاق حول النتائج المرجوة، وتقييم اتجاه المنظمة وضبطه عند الاستجابة للتغيرات البيئية. وهو أيضًا جهد منظم، ينتج منه قرارات وإجراءات أساسية تحدد وتوجه ماهية المنظمة، ومن تستهدف، وماذا تفعل، ولماذا تفعل ذلك، مع التركيز على المستقبل. ولا يوضح التخطيط الاستراتيجي الفعال أين تذهب المنظمة والإجراءات اللازمة لإحراز التقدم فحسب، بل أيضًا معرفة ما إذا كانت المنظمة تسير في الاتجاه الصحيح أم لا[14]. ويعرّف التخطيط الاستراتيجي بأنه "عملية منهجية تهدف إلى تحديد ومعالجة قضايا محددة بطريقة تشاركية من أجل تحقيق النتائج المرجوة"[15]. وتكمن أهميته في أربعة عناصر تتمثل في: التحليل البيئي، وصياغة الاستراتيجية، وربط الأهداف بالميزانيات، واعتبار التخطيط الاستراتيجي عملية متكاملة تهدف إلى تحديد أهداف المنظمة ومن ثم تحقيقها[16]. ينجح التخطيط الاستراتيجي في حال استقرار البيئة الخارجية والداخلية فترةً طويلة من الزمن، ومن ثمّ تُوضع خططٌ فتراتٍ طويلةً، وينبغي أن تتضمن التخطيط للطوارئ أيضًا[17].

طور رودس وكيوغان نموذجًا يربط تنفيذ الاستراتيجية بإدارة الموارد البشرية والهيكل التنظيمي للمنظمة ويوضح مدى الترابط بينهما، واستخلصا أن عملية التخطيط الاستراتيجي في المنظمات غير الحكومية لديها عناصر رئيسة ينبغي لكل منظمة أن تقوم عليها، وهي تتضمن التحليل البيئي (الداخلي والخارجي)، والرسالة والرؤية والقيم والأهداف الطويلة الأمد، إضافة إلى الأولويات والخيارات الاستراتيجية ومؤشرات الأداء والتنفيذ التي تتأثر بالموارد

12 John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strength and Sustaining Organizational Achievement*, 5th ed. (New Jersey: John Wiley & Sons, 2018), p. 374.

13 Peter Fitzroy, James Hulbert & Abby Ghobadian, *Strategic Management: The Challenge of Creating Value* (London: Routledge, 2012), p. 251.

14 Howard Rohm et al., *The Institute Way: Simplify Strategic Planning and Management with the Balanced Scorecard* (Boston, MA: The Institute Press, 2013), p. 233.

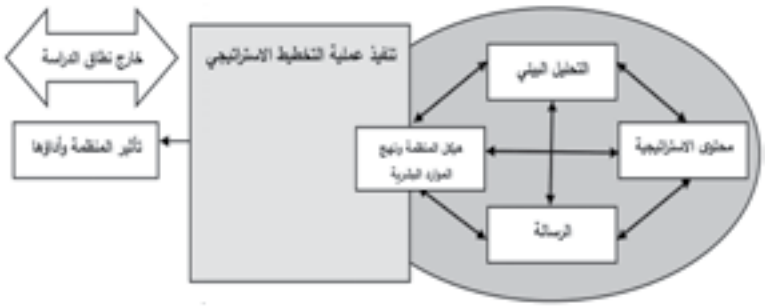
15 Michael Allison & Jude Kaye, *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook*, 2nd ed. (New Jersey: John Wiley & Sons, 2011), p. 178

16 Evelyn Njeri, "Challenges Facing Implementation Strategic Planning in Non-Governmental Organizations: A Case Study of Kenya Red Cross Society," PhD. Dissertation, United States International University-Africa, Nairobi, 2016, p. 23.

17 Fitzroy, Hulbert & Ghobadian, p. 251.

الشكل (1)

نموذج الأبعاد الاستراتيجية للمنظمات غير الحكومية



المصدر:

M.L. Rhodes & J.F. Keogan, "Strategic Choice in the Non-profit Sector: Modeling the Dimension of Strategy," Irish Journal of Management, vol. 26, no. 1 (2005), p. 122.

(البشرية والمادية والمالية) والخطط التشغيلية، وعمليات الرقابة، وتحفيز الموظفين ودافعيتهم والهيكل التنظيمي. يتكون النموذج من خمسة مكونات رئيسة: أولًا، الرسالة، وتلخص غرض المنظمات غير الحكومية من الوجود والقيم الأساسية والمعايير السلوكية والاستراتيجية؛ ثانيًا، محتوى الاستراتيجية، وهو يغطي القرارات الاستراتيجية العامة التي تم تطويرها لتحقيق أهداف الرسالة؛ ثالثًا، البيئة، ويشمل التحليل البيئي تحليل البيئة الداخلية والخارجية للمنظمة؛ رابعًا، هيكل المنظمة ونهج الموارد البشرية اللذان يمثلان العناصر الرئيسة لتنفيذ استراتيجية المنظمة. جميع هذه المكونات تكوّن ما يعرف بالعنصر الخامس والرئيس وهو عملية التخطيط الاستراتيجي التي تشير إلى مدى تطور الاستراتيجية وتناولها للقرارات الاستراتيجية المعتمدة والحديثة للمنظمات غير الحكومية[18].

يعدّ تطوير بيانات الرسالة في المنظمات غير الحكومية جزءًا لا يتجزأ من جهود التخطيط الاستراتيجي، ويجب اعتباره جوهر أي عملية تقييم استراتيجية تجريها المنظمة[19]. كما يجب أن تتماشى الرسالة مع أهداف وغايات المنظمات التي تسهّل تنفيذ الخطط الاستراتيجية، كما يمكن أن تفرض قيودًا أو توفر فرصًا للمنظمة وفقًا لتوجهها الاستراتيجي المختار[20]. ومع ذلك، غالبًا ما يكون لرسالة المنظمة تأثير طويل الأمد في ممارساتها للتخطيط الاستراتيجي. وعندما يشير رودس وكيوغان في نموذجهما إلى مصطلح محتوى الاستراتيجية، فإنهما يقصدان القرارات المتعلقة بدورات العمل اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة، ويقترحان أن تلتزم المنظمة بأن تتخذ ستة قرارات عامة كي تحقق أهدافها، هي: المحافظة أو حماية الوضع الحالي، والانسحاب، والدمج، وتطوير الخدمات الجديدة، وتطوير السوق، والتنويع. كما يجب اتخاذ القرار بناءً على الوضع الحالي الذي تمر به كل منظمة[21].

18 Rhodes & Keogan, p. 124.

19 Valerie Blackmon, "Strategic Planning and Organizational Performance: An Investigation Using the Balanced Scorecard in Non-Profit Organizations," PhD. Dissertation, Capella University, Minneapolis, Minnesota, 2008, p. 24.

20 William A. Brown & Joel O. Iverson, "Exploring Strategy and Board Structure in Nonprofit Organizations," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 33, no. 3 (2004), pp. 377-400.

21 Rhodes & Keogan, p. 125.

تعتبر قرارات القيادة وعملية تسويق القرار واستراتيجية النمو والنُّهج المتبعة في تنفيذ الاستراتيجية هي المشاكل التي تواجهها كل إدارة استراتيجية[22]. علاوةً على ذلك، يُطرح تساؤل رئيس في الأدبيات الاستراتيجية للمنظمات غير الحكومية يتعين على المنظمات أن تقرر بشأنه؛ هو ما إذا كان ينبغي لها التنافس أم التعاون فيما بينها بحسب قطاعاتها، حيث تعرف الاستراتيجية التعاونية أو استراتيجية الشبكة بأنها استراتيجية تعمل فيها المؤسسة عن كثب مع مورديها على استراتيجية إنتاج مشتركة، تبني من خلالها شراكة طويلة الأمد تهدف إلى إقامة مشاريع مشتركة مع المنافسين لعدة أغراض، مثل: البحث والتطوير، ويمكن أن تمتدّ العلاقات بين المنظمات في الاستراتيجية التعاونية من التعاون العرضي إلى عملية متكاملة هدفها الأول خدمة المستفيدين منها، عوضًا عن الاستراتيجية التنافسية التي تتاجر فيها المنظمة للحصول على أفضل صفقة من الموردين المحتملين، وتتجنب أن تصبح موردًا أسيرًا، وحينها تجبر المنظمة على القيام بمشاريعها بصورة فردية مثل تخصيص إدارة مختصة بالبحث والتطوير[23].

ينقسم التحليل البيئي إلى قسمين: البيئة الداخلية، والبيئة الخارجية. تتضمن البيئة الداخلية دراسة نقاط القوة والضعف لدى المنظمة ابتداءً من إدارتها وقيادتها وشبكاتها الداخلية وثقافتها، إضافةً إلى هيكلها التنظيمي ومواردها البشرية. بينما تتضمن البيئة الخارجية دراسة الفرص والتهديدات التي تتعامل معها المنظمة مع كل من أصحاب المصلحة كالهيئات والجهات الحكومية، والمؤسسات الخاصة، والمنظمات غير الحكومية، إضافة إلى المواطنين والمانحين والمستفيدين[24]. ومن الأدوات التي تستخدم في تحليل البيئة الخارجية ما يلي[25]:

- تحليل "بيستل" PESTEL الذي يدرس التأثيرات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والتكنولوجية، والبيئية، والقانونية، في المنظمة.
- تحليل القوى التنافسية الخمس لمايكل بورتر التي تتكون من: المنتجات البديلة، والمنافسين الجدد، وحدّة المنافسين الحاليين، وقدرة المشترين على المساومة، وقدرة الموردين على المساومة.
- نموذج تخطيط السيناريو.
- نموذج تعيين أصحاب المصلحة.

ونظرًا إلى اعتماد أغلب المنظمات غير الحكومية على أموال المانحين، فإنّ البعض جادل بأن الممولين أو المانحين لديهم تأثير كبير في كيفية تنفيذ الخطط الاستراتيجية للمنظمات غير الحكومية. واتفق البعض الآخر على وجود منظورَين مختلفين لتشكيل الاستراتيجية، هما: المنظور المخطط، والمنظور التدريجي أو المتزايد. في المنظور المخطط، تقوم إدارة المنظمة بتنفيذ المشاريع والنشاطات وفقًا لخطة استراتيجية طويلة الأمد، معدّة مسبقًا بناءً على التحليل البيئي والهياكل التنظيمية داخل المنظمة، وغالبًا ما تتخذ القرارات في هذا المنظور بصورة هرمية من الأعلى إلى الأسفل، ونادرًا ما يتم إشراك الموظفين في عملية صنع القرار. أما في المنظور التدريجي أو المتزايد، فتقوم إدارة المنظمة بوضع خطط قصيرة الأمد بصورة تدريجية مبنية على الاكتشاف من خلال الأحداث والعقبات التي تواجه المنظمة

22 Georg Von Krogh, Stefan Haefliger & Cristina Rossi-Lamastra, "Phenomenon-Based Research in Management and Organization Science: When is it Rigorous and Does it Matter?" *Long Range Planning*, vol. 45, no. 4 (2012), pp. 277-298.

23 Rhodes & Keogan, p. 126.

24 John Weerawardena, Robert E. McDonald & Gillian Sullivan Mort, "Sustainability of Nonprofit Organizations: An Empirical Investigation," *Journal of World Business*, vol. 45, no. 4 (2010), pp. 346-356.

25 Rhodes & Keogan, p. 126.

أثناء عملية التنفيذ، وغالبًا ما تتخذ القرارات في هذا المنظور بطريقة متداخلة وغير منظمة، ولكنه يتيح للموظفين المشاركة بصورة أكبر في عملية صنع القرار[26]. وستقوم هذه الدراسة بمعرفة أي نوع من المنظورين يستخدمه الهلال الأحمر القطري في تنفيذ خطته الاستراتيجية.

لم يتطرق نموذج رودس وكيوغان إلى العوامل التي تؤثر في تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي، واختصرا تنفيذ هذه العملية في الهيكل التنظيمي ونهج الموارد البشرية المتبع في المنظمة. في حين وضحت الدراسات التي سيتم استعراضها لاحقًا أن هذه العوامل يمكن أن تكون: 1. القيادة الاستراتيجية، 2. الثقافة التنظيمية، 3. ندرة الموارد، 4. تحفيز الموظفين.

يتضمن مفهوم القيادة الاستراتيجية تشجيع الموظفين على الأداء على نحو أفضل من خلال إيصال قيمة الأهداف الاستراتيجية للمنظمة التي تتيح مجالًا للإبداعات الفردية والجماعية[27]. كما يتطلب فهم تأثيرات القيادة في الأداء التنظيمي دراسة مستويات متعددة من القيادة؛ الأعلى والمتوسط والأدنى في آن واحد[28]. فالمنظمات باختلاف أحجامها، من المحتمل أن يكون أداؤها التنظيمي مرتبطًا بالآثار المترتبة على قيادتها بمختلف المستويات الهرمية.

ركزت أغلب الدراسات السابقة للقيادة على فاعلية القائد الواحد، كالمدير التنفيذي أو المدير العام أو المشرف. ولكن من الواضح أنّ للقادة دورًا فعالًا باختلاف مستوياتهم التنظيمية. كما أن تصرفات القادة من المستوى الأعلى تؤثر في تصرفات القادة من المستوى الأدنى، والطرائق التي يقومون فيها بترجمة أهداف المنظمة الاستراتيجية إلى برامج ونشاطات تسعى لتحقيق هذه الأهداف[29]. ويعتبر التواصل والاتساق بين القادة، على اختلاف مستوياتهم، سببًا في فهم كل الموظفين لمهماتهم، وبدوره سينعكس على فهمهم لأهداف المنظمة الاستراتيجية والقيام بتنفيذها على أكمل وجه. وبناءً عليه، نجد القادة على مختلف مستوياتهم يؤثّرون في المبادرات الاستراتيجية وتنفيذها[30]. ولمعرفة العقبات التي تواجه المنظمات غير الحكومية في ممارسات الإدارة الاستراتيجية، يرى البعض أن المديرين هم الموارد الأساسية والأكثر ندرة في أي منظمة، حيث يميل فيها نوع الإدارة إلى التوجه نحو فلسفة تشاركية بدلًا من فلسفة استبدادية أو سلطوية، وهو الأمر الشائع في المنظمات غير الحكومية في الدول النامية[31]. ويرى البعض الآخر أنّ المديرين هم أشخاص يعملون من خلال أشخاص آخرين لتنسيق نشاطاتهم وبرامجهم من أجل تحقيق أهدافهم التنظيمية. ويتطلب تنفيذ الخطة الاستراتيجية أن تضع المنظمة أهدافًا سنوية وسياسات تنظيمية، وأن تحفز الموظفين وتخصص الموارد الكافية، لتتمكن من تحقيق أهدافها الاستراتيجية المرجوة.

تعني الثقافة التنظيمية للمنظمة الأيديولوجيات والممارسات والسياسات التي تتبناها، والتي تعكس تصورات ومواقف ومصالح وعقليات الموظفين التي لها تأثيرات عند تنفيذ الاستراتيجية إما إيجابيًا أو سلبيًا. فالموظفون ذوو

26 Ibid., p. 127.

27 Victor Garcia García-Morales, Maria Jimenez & Leopoldo Gutierrez, "Transformational Leadership Influence on Organizational Performance through Organizational Learning and Innovation," *Journal of Business Research*, vol. 65, no. 7 (2012), pp. 1040-1050.

28 J. Richard Hackman & Ruth Wageman, "When and How Leaders Matters," *Research in Organization Behavior*, vol. 26 (2005), pp. 37-74.

29 García-Morales, Jimenez & Gutierrez, pp. 1040-1050.

30 Ongonge Julian, "Relationship between Strategic Planning and Organization's Performance in Non-Governmental Organizations (NGOs): A Case of ActionAid, Kenya," Master Dissertation, University of Nairobi, Nairobi, 2013, p. 21.

31 Rick James, "How to do Strategic Planning: A Guide for Small and Diaspora NGOs," Peer Learning Programme, Common Ground Initiative, 2012, pp. 1-14.

المواقف والمفاهيم الإيجابية لديهم أداء أفضل في تنفيذ التخطيط الاستراتيجي للمنظمة؛ لأن أي تحدٍّ يواجهونه سيتعاملون معه بطريقة إيجابية، على عكس الموظفين الذين لديهم مواقف ومفاهيم سلبية؛ إذ سيتعاملون مع التحدي على أنه عائق قد يوقف عملية التنفيذ عند مرحلة معينة[32]. وتتطلب ثقافة المنظمات تحديد الهوية الجماعية والعمل الجماعي، وطرق التواصل اليومية ونوع السلوكيات التي يقوم بها الموظفون داخل المنظمة، إضافة إلى نوع الثقافة التي تتبناها المنظمة؛ كالنظام القائم على العشيرة أو الثقافة البيروقراطية[33]. وبالمثل، فإن التكيف الخارجي وطريقة التعامل مع البيئة الخارجية سيؤثران في عملية التنفيذ، ولا سيما أنّ الجمع بين فريق من خلفيات متنوعة غالبًا ما يؤدي إلى الحصول على أساليب جديدة ومتقدمة في إدارة التنوع لحل المشكلات. لذلك، على القائد الفعال التركيز على الثقافة التنظيمية والتأثير في كل فرد على نحو فردي وفقًا لما تتطلبه رؤية المنظمة. وهناك علاقة إيجابية أيضًا بين مشاركة الموظفين في عملية التخطيط الاستراتيجي وإنتاجيتهم. صحيح أنه لا يوجد اتفاق حول المستوى الأنسب لمشاركة الموظفين في الإدارة الاستراتيجية، لكن قلة المشاركة قد تؤدي إلى نتائج سلبية عند تنفيذ الاستراتيجية[34]، كما أن عدم رضا الموظفين واستبعادهم اجتماعيًا سيؤديان إلى وجود صعوبة في تنفيذ الاستراتيجية.

كذلك، تخلق الموارد ميزة للمنظمة على نظائرها في قوتها واستدامتها، لأن بعض الموارد يكون من الصعب تكرارها، مثل مهارات الموظفين والقيم الثقافية المتبعة ومهارات إدارة الوقت والقدرة على توفير الأموال، وهذا يؤدي إلى تباينات كبيرة في كيفية تنفيذ استراتيجيات المنظمات المماثلة. كما أن موارد المعرفة والثروة المادية وقدرة التنسيق جميعها مفتاح التنفيذ الناجح للاستراتيجية؛ حيث تشير كثرة مديري الموارد في العديد من المنظمات إلى أهمية إدارة الموارد، مع السعي نحو التحسين في الخدمات المقدمة لإرضاء أصحاب المصلحة[35]. وإذا لم يتم استخدام موارد المنظمة لصالحها، فإنها تصبح مضيعة وعبئًا يعوق التنفيذ الاستراتيجي الفعال[36]. ويعزى افتقار إدارة المنظمة للموارد إلى الفشل المتكرر في تنفيذ الخطط الاستراتيجية، وإن كانت مخططة تخطيطًا جيدًا. وتعتبر المنظمات ذات الموارد المحدودة مقيدة عند تنفيذ خططها الاستراتيجية، ومن ثم فهي أقل قدرة على المنافسة في مجال الأعمال، كما أن الحاجة إلى إدراك النقص في الموارد والهدف من تطوير الموارد الحالية والمتوقعة على حد سواء أمرٌ بالغ الأهمية في إقناع القادة والمديرين لتحفيز المنظمة نحو تنفيذ الخطة الاستراتيجية على نحو فعال[37]. ومن ناحية أخرى، تعدّ التكنولوجيا بمنزلة مورد حيوي في أي منظمة؛ لأنها تجعل النشاطات أكثر فاعلية، مثل استخدام الإنترنت وسيلةً لنقل الرسائل داخل المنظمة، ومثل استخدام نظام الحاسوب لتصميم المنتج. ويجب أن تكون التكنولوجيا المطبقة داخل المنظمة مناسبة، وهو الأمر الذي يتم تحديده بناءً على رؤية وأهداف المنظمة[38]. والموارد المالية هي عامل مهم آخر في التخطيط الاستراتيجي؛

32 Richard Whittington, *What is Strategy and Does it Matter?* 2nd ed. (London: Cengage Learning EMEA, 2001), p. 37.

33 Yair Berson & Bruce Avolio, "Transformational Leadership and the Dissemination of Organizational Goals: A Case Study of a Telecommunication Firm," *The Leadership Quarterly*, vol. 15, no. 5 (2004), pp. 625-646.

34 J. Stuart Bunderson & Ray E. Reagans, "Power, Status, and Learning in Organizations," *Organization Science*, vol. 22, no. 5 (September-October 2011), pp. 1182-1194.

35 Njeri, p. 26.

36 Alice Mwajuma Abok, "Factors Affecting Effective Implementation of Strategic Plans in Non-Governmental Organizations in Kenya," PhD. Dissertation, Jomo Kenyatta University of Agriculture and Technology, Nairobi, 2013, p. 6.

37 John Yabs, *Strategic Management Practices: A Kenyan perspective* (Nairobi, Kenya: Lelax Global Ltd., 2010), p. 16.

38 Margert A. White & Garry D. Bruton, *The Management of Technology and Innovation: A Strategic Approach*, 2nd ed. (Boston, MA: Cengage Learning, 2010), p. 100.

لأنها ضرورية أثناء تنفيذ هذه الخطط. ويظهر تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[39] أن الحكومات المحلية مصدر رئيس للتمويل؛ لأن لديها خطط رعاية وتنمية مجتمعية مختلفة يمكن المنظمات غير الحكومية تطبيقها وجمع الموارد وتنفيذ المشاريع. إلا أن المنظمة غير الحكومية التي تتلقى أكثر من 30 في المئة من تمويلها من جهة خارجية، لا تعتبر حرة في تصرفاتها؛ إذ يمكن أن تجد المنظمة نفسها في موقف بالغ الصعوبة في حال وجود اختلاف مع الجهة المانحة.

ومن المهم أن يكون لدى المنظمات غير الحكومية نظام لتحفيز الموظفين؛ بحيث يوجه التفكير الاستراتيجي داخل المنظمة. ويمكن أن يكون الدافع من خلال الحوافز المالية أو الحوافز الاجتماعية. فالحوافز المالية يمكن أن تكون في شكل زيادة في الرواتب أو الترقيات أو البدلات، في حين يمكن أن تتمثل الحوافز الاجتماعية في اعتراف عام بالإنجازات. وتكمن المشكلة في تركيز المديرين في الغالب على الحوافز المالية وتجاهل الحوافز الاجتماعية. والحوافز المالية تحفز الموظفين فترةً زمنية قصيرة فقط؛ فمهما بلغت زيادة الأجور لا بد من أن تصل إلى حد معين، بينما الحوافز الاجتماعية ضرورية لإبقاء الموظفين ملتزمين بالتنفيذ الاستراتيجي. وعملية قياس الأداء وسيلة رائعة لتحفيز الموظفين، لأنها تعطي توجيهات من شأنها أن تساعد الموظفين على تحقيق أهدافهم، ومن ثم يكون لدى الموظفين وضوح في إنجاز مهماتهم وكيفية أدائها، كما أنها تقدم ملاحظات حول مسار عملهم، سواء كان قويًا أو ضعيفًا، ثم إنها تعطي الإجراء التصحيحي اللازم لهم من أجل تحسين أدائهم في المستقبل. ونظرًا إلى أن المنظمات من مختلف دول العالم، بغضّ النظر عن مستوى تنميتها الاقتصادية، تواجه بيئات ديناميكية ومعقدة، ونظرًا إلى العولمة وتطوير التكنولوجيا وإلغاء القيود مع وجود أسواق جديدة ناشئة، أصبحت الحاجة إلى تخطيط استراتيجي أكثر تطورًا وعصرية، وشرطًا أساسيًا لبقائها على قيد الحياة والنمو. وبناءً عليه، فإن استخدام أدوات وتقنيات التخطيط الجديدة والمحسّنة يمثل عنصرًا أساسيًا في عملية التخطيط الجديدة[40].

بعد التعريف بالمفاهيم الرئيسة للدراسة وتقديم الإطار النظري، وأثر كل من القيادة الاستراتيجية، والثقافة التنظيمية، وندرة الموارد وتحفيز الموظفين على تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي في المنظمات غير الحكومية، سيقدم المحور الثالث خلفية عن المنظمات غير الحكومية في قطر والهلال الأحمر القطري والكيانات التي ينشق منها، إضافةً إلى المجالات التي يعمل بها والخدمات التي يقدمها.

ثالثًا: منهجية البحث وطرق جمع المعلومات

هناك ثلاثة مناهج تعتمد لإجراء الأبحاث هي: المنهج الكمي، والكيفي، ومنهج آخر مكوّن من هذين المنهجين. يستخدم المنهج الكيفي لفهم المفاهيم والأفكار والتجارب، فيمكّن الباحث من جمع معلومات معمقة حول مواضيع مبهمة أو غير مفهومة جيدًا. وفي هذا المنهج، يجري جمع المعلومات بواسطة المقابلات، ومجموعات التركيز، والإثنوغرافيا (المشاركة في المجتمع أو المنظمة فترةً طويلة من الوقت لمراقبة الثقافة والسلوك عن كثب)، ودراسة الحالات ومراجعة الأدبيات. ونظرًا إلى أن الدراسة تهدف إلى معرفة تحديات تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي في

39 United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1993* (New York: Oxford University Press, 1993), p. 88.

40 Rehema C. Batti, "Human Resource Management Challenges Facing Local NGOs," *Humanities and Social Sciences*, vol. 2, no. 4 (July 2014), pp. 87-95.

الهلال الأحمر القطري، فإنّ الباحثين استخدمَا المنهج الكيفي، باعتباره أشدّ ملاءمة للإجابة عن أسئلة الدراسة. وقد ركزت الدراسة، على نحو أكبر، على التحليل الكامل لعدد محدد من العوامل التي تؤثر في تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي. وركزت أسئلة المقابلات على تطبيق نموذج رودس وكيوغان لعملية التخطيط الاستراتيجي، إضافة إلى أثر كل من القيادة الاستراتيجية، والثقافة التنظيمية، وندرة الموارد، وتحفيز الموظفين، في عملية التخطيط الاستراتيجي.

اعتمدت هذه الدراسة على المقابلات، أساسًا، بوصفها أداة لجمع البيانات الأولية التي تمّت عن طريق المكالمات الهاتفية ورسائل البريد الإلكتروني في التواصل مع عينة الدراسة. وتم إعداد أسئلة المقابلة من خلال الاطلاع على الأدبيات السابقة ذات العلاقة بموضوع الدراسة. كما جرت الاستعانة بالأدبيات السابقة والكتب والمواقع الإلكترونية ذات الصلة بموضوع الدراسة، إضافة إلى التقارير والوثائق والمستندات التي يصدرها الهلال الأحمر القطري في جمع البيانات الثانوية للدراسة. ويتكون مجتمع الدراسة من موظفي مكتب الإدارة الاستراتيجية في الهلال الأحمر القطري، لارتباطهم الوثيق بموضوع البحث، إضافةً إلى بقية الموظفين من مختلف الأقسام والإدارات باختلاف درجاتهم الوظيفية والإدارية، وذلك لتغطية المستويات التنظيمية الثلاثة وفقًا لتصنيفها في الهلال الأحمر القطري؛ ابتداء من المستوى المؤسسي (الهلال)، ثم مستوى الوحدات الإدارية (القطاعات)، وصولًا إلى مستوى الأفراد (الموظفون). وشملت عينة الدراسة أربعة موظفين من مكتب الإدارة الاستراتيجية، إضافة إلى عينة ميسرة من أربعة موظفين من مختلف الأقسام والإدارات في المستويات التنظيمية الثلاثة في الهلال الأحمر القطري. وقد أجريت مقابلات تفصيلية ومعمقة مع كل من المشاركين، وتم إبلاغهم بالطبيعة السرية للبحث، وإصدار استمارات السرية من أجل الحصول على الموافقة لإجراء البحث العلمي من مجلس أخلاقيات البحوث بمعهد الدوحة للدراسات العليا.

الجدول (2)

خصائص العينة

رقم المقابلة مع موظفي مؤسسة الهلال الأحمر القطري	المستوى الإداري	مكان المقابلة	أداة المقابلة	تاريخ المقابلة
1	الإدارة المتوسطة	قطر	البريد الإلكتروني	2020/3/10
2	الإدارة العليا	قطر	مكالمة هاتفية	2020/3/10
3	الإدارة المتوسطة	قطر	مكالمة هاتفية والبريد الإلكتروني	2020/3/19
4	الإدارة العليا	قطر	البريد الإلكتروني	2020/3/19
5	الإدارة المتوسطة	قطر	البريد الإلكتروني	2020/3/20
6	الإدارة الدنيا	قطر	مكالمة هاتفية والبريد الإلكتروني	2020/3/22 2020/3/30
7	الإدارة الدنيا	قطر	مكالمة هاتفية	2020/3/22
8	الإدارة الدنيا	قطر	مكالمة هاتفية	2020/3/22

المصدر: من إعداد الباحثين.

واجه الباحثان العديد من الصعوبات لدى إجراء المقابلات؛ منها: أولًا، صعوبة الاتصال والتواصل مع موظفي الهلال الأحمر القطري، لمكوثهم في المنازل واستخدامهم تقنيات العمل عن بُعد، نظرًا إلى الإجراءات الاحترازية التي فُرضت بسبب جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19)، تزامنًا مع الفترة التي أجريت فيها الدراسة؛ ثانيًا، تقييد قسم الموارد البشرية في الهلال الأحمر القطري مهمة الباحثين، وهو ما أثّر في إمكانية أخذ عينة احتمالية من الموظفين وجعلها عينة مُيسرة؛ ثالثًا، البطء في استجابة الموظفين، بسبب عبء العمل لقيامهم في تلك الفترة بالعديد من النشاطات المتنوعة لاحتواء وباء كورونا؛ رابعًا، امتناع بعض الموظفين عن الإجابة عن بعض الأسئلة، وذلك لاعتبارها أسئلة تخصصية تحتاج إلى موظفين مختصين من مكتب الإدارة الاستراتيجية للإجابة عنها.

رابعًا: عرض النتائج وتحليلها

يضع الهلال الأحمر القطري خطته الاستراتيجية من خلال عقد مجموعة من الاجتماعات على مستوى القيادة العليا لتحديد التوجهات العامة وأولويات الخطة، ثم يتم بعدها تفصيل هذه التوجهات إلى أهداف استراتيجية ومؤشرات أداء ومشاريع ومبادرات استراتيجية، من خلال فرق عمل من المستوى الأوسط من القيادات. ويشارك معهم بعض الموظفين الرئيسين في التخصصات المختلفة. ويُرفع مقترح الخطة مرة أخرى إلى القيادة العليا للمراجعة والاعتماد، ثم تبدأ مرحلة المواءمة الاستراتيجية وتقدير الموارد وتحديد مخطط التنفيذ على سنوات الخطة[41]. وعادة ما تتجاوز الخطة الاستراتيجية للهلال الأحمر القطري الإطار الزمني المخصص لها، ويُرجع أحد موظفي مكتب الإدارة الاستراتيجية ذلك إلى عدة أسباب منها: "كثرة مراحل المراجعة والاعتماد، حيث تتم مراجعة الخطة من عدة مستويات، مثل الإدارة العليا والإدارة التنفيذية، بخلاف اللجان الإشرافية ومجلس الإدارة، كما أن إعداد الخطة يحتاج إلى وقت وتضافر الجهود ومشاركة واسعة من مختلف الأطراف بالمؤسسة؛ وهو أحد التحديات الرئيسة، حيث يميل الأفراد والمجموعات إلى الاهتمام بالقضايا التشغيلية مقابل التخطيط الاستراتيجي"[42].

كما يقوم الهلال الأحمر القطري بعملية التغذية الراجعة إلى أداء الخطة وتنفيذها، وذلك من خلال تقارير أداء مؤشرات الأداء الاستراتيجية والتشغيلية على نحو ربع سنوي، إضافة إلى تقارير أداء المشاريع الاستراتيجية والتنفيذية شهريًا، وذلك على مستوى قطاعات الهلال بصورة فرعية والتقرير المجمع على مستوى الهلال بصورة رئيسة. وبالنسبة إلى حالات الطوارئ، نجد أن الهلال الأحمر القطري يتعامل معها من خلال عدة مستويات. ففي حال ظهور قصور حاد في الأداء يتم عمل تقارير مخصصة لذلك مع إعداد خطة فرعية لمواجهة ذلك القصور وتصحيحه. وفي حال الموافقة على هذه الخطة التصحيحية، تتم متابعتها مع الخطة الاستراتيجية. أما في حالة الأزمات، فينتقل الهلال إلى وضع إدارة الأزمة، ويعتمد على نحو كبير، على التخطيط التشغيلي بالتنسيق مع أجهزة الدولة، وفي الوقت نفسه يعاد النظر في الموازنة لترشيدها، وتوضع خطط استشرافية لاعتماد نشاطات التدخل الاستثنائية. وفي هذا الوضع، تتغير الأولويات، ومن ثمّ ينعكس ذلك على انتظام تنفيذ الاستراتيجية. يقول أحد الموظفين: "هذا ما يحدث الآن مع

41 موظف في مؤسسة الهلال الأحمر القطري، مقابلة رقم 7، مقابلة عبر الهاتف، الدوحة، 2020/3/22.

42 موظف في مؤسسة الهلال الأحمر القطري، مقابلة رقم 6، مقابلة عبر الهاتف، الدوحة، 2020/3/30.

أزمة فيروس كورونا، حيث تم وضع سيناريوهات للأزمة، وفي كل سيناريو يتم تقدير الأثر في الهلال واقتراح الإجراءات التصحيحية الواجب اتخاذها"[43].

ووفقًا لنموذج رودس وكيوغان، فإن عملية التخطيط الاستراتيجي تعتمد على أربعة مكونات رئيسة، أولها رسالة المنظمة، وتأتي رسالة الهلال الأحمر القطري: "نستنهض المجتمعات لتواجه الأزمات والمآسي الإنسانية، وتنعم بحياة كريمة"، مختصرةً وموضِّحةً في الوقت نفسه الغرض الذي أنشئت من أجله المنظمة، وهو استنهاض المجتمعات بغرض مواجهة الأزمات التي تمر بها كي تنعم بالحياة الكريمة. ولكنها لم تتناول الوسائل والطرائق التي يتم من خلالها استنهاض هذه المجتمعات. ومن ثم، يمكن اقتراح تعديل الرسالة بإضافة الوسائل الحيوية التي يستخدمها الهلال في تحقيق أهدافه، لتصبح الرسالة: "نستنهض المجتمعات لتواجه الأزمات والمآسي الإنسانية، وتنعم بحياة كريمة [من خلال حشد المتطوعين وكرم المانحين للمساعدة في مد يد العون]". ويعتبر الهلال الأحمر القطري أن الرسالة هي أحد المكونات الرئيسة لخطته الاستراتيجية؛ إذ يترجم هذه الرسالة إلى خطة استراتيجية ذات أهداف محددة، تحتوي على نشاطات وبرامج، وتؤول في نهاية المطاف إلى خدمة المستفيدين، سعيًا لتحقيق هذه الرسالة والوصول إلى الرؤية التي تطمح إليها المؤسسة.

يتبع الهلال الأحمر القطري الخطط الاستراتيجية متوسطة الأمد، ويتم التخطيط لها كل ثلاث سنوات، ومن ثم، يتم تفصيلها سنويًا إلى خطط قصيرة الأمد، وتُراجع سنويًا مع نهاية كل عام[44]. وتتكون خطة الهلال الأحمر القطري الاستراتيجية من خمسة عناصر رئيسة: أولًا، الرؤية والرسالة والقيم؛ ثانيًا، الأهداف الاستراتيجية والمؤشرات؛ ثالثًا، المبادرات والعمليات التشغيلية؛ رابعًا، بطاقة الأداء المتوازن؛ خامسًا، التقويم والتحسين المستمر[45]. ويعتمد الهلال الأحمر القطري في محاور عمله على استهداف الفئات الأشد احتياجًا؛ ما يعظم من حجم تدخلاته وخدماته الإنسانية. كما يعمل على تعزيز الثقة من خلال إشراك المجتمع في نشاطات الهلال المختلفة، وهو ما يزيد من فاعلية الهلال وحضوره في محيطه المجتمعي وتبنّي مبادراته ومشاريعه الإنسانية ودعمها. إضافةً إلى ذلك، يسعى الهلال إلى تحسين كفاءته التشغيلية للنشاطات والخدمات، وهذا الأمر يعزز التنافسية التي تعتمد على خفض التكلفة بين المنظمات ذات التوجه المشترك.

للهلال الأحمر القطري ثلاثة أهداف استراتيجية لخدمة المستفيدين، ولكل منها مؤشراته الاستراتيجية الخاصة به التي يعمل على تحقيقها، وهي[46]: التخفيف من معاناة المتضررين وتمكين الضعفاء والمهمشين. ويقاس هذا المؤشر من خلال أعداد المستفيدين، وعدد المشاريع المنفذة، ونسبة المشاريع الإنسانية الناجحة. وكذلك تقديم خدمات صحية ذات كفاءة تعزز السلامة والصحة العامة. ويقاس هذا المؤشر من خلال أعداد المستفيدين من الخدمات الصحية، ونسبة رضاهم عنها. وأخيرًا، تعزيز الثقة والمشاركة المجتمعية. ويقاس هذا المؤشر من خلال عدد المشاركين في نشاطات الهلال الأحمر القطري، ونسبة من يثقون بالتعامل معه.

43 المرجع نفسه.

44 موظف في مؤسسة الهلال الأحمر القطري، مقابلة رقم 5، مقابلة عبر الهاتف، الدوحة، 2020/3/20.

45 الهلال الأحمر القطري، **تقرير الزيارة الميدانية: التنظيم والهيكلة** (الدوحة: 2018).

46 الهلال الأحمر القطري، **استراتيجية الهلال الأحمر القطري 2018–2020**، 2018/3/6.

يتبع الهلال الأحمر القطري ثلاثة محاور، اتخذها منهجًا لعمله الداخلي، هي: تعزيز الحوكمة بوصفها خيارًا استراتيجيًا، وتمكين الوحدات الإدارية، والإدارة الاستراتيجية[47]. وتعدّ عملية الحوكمة في الهلال الأحمر القطري مؤشرًا دالًّا على مدى الانضباط المؤسسي وحسن القيادة، ويظهر ذلك بصورة واضحة من خلال إصدار دليل مجلس الإدارة الذي يتضمن مسؤوليات مجلس الإدارة نفسه واللجان التابعة له، ومبادئ وسياسات حوكمة الهلال، إضافةً إلى تشكيل لجنة الامتثال والشفافية والتدقيق التي تختص بمراقبة تنفيذ سياسات الحوكمة ومتابعة أعمال التدقيق الداخلي في الهلال.

ولتعزيز واقع الحوكمة، أجرى الهلال الأحمر القطري تغييرًا هيكليًا كبيرًا في عام 2014، من خلال التحول إلى نظام عمل لامركزي؛ لتوفير مرونة تسمح بتمكين الوحدات الأساسية إداريًا وتنفيذيًا، وتحمّل قدر أكبر من المسؤولية عن خدماتها أو نطاقها الجغرافي، والإسهام في التركيز على جودة تقديم الخدمات وسرعتها. وهو ما يتسق مع تنوع مجالات عمل الهلال وخدماته الطبية والإغاثية والاجتماعية. ويُدعَم هذا النظام اللامركزي بمنظومة تفويض صلاحيات تمنح الوحدات الرئيسة قدرة أكبر على الإدارة الذاتية واتخاذ القرارات التنفيذية، إضافةً إلى تفويض لجان مختصة تابعة لمجلس الإدارة بجزء من صلاحيات المجلس في الإشراف الاستراتيجي على هذه الوحدات بغرض توزيع المسؤولية وإشراك الكوادر المجتمعية على نحو أكبر، وتلبية متطلبات التوسع والنمو والتعلم التي تعتبر الدافع الأول لتبنّي نظام العمل اللامركزي. ومع ذلك، نجد أن الإدارة الاستراتيجية، بوصفها خيارًا داعمًا لحوكمة الهلال، كانت عادةً ما تمارس بصورة لامنهجية أو غير مؤسسية؛ ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى فقدان الوجهة أو قصور في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمؤسسة. لذلك، وبغرض تحقيق فاعلية الإدارة الاستراتيجية، وسعيها نحو اتباع منهجية مؤسسية جيدة، قام الهلال الأحمر القطري باعتماد منهج بطاقات الأداء المتوازن BSC، وأسس كذلك مكتب إدارة الاستراتيجية Office of Strategic Management (OSM) وفقًا لذلك المنهج؛ بغرض تنظيم ومواءمة جميع المبادرات والعمليات والأطراف المعنية المرتبطة بتنفيذ استراتيجيات الهلال الأحمر القطري.

ينقسم الهيكل العام للهلال الأحمر القطري إلى قسمين رئيسين، هما: الجهاز الحاكم، والجهاز التنفيذي. يتكون الجهاز الحاكم للمؤسسة من الجمعية العمومية ومجلس الإدارة، ويرأس كل منهما رئيسُ مجلس الإدارة، ويتبع مجلس الإدارة خمس لجان إشرافية هي: لجنة الشؤون الطبية، ولجنة الإغاثة والتنمية الدولية، ولجنة التسويق، ولجنة الاستثمار، ولجنة الامتثال والشفافية والتدقيق. كما يشرف مجلس الإدارة على الجهاز التنفيذي الذي يرأسه الأمين العام. وترأس الأمانة العامة الجهاز التنفيذي للهلال الأحمر القطري، ويعاونها في ذلك لجان ووحدات رقابية وإشرافية، وينقسم الجهاز التنفيذي إلى قسمين:

- **الوحدات الأساسية:** تختص بأغراض المؤسسة الأساسية، وتخدم المستفيدين مباشرة أو عن طريق شركاء التنفيذ، وتشمل هذه الوحدات: قطاع الشؤون الطبية الذي يدير سبعة مراكز و"قومسيونات" طبية، إضافة إلى الخدمات الإسعافية والتثقيفية؛ وقطاع الإغاثة والتنمية الدولية الذي يشرف على أكثر من ست عشرة بعثة ومكتبًا دوليًا في أفريقيا وآسيا؛ وقطاع التنمية الاجتماعية الذي يقدم خدماته من خلال المقر الرئيس بالدوحة، وفرع آخر بمنطقة الخور.

47 الهلال الأحمر القطري، **تقرير الزيارة الميدانية: التنظيم والهيكلة**.

- **الوحدات الإسنادية:** تختص بتقديم الخدمات الإسنادية لجميع الوحدات الإدارية في المؤسسة، ومن ضمنها الوحدات الأساسية، وتنضوي الوحدات الإسنادية المركزية تحت قطاع الخدمات المشتركة، وتشمل: إدارة الشؤون المالية، وإدارة الموارد البشرية والخدمات الإدارية، وإدارة تنمية الموارد المالية، وإدارة الاتصال، وقسم نظم المعلومات.

وقد شهد الهلال الأحمر القطري نموًا ملحوظًا في السنوات الأخيرة، فقد زاد عدد المراكز الطبية التي يديرها، من مركز واحد إلى سبعة مراكز و"قومسيونات"، وزاد عدد المكاتب من تسعة مكاتب دولية إلى ستة عشر مكتبًا وبعثة إغاثية، وقد اقتضى ذلك توفير بيئة تنظيمية أكثر مرونة تمكنه من استغلال الفرص المتاحة؛ ما يساعد على استيعاب فرص النمو[48]. كما أن الهيكل التنظيمي الحالي يتوافق، على نحو كبير، مع نشاطات المؤسسة الخدمية والاستراتيجية، إلا أنه ما زال في طور التعديل؛ حيث كان هناك توجه نحو اللامركزية الكاملة لقطاعات النشاط الأساسية، وهذا يحتاج إلى وقت وأنظمة لإتمامها[49].

ووفقًا للتحليل البيئي، فإن نقاط قوة الهلال الأحمر القطري على صعيد التسويق والترويج والصورة المؤسسية، تتمثّل في كونه يحظى بعلامة تجارية عالمية؛ ما يعطيه قبولًا لدى المجتمع خاصة لدى الأجانب والمغتربين وكثير من المؤسسات، ولا سيما المؤسسات الدولية، لأنه جزء من مؤسسة دولية تتسم بالحيادية والموثوقية، إضافةً إلى سمعته الحسنة داخل وسط العمل الإنساني في قطر، وهو معروف بتخصصه في العمل الطبي. وعلى صعيد الإيرادات وتنمية الموارد، تتنوع مصادر إيرادات الهلال الأحمر القطري بين التبرعات وإيرادات الخدمات الطبية وعائدات الاستثمار، كما تتنوع قنوات تحصيل التبرعات (الموقع الإلكتروني، والرسائل النصية القصيرة، والمحصّلون، والصناديق والحصالات، وصناديق الجمع، والاستقطاعات والتحويلات البنكية). وعلى صعيد التنظيم والإدارة والقدرات المؤسسية، يتميز الهلال الأحمر القطري بالقدرة على تغيير الشكل التنظيمي الملائم لاقتناص الفرص المتاحة أمامه، واعتماده اللامركزية في الخدمات الإدارية، لزيادة الفاعلية وتمكين مديري الإدارات الأساسية. كما يتبنّى مجلس الإدارة استخدام أدوات الإدارة الاستراتيجية، وذلك باستخدام بطاقات الأداء المتوازن، إضافةً إلى وجود وحدة النظم والبنية التقنية المستخدمة في الهلال لتسهيل التكامل بين العمليات التي يقوم بها وترابطها مستقبلًا. وتعتبر بيئة عمل الهلال الأحمر القطري بيئة إيجابية لارتباطها بشعور الموظفين بتقديم قيمة مضافة إلى المستفيدين من خلال تأدية عملهم. ومن جانب آخر، يُلاحظ أن للهلال الأحمر القطري نقاط ضعف، منها نقاط على صعيد التسويق والترويج والصورة المؤسسية، على الرغم من حصوله على تمويل من عدة مؤسسات داخل الدولة وخارجها، لكن التسويق للمؤسسات لم يستغل بصورة كاملة بعد، كما أن صورة الهلال الأحمر القطري غير واضحة لدى قطاعات مجتمعية كبيرة على الرغم من رواج علامته التجارية.

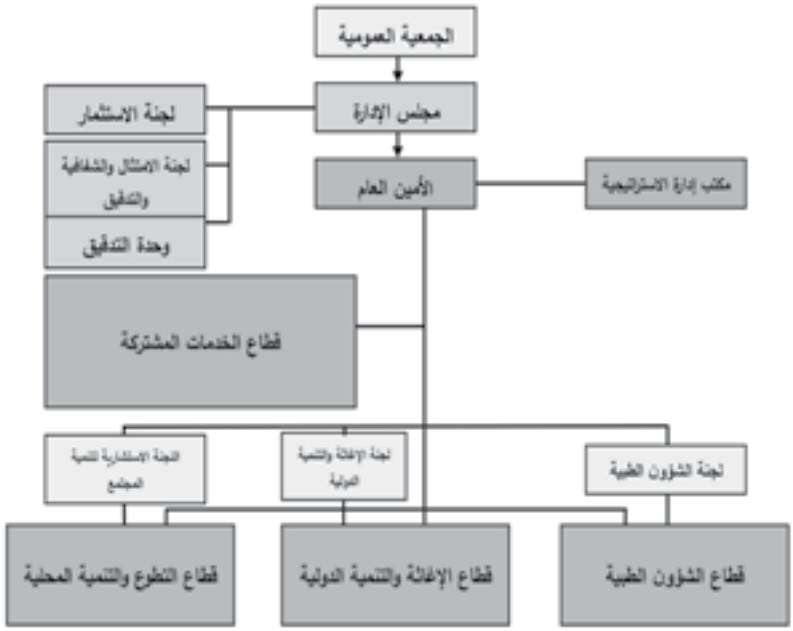
ورغم وجود جوانب قوة يتمتع بها الهلال الأحمر القطري، منها تنوع مصادر الإيرادات (تبرعات، وخدمات، واستثمارات)، فإن له جوانب ضعف مختلفة. فالحكومة تساهم في جزء كبير من إيراداته؛ ما يجعل هذه الإيرادات متأثرة بالتغيرات في الموازنة الحكومية. وعلى الرغم من تنوع قنوات التبرع، فإن كثيرًا منها ما زال متواضعًا من حيث حجم التبرعات المحصلة، ولا سيما القنوات غير التقليدية، إضافةً إلى محدودية العمل المجتمعي داخل قطر مقارنةً

48 المرجع نفسه.

49 موظف في مؤسسة الهلال الأحمر القطري، مقابلة رقم 4، مقابلة عبر الهاتف، الدوحة، 2020/3/19.

الشكل (2)

الهيكل التنظيمي للهلال الأحمر القطري



المصدر: الهلال الأحمر القطري، استراتيجية الهلال الأحمر القطري 2018–2020، 6/3/2018.

بما يتم خارجها؛ فعلى الرغم من كبر حجم خدماته الطبية، فإنه ينظر إليها على أنها خدمات مدفوعة من الدولة، كما تقل المشاريع الملائمة لاجتذاب تبرعات الأفراد. وعلى صعيد التنظيم والإدارة والقدرات المؤسسية، نجد أن كثرة التغيير التنظيمي في الهلال الأحمر القطري تؤدي أحيانًا إلى عدم استقرار في نظم وأدلة العمل أو الممارسات المتبعة؛ ما يسبب عدم اكتمال تطبيق النظم أو تأثر أداء الأعمال.

وتعتبر الوحدات الأساسية في الهلال الأحمر القطري غير متجانسة، من حيث الحجم، ومجال العمل، ودرجة اللامركزية الإدارية التي تتعامل بها داخليًا (على الرغم من التوجه العام إلى اللامركزية). كما أن الرقابة على العمليات المالية لامركزية، والتدقيق المالي اللاحق يتم على أساس الاختيار الانتقائي؛ ما يهدد بعدم معرفة حجم الأخطاء والتجاوزات. ثمّ إنّ الكفاءة المالية تتأثر سلبيًا نتيجة اعتماد اللامركزية الإدارية؛ ما يزيد من التكاليف الإدارية بسبب تكرار وظائف الدعم بالإدارات الأساسية. ويلاحظ عدم اكتمال بشأن النظم الإدارية وكفاءات المنظمة لإدارة الأصول البشرية للمؤسسة، وارتفاع نسبة الشواغر الوظيفية في الهلال إلى ما نسبته 40 في المئة؛ ما يؤثر سلبيًا في التخصص ومستوى الجودة والسرعة في أداء الأعمال. كما يلاحظ محدودية استخدام التدريب بوصفه من أهم أدوات تطوير المهارات والكفاءات الموجودة في الهلال الأحمر القطري، وعدم اكتمال البنية المعلوماتية مع تعدد مقراته داخل قطر وخارجها التي تبلغ 26 مقرًا (16 مكتبًا، 7 مراكز، المقر الإداري الطبي، المقر الاجتماعي، المقر الرئيس).

وهناك مخاطر متعددة تواجه الهلال الأحمر القطري نابعة من البيئة الخارجية، منها وجود قيود في القدرة على التدخل الإنساني الخارجي في بعض دول المنطقة نتيجة الأزمة الخليجية الحالية، فضلًا عن زيادة صعوبة تنقل العاملين،

وزيادة إجراءات واشتراطات تحويل الأموال من جانب البنوك الوسيطة لتجنب شبهة الوقوع في جرائم غسيل الأموال أو تمويل الإرهاب؛ ما يؤثر في أداء العمليات وسرعة الاستجابة. وتوجد قيود على تحويل الأموال بالعملة الأجنبية لتنفيذ المشاريع الخارجية، فضلًا عن عدم استقرار سعر الصرف نتيجة الأزمة الخليجية، ويضاف إلى ذلك انخفاض أسعار البترول وارتفاع العجز في الميزانية الحكومية؛ ما يهدد بزيادة التكاليف التشغيلية وانخفاض التمويل الحكومي للمراكز الصحية والمشاريع الإنسانية، علاوةً على انخفاض الإيرادات الإسنادية نتيجة انخفاض النسب الإدارية للتبرعات من المؤسسات الدولية وصندوق قطر للتنمية، وهو ما يؤثر سلبيًا في الاستدامة المالية للهلال، وانتهاء الاتفاقية المبرمة مع البنك الإسلامي للتنمية مع نهاية عام 2016، مع انعدام مؤشرات لتجديدها. وهناك تزايد ملحوظ في التدخل الرقابي والتنظيمي من هيئة قطر للأعمال الخيرية؛ ما يهدد بتأخير أو زيادة المتطلبات لتنفيذ العمل، وإقرار قانون يسمح بتسهيل انتقال الموظفين إلى مؤسسات أخرى بقطر، وهذا الأمر يصعّب الاحتفاظ بالكوادر المتميزة ويؤدي إلى زيادة التنافس عليها. وتكنولوجيًا، يزداد معدل جرائم الاختراق الإلكتروني، خاصة بعد أزمة الحصار.

تتمثل الإضافة النظرية، وفقًا لدراسة حالة الهلال الأحمر القطري، في أن هناك عنصرًا مهمًا جدًّا لم يتطرق إليه رودس وكيوغان في نموذجهما هو أصحاب المصلحة، حيث يشير هذا المصطلح إلى كل فرد أو مجموعة له مصلحة في المنظمة، ويشمل الموظفين والأعضاء والمتطوعين والمستفيدين والجهات المانحة والمجتمع المحلي وجميع الذين يشاركون بصورة مباشرة في المنظمة[50]، ولا سيّما أن لهم دورًا كبيرًا في كيفية سير عمل المنظمة، ويشكّل نقص أي عضو منهم صعوبات يمكن أن تعوق عملية التخطيط الاستراتيجي.

قام الهلال الأحمر القطري بتحليل أصحاب المصلحة وفقًا لكيفية التعامل معهم، حيث تم تقسيمهم إلى أربعة أقسام بناءً على محورين أساسيين، هما: اهتمامهم بنشاط المؤسسة، وقوة نفوذهم وتأثيرهم فيها. يمثل القسم الأول مجلسَ الإدارة والموظفين والحكومة بوصفهم أطرافًا أساسية يجب تركيز الجهود معها وإشراكها في الحوكمة وصنع القرار واستشارتها باستمرار. ويمثل القسم الثاني كلًّا من المتبرعين والممولين، والمستفيدين، والمتطوعين، والاتحاد الدولي، وطالبي الخدمات بالمقابل، والشركاء والموردين الذين يجب الاهتمام بهم في المجالات الأقل حساسية والتواصل معهم بشأن مجالات اهتمامهم. في حين يمثل القسم الثالث الجمعية العمومية والإعلام، وهم الذين يجب تلبية احتياجاتهم وإشراكهم واستشارتهم وتعظيم اهتمامهم. أما القسم الرابع، فيمثل المنافسين والمجتمع الذين يجب إعلامهم من خلال وسائط الاتصال العامة ومحاولة زيادة اهتمامهم بنشاطات الهلال الأحمر القطري[51].

لم يتطرق كذلك نموذج رودس وكيوغان إلى العوامل التي تؤثر في تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي، واختصرا تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي في الهيكل التنظيمي ونهج الموارد البشرية المتبع في المنظمة. في حين وضح آخرون أن هذه العوامل يمكن أن تكون القيادة الاستراتيجية، والثقافة التنظيمية، وندرة الموارد وتحفيز الموظفين. وفيما يلي سيتم توضيح أثر كل منها في تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي في الهلال الأحمر القطري.

50 Joanne Fritz, "Who are the Stakeholder for a Nonprofit?" *The Balance Small Business*, 27/4/2020, accessed on 5/5/2020, at: https://bit.ly/3dyTAlv

51 الهلال الأحمر القطري، **استراتيجية الهلال الأحمر القطري 2018–2020**.

الشكل (3)

تحليل أصحاب المصلحة

المصدر: المرجع نفسه.

تعتبر عملية الإدارة الاستراتيجية في الهلال الأحمر القطري عملية متكاملة بين مستويات الإدارة الثلاثة: العليا، والمتوسطة، والدنيا. فعلى سبيل المثال، تحدد التوجهات الاستراتيجية، على نحو كبير، على مستوى القيادة العليا، وتفصل التوجهات إلى مجموعة من الأهداف الاستراتيجية القابلة للقياس والتنفيذ على مستوى الإدارة المتوسطة، ثم يأتي بعد ذلك تفصيل سبل القياس والتنفيذ من خلال تحديد المؤشرات والمشاريع الاستراتيجية بين المستويين المتوسط والأدنى للقيادة، من خلال ورش عمل يشارك فيها رؤساء الأقسام والموظفون المتخصصون كلٌّ بحسب مجاله، إضافةً إلى مديري الإدارات. وتدعم قيادة الهلال الأحمر القطري تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي من خلال أمرين رئيسين: تبنّي القيادة الاستراتيجية، وتوفير الموارد اللازمة لتنفيذ الخطة. وعمومًا، يمكن القول إن القيادة العليا للهلال تهتم بالاستراتيجية وأدائها. وبالنسبة إلى توفير الموارد اللازمة لتنفيذ الخطة، فإن هذا الأمر يحدث عادة أثناء إعداد الموازنة السنوية، وتُحدّد مشروعات الخطة ذات الأولوية، وتتم الموافقة عليها بنسبة عالية في أغلبها؛ وفقًا للموارد المالية والبشرية المتوافرة. وعادة ما يكون هناك تواصل بين المستويات الإدارية المختلفة في الهلال عند تنفيذ الاستراتيجية، وتحديدًا بغرض جمع تقارير الأداء، أو وضع الموازنة السنوية للمبادرات الاستراتيجية، إلا أن هذا التواصل ليس بالفاعلية الكافية فيما يخص تنفيذ الاستراتيجية، ويحتاج إلى تحسين[52].

يجري تنفيذ الخطة الاستراتيجية، من خلال وضع خطة تنفيذية سنوية منبثقة من الخطة الاستراتيجية، ويتم تطوير الخطة التنفيذية مع القطاعات المختلفة في بداية كل عام، وعلى أساسها تصدر تقارير المتابعة الشهرية للمشاريع وربع السنوية للمؤشرات الاستراتيجية، ثم يتم تحليل تقارير الأداء وتجميعها لإصدار تقرير الهلال المجمّع، مع تحليل الأداء العام ووضع التوصيات والإجراءات التصحيحية للأداء المتدني، ويُعرض التقرير ونتائجه على لجنة المتابعة

52 موظف في مؤسسة الهلال الأحمر القطري، مقابلة رقم 3، مقابلة عبر الهاتف، الدوحة، 2020/3/19.

الاستراتيجية المكونة من الأمين العام والمديرين التنفيذيين لقطاعات الهلال وأعضاء مكتب الإدارة الاستراتيجية، وذلك لمناقشة الأداء، والموافقة على الإجراءات التصحيحية وتحديد مسؤولي التنفيذ وتواريخ الانتهاء. وأخيرًا، يُرفع التقرير إلى مجلس الإدارة الذي يناقشه، بدوره، خلال الاجتماع التالي من إصدار التقرير. ويتم كل ذلك من خلال البرامج المكتبية العامة مثل Word وExcel والبريد الإلكتروني. وهو ما يضيف تحديًا كبيرًا، حيث تستغرق عملية جمع البيانات وقتًا طويلًا، فضلًا عن دقة المعلومات ومطابقتها للواقع.

تبنّى الهلال الأحمر القطري في السنوات الأخيرة سياسة لامركزية وسياسة تشاركية من خلال وضع هيكل لامركزي للقطاعات الأساسية، وإشراك أفراد المجتمع في اللجان الإشرافية على هذه القطاعات؛ ما يضيف تحديًا في خلق تفاعل وتوافق بين قيادات المؤسسة واللجان الإشرافية، وهو ما أثر على نحو واضح في أعداد الخطط والقرارات الاستراتيجية، إلا أن ذلك أدى في الوقت نفسه إلى بطء الإجراءات في كثير من الأحيان للوصول إلى قرار توافقي بين المعنيين من فريق القيادة واللجنة المشرفة على عمل القطاع. ونتيجة للحصار الواقع على قطر في الوقت الراهن والاتهامات المختلفة بتمويل الإرهاب والتشديد الكبير في مراقبة إجراءات المؤسسات الخيرية من هيئة تنظيم الأعمال الخيرية، استحدث الهلال الأحمر القطري وحدة التدقيق الداخلي وأعطاها صلاحيات وموارد كبيرة للرقابة على إجراءات العمل الداخلية والخارجية. وأدى كل ذلك إلى وجود عوائق كبيرة لم تكن موجودة سابقًا في الإجراءات التشغيلية؛ ما نجم عنه بطء الإجراءات، على نحو كبير، ومحدودية مناطق ومجالات العمل تفاديًا لأي مساءلة لاحقة. كما أثر سلبيًا في مستوى تحقيق الخطة الاستراتيجية. وإضافةً إلى ذلك، فإن تكلفة نموذج اللامركزية أعلى من نموذج المركزية، وهذا يمثّل عقبة في تنفيذ المشروعات عندما تقل الموارد المالية؛ ما يجعل نسبة الأداء المتحقق تراوح بين 65 و75 في المئة من الخطة الاستراتيجية للهلال الأحمر القطري[53]. يقول أحد الموظفين: "على الرغم من ذلك، تساعد سياسة اللامركزية بشكل عام في سرعة اتخاذ القرارات وتوافق هذه القرارات مع مجتمع المستفيدين وتعزيز المساءلة، وهو ما يسهم بشكل كبير في تحقيق أهداف وغايات الهلال نحو المستفيدين والمتبرعين"[54]. كذلك، تسهم سياسة الهلال الأحمر التشاركية في إشراك المجتمع المحلي وإطْلاعه على قراراته المختلفة ونشاطاته، وانخراطه في محيطه المجتمعي، وتعزيز شفافيته تجاه المجتمع.

ويتم التعامل مع ندرة الموارد من خلال تحديد الأولويات والتدخلات ذات الأثر والعائد المرتفع، بحيث يجري استغلال الموارد المتاحة في تمويل هذه التدخلات وتنفيذها. يقول أحد الموظفين: "يتم تقييم التدخلات الاستراتيجية (المبادرات والمشاريع الاستراتيجية) بداية كل عام عند التخطيط للموازنة السنوية من خلال عدة معايير مثل الأثر الاستراتيجي، والعائد المادي، والتكلفة، وصعوبة التنفيذ، ويتم اختيار التدخلات صاحبة أعلى عائد استراتيجي ومادي وصاحبة أقل تكلفة وصعوبة في التنفيذ، من خلال إعطاء درجة لكل تدخل عند كل معيار، ومن خلال جمع هذه الدرجات بأوزان معينة ينتج لدينا درجة لكل تدخل. وعليه، يتم الترتيب واختيار التدخلات التي يمكن للهلال تمويلها خلال السنة، ثم تطرح في مشروع الموازنة"[55]. وتؤثر ندرة الموارد في تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي على نحو كبير؛ إذ إن الموارد البشرية أو المالية هي المحدد الرئيس لتنفيذ أي خطة. ومن خلال التجربة العملية، لا يتم تمويل

53 موظف في مؤسسة الهلال الأحمر القطري، مقابلة رقم 2، مقابلة عبر الهاتف، الدوحة، 2020/3/10.

54 موظف في مؤسسة الهلال الأحمر القطري، مقابلة رقم 6.

55 المرجع نفسه.

جميع المبادرات الموجودة بالخطة، ويتم ترجيح المبادرات ذات العائد الأعلى، ويُترك الباقي للتمويل في حال توافر موارد إضافية غير متوقعة أو الانتقال إلى سنة لاحقة. ويوفر الهلال أكبر قدر من الموارد من خلال تقليص الإنفاق على الأمور التشغيلية وتوجيهه إلى التدخلات الاستراتيجية، أو من خلال دعم تلك التدخلات في بعض الأحيان من الاحتياطي العام للهلال في الحالات التي يكون فيها المشروع كبيرًا، ويعاد تحميل تكلفته على الموازنة التشغيلية، وفي حالات نادرة يتم اللجوء إلى التمويل الخارجي من خلال الشراكة أو القرض.

في الأصل، يتم تنفيذ الخطة الاستراتيجية من خلال الأفراد؛ فالمؤسسة والقطاعات والإدارات هي كيانات وهمية تتكون بالأساس من مجموعات مختلفة من الموظفين؛ لذلك فإن عملية المواءمة الاستراتيجية تعد حجر الأساس في تنفيذ الخطة الاستراتيجية للهلال. وتُعنى المواءمة الاستراتيجية بتقسيم Cascading down الخطة الاستراتيجية للهلال على مستوى القطاعات المختلفة، ثم تقسيمها من مستوى القطاع إلى مستوى الوحدات الإدارية المكونة للقطاع، وفي النهاية من مستوى الوحدة الإدارية إلى مستوى الموظفين. وتوثق مساهمة الموظفين من خلال نظام التقييم السنوي للموظفين، حيث يتم تحديد أهداف الموظف، ومؤشرات الأداء المستهدفة في وثيقة الأهداف، ويقيّم على أساسها في نهاية العام. ولكن يفقد نظام التقييم الوظيفي فاعليته، فضلًا عن أثره التحسيني في حال عدم وجود حوافز مترتبة عليه، فإذا لم ينتج من التقييم، وهو الأداة الرئيسة في المواءمة بين جهود الموظفين والاستراتيجية المؤسسية، مكافآتٌ أو علاوات أو تقدير معنوي على أقل تقدير، سرعان ما يفقد نظام التقييم أثره العام في دفع جهود الموظفين في اتجاه تحقيق الخطة الاستراتيجية للهلال. ويواجه الموظفون العديد من التحديات عند تنفيذ الخطة الاستراتيجية، نتيجة وضع أهداف غير واقعية في بعض الأحيان، أو أهداف تحتاج إلى دعم من أطراف أخرى لا يتم توفيره، وقد توضع أهداف غير محددة جيدًا أو تحتمل التأويل بأشكال مختلفة؛ ما قد يؤدي إلى تنفيذ أشياء تخالف ما استُهدف بالأساس. وهناك أيضًا تحديات من نوع آخر، تتمثل في ضعف التواصل حول الاستراتيجية، أو ضعف الارتباط بين الأهداف الموضوعة واستراتيجية المؤسسة.

خاتمة: النتائج والتوصيات

يضع الهلال الأحمر القطري خطة استراتيجية متوسطة الأمد كل ثلاث سنوات؛ ومن ثم يتم تفصيلها سنويًا إلى خطط قصيرة الأمد، وتُراجَع سنويًا مع نهاية كل عام. ومع أن له خطة تشغيلية واضحة مكونة من خمسة عناصر رئيسة: 1. الرؤية والرسالة والقيم؛ 2. الأهداف الاستراتيجية والمؤشرات؛ 3. المبادرات والعمليات التشغيلية؛ 4. بطاقة الأداء المتوازن؛ 5. التقويم والتحسين المستمرَّان، فإنّنا توصلنا إلى نتيجة مفادها أن الهلال الأحمر القطري لم يُضَّمن في رسالته الوسائل والطرائق التي يستخدمها في تحقيق أهدافه الاستراتيجية؛ ومن ثمّ، نقترح تغيير رسالته لكي تصبح: "نستنهض المجتمعات لتواجه الأزمات والمآسي الإنسانية، وتنعم بحياة كريمة [من خلال حشد المتطوعين وكرم المانحين للمساعدة في مد يد العون]".

لقد كان واضحًا أنّ الهلال الأحمر القطري يسعى لتطوير عملياته الإغاثية والتنموية وزيادة فاعليتها، من خلال اعتماد نظام عمل لامركزي في عام 2014، يعمل على تمكين الوحدات إداريًا وتنفيذيًا، وتحمّل قدر أكبر من المسؤولية عن مشاريعه وبرامجه في نطاقها الجغرافي المحدد. هذا التغيير الهيكلي في الهلال الأحمر القطري له أثر كبير في زيادة المرونة بشأن تقديم الخدمات وسرعة توصيلها، وهو تغيير يتسق مع تنوع مجالات عمل الهلال وخدماته الطبية والإغاثية والاجتماعية.

إنّ التغيير التنظيمي بالنسبة إلى كثير من المنظمات الإغاثية والتنموية، مثل منظمة الهلال الأحمر القطري، أمرٌ بالغ الأهمية، وذلك لكي تواكب تطورات بيئة العمل، وزيادة حدة الصراعات والحروب ومضاعفاتها الإنسانية الكبيرة، وخصوصًا في المنطقة العربية، وهو ما يتطلب جهودًا إغاثية كبيرة، عادةً ما تُقدمها قطر ضمن جهودها الإنسانية المتواصلة. وقد توصلت هذه الدراسة إلى نتيجة مغايرة؛ فقد تعددت عمليات التغيير التنظيمي في الهلال الأحمر القطري، ونتج عنها مضاعفات سلبية؛ من بينها عدم استقرار في نظم وأدلة العمل أو الممارسات المتبعة، وعدم اكتمال تطبيق النظم أو تأثر أداء الأعمال، والأهم من ذلك هو انعدام التجانس بين الوحدات الأساسية من حيث حجمها ومجال عملها ودرجة اللامركزية الإدارية التي تتحكم في عملياتها الإدارية والسياساتية الداخلية. وتوصلت الدراسة، أيضًا، إلى أن الرقابة اللامركزية على العمليات المالية، والتدقيق المالي اللاحق داخل الهلال الأحمر القطري، يعتمدان على سياسة الانتقاء، وهو الأمر الذي يزيد من مخاطر عدم معرفة حجم الأخطاء والتجاوزات، وزيادة التكاليف الإدارية، وتكرار وظائف الدعم بالإدارات الأساسية، وخصوصًا مع عدم اكتمال النظم الإدارية وكفاءات المنظمة لإدارة الأصول البشرية.

يُحصّل الهلال الأحمر القطري معظم إيراداته من الحكومة القطرية، وهذا يجعل إيراداته عرضة لتقلبات وتغييرات الوضع المالي الداخلي والموازنة العامة للدولة. لا توجد قنوات مالية فاعلة يستطيع الهلال الأحمر القطري من خلالها تكثير إيراداته على سبيل المثال، والتبرعات المجتمعية لا تزال في حجمها المتواضع. ويمكن إرجاع هذا الواقع كذلك إلى غياب الصورة الذهنية الداعمة له لدى قطاعات مجتمعية قطرية، وفي المقابل تغيب السياسات التسويقية الفاعلة لبرامجه ومشاريعه التنموية والإغاثية، على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.

يتم التعامل مع ندرة الموارد من خلال تحديد الأولويات؛ إذ يجري تقييم التدخلات الاستراتيجية للهلال الأحمر القطري في بداية كل عام عند التخطيط للموازنة السنوية، بحيث يتم اختيار المشروع ذي العائد الاستراتيجي والمادي الأعلى، والأقل تكلفة وصعوبة في التنفيذ. وتوثق مساهمة موظفي الهلال الأحمر القطري من خلال نظام التقييم السنوي للموظفين؛ إذ يتم تحديد أهداف الموظف، ومؤشرات الأداء المستهدفة في وثيقة الأهداف، ويقيّم على أساسها في نهاية العام. ولكن نظام التقييم الوظيفي يفقد فاعليته، فضلًا عن أثره التحسيني، في حال انعدام حوافز مترتبة عليه. ويواجه موظفو الهلال الأحمر القطري العديد من التحديات، عند تنفيذ الخطة الاستراتيجية نتيجةً لوضع أهداف غير واقعية في بعض الأحيان، أو أهداف تحتاج إلى دعم من أطراف أخرى لا يتم توفيره. وقد توضع أهداف غير محددة جيدًا، أو تحتمل التأويل بأشكال مختلفة؛ ما قد يؤدي إلى تنفيذ أشياء تخالف ما استهدف أساسًا.

قام الهلال الأحمر القطري بتحليل أصحاب المصلحة من خلال محورين أساسيين، هما: الاهتمام بنشاط المؤسسة، وقوة النفوذ والتأثير فيها. فقد تم تقسيمهم إلى أربعة أقسام؛ تضمن القسم الأول الأطراف الداخلية من مجلس الإدارة والموظفين والحكومة، بينما تضمن القسم الثاني الأطراف الخارجية التي تتعامل مع الهلال الأحمر القطري بشكل مباشر، وهي متمثلة بالمتبرعين، والممولين، والمستفيدين، والمتطوعين، والاتحاد الدولي، وطالبي الخدمات بالمقابل، والشركاء والموردين. في حين يمثل القسم الثالث أطراف الرقابة من ناحية الجمعية العمومية والإعلام، ويمثل القسم الرابع المنافسين والمجتمع. وتجادل هذه الدراسة بأن سرعة اتخاذ القرارات، وتوافقها مع مجتمع المستفيدين، وتعزيز المساءلة، يسهم - على نحو كبير - في تحقيق أهداف وغايات المؤسسة نحو المستفيدين والمتبرعين. كما تسهم توجهاتها التشاركية في إشراك المجتمع المحلي، وفي إطْلاعه على قرارات ونشاطات المؤسسة المختلفة؛ ما يساعد على انخراط الهلال الأحمر القطري في محيطه المجتمعي، ويعزز من شفافيته تجاه المجتمع. وبناءً على ذلك، كان

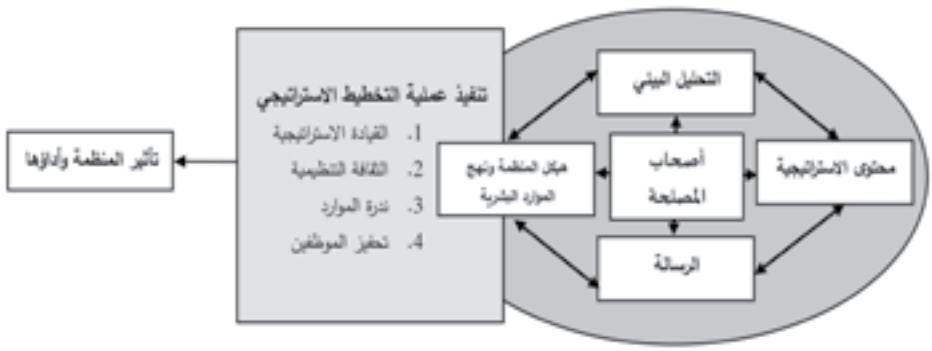
للدراسة مساهمة نظرية من خلال إضافة أصحاب المصلحة إلى نموذج رودس وكيوغان، بوصفهم أحد مكونات عملية التخطيط الاستراتيجي، بل إنهم العنصر الأهم بشأن وجود أي منظمة تنموية أو إغاثية، فضلًا عن القيادة الاستراتيجية، والثقافة التنظيمية، وندرة الموارد وتحفيز الموظفين، بوصفها أهم العوامل التي تؤثر في تنفيذ التخطيط الاستراتيجي، وربطها بالهيكل التنظيمي والموارد البشرية في نموذج رودس وكيوغان، كما هو موضح في الشكل (4).

بناءً على هذه النتائج تم اقتراح عدة توصيات، أهمها:

- الاستفادة من القبول الذي يحظى به الهلال الأحمر القطري من المؤسسات الدولية في الحصول على تمويل دولي، وعدم الاعتماد الكلي على التمويل المحلي؛ ما سيضمن استمرار التدخلات الاستراتيجية للهلال، بغضّ النظر عن التغيرات التي تطرأ على موازنة الدولة.
- التنويع في المشاريع التي يقوم بها الهلال الأحمر القطري لكي تلائم تبرعات الأفراد.
- التقليل من التغيير التنظيمي؛ لضمان استقرار نظم الأعمال، وإكمال كل المشاريع المخطط لها وفقًا للخطة الاستراتيجية.
- التقليل من اللامركزية الإدارية في الوحدات الأساسية لزيادة التجانس، وتقليل القنوات التي تتم عبرها الرقابة المالية؛ ما سيقلل من التكاليف الإدارية ويزيد في القدرة على معرفة حجم الأخطاء والتجاوزات.
- إنشاء برنامج "عون" لاستقطاب الخريجين الأكثر تميّزًا ذوي التخصصات المعنية من الجامعات القطرية؛ للقيام بتدريب داخلي في الهلال الأحمر القطري يمكّنهم من اكتساب معرفة عملية تغطي كل المجالات التي يعمل فيها الهلال، والاستفادة منهم في المقابل بتقليل العبء الوظيفي على الموظفين.
- التعاون مع الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات الدولية لإبرام اتفاقية مع دول الحصار، تسمح بتسهيل مهمة العاملين بالهلال الأحمر القطري، والسماح لهم بالتنقل بسهولة للقيام بالتدخلات الإغاثية والمشاريع الإنسانية في المناطق المتضررة.
- عقد شراكات مع مختلف المنظمات الدولية للقيام بمشاريع مستقبلية تهدف إلى تحسين صورة الهلال الأحمر القطري، ومقاومة صور الدعاية السلبية التي تستهدف سمعته وسمعة قطاع المنظمات غير الحكومية في قطر.
- استخدام برامج متخصصة في إدارة الأداء الاستراتيجي للمؤسسة، وربطها بالنظم الموجودة في الهلال الأحمر القطري لاستخراج البيانات إلكترونيًا؛ ما يضمن السرعة والدقة، وتقوية نظم الأمان الإلكتروني لمنع اختراقه.
- التخفيف من البيروقراطية المؤسسية عند إعداد الخطة الاستراتيجية للهلال الأحمر القطري، وتقليل قنوات المراجعة والاعتماد، والتركيز على التخطيط الاستراتيجي، باعتباره لا يقل أهمية عن القضايا التشغيلية.
- عقد اجتماعات بصورة دورية بين الموظفين على المستويات الإدارية الثلاثة لمناقشة تنفيذ الاستراتيجية، ومعرفة أهم التحديات التي تواجه كل مشروع على حدة، ومن ثم المناقشة حول أهم الاقتراحات والتوصيات للتعامل مع هذه التحديات، كما يُفضَّل أن تكون هذه الاجتماعات خارج مقر العمل لتقوية العلاقات بين الموظفين.
- تخصيص مكافآت وعلاوات للموظفين بناءً على تقييمهم الوظيفي، إضافةً إلى استحداث فعالية "موظف الشهر" لأكثر الموظفين تفانيًا واجتهادًا في عمله؛ ما سيزيد من التقدير المعنوي للموظفين وشعورهم بمدى أهميتهم في إنجاح تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي.

الشكل (4)

أصحاب المصلحة والعوامل التي تؤثر في تنفيذ عملية التخطيط الاستراتيجي في المنظمات غير الحكومية



المصدر: من إعداد الباحثين.

وعلى صعيد المقترحات البحثية في المستقبل، يوصي البحث بدراسة أثر الأزمة الخليجية في قطاع المنظمات غير الحكومية في قطر، ودراسة أثر تهمة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب في قطاع المنظمات غير الحكومية في قطر، وأخيراً، دراسة التحديات التي تواجه المنظمات غير الحكومية بسبب الأوضاع السياسية.

المراجع

العربية

الهلال الأحمر القطري. **استراتيجية الهلال الأحمر القطري 2018–2020**. 2018/3/6.

_____. **تقرير الزيارة الميدانية: التنظيم والهيكلة** (الدوحة: 2018).

الأجنبية

Abok, Alice Mwajuma. "Factors Affecting Effective Implementation of Strategic Plans in Non-Governmental Organizations in Kenya." PhD. Dissertation. Jomo Kenyatta University of Agriculture and Technology. Nairobi, 2013.

Allison, Michael & Jude Kaye. *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A practical Guide and Workbook*. 2nd ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2012.

Barai, Munim Kumar (ed.). *Bangladesh's Economic and Social Progress*. London: Palgrave Macmillan, 2020.

Barman, Emily A. "Asserting Difference: The Strategic Response of Nonprofit Organizations to Competition." *Social Forces*. vol. 80, no. 4 (June 2002).

Batti, Rehema C. "Human Resource Management Challenges Facing Local NGOs." *Humanities and Social Sciences*. vol. 2, no. 4 (July 2014).

Beamish, P.W. & N.C. Lupton. "Cooperative Strategies in International Business and Management: Reflections on the Past 50 Years and Future Directions." *Journal of World Business*. vol. 51, no. 1 (January 2016).

Berson, Yair & Bruce Avolio. "Transformational Leadership and the Dissemination of Organizational Goals: A Case Study of a Telecommunication Firm." *The Leadership Quarterly*. vol. 15, no. 5 (2004).

Blackmon, Valerie. "Strategic Planning and Organizational Performance: An Investigation Using the Balanced Scorecard in Non-Profit Organizations." PhD. Dissertation. Capella University. Minneapolis. Minnesota, 2008.

Brown, William A. & Joel O. Iverson. "Exploring Strategy and Board Structure in Nonprofit Organizations." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. vol. 33, no. 3 (2004).

Bryson, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strength and Sustaining Organizational Achievement*. 5th ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2018.

Bunderson J. Stuart & Ray E. Reagans. "Power, Status, and Learning in Organizations." *Organization Science*. vol. 22, no. 5 (September-October 2011).

Contractor, F.J. & P. Lorange (eds.). *Cooperative Strategies and Alliances in International Business: Joint Ventures and Technology Partnership*. Bingley: Emerald Group Publishing, 2002.

Elayah M. & W. Verkoren. "Civil Society During War: The Case of Yemen." *Peacebuilding* (2019). at: https://bit.ly/2COS9TD

Fitzroy Peter, James Hulbert & Abby Ghobadian. *Strategic Management: The Challenge of Creating Value*. London: Routledge, 2012.

Fritz, Joanne. "Who are the Stakeholder for a Nonprofit?" *The Balance Small Business*. 27/4/2020. at: https://bit.ly/3dyTAlv

García-Morales, Victor Garcia, Maria Jimenez & Leopoldo Gutierrez. "Transformational Leadership Influence on Organizational Performance through Organizational Learning and Innovation." *Journal of Business Research*. vol. 65, no. 7 (2012).

Hackman, J. Richard & Ruth Wageman. "When and How Leaders Matters." *Research in Organization Behavior*. vol. 26 (2005).

James, Rick. "How to do Strategic Planning: A Guide for Small and Diaspora NGOs." Peer Learning Programme. Common Ground Initiative. 2012.

Julian, Ongonge. "Relationship between Strategic Planning and Organization's Performance in Non-Governmental Organizations (NGOs): A Case of ActionAid, Kenya." Master Dissertation. University of Nairobi. Nairobi, 2013.

Njeri, Evelyn. "Challenges Facing Implementation Strategic Planning in Non-Governmental Organizations: A Case Study of Kenya Red Cross Society." PhD. Dissertation. United States International University-Africa. Nairobi, 2016.

Qatar Red Crescent Society. "About QRCS: Who We Are." at: https://bit.ly/2T0YLCW

Rhodes, M.L. & J.F. Keogan. "Strategic Choice in the Non-Profit Sector: Modeling the Dimension of Strategy." *Irish Journal of Management*. vol. 26, no. 1 (2005).

Rohm, Howard et al. *The Institute Way: Simplify Strategic Planning and Management with the Balanced Scorecard*. Boston, MA: The Institute Press, 2013.

United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report 1993*. New York: Oxford University Press, 1993.

Von Krogh Georg, Stefan Haefliger & Cristina Rossi-Lamastra. "Phenomenon-Based Research in Management and Organization Science: When is it Rigorous and Does it Matter?" *Long Range Planning*. vol. 45, no. 4 (2012).

Weerawardena John, Robert E. McDonald & Gillian Sullivan Mort. "Sustainability of Nonprofit Organizations: An Empirical Investigation." *Journal of World Business*. vol. 45, no. 4 (2010).

White, Margert A. & Garry D. Bruton. *The Management of Technology and Innovation: A Strategic Approach*. 2nd ed. Boston: Cengage Learning, 2010.

Whittington, Richard. *What is Strategy and Does it Matter?* 2nd ed. London: Cengage Learning EMEA, 2001.

Yabs, John. *Strategic Management Practices: A Kenyan perspective*. Nairobi, Kenya: Lelax Global Ltd., 2010.

صدر حديثاً

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب إحسان الحافظي "السياسات الأمنية في المغرب: في السلطة وأدوار النُّخَب السياسية"، يتتبع فيه تشكّل العلاقة بين السلطة والمجتمع السياسي، ويقرأ هذه العلاقة ضمن نسق سياسي مفتوح قائم على تعدّدية حزبية، شكّلت خصوصية مغربية منذ وضع أول دستور للبلاد في عام 1962. كما يبحث في أثر التحوّلات السياسية المغربية في وظيفة الرقابة على البنى الأمنية، بالسعي إلى تفكيك أدوار البرلمان والنخبة السياسية في مجال صوغ سياسات عمومية ذات طبيعة أمنية، والنظر في دور السياق التاريخي والسياسي والمؤسّساتي وتأثيره في الأداء البرلماني.

إحسان الحافظي

السياسات الأمنية في المغرب

في السلطة وأدوار النُّخَب السياسية

أحمد بدران | Ahmed Badran *

حِكامة السياسات العامة من منظور الشبكات

مقاربة نظرية

Public Policy Governance from a Network Perspective

A Theoretical Approach

كيف تضمن الجهات الحكومية تحقيق أهداف السياسات العامة، من خلال الإدارة الفاعلة للأطراف المشاركة في عمليات الصنع والتنفيذ؟ تحاول هذه الدراسة الإجابة عن هذا التساؤل، من خلال تقديم نموذج شبكات صنع السياسات Policy Networks، باعتباره أحد المداخل الحديثة التي تُبرز دور الأطراف غير الحكومية، وتقدّم الاستراتيجيات التي تُمكّن الجهات الحكومية من إدارة علاقاتها بالأطراف المجتمعية الأخرى بكفاءة. وتنطلق الدراسة من طرح أساسي، مفاده أنه على الرغم من الدور المتنامي للفاعلين غير الحكوميين في منظومة صنع السياسات العامة، فإن هذا لا يعني، بأي حال، تراجع الدور الحكومي. من هنا، تؤكد الدراسة أن ما حدث هو تغيّر في طبيعة الدور الذي تقوم به المؤسسات الحكومية، باعتبارها المصمم والمنفذ الرئيس للسياسات العامة في ظل النموذج التقليدي، لتصبح طرفًا ضمن مجموعة من الأطراف الفاعلة، لكنها الطرف الأكثر تأهيلًا لإدارة منظومة التفاعلات داخل شبكات صنع السياسات.

كلمات مفتاحية: حِكامة السياسات العامة، اقتراب الشبكات، شبكات صنع السياسات العامة، الفاعلون غير الحكوميين، استراتيجيات إدارة الشبكات.

How do government agencies ensure the achievement of public policy goals through the effective management of the non-state actors involved in policymaking and implementation processes? The paper answers this question by presenting the policy networks model as one which highlights the growing role of non-state actors and provides strategies for managing relationships and interactions in public policy networks. The paper argues that, despite the increasing role of non-state actors in policy-making processes, the role of government agencies has not been weakened. In other words, the role played by governmental institutions has changed in nature from being the main/sole public policy designer and implementer under the traditional model to becoming the most qualified party to manage interactions and relationships within policy-making networks.

Keywords: Public Policy Governance, Policy Networks, Non-State Actors, Network Management Strategies.

* أكاديمي مصري وأستاذ السياسات العامة المشارك في قسم الشؤون الدولية، جامعة قطر.

Egyptian Academic & Associate Professor of Public Policy at the Department of International Affairs, Qatar University.

مقدمة

أوضحت تجربة دولة الرفاه Welfare State، خلال ستينيات القرن العشرين وسبعينياته، أن قدرة الدولة ومؤسساتها الحكومية على العمل على نحو منفرد، لتحقيق أهداف السياسات العامة في القطاعات المختلفة، باتت غاية في المحدودية؛ نظرًا إلى ما تعرّض له نموذج دولة الرفاه من أزمات مهّدت لظهور نموذج الدولة المنظمة Regulatory State الذي تغيّرت في ظله طبيعة صنع السياسات العامة وديناميّاتها وتنفيذها تغيّرًا كبيرًا. فبعد أن كانت الدولة والمؤسسات التابعة لها تتبع مدخلًا فوقيًا Top-down في عملية صنع السياسات العامة وتنفيذها، ويُحفظ فيه دور مهيمن للمؤسسات الحكومية، مقارنةً بباقي الفاعلين، أصبحت عملية صنع السياسات العامة وتنفيذها يعكسان إلى حدٍ بعيد طابعًا تشاركيًا تتعاون فيه المؤسسات الحكومية مع مختلف الفاعلين غير الحكوميين، وصولًا إلى صنع سياسات عامة أكثر كفاءة وقدرة على علاج المشكلات المجتمعية. في هذا الصدد، أدّى التحول، على مستوى حِكامة السياسات العامة، لما يُعرف بالنموذج المعقد المتعدد المراكز Complex Multi-centric Policymaking، إلى ضرورة البحث عن أطر تحليلية جديدة، يمكن من خلالها توصيف التفاعلات والعلاقات بين الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين وتحليلها[1]. وهنا يبرز دور مدخل شبكات صنع السياسات العامة Policy Network Approach، باعتباره أحد المداخل التحليلية الذي يمكّننا من الوصول إلى فهم أعمق ووصف أدق لطبيعة التفاعلات التي تتم من خلالها عمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها في القطاعات المختلفة. ومن ثمّ، يصبح التساؤل الرئيس في هذا الصدد: كيف يمكن فهم عمليات صنع القرار في حقل السياسات العامة من منظور الشبكات وتحليلها؟ وما الجديد الذي يقدّمه هذا المنظور، مقارنةً بمداخل التحليل السابقة؟

يختلف مدخل شبكات صنع السياسات العامة عن المداخل التحليلية الأخرى، في تركيزه على دراسة العلاقات والتفاعلات بين مختلف أنواع الفاعلين في إطار تفاعلي يحاول، خلاله، كل طرف مشارك، سواء في عملية الصنع أم التنفيذ، توجيه دفّة التفاعلات في الطريق التي تساعده في تحقيق أهدافه. وتختلف هذه النظرة الدينامية إلى عمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها، إضافة إلى دراسة أفعال وردات أفعال الأطراف المشاركة كلها من منظور كلي مترابط، عن النظرة التقليدية في التحليل التي تنظر إلى كل فاعل من الفاعلين بوصفه كيانًا عقلانيًا رشيدًا، يسعى لتحقيق أهدافه بمعزل عن باقي الأطراف المشاركة. من هذا المنطلق، تتبنّى هذه الدراسة طرحًا أساسيًا مفاده أنه كي نصل إلى فهمٍ أعمق لطبيعة عمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها، علينا تحليل شبكات صنع السياسات؛ إذ يُصنَع الكثير من السياسات العامة اليوم ويُنفَّذ في إطار هذه الشبكات التي تقوم على الاعتماد المتبادل بين أطراف عدة، كلٌّ بما يحمله من أهداف وما يمتلكه من موارد، يحاول توظيفها استراتيجيًا للوصول إلى غايته وأهدافه[2]. على هذا النحو، تكون قرارات السياسات العامة في القطاعات المختلفة هي المنتج النهائي لسلسلة طويلة من التفاعلات بين الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين. ولا يمتلك أي من الأطراف المشاركة، خلال العمليات التفاعلية لرسم السياسات العامة

1 Paul Cairney, Tanya Heikkila & Matthew Wood, *Making policy in a Complex World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), pp. 155-168.

2 Kyle Hollins Wray & Shlomo Zilberstein, "Policy Networks: A Framework for Scalable Integration of Multiple Decision-Making Models," in: *AAMAS 19: Proceedings of the 18th International Conference on Autonomous Agents and Multiagent Systems. Montreal, QC, Canada, 13–17 May 2019* (Richland SC: International Foundation for Autonomous Agents and Multiagent Systems, 2019), pp. 2270-2272.

وتنفيذها، القول الفصل بشأن الشكل النهائي للسياسات التي تُصاغ، أو آليات التنفيذ المُزمَع تبنّيها، إنما يحاول كل طرف توظيف ما يمتلكه من موارد بالصورة التي تحقق له أهدافه، سواء على صعيد صياغة السياسات أو تنفيذها.

في محاولة لتتبع هذا الطرح، تحتوي الدراسة على أربعة مباحث: يتناول المبحثان الأول والثاني الأسس المفاهيمية والمنطلقات النظرية لمدخل شبكات صنع السياسات العامة، بهدف التأصيل النظري له والبحث في الافتراضات الأساسية التي يقوم عليها، وللوقوف أيضًا على القدرات التحليلية للمدخل والرد على بعض الانتقادات التي تُوجّه إليه بوصفه أداةً للوصف أكثر من أنه مدخل تحليلي متكامل. وفي المبحثين الثالث والرابع، سيُناقش مفهوم حِكامة شبكات صنع السياسات العامة وآليتها، من خلال تحليل الاستراتيجيات الإدارية التي يمكن من خلالها أن تُوجّه الأطرافُ الحكومية التفاعلاتِ والعلاقاتِ بين الأطراف المشاركة في شبكة السياسات العامة بطريقة تمكّنها من تحقيق أهداف هذه السياسات. وتُختَم الدراسة ببعض الملاحظات النقدية بشأن القدرات التحليلية لمدخل شبكات صنع السياسات العامة.

أولًا: الأسس المفاهيمية والمنطلقات النظرية

أصبح مصطلح الشبكات Networks من المصطلحات الذائعة، خلال العقود الثلاثة الأخيرة في الكثير من التخصصات العلمية، حيث استخدمه الباحثون في علوم شتى، منها هندسة الكومبيوتر والعلوم السياسية والسياسات العامة والاقتصاد وعلم الاجتماع وغيرها، من أجل وصف طبيعة العلاقات بين مجموعة من المكوّنات والعناصر التي يترابط بعضُها ببعض في إطار علاقة من الاعتماد المتبادل لتأدية مهمة أو وظيفة معيّنة[3]. والقاسم المشترك بين هذه المحاولات العلمية هو تركيز الباحثين على دراسة نمط معيّن من التفاعلات والعلاقات التي تتم بين مجموعة من الأطراف في سياق محدد وتحليله. أما في ما يخص حقل السياسات العامة تحديدًا، فبدأ مصطلح الشبكات في الظهور خلال سبعينيات القرن العشرين، في محاولة لإلقاء الضوء على حقيقة أن عمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها لا تتم منفردة عن الفاعلين الحكوميين، إنما تضم أيضًا فاعلين مجتمعيين آخرين، مثل القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني[4]. استُخدِم المصطلح في أدبيات السياسات العامة للإشارة إلى أشكال تنظيمية جديدة تضم في هياكلها أكثر من منظمة واحدة، حيث تعمل هذه المنظمات بأسلوب تعاوني لتحقيق أهداف محدّدة، أو لعلاج بعض المشكلات التي يقتضي حلّها تضافر جهود أكثر من جهة[5]. في الأحوال كلها، تنشأ الشبكات على هذا النحو حين تبدأ المنظمات المختلفة في التفاعل بشأن القضية محط الاهتمام المشترك، في محاولة لتنسيق الجهود والعمل الجماعي لتحقيق الهدف المنشود. وربما يتم هذا التفاعل بين المنظمات المكوّنة للشبكة، اختياريًا، بين المنظمات المشاركة، أو قد يكون نتيجة قرار أو تفويض يحتّم تكوين الشبكة لتحقيق غايات محدّدة[6].

3 Tanja A. Börzel, "Organizing Babylon - on the Different Conceptions of Policy Networks," *Public Administration*, vol. 76, no. 2 (Summer 1998), pp. 253-273.

4 Michael Howlett, Ishani Mukherjee & Joop Koppenjan, "Policy Learning and Policy Networks in Theory and Practice: The Role of Policy Brokers in the Indonesian Biodiesel Policy Network," *Policy and Society*, vol. 36, no. 2 (May 2017), pp. 233-250.

5 Robert Agranoff & Michael McGuire, "Big Questions in Public Network Management Research," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11, no. 3 (July 2001), pp. 295-326.

6 Gerald R. Salancik, "Review: Wanted: A Good Network Theory of Organization," *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, no. 2 (January 1995), pp. 345-349.

في محاولة تأصيل الإرهاصات الأولى لظهور مصطلح الشبكات وتأطيرها وربطها بصورة أوضح بعمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها، حاولت مجموعة من الباحثين التركيز على الطابع المميّز لشبكات صنع السياسات العامة، من حيث وجود أطراف حكومية تعمل جنبًا إلى جنب مع أطراف مجتمعية أخرى بهدف صياغة السياسات وتنفيذها بصورة تضمن تحقّق الأهداف المنشودة من ورائها[7]. وعُرّفت شبكات صنع السياسات العامة بأنها تعبّر عن "أنماط من العلاقات بين مجموعة من الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين، تربطهم علاقة اعتماد متبادل، ويشاركون في عمليات صياغة السياسات العامة وتنفيذها"[8]. ولا تعكس هذه العلاقات بالضرورة هرميةً أو تراتبيةً Hierarchy بين الفاعلين المشاركين في شبكة صنع السياسات، بصورة تجعل أحدهم تابعًا للآخرين وينفّذ أوامرهم فحسب؛ فلدى كل طرف من الموارد ما يحتاج إليه الطرف الآخر، لذا تنشأ علاقة الاعتماد المتبادل[9]. ينبغي لهذا التصوّر، عن طبيعة العلاقات والتفاعلات داخل شبكات صنع السياسات العامة، ألّا يؤدي إلى اعتقاد خاطئ أن جميع الفاعلين المشاركين على المستوى نفسه من التأثير في المخرج النهائي للتفاعلات، حيث تتباين علاقات القوة Power Relation بين الفاعلين، بحسب ما يمتلكون من موارد ودرجة أهمية هذه الموارد، وباقي الفاعلين المشاركين في شبكة صنع السياسات العامة. من هنا، يمكن القول إن الأطراف الحكومية تتمتع، بما تمتلكه من الحق في صياغة السياسات العامة ووضعها في صورتها النهائية أو تحديد آليات التنفيذ والأطراف المنفّذة، بوضع مميز داخل شبكات صنع السياسات العامة، مقارنةً بباقي الفاعلين.

تجعل هذه النظرة التفاعلية والعلاقاتية إلى عمليات صنع السياسات العامة، وتنفيذها وفق منظور الشبكات، هذه العمليات أشبه بالمباريات Games التي تُقام بين مجموعة من اللاعبين وفق قواعد محدّدة، ووفق التحركات الاستراتيجية التي يتبعها كل طرف لتحقيق أهدافه. ولا يمكن تحديد النتيجة النهائية للمباريات الخاصة بعمليات صنع السياسات وتنفيذها، مسبقًا، إنما هي حصيلة التفاعل بين الأطراف كلها بشأن المسألة المحورية التي تدور حولها العملية/ المباراة. ولعل من المفيد الإشارة في هذا الصدد إلى أن مباريات صنع السياسات العامة وتنفيذها ليست مباريات صفرية Zero-sum Game؛ بمعنى أن فوز أحد الطرفين أو خسارته يكون على حساب الأطراف الأخرى، وبصفة نهائية، بل للمباريات في مجال صنع السياسات العامة جولات متعددة، حيث يستطيع أحد الفاعلين أن يعوّض خسارته في جولة معيّنة من خلال المشاركة في باقي جولات المباراة. ويختلف هذا الطابع الحركي والتفاعلي لمدخل شبكات صنع السياسات العامة، في نظرته إلى عمليات صنع السياسات، عن المدخل الكلاسيكي في التحليل، الذي يركز في الأساس على مراحل صنع السياسات العامة من خلال ما يُعرف بدورة السياسات[10]. فعلى الرغم من الاعتراف بأهمية الدور الذي يقوم به المدخل الكلاسيكي في تحليل السياسات العامة في توضيح المراحل المختلفة التي تمر بها عمليات صنع السياسات وتنفيذها بداية من تحديد المشكلة وصياغة البدائل والمقارنة في ما بينها، مرورًا باختيار البديل أو البدائل الأفضل من وجهة نظر صانع القرار، ثم تنفيذه وتقويمه، فإنه يتّسم بطابع ستاتيكي

7 Keith Dowding, "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach," *Political Studies*, vol. 43, no. 1 (March 1995), pp. 136-158.

8 Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (London: Sage Publications Ltd., 1997), pp. 55-57.

9 Wray & Zilberstein, p. 13.

10 F. Benoit, "Public Policy Models and Their Usefulness in Public Health: The Stages Model," Montréal, Québec: National Collaborating Centre for Healthy Public Policy (2013), pp. 2-5, accessed on 19/7/2020, at: https://rb.gy/glxdn7

لا يعكس طبيعة التفاعلات التي تتم داخل كل مرحلة من هذه المراحل، والأدوار المنوطة بكل طرف من الأطراف المشاركة، وطريقة تأثير كل من هذه الأطراف في صياغة المخرج النهائي لعمليات السياسات[11].

يستمد مدخلُ الشبكات أصولَه النظرية من مجموعة من العلوم، لعل من أبرزها العلوم السياسية وعلوم السياسات وعلوم التنظيم[12]. في مجال العلوم السياسية، ساعدت التطورات التي لحقت بفكرة التعددية Pluralism في تسليط الضوء على التحليلات والأبحاث الخاصة، بوضع الأجندات الحكومية، وكذلك التركيز على البعد الخاص بدور الكوربراتية الجديدة Neo-corporatism وتركيزها على توصيف المجتمع وتفاعلاته، بوصفه تنافسًا بين الفئات والجماعات المختلفة التي تجمعها روابط ومصالح مشتركة. مهّد هذا التصور عن طبيعة المجتمع وعلاقاته الطريقَ لظهور مصطلح مجتمعات السياسات Policy Communities الذي يركّز، بدوره، الضوءَ على الدور الذي تقوم به أطراف غير حكومية، مثل المراكز البحثية والجامعات والهيئات الاستشارية؛ وهي الأطراف التي تساهم في عملية بلورة بدائل السياسات العامة من خلال تعاونها مع الأطراف الحكومية. وبالنظر إلى دراسات التنظيم Organizational Studies، يتّضح أن المساهمات النظرية في هذا الحقل، بداية من اقتراب الرشادة التنظيميةOrganizational Rationality، ومرورًا بالنظرية الظرفية Contingency Theory ومحاولات دراسة العلاقات التنظيمية التي تنشأ بين تجمع من المنظمات على اختلاف أنواعها نتيجةً لعلاقات الاعتماد المتبادل، دعمت فكرة الشبكات وتأثيرها في الطريقة التي تُفهم وتُحلّل من خلالها العلاقات بين فاعلي السياسات العامة. واستفادت علوم السياسات من التطورات في حقلَي العلوم السياسية ونظرية التنظيم، لتضع الأطر التحليلية لفاعلي السياسات، في محاولة منها لتفسير سلوكهم في أثناء عمليات وضع السياسات العامة وتنفيذها. من هذا المنطلق، تطوّرت النظرة إلى الفاعلين في مجال السياسات العامة من فكرة الرشادة المطلقة Absolut Rationality إلى نموذج الرشادة المقيّدة Bounded Rationality، مع التركيز على الطابع التعددي لعمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها في إطار أنساق مؤسسية شبكية يتنوع فيها الفاعلون، وتتباين فيها الأهداف والاستراتيجيات.

ساعد هذا الثراء، على مستوى الأسس النظرية لمدخل شبكات صنع السياسات العامة، في تنوّع التصنيفات الخاصة بها من باحثي السياسات العامة ومحلّليها؛ إذ يتّضح، من خلال مراجعة الأدبيات الخاصة بمدخل الشبكات، أن هناك أنواعًا متعدّدة من شبكات صنع السياسات العامة. وتختلف هذه الأنواع في ما بينها من حيث قواعد العضوية فيها وطبيعة الموضوعات التي تركز عليها، ومدى استمراريتها أيضًا في الفضاء الخاص بعمليات صنع السياسات الحكومية وتنفيذها. في هذا الصدد، يجري التمييز بين مجتمعات السياسات Policy Communities التي تتّسم بدرجة عالية من الاستقرار في عضويتها وتركز على مجموعة من قضايا السياسات العامة التي تتّسم بالاستمرارية وتنظّمها قواعد صارمة للعضوية، ونوع آخر من الشبكات يُعرَف بشبكات القضايا أو الموضوعات Issue Networks التي، على النقيض من مجتمعات السياسات، تتّسم العضوية فيها بالمرونة العالية، فهي مفتوحة لمن يرغب في المشاركة، وتتّسم القضايا التي تركز عليها تلك الشبكات بالتغير المستمر والسريع في بعض الأحيان[13].

11 Cairney, Heikkila & Wood, p. 210.

12 Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan, "Public Management and Policy Networks: Foundations to a Network Approach to Governance," *Public Management*, vol. 2, no. 2 (2000), pp. 135-158.

13 Grace Skogstad, "Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities," Prepared for the Workshop on Canada's Contribution to Comparative Heorizing, Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Western Ontario, London, Ontario, 2/6/2005, pp. 2-6.

لعل الثراء النظري والمعرفي لمدخل شبكات صنع السياسات العامة على النحو السابق تبيانه، والزيادة الملحوظة أيضًا في توظيفه من باحثي السياسات العامة ومحلليها لفهم التفاعلات التي تتم داخل عمليات صنع السياسات الحكومية وتنفيذها، جعلا منه محطّ انتقاد بعض الباحثين الذين حاولوا التقليل من أهميته وتهميش دوره في عملية تحليل السياسات العامة، بإثارة مجموعة من التحفظات تتعلق بقدرات ذلك المدخل التحليلية. وستُناقش هذه التحفظات في المبحث التالي من هذه الدراسة، في محاولة لتقديم رؤية نقدية بشأن مدخل شبكات صنع السياسات العامة.

ثانيًا: النقد الموجّه إلى المدخل

في معرض تقويم مدخل شبكات صنع السياسات العامة، تقدم الأدبيات بشأن حِكامة عمليات صنع السياسات الحكومية وتنفيذها مجموعةً من النقاط التي من شأنها أن تلقي بعض الظلال على هذا الاقتراب التحليلي[14]. ولعل من أبرز هذه النقاط ما يثار بشأن القدرات التحليلية لاقتراب الشبكات، وكذلك قضية استقرار الشبكات باعتبارها وحدةً للتحليل في ظل عالم يتّسم بدرجة عالية من عدم التأكد والدينامية والتعقد؛ ما يجعل من الصعب الوصول إلى تصنيفات محددة لأنواع الشبكات محل الدراسة، ويخضع تركيب تلك الشبكات لعمليات تغير مستمر نتيجةً لتغير الظروف والمعطيات الخاصة بقضايا السياسات. وبالتركيز على الطابع السياسي للتفاعلات التي تتم داخل شبكات صنع السياسات، هناك من يرى أن تلك التفاعلات تفتقر إلى الإطار النظري المتكامل بشأن علاقات القوة Power Relations بين الأطراف المشاركة في الشبكة، الذي يمكن بناءً عليه تفسير تلك التفاعلات. وأخيرًا، هناك من يثير قضيةَ التركيز على الجدل النظري والمفاهيمي بشأن اقتراب الشبكات من صياغة المفاهيم وبلورتها، من دون التطرق إلى القضايا التحليلية والقدرة على تفسير ما يحدث في فضاء صنع السياسات العامة في مختلف المجالات. وعلى الرغم من وجاهة بعض ما أثير بشأن اقتراب شبكات صنع السياسات العامة، فإن من الممكن الردّ عليه على النحو الآتي:

في ما يخص القدرات التحليلية، على الرغم من تبلور الملامح الأساسية للاقتراب الخاص بمدخل شبكات صنع السياسات العامة على النحو المبين سابقًا، فإن القدرة التحليلية لهذا المدخل لا تزال موضوعًا للجدال والنقاش بين مجموعة من الباحثين[15]؛ إذ هناك من يعترف لمدخل شبكات صنع السياسات العامة بقدرة كبرى على الوصف الدقيق للتفاعلات والعلاقات التي تتم بين الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين، من دون أن يتعدّى هذا المدخل وصف مرحلة تفسير نتائج السياسات العامة، أو إيجاد علاقات سببية تربط بين خصائص شبكات صنع السياسات العامة ومتغيراتها، وما يتحقق من نتائج على أرض الواقع[16]. من هذا المنطلق، لا يعدو مدخل الشبكات كونه أداة للتشبيه والوصف Metaphor، يمكن من خلالها تقديم وصف لكيفية صنع السياسات والأطراف المشاركة فيها في لحظة تاريخية معيّنة، من دون أن يتعدّى ذلك تقديم نظرية Theory أو نموذج Model يمكن من خلاله تفسير العلاقات. وعلى الرغم من الاحترام الكامل لوجهة النظر هذه، فإن الباحث يرى في مدخل الشبكات أكثر من كونه أداة لوصف طبيعة العلاقات والتفاعلات التي تتم خلال عمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها. فمن ناحية، يُجسر تحليل السياسات العامة من

14 Michael McGuire & Robert Agranoff, "The Limitation of Public Management Networks," *Public Administration*, vol. 89, no. 2 (June 2011), pp. 265-284.

15 Dowding, p. 145.

16 Keith Dowding, "There Must be an End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities," *Political Studies*, vol. 49, no. 1 (March 2001), pp. 89-105.

خلال مدخل الشبكات الفجوة بين مستويات التحليل الكلي للسياسات الحكومية Macro-level Theories ومداخل التحليل التي تركز على وحدات التحليل الجزئية Micro-level Approaches[17]. بمعنى آخر، يساعد استخدام مدخل شبكات صنع السياسات العامة في تجنّب أوجه النقد الموجّه إلى نظريات التحليل الكلّية بوصفها تنزع نحو التجريد والعمومية؛ ما يجعل من الصعب الربط بينها وبين تحليل عمليات صنع السياسات الحكومية في قطاعات بعينها. في الوقت نفسه، يعالج مدخل الشبكات أوجه القصور الموجودة في مداخل التحليل الجزئية، التي تتّجه بدورها إلى التركيز على عمليات صنع السياسات العامة في قطاعات محددة، مع تجاهل دور العوامل والمتغيرات البنيوية في تلك العمليات، وما يجري بها من تفاعلات بين الأطراف المشاركة[18]. وبذلك، يقدم مدخل الشبكات مستوى متوسطًا من التحليل Meso-level، يربط عمليات صنع السياسات العامة وما يجري فيها من تفاعلات بالأطر البنيوية والمؤسسية التي تتم بداخلها تلك العمليات، والتي يكون لها دورٌ كبير في توجيه التفاعلات وتحديد الأدوار داخل شبكات صنع السياسات العامة[19]. كما أن مدخل الشبكات يساعد الباحث على دراسة وتحليل الدور الذي تقوم به طبيعة إدراك كل طرف من الأطراف المشاركة في عمليات صنع السياسات في تحديد تحركاته وتحالفاته وعلاقاته داخل شبكة صنع السياسات[20]. وتوفّر الأدبيات الخاصة بإدارة شبكات صنع السياسات العامة، للباحث، مجموعةً من الاستراتيجيات ووسائل الإدارة التي يمكن من خلالها بدء التفاعل بين الأطراف المعنيّة، وكذلك إدارة هذه التفاعلات وتوجيهها بصورة تمكّن الطرف الذي يدير شبكة صنع السياسات (في الغالب الفاعلون الحكوميون) من تحقيق أهداف السياسات العامة. وأخيرًا، يتجاهل معارضو مدخل الشبكات أن يكون الوصف الدقيق للظاهرة وما تتضمنه من تفاعلات - وهو أمر اعترفوا به لمدخل الشبكات - خطوة أساسية في عمليات التنظير وبناء النظريات والنماذج التفسيرية. من ثمّ، يمكن أن يوجّه مدخل الشبكات الباحث إلى تحليل المتغيرات المختلفة المتولّدة من عمليات الوصف، ومحاولة الربط بينها في نماذج تفسيرية، ومن ثمّ تطوير نظريات بشأن حِكامة السياسات العامة.

ثمة نقدان آخران هما غياب الاستقرار في تشكيل الشبكات، وغياب الوضوح في ما يخص طبيعة الأطراف المشاركة في تكوين تلك الشبكات[21]. فشبكات صنع السياسات هي كيانات تنظيمية، تتسم بالدينامية والحركية المستمرة التي تنعكس على طبيعة تركيبها وعلى الأعضاء الذين يكوّنون الشبكة. فعضوية الشبكة تتغير باستمرار؛ لأن أعضاء الشبكة قد يغادرون للانضمام إلى شبكات أخرى، كما أن أعضاء جددًا قد ينضمّون إلى الشبكة، ما يجعل من الصعب الاحتفاظ بتكوين ثابت للشبكة موضع التحليل. الأمر الآخر الذي يشكل صعوبة أمام الباحثين عند استخدام مدخل الشبكات هو وضع الحدود للشبكة محلّ الدراسة. وهنا، على الباحث أن يحدّد من البداية الفاعلين الذين سيشملهم التحليل، ومجموعة العلاقات والتفاعلات التي ستتم دراستها أيضًا. ويصعب هذا الأمر في بعض الأحيان، نظرًا إلى تداخل الحدود بين الشبكات والتغيير المستمر في عضوية الشبكات على النحو السابق تبيانه؛ إذ يفتح تبني منظور

17 David Marsh, *Comparing Policy Networks* (Buckingham: Open University Press, 1998), p. 37.

18 Roderick Arthur William Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), p. 5.

19 Mark Evans, "Understanding Dialectics in Policy Network Analysis," *Political Studies*, vol. 49, no. 3 (August 2001), pp. 542-550.

20 Erik-Hans Klijn, Joop Koppenjan & Johannes Franciscus Maria Koppenjan, *Managing Uncertainty in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making* (London/ New York: Routledge, 2004), p. 23.

21 Hyun Hee Park & R. Karl Rethemeyer, "The Politics of Connections: Assessing the Determinants of Social Structure in Policy Networks," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 24, no. 2 (April 2014), pp. 349-379.

الحكامة في عمليات صنع السياسات العامة الباب أمام مشاركة الكثير من الأطراف، سواء من القطاع الحكومي أم من غير الحكومي، بصورة تجعل من الصعب في بعض الأحيان متابعة هؤلاء الفاعلين ومسار دخولهم إلى الشبكات وخروجهم منها، وكذلك دوافعهم من المشاركة في شبكات محددة وعدم المشاركة في غيرها. ومع أن هذا الأمر حقيقةٌ واقعة يواجهها محلل السياسات الذي يتبنى منظور الشبكات، فإن هذا الطابع الديناميِ لتشكل الشبكات وتفككها بشأن قضايا السياسات العامة يرجع في المقام الأول إلى ظروف عدم التأكد المحيطة بالكثير من قضايا السياسات، وإلى مستوى التعقيد أيضًا في ما يُطرح من قضايا. إن الانفراد بصياغة مشكلات السياسات العامة من الأطراف الحكومية، وتحديد طبيعتها وكيفية التعامل معها، ليس هو خيار السياسات الأمثل في واقعنا المعاصر، حيث لا توجد حلول بسيطة لمشكلات السياسات العامة المعقدة، بل لا بد من أن يكون الحل المقدّم على المستوى نفسه من تعقّد مشكلة السياسات، ومن ثمّ، لا يضعف دخول الفاعلين في الشبكات وخروجهم منها، وكذا تغيير تركيب الشبكة على نحو مستمر، مساهمةَ مدخل الشبكات، بل، على العكس، يقوّي دوره في تحليل هذه الكيانات التنظيمية السريعة التغير بصورة لا يمكن أن يقدمها غيره من المداخل الستاتيكية. كما أن مدخل الشبكات هو الأنسب للتعامل مع الطابع الديناميِ لعمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها، وما تتضمنه من تحرّكات استراتيجية للمشاركين في الشبكات، كمحاولة للتأثير في المخرج النهائي لعمليات التفاعل الذي يتجسّد في صورة قرارات أو إجراءات. ولا يظهر هذا الجانب التفاعلي، على سبيل المثال، بمجرد تحديد المراحل التي تمر من خلالها عمليات صنع السياسات العامة، كما هي الحال في مدخل دورة السياسات Policy Cycle. وتتخطى مساهمة مدخل الشبكات مجرد وصف تلك التفاعلات، كما أشرنا سابقًا، إلى تقديم مجموعة من الاستراتيجيات التي يمكن من خلالها توجيه التفاعلات بين الأطراف المشاركة في الشبكة بما يحقق أهداف السياسات العامة في المجالات المختلفة. وستُناقش هذه الاستراتيجيات في المبحث الثالث.

على صعيد التفاعلات التي تتم داخل شبكات صنع السياسات، وغياب نظرية للقوة يمكن من خلالها تفسير سلوك الفاعلين داخل الشبكة، فهذا الانتقاد أيضًا مردود عليه؛ إذ يركز مدخل الشبكات ضمن عوامل أخرى على مواقع الأطراف المختلفة داخل الشبكة التي تتم من المنظور المؤسسي، وفق ما يُعرّف بقواعد الموقع Position Rules، والتي تتحدّد بدورها وفق نوعية الموارد التي يمتلكها الفاعل. ويأتي الفاعلون في شبكات صنع السياسات - كما أشرنا آنفًا - من خلفيات مختلفة، حكومية وغير حكومية، ويحملون في جعبتهم أنواعًا متعدّدة من الموارد التي يحتاج إليها باقي الأطراف المشاركة في الشبكة. إن الشبكات تنظيمات غائية تسعى لتحقيق أهداف محددة، ولا يشارك فيها إلّا من له مصلحة محدّدة. وتوجد هذه الحقيقة حالةً من الاعتماد المتبادل Interdependency بين الأطراف المشاركة في الشبكة، حيث تتحدّد أهمية كل طرف، وما يمتلكه من مقدرات القوة والتأثير في تفاعلات الشبكة، من خلال نوعية الموارد التي يمتلكها ويجلبها للشبكة، ودرجة اعتماد الأطراف الأخرى في الشبكة وحاجتها أيضًا إلى تلك الموارد لتحقيق أهدافها. في هذه الحالة، يصبح الفاعل (س) أقوى من الفاعل (ص)، إذا امتلك (س) موردًا مهمًا يؤثر في قدرة (ص) على تحقيق أهدافه. من هنا، وعلى العكس من الانطباع السائد عن شبكات صنع السياسات العامة بوصفها تنظيمات أفقية Horizontal وتفتقر إلى الطابع الهرمي الهيراركي Hierarchical، نجد أن بحث تلك الشبكات، وتحليلها من منظور علاقات القوة وفق مفهوم الموارد وأهميتها، يؤكدان أن الأطراف المشاركة في شبكات صنع السياسات ليست على القدر نفسه من القوة، وأن لدى بعضها القدرة على التأثير بصورة أكبر في مخرجات التفاعل داخل تلك الشبكات ونتائجه، مقارنةً بغيره من الفاعلين. بمعنى آخر، من منظور علاقات القوة، يمكن الحديث عن تراتبية وهرمية داخل شبكات صنع السياسات العامة، على عكس ما يقدّمه الباحثون في فروع معرفية أخرى، مثل علم الاجتماع، من أن الشبكات

تنشأ بين أطرف على القدر نفسه من القوة، مثل شبكات الأصدقاء. ويعطي هذا التصور لطبيعة علاقات القوة داخل الشبكات الأطراف الحكومية فرصةً للتأثير على نحو أشد في الشبكة وما يدور فيها من تفاعلات، بوصفها الطرف الذي يملك سلطة سنّ التشريعات وصياغة السياسات وما يرتبط بها من إجراءات، وهذه موارد غير متاحة لغيرها من الفاعلين غير الحكوميين. بذلك تصبح الأطراف الحكومية هي الأكثر تأهيلًا لإدارة شبكات صنع السياسات العامة.

أخيرًا، في ما يخص التركيز على الجانب النظري والمفاهيمي في الجدل المثار حول مدخل شبكات صنع السياسات العامة، يرى الباحث أنه أمر طبيعي؛ إذ تُعدّ الشبكات من المداخل الحديثة نسبيًا في مجال تحليل السياسات العامة؛ ما يجعل المهتمين به يركزون في وضع حدود المدخل وتوضيح مكامن الالتقاء بينه وبين المداخل النظرية والتحليلية الأخرى. وهنا تُعدّ مرونة مدخل الشبكات وقدرته على الاستفادة من المداخل التحليلية الأخرى، مثل المدخل المؤسسي على سبيل المثال، من نقاط القوة التي تضيف إلى قدرة هذا المدخل على التفسير. وللوصول إلى هذه المرحلة، لا بد من ترسيم الحدود بين الشبكات، باعتباره آلية من آليات الضبط الاجتماعي وغيرها من الآليات، مثل الأسواق بمفهومها الاقتصادي والتنظيمات الهيراركية أيضًا. ولا بد من توضيح نقاط الالتقاء ونقاط الاختلاف مع المداخل الأخرى، مثل المدخل المؤسسي. هذا الوضوح على المستويين النظري والمفاهيمي أمرٌ ضروري حتى يحدّد مدخل الشبكات موقعه في منظومة مداخل تحليل السياسات العامة.

نخلص من هذا النقاش إلى أن كثيرًا من الانتقادات التي وُجّهت إلى مدخل شبكات صنع السياسات، على الرغم من وجاهة بعضها، فإنه يمكن الرد عليها. ومن ثمّ، يمكن القول إن مدخل تحليل الشبكات في مجال صنع السياسات العامة وتنفيذها يتخطّى مرحلة وصف الظواهر إلى مرحلة التحليل وإمكان التفسير. أضف إلى ذلك، أن مدخل شبكات صنع السياسات يتميز من غيره من مداخل التحليل بتركيزه على الجانب العلائقي والتفاعلي لعمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها؛ ما يمكّن الباحث والمحلل في هذا المجال من الوصول إلى فهمٍ أعمق ورؤية أشمل وأوسع لطبيعة عمليات السياسات العامة والأطراف المشاركة فيها. فبدلًا من التركيز على الصور الكلّية والعموميات، كما تذهب المداخل التي تنحّى للتحليل على المستوى الكلي، أو التركيز على العمليات الجزئية التي تتم داخل منظومة صنع السياسات العامة وتنفيذها، كما تؤكد المداخل الجزئية، يقدّم لنا مدخل شبكات صنع السياسات صورة شبه متكاملة لـ "الغابة" وما فيها من "أشجار" من خلال التركيز على تحليل الشبكات ككل، وما يجري بداخلها من تفاعلات وعمليات. ولا تقتصر مساهمة مدخل شبكات صنع السياسات على قدرته التحليلية، بل يقدّم أيضًا مجموعة من الاستراتيجيات الإدارية التي تمكّن من توجيه التفاعلات وإدارة العلاقات بين أعضاء الشبكة على النحو المبيّن في المبحث الآتي.

ثالثًا: حِكامة شبكات صنع السياسات العامة من الهيمنة الحكومية إلى صنع القرار التشاركي

يمكن النظر إلى حِكامة الشبكات Network governance الخاصة بالسياسات العامة، بوصفها مجموعةً من النشاطات التي تحكم عمليات صنع القرار على مختلف المستويات التشغيلية والاستراتيجية بين عدد من الفاعلين

الحكوميين وغير الحكوميين، يعمل بأسلوب تعاوني لتحقيق أهداف السياسات العامة[22]. وتوضح الأدبيات الخاصة بحكامة شبكات صنع السياسات العامة وإدارتها أن هناك عددًا من الاستراتيجيات الإدارية، التي يمكن من خلالها توجيه التفاعلات داخل هذه الكيانات التنظيمية بالصورة التي تمكّن من تحقيق أهداف السياسات على أرض الواقع[23]. وتقوم هذه الدراسات على افتراض رئيس، مفاده أن عمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها يتمّان، من خلال التعاون بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص والقطاع الثالث[24]. من ثمّ، تتباين علاقات القوة داخل شبكات صنع السياسات العامة؛ ما يجعل بعض فاعلي السياسات أقدر على التأثير من غيره، وبالنتيجة أكثر تأهّلًا لإدارة تلك الشبكات. وتختلف الحال هنا بالطبع عن النظرة العامة إلى الشبكات السائدة في بعض العلوم، مثل علم الاجتماع، الذي ينظر إلى الشبكات باعتبارها كيانات مسطّحة Horizontal، يتساوى فيها جميع المشاركين من حيث القوة والقدرة على التأثير. فشبكات صنع السياسات العامة، كما أشير آنفًا، تضم في عضويتها أطرافًا حكومية وغير حكومية، لكن الأطراف الحكومية ليست مثل باقي الأطراف، إنما لها من القوة ما يمكّنها من القيام بدور مدير الشبكة Network Manager. نخلص من ذلك إلى أن شبكات صنع السياسات العامة ليست كيانات تنظيمية أفقية Horizontal، إنما يمكن الحديث عن بنية هرمية Hierarchy داخل تلك الشبكات، حيث يتمتع بعض أطرافها بقوة أكبر، مقارنةً بباقي الفاعلين المشاركين في الشبكة.

يختلف أسلوب الإدارة واستراتيجياتها، في ظل الكيانات التنظيمية الشبكية، عن الطريقة التقليدية المعتادة في إدارة الكيانات التنظيمية الهرمية داخل الحكومة[25]؛ فمبدأ السمع والطاعة، الذي يمليه الهيكل الهرمي للتنظيم داخل هذه المؤسسات، لا يتلاءم مع طبيعة عمل شبكات صنع السياسات العامة. بمعنى آخر، إن الأطراف غير الحكومية، المشاركة في عمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها داخل الشبكات، ليست وحدات إدارية تنظيمية داخل الهيكل الهرمي للمؤسسات الحكومية، ومن ثمّ فهي لا تدين بالطاعة للمستويات الإدارية الأعلى. وبناء عليه، لا تجدي مع إدارة هؤلاء الفاعلين استراتيجيات التحكم والسيطرة Command and Control التي تعتمد في جوهرها على الأمر المباشر من المستويات التنظيمية الأعلى للمستويات التنظيمية الأدنى. من هنا بدأ الحديث عن أسلوب جديد في الإدارة، يتلاءم مع واقع الحال في شبكات صنع السياسات العامة. ويعتمد هذا الأسلوب الجديد، في جوهره، على استخدام الأطراف الحكومية المشاركة في تلك الشبكات ما لديها من قوة ونفوذ لتوجيه التفاعلات داخل الشبكة وأطرافها؛ ما يمكّنها من تحقيق أهداف السياسات العامة في القطاعات المختلفة داخل الدولة. إدارة الشبكة من هذا المنظور أشبه، إلى حدّ ما، بفكرة الإرشاد والتوجيه الناعم Soft-Guidance لأعضاء الشبكة والتحكم في تفاعلاتهم من خلال وضع القواعد المنظمة للمشاركة في شبكات صنع السياسات[26].

22 Christopher J. Koliba, Russell M. Mills & Asim Zia, "Accountability in Governance Networks: An assessment of Public, Private and Non-profit Emergency Management Practices Following Hurricane Katrina," *Public Administration Review*, vol. 71, no. 2 (March/ April 2011), pp. 210-220.

23 Martina Dal Molin & Cristina Masella, "Networks in Policy, Management and Governance: A Comparative Literature Review to Stimulate Future Research Avenues," *Journal of Management and Governance*, no. 20 (December 2016), pp. 823-849, at: https://bit.ly/3hoYgxl

24 Gila Menahem & Rona Stein, "High-capacity and Low-Capacity Governance Networks in Welfare Service Delivery: A Typology and Empirical Examination of the Case of Israeli Municipalities," *Public Administration*, vol. 91, no. 1 (Special Issue: Symposium, March 2013), pp. 211-231.

25 M.P. Mandell & R. Keast, "Managing Strategically in Collaborative Networks: The Importance of Strategic Leveraging," in: Paul Joyce, J. Bryson & Marc Holzer (eds.), *Developments in Strategic and Public Management: Studies in the US and Europe* (Hampshire, Southern England: Palgrave Millan, 2014), pp. 254-257.

26 Park & Rethemeyer, p. 352.

على الرغم من اتفاق معظم الباحثين في مجال شبكات صنع السياسات العامة على عدم ملاءمة الأسلوب الفوقي Top-Down Approach لإدارة العلاقات والتفاعلات بين أطراف تلك الشبكات، فإنهم يختلفون بشأن الطريقة الأفضل التي يمكن من خلالها إدارة الشبكات[27]. وتميّز الأدبيات الخاصة بإدارة شبكات صنع السياسات العامة في هذا الصدد بين ثلاثة توجهات رئيسة، تختلف في ما بينها بصدد رؤيتها لطبيعة شبكات صنع السياسات العامة وطرائق التدخل لإدارة التفاعلات فيها. المنظور الأول هو المنظور الغائي Instrumental Perspective، الذي يري أنصاره ضرورة التركيز على سُبل تحسين الأوضاع الداخلية في شبكات صنع السياسات العامة، بصورة تمكّن من التوجيه Steering الفاعل للعلاقات في داخلها من خلال استراتيجيات تتّبعها الأطراف الحكومية، وتضمن من خلالها الوصول إلى أهداف السياسات العامة المرجوّة. ويتّضح المنطق الغائي الذي يقف وراء هذا الاتجاه، في الربط الواضح بين الشبكات والقدرة على تحقيق أهداف السياسات العامة، من خلال عمليات التوجيه. فالشبكة من هذا المنطلق ليست سوى وسيلة لبلوغ أهداف السياسات، ومن ثمّ على الأطراف الحكومية إدارتها وتوجيه التفاعلات في داخلها لتحقيق هذا الغرض. الاقتراب الثاني هو الاقتراب التفاعلي Interactive Perspective، الذي يرى أنصاره أن دور الأطراف الحكومية الرئيس في شبكات صنع السياسات العامة هو تسهيل عمليات التفاعل بين الأطراف المختلفة المشاركة في الشبكة، وتشجيع التعاون والتنسيق في ما بينهم من دون التدخّل المباشر لتوجيه تفاعلاتهم، كما كانت الحال عند أنصار المدخل الغائي في إدارة الشبكات. فالحكومة هنا تؤدي دور المسهّل Facilitator الذي يسعى لتنسيق جهود باقي أعضاء الشبكة وتشجيع التعاون في ما بينهم، بالطريقة التي تساعد في تحقيق أهداف السياسات الحكومية[28]. ويأتي أنصار الاتجاه الثالث في إدارة شبكات صنع السياسات العامة، المعروف بالمنظور المؤسسي Institutional Perspective، ليلفت إلى الأطر المؤسسية التي تجري في داخلها تفاعلات أعضاء شبكة السياسات، وما تضعه هذه الأطر من محددات لسلوك الأطراف المشاركة تؤثر بدرجة كبرى في النتائج النهائية للتفاعل. وبمقارنة هذا المنظور الأخير بالمنظورين السابقين، يتضح أن أنصار الاتجاه المؤسسي لا يركزون على بلوغ أهداف السياسات العامة وغاياتها فحسب، كما كان يؤكد أنصار المدخل التفاعلي والغائي في الإدارة، إنما يؤكدون الدور الذي تقوم به القواعد Rules بأشكالها المختلفة، وكذلك الأبنية داخل شبكات صنع السياسات في توجيه التفاعلات والعلاقات بين أعضاء الشبكة[29].

رابعًا: إدارة شبكات صنع السياسات العامة التوجيه بدلاً من التجفيف

تزخر دراسات شبكات السياسات العامة وأدبياتها بالكثير من الاستراتيجيات التي يمكن من خلالها أن تتدخل الأطراف الحكومية، لتوجيه دفّة العلاقات والتفاعلات بين أعضاء الشبكة. ولتنظيم النقاش بشأن هذا الموضوع، سيجري تقسيم هذه الاستراتيجيات إلى مستويين على النحو الموضح في الجدول الآتي.

27 McGuire & Agranoff, p. 281.

28 Howlett, Mukherjee & Koppenjan, p. 248.

29 Cairney et al., p. 210.

جدول يوضح استراتيجيات إدارة شبكات صنع السياسات العامة

استراتيجيات إدارة الشبكات	
الاستراتيجيات على مستوى الشبكة	**الاستراتيجيات على مستوى الفاعلين**
استراتيجيات معرفية	**استراتيجيات معرفية**
✧ إعادة التأطير Reframing ✧ تغيير السياسات الرسمية للشبكة Policies Formal Changing	✧ تأكيد التزام الأطراف المشاركة وولائها Covenanting ✧ التفاوض والمساومة Bargaining ✧ التأثير في التصورات Perceptions Influencing ✧ بناء لغة مشتركة بين الأعضاء Language Common Developing ✧ منع أو تقديم الأفكار Ideas Introducing /Preventing ✧ تعزيز الأفكار Reflections Furthering
استراتيجيات إدارة التفاعلات	**استراتيجيات إدارة التفاعلات**
✧ تفعيل أو تعطيل بعض الشبكات Deactivation /Activation Network ✧ تغيير القواعد المنظمة لتلك التفاعلات Rules Interaction Changing ✧ تغيير التركيب الخاص بالشبكة ومواقع الفاعلين في داخلها Actors of Positions and Structures Changing	✧ تفعيل أو تعطيل بعض المشاركين Deactivation /Activation Selective ✧ التنظيم Arranging ✧ تنظيم النقاش والمواجهات Confrontations Organising ✧ تطوير الإجراءات Procedures Developing

المصدر:

Ahmed Badran, *The Regulatory Management of Privatized Public Utilities: A Network Perspective on the Regulatory Process in the Egyptian Telecommunications Market* (Riga: VDM Verlag Dr. Müller, 2011), p. 245.

يتضح من الجدول، أن المستوى الأول يضم الاستراتيجيات على صعيد التفاعلات والعمليات التي تجري داخل شبكات صنع السياسات العامة Game Level Strategies. أما المستوى الثاني فيشمل آليات الإدارة على مستوى الشبكات الخاصة بصنع السياسات Network level Strategies باعتبارها كيانات تنظيمية مؤسسية. وداخل كل مستوى سيجري تقسيم الاستراتيجيات نوعين: النوع الأول الاستراتيجيات المعرفية Cognitive Strategies، والنوع الثاني الاستراتيجيات التفاعلية Interaction Strategies. النوع الأول من الاستراتيجيات (الاستراتيجيات المعرفية) موجّه نحو أعضاء الشبكة، ويحاول التأثير في تصوراتهم وإدراكهم طبيعة قضية السياسات موضوع التفاعل، وسُبل التعامل مع هذه القضية أيضًا. ومن خلال النوع الثاني (الاستراتيجيات التفاعلية)، تسعى الأطراف الحكومية للتأثير في التفاعلات التي تجري داخل شبكة صنع السياسات العامة، ومن ثمّ تؤثر في الطابع البنيوي لتلك الشبكات Network Structure والأدوار التي يؤديها كل طرف من الأطراف المشاركة. وبالطبع فإن تناول كل هذه الاستراتيجيات بالتفصيل يتخطى حدود هذه الدراسة، ومن ثمّ، سيتم التركيز في المبحث التالي على أهم الاستراتيجيات المستخدمة في إدارة شبكات

السياسات العامة، سواء على مستوى إدارة الشبكة ككل أم على مستوى إدارة التفاعلات والعلاقات داخل شبكات صنع السياسات العامة[30].

1. الاستراتيجيات الإدارية على مستوى الشبكات

على المستوى النظري، يمكن أن توجّه الأطراف الحكومية المشاركة في شبكات صنع السياسات العامة التفاعلات في داخلها، إما من خلال التأثير في تصوّرات أعضاء الشبكة في ما يخص فهمهم طبيعة مشكلة السياسات، وإما في ما يخص تصوّراتهم بشأن الحلول الممكنة لعلاج هذه المشكلة. ويأتي هذا النوع من التدخل تحت اسم الاستراتيجيات المعرفية التي من أشهرها إعادة التأطير Reframing، وتغيير السياسات الرسمية للشبكة Changing Formal Policies. ويمكن فهم إعادة التأطير داخل شبكات صنع السياسات العامة بوصفه العملية التي يمكن من خلالها أن يغيّر مدير الشبكة (أي الطرف الحكومي) تصوّرات الأطراف المشاركة وإدراكهم لطبيعة المشكلة المطروحة، من خلال تقديم صياغات جديدة لتلك المشكلة، أو طرح وجهات نظر مغايره لما يُطرح من الأعضاء في الشبكة[31]. ويُنظر إلى عمليات إعادة التأطير بوصفها محاولات تدخّل واعية من إدارة الشبكة، يحاول من خلالها مدير الشبكة أن يتحدّى التصورات السائدة بين أعضائها بشأن طبيعة المشكلة المطروحة والبدائل الممكنة لحلّها[32]. ويدفع تقديم تلك الرؤى المغايرة أعضاءَ شبكات صنع السياسات إلى إعادة قراءة المشهد، والنظر إلى المشكلة محل الاهتمام من زاوية أو زوايا مختلفة؛ ما قد يساعدهم في إعادة تشكيل فهمهم للمشكلة وطرائق التعامل معها. من ثمّ، تتضمن عمليات إعادة التأطير تغييرات جوهرية في الأطر المرجعية Frames of References الخاصة بالأعضاء، بما ينعكس على إعادة صياغة العلاقات والتفاعلات داخل الشبكة[33].

على صعيد تغيير السياسات الرسمية، يمكن ملاحظة أن لكل شبكة من شبكات السياسات العامة "دستورًا" يحدّد القواعد التي تحكم العلاقات والتفاعلات في داخلها، وكذلك أدوار الأطراف المشاركة وما لها من حقوق، وما عليها من التزامات. وهناك من يعبّر عن هذا الدستور بالسياسات الرسمية للشبكة التي من خلالها تخرج لنا شبكات صنع السياسات بخصائصها البنيوية والتفاعلية[34]. ونظرًا إلى ما تقوم به السياسات الرسمية من دور في هيكلة شبكات صنع السياسات، يمكن أن يعيد مدير الشبكة تصميم تلك الشبكات من خلال تغيير القواعد الحاكمة لتفاعلات الأعضاء أو إسناد أدوار جديدة إلى بعض المشاركين، أو عن طريق تغيير حقوق الأطراف المشاركة وواجباتها[35]. ومن شأن هذه التغيرات أن تنعكس على علاقات القوة بين أعضاء الشبكة، ومن ثمّ على التفاعلات التي تتم في ما بينهم، حيث يعاد صياغة التصور الخاص بهؤلاء الأعضاء في ما يخص فهمهم لأدوارهم وأدوار الفاعلين الآخرين، وإدراكهم

30 Ahmed Badran, "A Network Approach for Analyzing Regulation Policies and Regulatory Processes: 'Tinkering' with the Institutional Characteristics of Telecoms Regulatory Networks in Egypt," *International Journal of Politics and Good Governance*, vol. X, no. 10. 1 (Quarter I 2019), pp. 23-37, accessed on 22/6/2020, at: https://bit.ly/2CxbRmb

31 Amir Levy & Uri Merry, *Organizational Transformation: Approaches, Strategies, and Theories* (New York: Praeger, 1986), p. 133.

32 McGuire & Agranoff, p. 298.

33 Erik Hans Klijn & Joop Koppenjan, "Institutional Design in Networks: Elaborating and Analysing Strategies for Institutional Design," *Budapest Management Review*, vol. 35, no. 7-8 (2004), pp. 84-98.

34 Hans Th. A. Bressers & Laurence J. O'toole, "The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective," *Journal of Public Policy*, vol. 18, no. 3 (September-December 1998), pp. 213-239.

35 Park & Rethemeyer, p. 361.

أيضًا العناصر الفاعلة والمؤثرة في إطار شبكة صنع السياسات. ومن الجدير ذكره، أن إعادة تصميم الشبكات وهيكلتها يمكن أيضًا أن تتم من خلال التأثير في تفاعلات الأطراف المشاركة وعلاقاتهم، كما سيتّضح في ما بعد، إضافة إلى التأثير في تصوراتهم وإدراكهم، كما اتضح من خلال العرض السابق.

إلى جانب قدرة مدير الشبكة على التأثير في تصورات أعضائها من خلال إعادة التأطير، أو تغيير الخصائص البنيوية من خلال تغيير القواعد المؤسسية، يمكن أيضًا أن توجّه التفاعلات بين الأطراف المشاركة من خلال التركيز على العمليات التي تتم بينها، والتي تشبه في طبيعتها المباريات غير الصفرية، وهكذا تتيح لأعضاء الشبكة الفرصة لتعويض بعض الخسائر التي قد يُمنَون بها في الجولات المختلفة من تلك المباريات. وهنا يمكن أن يؤثّر مدير الشبكة، تفعيلًا أو تعطيلًا، في بعض الشبكات Network Activation/ Deactivation. ففي الفضاء الخاص بصنع السياسات العامة وتنفيذها، يتكوّن الكثير من شبكات السياسات، ويعاد تشكيلها بشأن قضايا السياسات المطروحة. ويتيح هذا التعدد على مستوى شبكات السياسات لصانع القرار في مجال السياسات العامة أن يحدّد أيًا من هذه الشبكات سيفعّل لبدء التفاعل بشأن قضايا السياسات من أجل تحقيق أهداف السياسات في قطاعات معيّنة. ولتحقيق هذا الأمر، يتعيّن على مدير الشبكات أن يجيب عن تساؤلين أساسيين، الأول: أي من الشبكات المتاحة يمكن استخدامها لتحقيق أهداف السياسات العامة؟ والثاني: ما المقدار الملائم من المعلومات المطلوبة لأعضاء الشبكة حتى تبدأ عمليات التفاعل في ما بينهم؟

من المنظور المؤسسي، يمكن أن يؤثر مدير الشبكة في العمليات والتفاعلات من خلال تغيير القواعد المنظمة لتلك التفاعلات Changing Interaction Rules. وبصفة عامة، تُعدّ القواعد المنظمة للتفاعلات داخل الشبكات من أبرز السمات المؤسسية لتلك التنظيمات وأشدّها تأثيرًا في كم ونوع التفاعلات التي تنشأ بين أعضاء الشبكة[36]. وعلى الرغم من صعوبة تغيير الجوانب المؤسسية في بنية الشبكات، ومنها قواعد التفاعل، فإن تدخل مدير الشبكة لتغيير تلك القواعد يبقى احتمالًا قائمًا، وخصوصًا إذا كان هدف مدير الشبكة من تدخله مرتبطًا بتحقيق تحوّلات على المدى البعيد في الخصائص البنيوية للشبكة وتركيبها. ومن الجدير ذكره هنا، أن تحويل مسار التفاعلات من خلال تغيير القواعد الخاصة بالتفاعل بين الأعضاء لا يُحدِث أثرًا آنيًا ومباشرًا داخل الشبكة. فالقواعد المنظمة لتفاعلات الأطراف المختلفة في شبكات السياسات يجري تطويرها عبر فترة طويلة من الزمن؛ ما يجعل من الصعب تغيرها بعد أن اعتادها أعضاء الشبكة.

من الناحية البنيوية، يُعدّ تغيير التركيب الخاص بالشبكة ومواقع الفاعلين في داخلها Changing Structures and Positions of Actors من الطرائق الفاعلة للتأثير في العلاقات بين الأعضاء. وهنا، يمكن أن يغيّر المدير مواقع الأطراف المشاركة فيها عن طريق تغيير علاقات القوة في ما بينها، فيصبح بعض الفاعلين أقدر على التأثير في شكل القرارات النهائية للسياسات العامة من خلال قدرتهم على الوصول إلى موارد مهمة داخل الشبكة. من ثمّ، فإن إعطاء أحد أطراف الشبكة حق الوصول إلى موارد مهمة يحتاج إليها باقي الأعضاء، المعلومات على سبيل المثال، يجعله في موقع قوة، مقارنةً بباقي الأطراف المشاركة. كذلك إذا ما اعتبر مدير الشبكة أحد الأطراف شريكًا في عمليات صنع القرارات المرتبطة بالسياسات العامة أو في تنفيذها، حيث يُضفي هذا الأمر على هذا الفاعل، دون غيره، شرعيةً للقيام بأعمال

36 Ibid., p. 356.

لا يستطيع غيره من أعضاء الشبكة القيام بها، لأنهم لا يحوزون صفة الشريك[37]. ويغيّر هذا التغيير على مستوى مواقع الأطراف المشاركين في شبكة صنع السياسات، تركيبة الشبكة، ويؤثر في إعادة صياغة العلاقات والتفاعلات في داخلها على نحو مستمر، بما يتفق مع التوزيع الجديد للموارد، وما يترتب على ذلك من إعادة صياغة علاقات القوة بين أطراف الشبكة.

بالانتقال من المستوى الكلي للتأثير Network Level إلى المستوى الجزئي الذي يركز على ما يدور داخل شبكات صنع السياسات من تفاعلات وعلاقات Micro Level، يمكن ملاحظة أن من يتولّى إدارة الشبكة يمكنه أيضًا التأثير في النتائج والمُخرَجات النهائية عن طريق إدارة وتوجيه المباريات التي تحدث بين أعضاء الشبكة باستخدام الاستراتيجيات المعرفية والاستراتيجيات التفاعلية على النحو المُبيّن في المبحث الآتي.

2. الاستراتيجيات الإدارية على مستوى التفاعلات والعمليات

كما هي الحال بالنسبة إلى إدارة التفاعلات وتوجيهها بين أعضاء الشبكة على المستوى الكلي، بالتركيز على الخصائص المعرفية لأعضائها، وعلى خصائصها البنيوية أيضًا، يمكن أن يوجّه مدير الشبكة المباريات بين الأعضاء من خلال اتّباع الأسلوب نفسه. فبالتركيز على المكون المعرفي، يمكن أن يوفر مدير الشبكة الظروف الملائمة لبناء فهم مشترك من جميع الأعضاء لمشكلة السياسات موضوع التفاعل داخل الشبكة، والعمل أيضًا على تجسير الهوّة بين الخلافات في وجهات نظر الأطراف المشاركة، بصورة توجد لديهم نوعًا من الالتزام بأهداف السياسات العامة التي يسعى الجميع لتحقيقها. ويُعرَف هذا الأسلوب باستراتيجية تأكيد التزام وولاء الأطراف المشاركة Covenanting. ويساعد هذا الالتزام على بناء الثقة بين أعضاء الشبكة، ويمنع بعضهم من التصرف بانتهازية، وهذا أمر مهم لاستمرار التفاعل بين الأعضاء. وتأكيدًا على الطابع الدينامي للشبكات، وفي إطار الفهم المقدم في تلك الدراسة للعمليات التي تتم في داخلها بوصفها مباريات غير صفرية، يصبح التفاوض والمساومة Bargaining جزءًا لا يتجزّأ من تلك التفاعلات. ونظرًا إلى تعدد الأهداف الخاصة بالأطراف المشاركة في شبكات صنع السياسات العامة، بل تضاربها في بعض الأحيان، يتعيّن على من يتولّى إدارة الشبكة تشجيع التفاوض بين تلك الأطراف، حيث يستطيع كل طرف تحقيق جزء من أهدافه؛ إذ من غير المتصوّر أن يفوز أحد الأطراف، أو بعضهم، بكل شيء، في حين يخسر باقي الأطراف كل شيء. بمعنى آخر إن التفاعلات التي تتم بين الأطراف المشاركة في شبكات صنع السياسات ليست من نوع المباريات الصفرية التي تنتهي بفوز أحد الأطراف بكل المكاسب، في حين يتحمّل الطرف الآخر كل الخسائر. على عكس ذلك، مباريات السياسات العامة أشبه بلعبة من جولات متعددة، حيث يستطيع كل طرف تعويض خسائره عن طريق التفاوض والمساومة وما يتبعه من سلوك استراتيجي. ويكون على مدير الشبكة في هذه الحالة التأكد من استمرار عمليات التفاوض بين جميع الأطراف المشاركة وعدم وصولها إلى طريق مسدودة.

في الإطار ذاته، يُعدّ التأثير في التصوّرات Influencing Perceptions، من خلال التوفيق بين تصورات الأعضاء ومحاولة بناء تصور مشترك بين جميع الأطراف المشاركة بشأن طبيعة مشكلة السياسات العامة وطرائق علاجها، إحدى الوسائل الناجحة التي يمكن أن يوظفها مدير الشبكة للتأثير في المكون المعرفي، وصولًا إلى أهداف السياسات

37 Galia J. Benítez, "Business Lobbying: Mapping Policy Networks in Brazil in Mercosur," *Social Sciences*, vol. 7, no. 10 (October 2018), pp. 1-30, accessed on 12/6/2020, at: https://bit.ly/3fjRtTw

العامة. فالتصورات الخاصة بأعضاء الشبكة ليست جامدة، إنما تُبنى تلك التصورات والمفاهيم ويُعاد تشكيلها وبناؤها في أثناء التفاعلات التي تتم داخل شبكات صنع السياسات العامة[38]. وتتوقف قدرة مدير الشبكة على تحقيق الاتفاق بين الأطراف المشاركة بشأن المشكلة على درجة التضارب والتناقض بين وجهات النظر والتصورات والأهداف. في بعض الأحيان، إذا كان هناك بونٌ شاسع من الاختلافات، يكفي في هذه الحالة أن يتفق جميع الأطراف على أن لا يتفقوا، بعد أن يعرض كل منهم وجهة نظره، على ألّا تكون حالة عدم الاتفاق هنا مُدعاةً لإيقاف التفاعل في ما بينهم. في هذا الصدد، قد يساعد تقديم تعريف جديد للمشكلة من وجهة نظر الأطراف المشاركة في التقريب بين تصوّراتهم بالصورة التي تحوّل الموقف إلى حالة قد يستفيد منها جميع الأطراف. ومن الجدير ملاحظته في ما يخص عضوية شبكات السياسات العامة وخصائصها البنيوية أن الأعضاء المنتمين إليها قد يأتون من خلفيات تنظيمية وفنية وتشغيلية مختلفة. قد يُعوّق هذا الاختلاف عمليات التواصل بين تلك الأطراف؛ لأن اللغة المستخدمة للتواصل في ما بينهم تختلف باختلاف تخصصاتهم. في هذا السياق، ستتمكن الأطراف التي تتحدث اللغة نفسها، أو لغة متقاربة، من بناء تصورات متشابهة بشأن مشكلات السياسات العامة، في حين أن تصوّرات الأطراف الأخرى قد تختلف بسبب عائق اللغة. للتغلّب على هذا الأمر من الضروري أن يتأكد مدير الشبكة من أن ثمة أرضيةً مشتركةً ولغةً موحدةً جرى تطويرها ويستخدمها جميع الأطراف المشاركة؛ ما يساعد في تقريب وجهات النظر وبناء تصورات مشتركة بشأن المشكلات موضوع التفاعل. وقد يساعد في تقريب وجهات النظر بناء منصّات للتحاور بين جميع الأطراف المشاركة بشأن طبيعة مشكلات السياسات والطرائق المقترحة للتعامل معها. ويُعرف هذا الأسلوب في أدبيات إدارة الشبكات باستراتيجية بناء لغة مشتركة بين الأعضاء Developing Common Language.

إن اللغة ليست هي العائق الوحيد الذي قد يؤثر بصورة سلبية في التفاعلات بين الأعضاء، وطبيعة فهمهم قضية السياسات وما يتبنّاه هؤلاء الأعضاء من تصوّرات بشأن طرائق الحل. فالأفكار التي يجري تداولها بين أعضاء شبكة السياسات العامة تؤثر بصورة كبرى في تصوّراتهم ومواقفهم بشأن قضية السياسات محل الاهتمام، ومن ثمّ تؤدي دورًا مهمًا في تحديد مواقفهم حيالها. وفي ظل احتدام المنافسة بينهم من أجل حشد التأييد لوجهة نظرهم، قد يعمد بعض أعضاء الشبكة من ذوي النفوذ إلى محاولة استبعاد أفكار فريق من المشاركين؛ لأنها تؤثر في التصور الذي يقدمونه عن المشكلة، وطريقة التعامل معها. وهنا يمكن أن يتدخل مدير الشبكة، من خلال منع أو تقديم الأفكار Preventing/ Introducing Ideas بصورة تضمن أن الأفكار كلها يُعبّر عنها بكل حرية داخل الشبكة، وأن الأصوات كلها مسموعة، حيث يستطيع كل طرف الدفاع عن مصالحه وتقديم وجهة نظره بشأن قضية السياسات المطروحة. ويستطيع مدير الشبكة تحقيق هذا الأمر، من خلال جلسات الاستماع وعقد ورش العمل وجلسات العصف الذهني والاستشارات العامة Public Consultations؛ وذلك لتشجيع أصحاب المصلحة Stakeholders على اختلاف انتماءاتهم وتياراتهم على التعبير عن وجهات نظرهم بشأن قضية السياسات المطروحة والحلول المحتملة لها[39]. في هذا السياق التفاعلي، يصبح من الصعب على أي طرف التشبث بوجهة نظره، إنما يُعاد إنتاج الأفكار في ضوء ما يقدّمه جميع الأطراف من وجهات نظر وتعريفات للمشكلة والبدائل المقترحة للحل. وإضافة إلى طرح الأفكار

38 Ahmed Badran, *The Regulatory Management of Privatized Public Utilities: A Network Perspective on the Regulatory Process in the Egyptian Telecommunications Market* (Riga: VDM Verlag Dr. Müller, 2011), p. 215.

39 Ahmed Badran, "The Role of Public Consultations in Regulatory Decision-Making: Thoughts and Reflections Based on Regulatory Decision-Making Mechanisms in the Egyptian Telecoms Market," I paper dell'Osservatorio, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, September 2013, p. 22.

ومنعها، هناك تعزيز الأفكار Furthering Reflections؛ بمعنى أن يؤكد مدير الشبكة استمرار عمليات التفاعل بين الأعضاء بصورة تُمكّن كل طرف من أطراف الشبكة من تقويم مواقفه وأفكاره وإعادة تقويمها في ضوء ما يطرحه باقي الأعضاء من أفكار. إن الاختلافات المعرفية داخل شبكات صنع السياسات، وتعدّد الآراء والمقترحات المقدمة من المشاركين، أمر صحي ويساعد في التفكير في مشكلة السياسات موضع الاهتمام بدرجة أكبر من العمق والنظر إليها من جميع الجوانب. ومن ثمّ، فإن إعادة قراءة الموقف على هذا النحو تُمكّن كل طرف من الأطراف المشاركة من أن يتعرّف عمليًا إلى حدود قدراته ومدى واقعية ما يقدمه من حلول للمشكلة، وما يستطيع أن يحقّقه أيضًا من أهداف في ضوء الأفكار والمقترحات المقدمة من باقي الأعضاء.

في الانتقال للتركيز على ما يجري بين أعضاء الشبكة من تفاعلات، يمكن ملاحظة أن لدى من يتولّى إدارة الشبكة، من الاستراتيجيات، ما يُمكّنه من توجيه تلك التفاعلات والعمليات بالصورة التي تحقق أهداف السياسات العامة. فكما هي الحال بشأن تفعيل الشبكات وتعطيلها على المستوى الكلّي، يمكن أن يختار مدير الشبكة أيضًا تفعيل بعض المشاركين Selective Activation/ Deactivation أو تعطيله عمدًا. ويمكن النظر إلى فضاءات صنع السياسات العامة وتنفيذها بوصفها ساحات لممارسة النفوذ من جميع الأطراف المشاركة، وعادة ما تكون هذه الأطراف، كما ذُكر آنفًا، من خلفيات تنظيمية متباينة، منها ما هو حكومي أو غير حكومي، ويشاركون بحسب أهدافهم. وعلى ذلك يمكن أن نتصوّر أن الفاعلين في مجال السياسات العامة ليسوا ناشطين كل الوقت وتكون أدوارهم ومشاركاتهم في الشبكات بناء على المصالح التي يسعون لتحقيقها من المشاركة. من ثمّ، يمكن مدير الشبكة تغيير طبيعة التفاعلات بين الأعضاء، من خلال تفعيل أدوار بعض الفاعلين غير الناشطين، أو العكس بتعطيل أدوار فاعلين آخرين. فإضافة فاعل جديد إلى الشبكة قد تؤثر في مستوى التنافس بين أعضائها مثلًا؛ ما يغيّر طبيعة العلاقات والتفاعلات التي تجري في داخلها.

إضافة إلى تفعيل أدوار الفاعلين وتعطيلها، يُعتبر التنظيم Arranging، بمعنى ترتيب التفاعلات التي تجري بين الأعضاء من خلال وضع آليات محددة مثل آليات حل المنازعات والأجهزة القانونية والاتفاقات التعاقدية وغيرها، بصورة تحكم هذه التفاعلات، إحدى وسائل التدخل المتاحة لمدير الشبكة، التي تمكّنه من تطوير مجموعة من الإجراءات الرسمية التي تنظم انضمام الفاعلين إلى الشبكة ومغادرتهم لها، ومن ثمّ تضمن الاستمرار في التفاعل، وأن يؤدي كل طرف من أطراف الشبكة الدور المنوط به، بما يعود بالنفع على جميع الأطراف المشاركة. فشبكات السياسات العامة - بوصفها شكلًا من أشكال العمل الجماعي القائم على التعاون بين أطراف متعددة، قد تتضارب مصالحها في بعض الأحيان - تعاني ما تعانيه من أشكال العمل الجماعي، مشكلات، لعل في مقدمها مشكلة الراكب المجاني Free Rider، والمشكلات الخاصة بالانتهازية أو الانسحاب المبكر من الشبكة أيضًا، بصورة تؤثر سلبيًا في مصالح باقي الأطراف المشاركة. وقد يتوقف نجاح الشبكة في تحقيق أهداف السياسات العامة على مدى قدرة المدير على التعامل مع هذه المشكلات، بصورة تشجع جميع الأطراف على الالتزام والعمل بأسلوب جماعي لتحقيق أهداف السياسات. فمن المتوقع، نتيجةً لاختلاف أهداف الأطراف المشاركة في شبكات السياسات العامة، أن تتضارب وجهات نظرها وفهمها للمشكلة التي تتفاعل الأطراف أنفسها بشأنها، وفي ما يخص البدائل الممكنة أيضًا لحل تلك المشكلة. لذلك فإن إدارة ذلك التعدد والاختلافات في التصورات ووجهات النظر من مدير الشبكة وتنظيم النقاش بشأنها، إضافة إلى عمل مواجهات بين الأعضاء Organising Confrontations من خلال منتديات الحوار وورش العمل

والمؤتمرات وغيرها من الآليات، عوامل يمكنها أن تساعد الأطراف المشاركة في إعادة النظر في مواقفها، وفي علاقاتها بباقي الأطراف المشاركة. وهنا يجب أن ينظر مدير الشبكة إلى التعدد في وجهات النظر وفي الأطر المرجعية للمشاركين بوصفه شيئًا إيجابيًا يساعد في تفعيل النقاش بشأن القضية المطروحة، بصورة تُمكّن من صياغتها وتعريفها على نحو دقيق. وفي ضوء تلك المراجعات، يمكن أن يعيد أعضاء الشبكة صياغة العلاقات في داخلها لتعكس التعدد في الرؤى المطروحة. وفي حال وصول النقاش بين الأعضاء بشأن القضية المطروحة، أو الحلول الممكنة، إلى نقطة تهدّد بتوقف التواصل والتفاعل في ما بينهم نتيجةً لتمسك كل منهم بوجهة نظره، وتركيزهم جميعًا على الجوانب الموضوعية Substantive Aspects، هنا يمكن أن يتدخّل مدير الشبكة لحلحلة الموقف عن طريق صرف انتباه الأعضاء عن التركيز على القضايا الموضوعية التي يصعب الاتفاق عليها نظرًا إلى ظروف عدم التأكد والغموض التي قد تسيطر على الموقف، للتركيز على بعض المسائل الإجرائية المتعلقة بتحديد الأدوار والإطار الزمني للتنفيذ والقواعد المنظمة للتفاعل وغيرها من الأمور الإجرائية التي يسهل النقاش والاتفاق بشأنها. ومن شأن هذا التركيز على تطوير الإجراءات Developing Procedures أن يوفّر نقطة بداية جيدة لبدء التفاعل بين الأطراف المشاركة، ويساعد أيضًا الوصول إلى اتفاق بشأن هذه القواعد الإجرائية في التقليل من ظروف عدم التأكد والضبابية التي من الممكن أن تحيط بالمشكلة في بداية التفاعل، وتؤثر سلبيًا في رغبة الأطراف المشاركة في بدء عمليات التفاعل في حال لا يمكن تجسير الهوّة بين التصورات المقدمة لتعريف المشكلة.

خاتمة

قدمت هذه الدراسة مقاربة نظرية لعملية صنع القرار في مجال السياسات العامة من منظور الشبكات. فعرض المبحث الأول منها التأصيل النظري لمفهوم شبكات السياسات العامة، موضحًا أهم المنطلقات والفرضيات التي يستند إليها هذا المدخل. وقُدّمت رؤية نقدية، في المبحث الثاني، لمدخل شبكات صنع السياسات العامة، نوقش فيها بعض التحفظات التي أثيرت حول القدرات التحليلية لهذا المدخل والرد على بعض الآراء التي حاولت التقليل من شأنه ومساهمته في فهم وتحليل الظواهر والعمليات الخاصة بصنع السياسات العامة وتنفيذها. وخلص النقاش في هذا المبحث إلى أن مدخل شبكات صنع السياسات العامة أداة تحليلية لا تقل أهمية عن المداخل التقليدية المستخدمة في تحليل السياسات، بل إنها تتميز منها بتركيزها على الطابع العملياتي والحركي لعمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها. من هنا أكدت الدراسة أن مدخل شبكات صنع السياسات العامة يتخطى مرحلة الوصف إلى التحليل والتفسير. ولا تتوقف مساهمة مدخل الشبكات باعتباره أداة تحليلية رصينة فحسب، بل يقدم المدخل أيضًا مجموعة من الاستراتيجيات الإدارية التي تساعد في حِكامة التفاعلات والعلاقات في التنظيمات الشبكية وتسييرها، وهو ما ركّز عليه المبحثان الثالث والرابع من الدراسة. ومن خلال عرض الموضوعات السابقة، يمكن أن نخلص إلى أن مدخل شبكات السياسات العامة يقدّم لنا طرحًا مغايرًا لفهم طريقة صنع السياسات وتنفيذها، يختلف في مضمونه ومرتكزاته التحليلية عن الطرائق المتّبعة في مجال تحليل السياسات، وفي مقدمها نموذج دورة السياسات. وأوضح النقاش النظري أن مدخل الشبكات أكثر مواكبة للتغيرات التي حدثت في فضاء صنع السياسات العامة وتنفيذها، وأكثر استيعابًا للدور الجديد والمتنامي للفاعلين غير الحكوميين. كذلك، يعطي تركيز مدخل الشبكات على الجانب التفاعلي والعلائقي بين المشاركين صورةً أكثر واقعية، وطابعًا أكثر دينامية لعمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها.

من خلال مناقشة استراتيجيات إدارة العلاقات والتفاعلات داخل شبكات صنع السياسات العامة، يتضح أيضًا أن نمط الإدارة وأسلوبها في هذه الكيانات والأشكال التنظيمية الجديدة تختلف عن نمط الإدارة التقليدي المعروف في عمليات صنع السياسات العامة وتنفيذها. ففي ظل الحكامة، ما عادت الجهات الحكومية – رغم أهميتها التي جرى توضيحها - بالضرورة هي الطرف المهيمن والمسيطر على صياغة مشكلات السياسات العامة وتحديد الحلول المناسبة لها. فالدور الذي تقوم به الأطراف غير الحكومية، أصبح لا يقل أهمية أو تأثيرًا عن الدور الحكومي، بما جعل من الممكن القول إن عصر الهيمنة الحكومية على عمليات صنع السياسات وتنفيذها، الذي شهد تغيّرات خلال مرحلة الدولة المتدخلة Interventionist State ودولة الرفاه، تراجع لمصلحة نموذج الحكامة الجديد وما يقوم عليه من أشكال تنظيمية جديدة، مثل الشبكات. بناء على ذلك، أصبح من الضروري اليوم تسليح المديرين الحكوميين وصناع القرار بأدوات واستراتيجيات الإدارة والتسيير والتفاعل، في ظل هذه المنظومة الجديدة لصنع السياسات العامة وتنفيذها. فالدخول إلى هذا العالم الجديد، من دون التسلّح بمتطلباته، يجعل من الصعب توجيه العلاقات والتفاعلات بين أعضاء شبكات صنع السياسات العامة بالطريقة التي تمكّن الحكومات من تحقيق أهدافها على مختلف الصعد. كذلك، فإن الافتراض، بأن الطرائق التقليدية تصلح لإدارة الأشكال التنظيمية الجديدة مثل الشبكات، فيه تبسيطٌ مُخلٌّ لما تتطلبه الإدارة في ظل التنظيمات الشبكية من مهارات وقدرات خاصة تختلف عن أسلوب الإدارة الفوقي القائم على إصدار الأوامر من الجهات الحكومية والإذعان من جانب باقي الأطراف. وهنا يقدم لنا مدخل شبكات صنع السياسات العامة منظورًا جديدًا أكثر واقعية وأكثر دينامية لصنع السياسات الحكومية وتنفيذها، والأهم من ذلك أنه أكثر تماشيًا مع واقع صنع سياسات الحكومة وتنفيذها في عصر الحكامة.

المراجع

Agranoff, Robert & Michael McGuire. "Big Questions in Public Network Management Research." *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 11, no. 3 (July 2001).

Badran, Ahmed. *The Regulatory Management of Privatised Public Utilities: A Network Perspective on the Regulatory Process in the Egyptian Telecommunications Market*. Riga: VDM Verlag Dr. Müller, 2011.

_____. "The Role of Public Consultations in Regulatory Decision-Making: Thoughts and Reflections Based on Regulatory Decision-Making Mechanisms in the Egyptian Telecoms Market." I paper dell'Osservatorio. Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione. September 2013.

_____. "A Network Approach for Analysing Regulation Policies and Regulatory Processes: 'Tinkering' with the Institutional Characteristics of Telecoms Regulatory Networks in Egypt." *International Journal of Politics and Good Governance*. vol. X, no. 10. 1 (Quarter I 2019). at: https://bit.ly/2CxbRmb

Benítez, Galia J. "Business Lobbying: Mapping Policy Networks in Brazil in Mercosur." *Social Sciences*. vol. 7, no. 10 (October 2018). at: https://bit.ly/3fjRtTw

Börzel, Tanja A. "Organizing Babylon - on the Different Conceptions of Policy networks." *Public Administration*. vol. 76, no. 2 (Summer 1998).

Bressers, Hans Th. A & Laurence J. O'toole. "The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective." *Journal of Public Policy*. vol. 18, no. 3 (September-December 1998).

Cairney, Paul, Tanya Heikkila & Matthew Wood. *Making Policy in a Complex World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

Dal Molin, Martina & Cristina Masella. "Networks in Policy, Management and Governance: A Comparative Literature Review to Stimulate Future Research Avenues." *Journal of Management and Governance*. no. 20 (December 2016). at: https://bit.ly/3hoYgxl

Dowding, Keith. "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach." *Political Studies*. vol. 43, no. 1 (March 1995).

_____. "There Must be an End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities." *Political Studies*. vol. 49, no. 1 (March 2001).

Evans, Mark. "Understanding Dialectics in Policy Network Analysis." *Political Studies*. vol. 49, no. 3 (August 2001).

Howlett, Michael, Ishani Mukherjee & Joop Koppenjan. "Policy Learning and Policy Networks in Theory and Practice: The Role of Policy Brokers in the Indonesian Biodiesel Policy Network." *Policy and Society*. vol. 36, no. 2 (May 2017).

Joyce, Paul et al. (eds.). *Developments in Strategic and Public Management: Studies in the US and Europe*. Hampshire, Southern England: Palgrave Millan, 2014.

Kickert, Walter J.M, Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications Ltd., 1997.

Klijn, Erik-Hans & Joop F.M. Koppenjan. "Public Management and Policy Networks: Foundations to a Network Approach to Governance." *Public Management*. vol. 2, no. 2 (2000).

_____. "Institutional Design in Networks: Elaborating and Analysing Strategies for Institutional Design." *Budapest Management Review*. vol. 35, no. 7-8 (2004).

Klijn, Erik-Han, Joop Koppenjan & Johannes Franciscus Maria Koppenjan. *Managing Uncertainty in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. London/ New York: Routledge, 2004.

Koliba, Christopher J, Russell M. Mills & Asim Zia. "Accountability in Governance Networks: An assessment of Public, Private and Non-profit Emergency Management Practices Following Hurricane Katrina." *Public Administration Review*. vol. 71, no. 2 (March/ April 2011).

Levy, Amir & Uri Merry. *Organisational Transformation: Approaches, Strategies, and Theories*. New York: Praeger, 1986.

Marsh, David. *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press, 1998.

McGuire, Michael & Robert Agranoff. "The Limitation of Public Management Networks." *Public Administration*. vol. 89, no. 2 (June 2011).

Menahem, Gila & Rona Stein. "High-capacity and Low-capacity Governance Networks in Welfare Service Delivery: A Typology and Empirical Examination of the Case of Israeli Municipalities." *Public Administration*. vol. 91, no. 1 (Special Issue: Symposium, March 2013).

Park, Hyun Hee & R. Karl Rethemeyer. "The Politics of Connections: Assessing the Eterminants of Social Structure in Policy Networks." *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 24, no. 2 (April 2014).

Rhodes, Roderick Arthur William. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

Salancik, Gerald R. "Review: Wanted: A Good Network Theory of Organization." *Administrative Science Quarterly*. vol. 40, no. 2 (January 1995).

Skogstad, Grace. "Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities." Prepared for the Workshop on Canada's Contribution to Comparative Heorizing. Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Western Ontario. London. Ontario. 2/6/2005.

صدر حديثًا

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب "المدينة العربية: تحديات التمدين في مجتمعات متحولة". ومنطلق هذا الكتاب أن البحوث بشأن المدينة والتمدين تتجدّد باستمرار بتجدّد أشكال التمدين وتحدياته ورهاناته؛ ومنها أنّ معظم سكان البلدان العربية أصبحوا يعيشون اليوم في المدن، وأنّ المجتمعات العربية المعاصرة أضحت تشهد تحولاتٍ عميقة متصلة بدينامية التمديُن. وقد استُثمرت بحوث مهمة، سابقًا، في البلدان العربية في درس إشكالات المدينة وتحليلها، في أبعادها التاريخية، وأيضًا في أبعادها الجغرافية، والاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، وفي مجال التخطيط الحضري وإعداد التراب الوطني.

مجموعة مؤلفين

المدينة العربية

تحديات التمدين في مجتمعات متحولة

عدنان نويوة | Adnen Nouioua *

سياسات مكافحة الفساد في إطار العدالة الانتقالية في تونس

Fighting Corruption within the Framework of Transitional Justice in Tunisia

تُسلّط هذه الدراسة الضوء على الربط القانوني الذي حصل في تونس بين العدالة الانتقالية وسياسات مكافحة الفساد من أجل تقييم هذه السياسات، وتتتبّع آثار ذلك في عملية التحوّل الديمقراطي. وترصد بعض الصعوبات القانونية والواقعية التي أثّرت سلبيًّا في جهود هيئة الحقيقة والكرامة والجهات القضائية في ما يتصل بالمحاسبة والمصالحة مع المتورطين في أفعال الفساد. وتعرض الأبعاد المستقبلية للعدالة الانتقالية في ظلّ ما أُقر ونُفّذ في تونس من سياسات وتدابير وقائية ذات صبغة شاملة، أو ذات صبغة سياسية تساعد على مكافحة الفساد، ومن شأنها أن تشكّل رافعةً لمسار التحوّل الديمقراطي.

كلمات مفتاحية: مكافحة الفساد، عدالة انتقالية، محاسبة، مصالحة، وقاية، تحوّل ديمقراطي.

This research examines the connection between transitional justice and combating corruption in Tunisia. The study highlights some of the legal and practical impediments to the work of the Truth and Dignity Commission, which prevent it from fulfilling its objectives related to determining the accountability and reconciliation. This research also investigates perspectives of preventing corruption related to democratic transition in Tunisia.

Keywords: Combating Corruption, Transnational Justice, Accountability, Reconciliation Preventing Corruption, Democratic Transition.

* باحث وأكاديمي في القانون العام، تونس.

Researcher and Academic in Public Law, Tunisia.

مقدمة

أخذ الاهتمام بظاهرة الفساد المالي منحى غير مسبوق في تونس بعد ثورة الحرية والكرامة؛ ثورة 14 جانفي 2011. لم يولد هذا الاهتمام من فراغ، لأن الفساد كان عاملًا محرّكًا للثورة التونسية، مثلما دلّت مظاهر الاحتجاج الشعبي المصاحبة للثورة التي ربطت شعاراتها المرفوعة بين استشراء البطالة وغياب التنمية، والتصرف غير الرشيد في المال العام واحتكار الثروات الوطنية من جانب رئيس الدولة الأسبق زين العابدين بن علي وعائلته والمُقرّبين من رجال الأعمال[1].

اتخذ التعامل مع ظاهرة الفساد بعد الثورة سبيلين: يتوغل أوّلهما في الماضي بحثًا عن أفعال الفساد التي ارتكبت من أجل كشف الحقائق المرتبطة بها ومحاسبة الأشخاص الضالعين فيها، في حين يتطلّع السبيل الثاني إلى المستقبل عن طريق إصلاح مؤسسات الدولة ووضع ما يلزم من نصوص وآليات تضمن محاصرة الفساد وانحساره. وسنّت الدولة التونسية، من أجل تحقيق تلك الأهداف، قانون العدالة الانتقالية الذي أُعدّ وفق مقاربة تشاركية، جمعت الجهات الرسمية ممثلة في وزارة العدالة الانتقالية وحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني الوطنية والدولية المهتمة بنشر مبادئ العدالة الانتقالية وآلياتها[2].

تبنّى قانون العدالة الانتقالية تعريفًا واسعًا للعدالة الانتقالية مقتبسًا من المعايير الدولية، وغير مقتصر على العدالة الجزائية التي تستهدف محاسبة المتورطين في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في فترة ما بعد الصراع أو الحكم الاستبدادي، بل يتجاوزها من أجل تحقيق أهداف أخرى تُضفي على العدالة الانتقالية أبعادًا رمزية وتاريخية وثقافية واجتماعية واقتصادية وسياسية[3]. وقد ورد في الفصل الأول من القانون المذكور أن العدالة الانتقالية هي "مسار متكامل من الآليات والوسائل المعتمدة لفهم ومعالجة ماضي انتهاكات حقوق الإنسان بكشف حقيقتها ومحاسبة المسؤولين عنها وجبر ضرر الضحايا وردّ الاعتبار لهم بما يحقق المصالحة الوطنية ويحفظ الذاكرة الجماعية ويوثقها ويرسي ضمانات عدم تكرار الانتهاكات والانتقال من حالة الاستبداد إلى نظام ديمقراطي يساهم في تكريس منظومة حقوق الإنسان"[4].

---

1 تبدو مشكلة الفساد المالي حاضرة من خلال بعض الشعارات، مثل شعار "التشغيل استحقاق يا عصابة السرّاق"، ينظر: عزمي بشارة، **الثورة التونسية المجيدة: بنية ثورة وصيرورتها من خلال يومياتها** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)؛ مجموعة الأزمات الدولية، **الانتقال المعطّل في تونس: فساد مالي ونعرات جهوية، تقرير الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، رقم 177** (10 أيار/ مايو 2017)، شوهد في 2019/7/1، في: https://bit.ly/2B8UxmA؛ العربي صديقي، "التنمية الإقليمية في تونس: تداعيات التهميش المركّب"، **موجز السياسة**، مركز بروكنجز، الدوحة، كانون الثاني/ يناير 2019، شوهد في 2019/7/1، في: https://brook.gs/2Xfg2Yo؛ حافظ عبد الرحيم، **الزبونية السياسية في العالم العربي: قراءة اجتماعية سياسية في تجربة البناء الوطني بتونس** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006)، ص 17-34؛

Béatrice Hibou, *La force de l'obéissance: Economie politique de la répression en Tunisie* (Paris: La découverte, 2006).

2 تُمكّن المقاربة التشاركية من استيعاب التأثيرات الآتية من الفئات المعنية بالقانون؛ ما قد يفتح الباب أمام الرغبة في تغليب بعض المصالح، لكن تسعى التشاركية، في جوهرها، لترجمة تلك المصالح إلى حلول يسهُل قبولها لاحقًا من الجميع، ينظر: وحيد الفرشيشي [وآخرون]، **العدالة الانتقالية في تونس وصدر القانون! أكتوبر 2011 /ديسمبر 2013** (تونس: مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية؛ الجمعية التونسية للدفاع عن الحريات الفردية؛ UNDP، 2014)، شوهد في 2019/3/10، في: https://bit.ly/2UtLnpR

3 ينظر: مولاي أحمد مولاي عبد الكريم، "الأسس الفلسفية لمفهوم العدالة الانتقالية مقاربة أولية"، **تبيّن**، العدد 11 (شتاء 2015)، ص 17.

4 "القانون عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ في 24 ديسمبر 2013 والمتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها"، **الرائد الرسمي للجمهورية التونسية**، عدد 105 (31 كانون الأول/ ديسمبر 2013)، ص 4335. وقد تمّ تنقيح هذا القانون بقانون العدالة الانتقالية لاحقًا بواسطة "القانون الأساسي عدد 17 لسنة 2014، مؤرخ في 12 جوان 2014، يتعلق بأحكام متصلة بالعدالة الانتقالية وبقضايا مرتبطة بالفترة الممتدة بين 17 ديسمبر 2010 و28 فيفري 2011"، **الرائد الرسمي للجمهورية التونسية**، عدد 48 (17 حزيران/ يونيو 2014)، ص 1619.

تضمّن قانون العدالة الانتقالية إضافتين مهمتين تتمثل أولاهما في تحميل العدالة الانتقالية عبء مكافحة الفساد في ظل مقاربة شاملة لحقوق الإنسان، ساعد على تبنيها التركيز المتنامي دوليًا على خطورة آثار الفساد على حقوق الإنسان السياسية والاقتصادية والاجتماعية[5]. وينصرف المفهوم القانوني للفساد في سياق العدالة الانتقالية الجزائية إلى الأفعال التي صُنّفت بوصفها جرائم فساد، والتي ارتكبت بين أوّل تموز/ يوليو 1955 وصدور قانون العدالة الانتقالية في 24 كانون الأول/ ديسمبر 2013؛ ما يعني السعي لتحديد المسؤوليات عن جرائم الفساد المالي والاعتداء على المال العام المرتكبة من الأشخاص المتورطين، سواء كانوا راشين أو مرتشين، فاعلين أصليين أو شركاء، مستغلين وظائفهم ونفوذهم أو مختلسين أموالًا عامة، وسواء تورّطوا في إسناد عقود وصفقات وامتيازات إلى الغير من دون وجه حق، أو تربّحوا لفائدتهم الشخصية أو لفائدة أقاربهم أو أحزابهم ومنظماتهم ومؤسساتهم الاقتصادية[6].

أمّا الإضافة الثانية المهمة، فتتمثل في تحميل العدالة الانتقالية هدف المساهمة في إرساء ضمانات "الانتقال من حالة الاستبداد إلى نظام ديمقراطي"، وهي مسألة أكّدتها بعض الدراسات الحديثة التي أشارت إلى أنه "في الوقت الذي يعتبر تحقيق السلم والديمقراطية هدفًا عرضيًا للعدالة التقليدية، فإنه يمثل هدفًا جوهريًا للعدالة الانتقالية يجب تحقيقهما"، ولذلك "أصبح لزامًا أن تكون العدالة الانتقالية - بوصفها آلية لمعالجة تركة غياب الديمقراطية في الممارسات السلطوية - آلية للمطالبة بالديمقراطية وتحقيقها، لكون الديمقراطية العلاج الوحيد القادر على منع تكرار الأخطاء التي تريد هذه العدالة الانتقالية أن تُعالجه بإجراءاتها المؤقتة"[7].

يُفضي الربط بين مكافحة الفساد والانتقال الديمقراطي إلى تصور خاص لمكافحة الفساد يتميّز بالانزياح عن الحلول التقليدية التي يطغى عليها البعد الجزائي، والتي تعتمدها الدولة في الأوضاع العادية لمحاصرة الفساد[8]. وتمثّل العدالة الانتقالية بما يمكن أن تحققه من مكاسب مستقبلية، مثل استرجاع بعض الأموال المنهوبة وتحقيق المصالحة والعدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية، وخاصةً تطهير الحياة السياسية وتأمين الانتقال نحو الديمقراطية، السبيلَ الذي يساعد على تصوّر حلول نسبية تُيسّر تحقيق الأهداف المنشودة. ومن هذا المنطلق، نظر الباحثون إلى العدالة الانتقالية بوصفها حلقة من الحلقات الأساسية للإصلاح السياسي الذي يهدف إلى بناء نظام ديمقراطي قائم على دولة القانون والعدالة بمعناها الشامل[9].

---

5 يظهر الربط في استعمال قانون العدالة الانتقالية مصطلحات "الانتهاكات المتعلقة بتزوير الانتخابات وبالفساد المالي والاعتداء على المال العام" للإشارة إلى أفعال الفساد. ينظر: الجمعية العامة للأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، **التقرير النهائي للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان بشأن موضوع آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان** (5 كانون الثاني/ يناير 2015) (73/A/HRC/28)، شوهد في 1/26/ 2018، في: https://bit.ly/2HlL7FH

6 ينظر: الفصل 17 من القانون رقم 53 لسنة 2013.

7 مولاي عبد الكريم، ص 18؛ ينظر أيضًا: نهى أبو الدهب، "سياسات العدالة الانتقالية في السياقات السلطوية: الحالة المصرية"، **موجز السياسة**، مركز بروكنجز، الدوحة، تشرين الأول/ أكتوبر 2017، شوهد في 2019/3/10، في: https://brook.gs/2TErrDl

8 حمادي الرديسي، "تونس بين تدعيم الديمقراطية وتفكك الدولة"، **سياسات عربية**، العدد 18 (كانون الثاني/ يناير 2016)، ص 5؛ راوية توفيق، "هل الدولة والمجتمع مستعدان في مصر للعدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية؟ دروس من جنوب أفريقيا"، **سياسات عربية**، العدد 6 (كانون الثاني/ يناير 2014)، ص 90؛ كمال عبد اللطيف، "العدالة الانتقالية والتحولات السياسية في المغرب: تجربة هيئة الإنصاف والمصالحة"، **سياسات عربية**، العدد 5 (تشرين الثاني/ نوفمبر 2013)، ص 92؛ الحبيب بلكوش، "العدالة الانتقالية والانتقال الديمقراطي في السياق العربي"، **سياسات عربية**، العدد 18 (كانون الثاني/ يناير 2016)، ص 77؛ إدريس لكريني، "العدالة الانتقالية وأثرها في التحول الديمقراطي: مقاربة لنماذج عالمية في ضوء الحراك العربي"، في: مجموعة مؤلفين، **أطوار التاريخ الانتقالي: مآل الثورات العربية** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015)؛ مجموعة مؤلفين، **الثورات العربية: عسر التحوّل الديمقراطي ومآلاته** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018).

9 عمر البوبكري، "مسار العدالة الانتقالية: تقييم التجربة وآفاقها"، جريدة **الصباح**، 2016/5/8.

يقتضي تمحيص الربط الذي حصل بين مكافحة الفساد والعدالة الانتقالية طرح السؤال المحوري: ما مدى مساهمة خيار مكافحة الفساد بمنطق العدالة الانتقالية وآلياتها في خدمة مسار الانتقال الديمقراطي في تونس؟

تستوجب الإجابة عن هذا السؤال التعمّق في دراسة الهدفين المحورين اللذين يسندان خيار إدماج مكافحة الفساد في إطار مسار العدالة الانتقالية، المتمثلين في المساعدة على محاسبة مرتكبي أفعال الفساد وتحقيق المصالحة الوطنية وضمان الشروع في إصلاح مؤسسات الدولة بما يضمن محاصرة الفساد. وسيتم ذلك، من خلال عرض معالجة الانتهاكات المتعلقة بالفساد باعتبارها سبيلًا إلى تطهير الحياة السياسية، وإقرار التدابير الوقائية ضد الفساد باعتبارها سبيلًا إلى ترسيخ الخيار الديمقراطي.

أولًا: معالجة الانتهاكات المتعلقة بالفساد سبيلًا إلى تطهير الحياة السياسية

تُبنى العدالة الجزائية التقليدية على تتبع المجرمين من أجل محاكمتهم، وإصدار العقوبات المناسبة وإنفاذها بقطع النظر عن نتائجها. أما في إطار العدالة الانتقالية، فإنّ للنتائج اعتبارًا خاصًا؛ ما يؤثر، ضرورةً، في الآليات التي يجب اعتمادها لتحقيق العدالة. وتبعًا لذلك، تدور العدالة الانتقالية بين ضمان عدم الإفلات من العقاب عن طريق محاسبة المتورطين في جرائم الفساد وتحديد المسؤوليات، والتأسيس للمستقبل وطيّ ملف الماضي عن طريق المصالحة.

1. محاسبة المتورطين في الفساد

انطلقت في تونس محاسبة المتورطين في جرائم الفساد المرتكبة خلال فترة الاستبداد مباشرة بعد ثورة الحرية والكرامة، في وضع اتّسم، بعد هروب رئيس الدولة الأسبق زين العابدين بن علي، في 14 كانون الثاني/ يناير 2011، بتداخل الصلاحيات بين السلطات نتيجة تعليق العمل بدستور عام 1959 وغلبة المنطق الثوري على التقيّد بالإجراءات القانونية التي كانت موجودة في تلك المرحلة[10]. وطغت في بداية الأمر موجة من "المحاسبة الشعبية"، مبنيّة على شُبهات فساد، وظهرت من خلال رفع شعار "ديقاج" أو "ارحل"، في وجه عدد من الوزراء وكبار موظفي الدولة ومسيّري المؤسسات والإدارات العمومية في المركز والجهات الداخلية للدولة[11]. وامتدت هذه الموجة لتشمل عددًا كبيرًا من رجال الأعمال الذين كانت لهم معاملات اقتصادية داخل الدولة وخارجها، والذين حصلوا في ظل النظام السابق على امتيازات بطرائق غير قانونية[12].

بدأت الأمور تنتظم قانونيًا في مرحلة لاحقة مع صدور مجموعة من القوانين والقرارات الهادفة إلى محاسبة المتورّطين في الفساد واسترجاع الأموال المكتسبة بطرائق غير شرعية، مثل المرسوم المتعلق بمصادرة جميع الأموال المنقولة

10 عياض بن عاشور، **تونس: ثورة في بلد الإسلام**، ترجمة فتحي بن الحاج يحي (تونس: سيراس للنشر، 2018).

11 مجموعة الأزمات الدولية، **تونس: العدالة الانتقالية ومكافحة الفساد، تقرير الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، عدد 168**، ترجمة من الفرنسية (بروكسال: 3 أيار/ مايو 2016)، شوهد في 2019/7/1، في: https://bit.ly/3d3w9A5؛ وحيد الفرشيشي [وآخرون]، **العدالة الانتقالية في تونس: غياب إستراتيجية واضحة وغلبة الارتجال** (تونس: المعهد العربي لحقوق الإنسان، 2012).

12 ينظر: **تونس: العدالة الانتقالية ومكافحة الفساد**، ص 19.

والعقارية والحقوق المكتسبة، بعد 7 تشرين الثاني/ نوفمبر 1987، الراجعة إلى مجموعة من الأشخاص، على رأسهم بن علي وزوجته[13].

اتسمت محاولة كشف الحقائق وتحديد المسؤوليات منذ عام 2011 باللجوء إلى لجان مستقلة؛ فكان أول قرار، بعد إنشاء لجنة التقصي في أحداث العنف والقتل التي حصلت إبّان الثورة، إنشاء لجنة للتقصّي في أفعال الفساد والرشوة التي ارتُكبت خلال فترة حكم بن علي[14]. ووثّقت هذه اللجنة أهم أعمالها في تقرير صدر في عام 2012، وقد تضمّن عيّنات من جرائم الفساد المالي والاعتداء على المال العام التي امتدت إلى مجال العقارات السكنية والفلاحية والجباية، مرورًا بالقطاع السمعي البصري والقطاع المالي البنكي. كما شمل الفساد العقود والصفقات العمومية والرخص ومختلف القرارات الإدارية[15]. وخلص التقرير إلى أنّ البلاد التونسية كانت تحت حكم الرئيس الأسبق "ضحية لمنظومة رشوة وفساد [...] تكوّنت بصورة تدريجية وتدعّمت شيئًا فشيئًا، فأحكمت قبضتها على الدولة والمجتمع، وتجسّمت عناصرها خاصة داخل عدد من المؤسسات السياسية والإدارية والقضائية للدولة، وكذلك في عدد من الجماعات العمومية والمؤسسات والمنشآت العمومية. كما شملت منظمات سياسية، وعلى رأسها التجمع الدستوري الديمقراطي، وأخرى اجتماعية، وعددًا من وسائل الإعلام والاتصال"[16].

أكدت هيئة الحقيقة والكرامة التي أُنشئت في عام 2014، واستمرت في العمل مدة خمسة أعوام، المعطيات التي توصّلت إليها لجنة التقصي في أفعال الفساد والرشوة، فقد رصد تقريرها النهائي الصادر في أواخر عام 2018 عدد التجاوزات المرتكبة في المجال العقاري والمالي والبنكي والجباية، وسوء التصرف في الثروات الطبيعية والمؤسسات العمومية وبعض أجهزة الدولة مثل أجهزة الجمارك[17].

ساهمت التقارير المتعددة في فهم طبيعة الفساد الذي ضرب البلاد التونسية خلال فترة الاستبداد، وهو صنف خطر يُطلِق عليه الباحثون "الفساد الكبير"، أو "الفساد المؤسّسي"، أو "الفساد النسقي"، مقارنة بـ "الفساد الإداري"، أو "الفساد الصغير". تنبع خطورة الفساد الكبير من استشرائه في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وتورّط عددٍ مهم من كبار المسؤولين والموظفين في الدولة ورجال الأعمال[18].

كان من المفترض أن يدفع انكشافُ الفساد وشبكاته الأجهزةَ القضائية إلى القيام بدور حاسم في المحاسبة؛ باعتبار أن تحديد المسؤولية عن الأفعال هو من صميم عمل الجهات القضائية التي تعهّدت منذ عام 2011 بعدد من الملفات المتعلقة بالفساد المالي والاعتداء على المال العام، لكنّ عمل القضاء اتسم بالارتباك نتيجة مُعطيات متداخلة؛ إذ كان

13 "المرسوم عدد 13 لسنة 2011، المؤرخ في 14 مارس 2011، المتعلق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية، كما تم تنقيحه بالمرسوم عدد 47-2011 المؤرخ في 31 مايو 2011"، **الرائد الرسمي للجمهورية التونسية**، عدد 18 (18 آذار/ مارس 2011).

14 ينظر مثلًا: نائلة شعبان، "مكافحة الفساد والرشوة ومسار الانتقال الديمقراطي في تونس من خلال تجربة اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد"، في: **تقييم الانتقال الديمقراطي في تونس بعد 3 سنوات** (تونس: مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية؛ مؤسسة كونراد أدناور، 2014)، ص 74، شوهد في 2020/6/13، في: https://bit.ly/3fjUjrO

15 **الجمهورية التونسية، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد**، تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد (تونس: 2012)، ص 1.

16 المرجع نفسه.

17 الجمهورية التونسية، هيئة الحقيقة والكرامة، **التقرير الختامي الشامل** (تونس: كانون الأول/ ديسمبر 2018)، شوهد في 2019/4/25، في: https://bit.ly/37qv1pf

18 الجمعية العامة للأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، **التقرير النهائي للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان**.

القضاء يشكو، بصفة عامة، من فقدان الثقة بسبب توظيف النظام السابق له قبل الثورة، ونتيجةً للتدخل المُفرط في سير أعماله بعد الثورة بطرائق متعددة، مثل التداول الإعلامي غير المتحفظ، وعدم الانصياع إلى الأحكام والقرارات القضائية، والتهجّم على القضاة واقتحام أماكن عملهم من المتقاضين بهدف التأثير في التحقيقات الجارية، وأحيانًا من أجل إطلاق سراح بعض المشتبه فيهم[19]. كما أدّى عدم تمرس القضاة بهذا الصنف من القضايا إلى ارتكاب أخطاء إجرائية كان لها آثار سلبية في مجال استرجاع الأموال المنهوبة في الخارج على وجه الخصوص[20].

تجلّى الارتباك في مستوى عمل القضاء بصنفيه العدلي والإداري، فقد تعهّد جهاز القضاء الإداري بالنظر في عدد من القضايا، مثل الطعون المتعلقة ببطلان بعض الصفقات العمومية أو القرارات المتعلقة بالجباية أو بمصادرة أموال وممتلكات، كما تعهّد بشأن بعض الطعون الرامية إلى إلغاء القرارات التي عُزل بموجبها بعض الموظفين العموميين من أجل شبهات فساد، مثل بعض القضاة الذين أعفتهم السلطة التنفيذية مباشرة بعد الثورة[21].

أما في مستوى القضاء العدلي - الذي كان متعهدًا بالنظر أساسًا في القضايا ذات الصبغة الجزائية المتعلقة بالأشخاص المتهمين بارتكاب أفعال فساد - فاتسم عمله بالبطء الشديد نتيجة كثرة الملفات، وبقي عاجزًا عن إصدار الأحكام في القضايا المرفوعة إليه. وحاول قانون العدالة الانتقالية إحداث نقلة نحو محاسبة منضبطة من حيث الوسائل والأهداف بأنْ حصر مهمة المحاسبة في ملفات العدالة الانتقالية - سواء اتصلت بانتهاكات حقوق الإنسان أو بأفعال الفساد - بين أيدي هيئة الحقيقة والكرامة، وهي جهة غير قضائية تتولّى البحث والتقصي، وإحالة الملفات التي كوّنتها إلى الدوائر القضائية المتخصصة في العدالة الانتقالية، وهي جهة قضائية ذات صبغة جزائية[22].

لم تتمكن الدوائر القضائية المتخصصة في العدالة الانتقالية من التقدّم في معالجة ملفات الفساد التي أُحيلت على أنظارها من هيئة الحقيقة والكرامة في مجال مكافحة الفساد. ويعود هذا الضعف أساسًا إلى أن تلك الدوائر عملت في ظروف مشابهة لسائر الأجهزة القضائية، والحال أن الهدف من بعثها هو تكوين جهاز نموذجي يتمتع بوسائل عمل عصرية تُمكّن من تجاوز عوائق تقليدية تتّصل بإثبات الوقائع والأفعال في جرائم الفساد.

الخلاصة أن أجهزة الدولة الرسمية، وعلى رأسها هيئة الحقيقة والكرامة، لم تتمكّن من إنجاز مهمة البحث والتقصي في جرائم الفساد السابقة على أفضل الوجوه بسبب عدم تعاون بعض أجهزة الدولة معها؛ ما أثّر بدوره في جهود المحاسبة القضائية، وكان من المفترض أن تساعد آلية الصلح المنصوص عليها في قانون العدالة الانتقالية على تحقيق المصالحة وتجاوز العراقيل التي تُعطّل عمل القضاء.

---

19 الفرشيشي [وآخرون]، **العدالة الانتقالية في تونس**.

20 تمكّنت الدولة التونسية بصورة استثنائية في عام 2012، وبواسطة آلية التعاون القضائي مع دولة قطر، من استرجاع مبلغ يناهز 28 مليون دولار أميركي كان مودعًا على ذمة زوجة الرئيس السابق في أحد البنوك في لبنان، ينظر:

Nadia Haddaoui, "Tunisie: Le bilan pathétique de la restitution des biens mal acquis du clan Ben Ali," *Nawat*, 5/2/2015, accessed on 13/6/2020, at: https://bit.ly/2XVon7b

21 مروان الديماسي، "المراسيم المتخذة في المرحلة الانتقالية: قراءة على ضوء قواعد الشرعية الدستورية ومقتضيات المشروعية الثورية"، في: أحمد السوسي [وآخرون]، **في الانتقال الديمقراطي والإصلاح الدستوري في البلدان المغاربية** (تونس: مجمع الأطرش، 2015)، ص 167.

22 منح قانون العدالة الانتقالية الهيئة سلطة تقديرية تُتيح لها إمكان فرز الملفات التي تحوي انتهاكات من عدمها، وإجراء الصلح أو رفضه وإصدار قرارات إحالة إلى القضاء أو حفظ ما تراه مناسبًا من ملفات، جاعلًا بذلك جهاز النيابة العمومية مجرد همزة وصل بين الهيئة والدوائر القضائية المتخصصة في قضايا العدالة الانتقالية، ينظر: القانون الأساسي عدد 17 لسنة 2014.

2. المصالحة مع المتورطين في الفساد

تمثّل "المصالحة" هدفًا رئيسًا من أهداف العدالة الانتقالية التي تسعى لتجاوز تركة الماضي والتأسيس لمستقبل يخلو من الاستبداد والفساد في ممارسة السلطة وفي المجتمع على حدّ سواء. وقد عرّف أحد الباحثين في هذا السياق المصالحة بأنها "الجهود الرامية إلى إرساء السلام والثقة بين المواطنين وبين الخصوم القُدامى"[23].

تجد المصالحة بما تعنيه من طيٍّ لصفحة الماضي أرضية مواتية لها في مجال مكافحة الفساد لعدة اعتبارات، أهمها الطبيعة الاقتصادية لهذه الجرائم التي تتطلب مقاومتها بعض الخصوصية، مقارنة بالجرائم الأخرى؛ إذ يمكن تغليب الغايات النفعية مثل المحافظة على كيان بعض الشركات ضدّ الانهيار ودفع المتورطين في الفساد أموالًا مقابل غلق الملفات؛ بما يُمكّن الدولة من استرجاع كل الأموال المنهوبة أو جزء منها[24]. وعلى هذا الأساس، نُلاحظ أن "الصلح" مع المتورّطين في الفساد، وخاصةً الفاعلين الاقتصاديين، مثل الشركات على وجه الخصوص، يمثل اليوم إحدى الآليات الرئيسة المعتمدة في القوانين الحديثة لمكافحة الفساد[25].

لم تعمل آلية الصلح في السياق التونسي بالكيفية التي تحقق المصالحة وتضمن الوصول إلى أهدافها. فمن جهة أولى، لم يشكل السلاح الجزائي أداة ضاغطة لإنجاز الصلح نتيجة ضعف المحاسبة القضائية التي عزّزت احتمالات إفلات المتورطين في الفساد من العقاب.

من جهة ثانية، تأرجحت آلية الصلح، التي اعتمدت عليها هيئة الحقيقة والكرامة في مجال الانتهاكات المتعلقة بالفساد المالي والاعتداء على المال العام، بين فرضية "انقضاء الدعوى العمومية أو إيقاف المحاكمة أو إيقاف تنفيذ العقوبة" وفرضية نقض الصلح بعد حصوله والشروع في تنفيذه[26]. وكان من المفترض أن يدفع تعدّد الاحتمالات نحو تغليب آلية الصلح، لكنه انتهى إلى إرسال رسالة إلى المعنيّين مفادها أن إبرام الصلح مع إمكان نقضه لا يشكل حلًّا نهائيًّا.

من جهة ثالثة، سعت السلطة السياسية المنبثقة من الانتخابات التشريعية والرئاسية عام 2014 إلى تعطيل أعمال هيئة الحقيقة والكرامة بطريقة قانونية وأخرى واقعية. فمن الناحية القانونية صادق مجلس نواب الشعب في أواخر عام 2017 على مشروع قانون يتعلق بالمصالحة في المجال الإداري، أدى إلى إعفاء الموظفين العموميين المتورطين في أفعال الفساد من المسؤولية الجزائية[27]. أما من الناحية الواقعية، فعطّلت السلطة التنفيذية، عن طريق مؤسسة

23 مولاي عبد الكريم، ص 30.

24 المرجع نفسه.

25 Akila Taleb, "Les procédures de Guilty Plea: Plaidoyer pour le développement des formes de justice négociée au sein des procédures pénales modernes," *Revue internationale de droit pénal*, vol. 83, no.1 (2012), p. 89.

26 الفصل 45، فقرة 2 من قانون العدالة الانتقالية، **الرائد الرسمي للجمهورية التونسية**، عدد 48.

27 "القانون الأساسي عدد 62-2017 المؤرخ في 24 أكتوبر 2017 المتعلق بالمصالحة في المجال الإداري"، **الرائد الرسمي للجمهورية التونسية**، عدد 85 (24 تشرين الأول/ أكتوبر 2017)، ص 3625. سعت رئاسة الجمهورية لاستصدار قانون للمصالحة في المجال الاقتصادي والمالي يتضمن العفو عن موظفي الدولة ورجال الأعمال المتورطين في أفعال فساد. وواجه المشروع ردات فعل، ترجمتها تحرّكات احتجاجية في إطار حملة أُطلق عليها "مانيش مسامح"، كما تعرّض المشروع لانتقادات من بعض الخبراء الذي آخذوه بمخالفة الدستور التونسي في ما قضى به من ضرورة تقيّد الدولة بمسار العدالة الانتقاليّة واحترام صلاحيات هيئة الحقيقة والكرامة، ينظر:

Pablo de Greiff, "Analyse du Projet de loi organique relative aux procédures spéciales concernant la réconciliation dans les domaines économique et financier," Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, accessed on 13/6/2020, at: https://bit.ly/2tUKdb1

المكلف العام بنزاعات الدولة، إجراءات الصلح مع رجال الأعمال المتورطين في الفساد التي تشرف عليها هيئة الحقيقة والكرامة؛ ما أدّى إلى تمتعهم بعفو واقعي، ويعني هذا الأمر تجاوزًا للدستور وقانون العدالة الانتقالية وتكريسًا للإفلات من المحاسبة وعدم إرجاع الأموال المنهوبة[28].

يمكن القول إن العدالة الانتقالية المتصلة بمكافحة الفساد تأرجحت في مجال المصالحة بين توجّه يميل إلى كشف الحقائق والمحاسبة واسترجاع الأموال المنهوبة من ناحية، وتوجّه يُعلي الرغبة في الصلح الذي يطوي صفحة الماضي من دون محاسبة، ومن دون إرجاع تلك الأموال من ناحية أخرى. ففي حين يرى البعض أن المصالحة من دون محاسبة تعني الإفلات من العقاب، ولا تساعد على استعادة ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة وتعزيز سيادة القانون وتحقيق التنمية العادلة، يرى آخرون في الصلح الجزائي مدخلًا لابتزاز طبقة السلطة والفاعلين السياسيين لرجال الأعمال، وهو ما لا يضمن المصلحة العامة الكامنة فيه، ولا يساعد على إيجاد الحلول الضرورية لمشكلات المواطنين الاجتماعية والاقتصادية[29].

الحقيقة أن العدالة الانتقالية المتصلة بمكافحة الفساد ارتبطت في تونس بالإجراءات الثورية التي اتُّخذت، بعد قيام الثورة، ضد رجال الأعمال الذين تعلّقت بهم شُبهات أو قضايا فساد؛ ما أعطى انطباعًا مفاده أن المسار تغلب عليه الصبغة الانتقامية، ولا يفتح صفحة جديدة نحو المستقبل.

ساهم عدم إنجاز المصالحة الاقتصادية، طِبقًا لآليات العدالة الانتقالية، بالإبقاء على تداول حجم من الأموال مصدرها الفساد في الحياة العامة؛ ذلك أن بقاء رجال الأعمال تحت طائلة الابتزاز السياسي، يدفعهم إلى البحث عن الحماية والحصانة عن طريق ضخ أموال في الحياة السياسية وتمويل نشاطات سياسية تُحقّق لهم تلك الغاية. لذلك، يمكن القول إن المصالحة الاقتصادية أضحت ضروريةً من أجل تطهير الحياة السياسية من المال الفاسد ودعم مسار الانتقال الديمقراطي. غير أن ذلك يبقى مطلبًا صعب المنال، ما دام لم يقع التركيز على الغايات الجوهرية للعدالة الانتقالية والمصالحة في السياق الوطني؛ ذلك أن كل تجربة للعدالة الانتقالية، وإن تعدّدت التجارب، تبقى محكومة ببعض الخصوصية[30]. ولعل أهم ما يجب الانتباه إليه هو أن العدالة الانتقالية، خلافًا للعدالة الشكلية، لا ترتبط كثيرًا بأسس ثابتة، أو سوابق جامدة، "وإنّما منطلقها هو حالة وضع قائم بأبعاده القانونية والسياسية والإنسانية، حيث يعرف فيه الجميع منزلتهم السابقة والجديدة، ويعملون على خلق وضع جديد من طريق تمشٍّ يوازي بين الأهداف على اختلافها وتنافسها"[31].

قد تبدو المصالحة الاقتصادية في ظاهرها مؤشرًا دالًّا على ضعف الدولة وعجزها عن محاسبة الفاسدين، وهو رأي يحتمل الصواب؛ إذ ساهمت الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتقلبة في تونس في إضعاف أجهزة الدولة، بما في ذلك هيئة الحقيقة والكرامة، ما جعل الدولة عاجزة عن أن تردع الفساد، سواء بالترهيب أو بسياسات المهادنة

28 وحيد الفرشيشي، "هل تلتزم الدولة بتنفيذ نظام العدالة الانتقالية؟"، ورقة مقدمة في الملتقى العلمي "الدستور التونسي على محك السياسة"، جمعية البحوث في الانتقال الديمقراطي، تونس، 25-2019/1/26.

29 **تونس: العدالة الانتقالية ومكافحة الفساد.**

30 مولاي عبد الكريم، ص 18؛ الرديسي ص 11؛ مروة فكري، "مصالحات غير مكتملة: قراءة نقدية في كتاب ثورات لم تنته: اليمن وليبيا وتونس بعد الربيع العربي"، **سياسات عربية**، العدد 38 (أيار/ مايو 2019)، ص 128.

31 مولاي عبد الكريم، ص 23.

والترغيب. غير أن المصالحة الاقتصادية قد تُساعد اليوم الدولة على استعادة عافيتها؛ إذ تُمكّنها من التخلص من تركة الاستبداد، فلا تتعطل خطواتها نحو المستقبل، كما تُحسّن قدرتها على إنجاز مهماتها، وخصوصًا المتصلة بتحقيق الانتعاش الاقتصادي بصفته شرطًا رئيسًا لنشأة دولة قوية تتزاوج فيها الديمقراطية بالأمن والحرية والرفاه، وذلك شرط لمكافحة الفساد مستقبلًا[32].

ثانيًا: الوقاية من الفساد سبيلًا إلى ترسيخ الديمقراطية

لا تتوقف العدالة الانتقالية المتصلة بمكافحة الفساد عند الماضي، بل تتطلّع إلى المستقبل بواسطة عملية إصلاحية شاملة ذات صبغة وقائية تسعى لمنع تكرار الأفعال التي ارتُكبت سابقًا. ومن خصائص تجربة العدالة الانتقالية في تونس أن الشروع في الإصلاحات لم ينتظر نهاية مسار العدالة الانتقالية، بل كان متزامنًا معه. وتتخذ بعض تلك الإصلاحات الهادفة إلى الوقاية من الفساد صبغة شاملة، في حين تكتسي بعض الإصلاحات الأخرى صبغة سياسية.

1. دور الإصلاحات الشاملة في الوقاية من الفساد

تتجه اليوم مختلف دول العالم نحو استنباط حلول لمكافحة الفساد تتلاءم مع تطوّر هذه الظاهرة المُعقّدة، وهو تطور مرتبط - من ناحية - بما تشهده الدول من تحوّلات في مستوى هياكلها ومؤسساتها والوظائف الموكلة إليها، كما أنه يرتبط - من ناحية أخرى - بالتحولات الاقتصادية العالمية التي أفضت إلى فتح الحدود أمام رأس المال على نحو غير مسبوق، وسمحت بإمكانات للاستثمار واكتساب الملكية وتحويل الأموال الحر عبر الدول بواسطة البنوك التقليدية، أو باعتماد تكنولوجيات الاتصال الحديثة، وما تنفتح عليه هذه العولمة من عولمة للفساد والجريمة، بصفة عامة، من حيث الأطراف المتدخلة ووسائل ارتكابها أو إخفاء آثارها[33].

تبعًا لذلك، لم تعُد مكافحة الفساد مكافحة للرشوة في شكلها التقليدي، بل أصبحت الدول تميل إلى محاصرة الفساد بواسطة التجريم، والوقاية من أفعال متعددة تبدأ برشوة الموظف العمومي الوطني، وتتجاوزها لتشمل رشوة الموظف العمومي الأجنبي وموظفي المنظمات الدولية الحكومية، والاستيلاء على الأموال العمومية أو سوء التصرف فيها، أو تبديدها واستغلال النفوذ والإثراء غير المشروع وغسل الأموال، كما تسعى الدول جاهدة اليوم لعدم إغفال الرشوة التي تضرب القطاع الخاص وتتورّط فيها مؤسسات وشركات وطنية ومتعددة الجنسيات؛ ما يؤثر في إمكانات المنافسة الحرة والنزيهة[34].

بعد الثورة، بانت في تونس الحاجة إلى إصلاحات تشريعية موجّهة لمكافحة الفساد، بحكم أن الثورة كانت فرصة لفهم أعمق لظاهرة الفساد المعقدة؛ ولذلك كان تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي وقّعتها تونس منذ

32 الرديسي، ص 11.

33 Adnen Nouioua, "La lutte contre la corruption et le droit international," Thèse de doctorat en droit public, Université de Tunis Al Manar, Faculté de droit et des sciences politiques, Tunis, 2018; Mireille Delmas-Marty, *Le relatif et l'universel: Les forces imaginantes du droit* (Paris: Editions du Seuil, 2004).

34 Philippe Janot, "Firmes Transnationales, Corruptions, États," *Annuaire Français de Droit International*, vol. vi (2005), p. 426.

عام 2004، وصادقت عليها في عام 2008، من بين أوّل التدابير المتخذة بهدف تقييم مدى تلاؤم المنظومة القانونية مع تلك الاتفاقية وسَنّ النصوص الضرورية لمحاربة الفساد.

في السياق ذاته، تضمّن الدستور التونسي الصادر في 27 كانون الثاني/ يناير 2014 قواعد متصلة بمكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة، مقتديًا في ذلك بالدساتير الحديثة التي سنّتها دول مرّت بمراحل انتقال ديمقراطي مهمة، مثل بعض دول أوروبا الشرقية وبعض الدول الأفريقية[35]. وحوى الباب الأول من الدستور المتعلق بالمبادئ العامة مجموعةً من الالتزامات والتوجّهات العامة، مثل التزام الدولة بحسن التصرف في المال العمومي، وهو ما نصّ عليه بوضوح الفصل العاشر من الدستور حين أكد أن "تحرص الدولة على حُسن التصرّف في المال العمومي وتتخذ التدابير اللازمة لصرفه حسب أولويات الاقتصاد التونسي وتعمل على منع الفساد وكل ما من شأنه المساس بالسيادة الوطنية"[36].

يمكن اعتبار دسترة مكافحة الفساد من أهم التدابير التي اتُّخذت في تونس؛ بالنظر إلى كون الدستور يعلو سائر النصوص القانونية الأخرى، وبالنظر إلى أنه يمثل في مضمونه عقدًا تُقرّ أطرافُه بمقتضاه بضرورة مكافحة الفساد، بقطع النظر عن اختلافاتهم الفكرية أو السياسية أو الحزبية. لكن الصعوبة تكمن في أن تطبيق بنود مكافحة الفساد يُصبح مرتبطًا بتطبيق سائر بنود الدستور الأخرى، وخاصةً تلك البنود المرتبطة باحترام حقوق الإنسان، وبالتوازن والرقابة بين مختلف السلطات؛ ما يُمكّن السلطة من أن تُحدّ السلطة، وهي مسائل لا يمكن أن تتحقق بالسرعة المطلوبة خلال الفترات الانتقالية؛ بالنظر إلى ثقل تركة الاستبداد وضعف الثقافة الدستورية في المجتمع[37].

إضافة إلى الدستور، تحتوي المنظومة القانونية في تونس اليوم مجموعةً من النصوص الرادفة لمكافحة الفساد، مثل القانون المتعلق بإحداث القطب القضائي الاقتصادي والمالي، والقانون المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، وقانون الحق في النفاذ إلى المعلومة، وقانون حماية المُبلّغين، والقانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح في القطاع العام[38].

أما من الناحية المؤسساتية، فخُصّص الباب السادس من الدستور للهيئات الدستورية المستقلة، وهي هيئات تتولّى مهمات متعددة، مثل الإشراف على الانتخابات، أو حماية حقوق الإنسان، أو تعديل الإعلام السمعي البصري وحماية البيئة، وتُساعد النشاطات التي تقوم بها على الحدّ من الفساد في المجالات الموكلة إليها[39]. وفي ما يتصل بمكافحة الفساد، نصّ الفصل 130 من الدستور التونسي على إحداث "هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد"، وقد عُهد إليها أن تُساهم في "سياسات الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته ومتابعة تنفيذها ونشر ثقافتها وتعزّز مبادئ

35 ينظر مثلًا:

André Cabanis & Michel Louis Martin, "De la dénonciation de la corruption à la recherche de la transparence dans le constitutionnalisme d'Afrique francophone," in: Mohamed Naceur Loued et al. (eds.), *Transparence financière et réformes institutionnelles* (Tunisie: Faculté des sciences juridiques, économiques et de gestion de Jendouba, 2008), pp. 69-77.

36 الفصل 10 من الدستور التونسي.

37 Michel Dobry, "Les voies incertaines de la transitologie: Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path-dependence," *Revue Française de science politique*, vol. 50, no. 4-5 (2000), p. 585.

38 الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، **مجموعة النصوص القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد**، ط 3 (تونس: الشركة التونسية للنشر وتنمية فنون الرسم، 2019).

39 ينظر: الفصول 125-130 من الدستور التونسي.

الشفافية والنزاهة والمساءلة"، كما "تتولّى الهيئة رصد حالات الفساد في القطاعين العام والخاص، والتقصّي فيها، والتحقّق منها، وإحالتها على الجهات المعنية"[40].

تعتبر "هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد" الهيكل الذي سيخلف "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" التي بُعثت في عام 2012، والتي خلّفت بدورها "اللجنة الوطنية لتقصّي الحقائق حول الرشوة والفساد"[41]. وتمتعت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بصلاحيات ذات صبغة زجرية، وأخرى وقائية؛ مثل تلقّي الشكاوى بشأن أفعال فساد والتحقيق فيها وإحالتها إلى الجهات الإدارية والقضائية المختصّة، وجمع المعطيات والبيانات والإحصاءات، ونشر الوعي الاجتماعي بالمخاطر الناجمة عن الفساد، وإصدار تقارير في ذلك[42]. وبذلت الهيئة في هذا المجال جهودًا مهمة من أجل وضع بنية تحتية تشريعية ومؤسساتية ومجتمعية لمكافحة الفساد، لكنها اصطدمت بصعوبات واقعية وقانونية تعود في الأساس إلى ضعف الصلاحيات الزجرية المسندة إلى الهيئة نفسها، فهي ليست من صنف الهيئات التي تمتلك صلاحيات الضابطة العدلية الشبيهة بالصلاحيات التي تتمتع بها هيئة مكافحة الفساد في ماليزيا على سبيل المثال، والتي تُمكّنها من القبض على المشتبه فيهم والتحقيق معهم وحجز الوثائق والأدلّة، وهو ما لم يُسمح للهيئة في تونس بأن تكون الجهاز المركزي في ردع الفاسدين[43].

يبرز في هذا المجال الدور الوقائي الذي اضطلعت به هيئة الحقيقة والكرامة التي أسندَ إليها قانونُ العدالة الانتقالية مهمةَ البحث عن مواطن الخلل السابقة في تسيير الدولة، و"صياغة التوصيات والاقتراحات المتعلقة بالإصلاحات السياسية والاقتصادية والإدارية والأمنية والقضائية والإعلامية والتربوية والثقافية وغربلة الإدارة، وغيرها من التوصيات والاقتراحات التي تراها ضرورية لتجنّب العودة إلى القمع والاستبداد وانتهاك حقوق الإنسان وسوء التصرف في المال العام"[44]. وتضمّن تقريرها الصادر في عام 2019 مجموعةً من التوصيات تتعلق على سبيل المثال بتطوير التشريع في المجال العقاري، وبإرساء مناخ من الشفافية في المجال المالي والبنكي والجبائي، وحماية الثروات الطبيعية[45].

2. دور الإصلاحات السياسية في الوقاية من الفساد

يشير عدد من البحوث والدراسات إلى أنه من غير الممكن تصوّر سياسات لمكافحة الفساد في سياق غير ديمقراطي[46]. ويسمح ذلك بتأكيد أن الفساد المقترن بالاستبداد يُضعِف، أو يُبطِل، مفعول بعض التدابير؛ من قبيل المصادقة على

40 الفصل 130 من الدستور التونسي.

41 "المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2012، المؤرخ في 14 نوفمبر 2012، المتعلّق بمكافحة الفساد"، **الرائد الرسمي للجمهورية التونسية**، عدد 88 (18 تشرين الثاني/ نوفمبر 2011)، ص 2746.

42 ينظر مثلًا: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، **التقرير السنوي لسنة 2017** (تونس: 2018)؛ نزار البركوتي، "مكافحة الفساد في القطاع العام: مقاربة في تطبيق قواعد الحوكمة الرشيدة"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تونس المنار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2016.

43 "Un exemple étranger d'agence anticorruption: l'instance nationale de lutte contre la corruption de Tunisie," in: Service central de prévention de la corruption, *Rapport pour l'année 2013 au premier ministre et au garde des sceaux, ministre de la justice* (Paris: Direction de l'information légale et administrative, 2014), p. 279, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/2YzfmzH

يمكن الاطلاع على صلاحيات الهيئة الماليزية لمكافحة الفساد، في: https://bit.ly/34AVgXb

44 الفصل 43 من قانون العدالة الانتقالية.

45 الجمهورية التونسية، هيئة الحقيقة والكرامة، **التقرير الختامي الشامل**.

46 Michael Johnston, "Corruption et démocratie: Menaces pour le développement, possibilités de réforme," *Tiers-Monde*, vol. 41, no. 161 (2000), p. 116; Yves Mény et al. (eds.), *Démocratie et corruption en Europe* (Paris: La découverte, 1995).

اتفاقية دولية لمكافحة الفساد، أو سَنّ تشريعات وطنية لدعم الشفافية في الحياة العامة، مثل قوانين التبليغ عن الفساد أو التصريح بالمكاسب والممتلكات. وتبعًا لذلك، تصير التدابير التقنية غير ذات أثر في الواقع إذا لم ترافقها ولم تعاضدها تدابير جوهرية تسعى لدفع التنمية السياسية ودعم الديمقراطية على وجه الخصوص.

تعتبر الديمقراطية مثلما ضبط مفهومها فقيه القانون الدستوري، جورج فيدال، إطارًا لسلطة تستمد شرعيتها من الشعب، ولتعدد الآراء وتقسيم السلطة وضمان الحقوق والحريات ودولة يخضع فيها الجميع للقانون[47]. يساعد مفهوم الديمقراطية على تلمّس الدور الذي يمكن أن تقوم به في مكافحة الفساد؛ إذ تعمل مطهّرًا للحياة السياسية من رجال السياسة الذين تعلق بهم شُبهات فساد، كما أنها تعطي فرصة، أو تزرع الأمل لدى الناخبين، بشأن إمكان غربلة السياسيين والتخلص من الفاسدين عن طريق عدم التصويت لهم في المواعيد الانتخابية الدورية وليس عن طريق العنف، كما يُمكن أن تضمن الديمقراطية هامشًا من الحريات، يراقب فيه المحكومون الحكام ويردّون عليهم الفعل كلما أصابهم مسّ من الفساد[48]. وتعمل سياسات مكافحة الفساد بدورها على دعم الديمقراطية وتعزيزها من منطلق أنها تحمي نزاهة العمليات الانتخابية وحريتها، كما تحدّ من سيطرة أقلية من أصحاب النفوذ المالي على الانتخابات، وتمنع تسرّبهم أو تحكّمهم المباشر في سلطة القرار من أجل التأثير في السياسات العمومية، خدمةً لمصالحهم الاقتصادية والسياسية الخاصة[49].

قدّمت تونس بمناسبة الانتخابات الرئاسية السابقة لأوانها، التي جرت في أواخر عام 2019، مثالًا للكيفية التي تعمل بها الآليات الديمقراطية في مكافحة الفساد، فقد وضعت هذه الانتخابات في دورها الثاني مرشَّحَين، فاز أحدهما على الرغم من أنه كان موقوفًا في السجن على ذمة التحقيق في جرائم فساد[50]. تسمح قراءة تلك النتائج بالقول إنّ استعمال المال ذي المصادر غير الشرعية قد يساهم في استمالة جزء من الناخبين الذين تدفعهم مصالحهم المباشرة إلى التصويت لمرشحين اختلط عندهم المال الآتي من الفساد بالمال الآتي من مصدر شرعي. غير أن نتائج الدور الثاني التي أفرزت فوز المرشح قيس سعيد بمنصب رئاسة الجمهورية التونسية، تؤكد – على نحو لا يدع مجالًا للشك - أن غالبية الناخبين استنفرت في نهاية المطاف للحيلولة دون وصول مرشح تحوم حوله شبهات فساد على حساب مرشح مشهود له بالنزاهة.

يطرح في إطار علاقة الديمقراطية بمكافحة الفساد إشكال واقعي مرتبط بالقول بتفاقم الفساد أو استقراره في فترات الانتقال الديمقراطي؛ ففي تونس تذهب بعض المؤشرات والدراسات إلى انفجار الفساد واستشرائه في المراحل التي

47 يقول الفقيه الفرنسي جورج فيدال: "إنّنا انطلاقًا من بعض الأحداث التي شهدها عدد من الدول في العالم، نمتلك من الديمقراطية تعريفًا أقل صرامة علمية وأكثر تجريبًا، مستمدًا من فكرة أنه إذا كنّا لا نستطيع تعريف الديمقراطية بدقة، فإنه في إمكاننا تجميع عناصرها. إنّها ببداهة سلطة تستمد شرعيتها من الشعب عن طريق الانتخابات على وجه الخصوص وتعدّد الآراء والأحزاب السياسية، وتقسيمًا للسلطة نُسمّيه فصلًا بينها في بعض الحالات، وهي ضمان للحقوق والحريات، وكمكمّل لما سبق، دولة قانون بمعنى منظومة لا يفلت فيها أي هيكل من هياكل الدولة من الخضوع إلى القاعدة القانونية، تمامًا مثلما هو الشأن بالنسبة إلى الأفراد".

Georges Vedel, "Introduction à la justice constitutionnelle," in: *La justice constitutionnelle*, Table ronde de Tunis, 13-16 Octobre 1993 (Tunis: CERP, 1995), p. 21.

48 Philippe Bezes & Pierre Lascoumes, "Percevoir et juger la corruption politique. Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité," *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, no. 5-6 (2005), p. 757.

49 Ibid.

50 "تونس: المشهد السياسي في ضوء نتائج الانتخابات الرئاسية والتشريعية"، **تقدير موقف**، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019/10/17، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/32mGTV7

تلت الثورة، وإلى تأكيد عجز الدولة عن إيجاد الحلول الناجعة للحدّ من تفاقمه[51]. يتأكد لنا ذلك من خلال تراجع مرتبة تونس في مؤشر مدركات الفساد الذي تُصدره منظمة الشفافية العالمية، كما يمكن استخلاص ذلك من **المؤشر العربي لعام 2017/ 2018** الصادر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات على سبيل المثال، حيث أفاد 79 في المئة من المستجيبين أن الفساد "مستشرٍ جدًّا" في تونس[52].

تقتضي المنهجية العلمية تدقيق بعض التعميمات المرتبطة بتونس التي مثّلت قبل عام 2011 نموذجًا للدول التي يسيطر عليها الفساد الكبير المقترن بالاستبداد السياسي، حيث "تفشّى الفساد على امتداد 23 سنة من سوء الحكم في عهد الرئيس السابق زين العابدين بن علي وحزبه التجمع الدستوري الديمقراطي"[53]. ويمكن القول في هذا السياق إن الثورة التي حصلت في تونس ساهمت في تخليص الدولة والمجتمع من حكم الأقلية المحتكرة للسلطة والثروة؛ فما دام الارتداد إلى حكم تلك الأقلية لم يحصل، يصير من المنطقي تأكيد انحسار الفساد، وأما ما يبدو تفاقمًا للظاهرة فهو، في الحقيقة، عائد إلى عاملين رئيسين يتمثل أوّلهما في عدم دقة المفهوم؛ ما أدى إلى فتح الباب أمام التعميمات الخاطئة التي يصير معها كل خطأ أو سوء تصرف أو تدبير فسادًا. أما ثانيهما، فهو يرتبط بالهامش الكبير من حرية التعبير الذي يجعل مشكلات الفساد تحتل حيّزًا مهمًّا من النقاش العام؛ ما قد يدفع إلى الظن باستشرائه. والحال أن الأمر مرتبط بشفافية المعلومات والمعطيات التي يجري تداولها في وسائل الإعلام، وفي النقاش العمومي، وهو عامل مساعد، في جوهره، على انكشاف الفساد بحجمه الكبير، أو الصغير، وتقلّصه.

يكمن حصر الإشكال، بصفة عامة، في الصعوبات التي تعترض الدولة في مجال مكافحة الفساد خلال فترات الانتقال الديمقراطي، وهي صعوبات أرجعها الباحثون إلى أسباب متعددة، أهمها ثقل التركة التي يُخلّفها النظام الاستبدادي، على نحو لا يسمح بالتغيير السريع للأوضاع؛ ما يضطر الدولة والمجتمع إلى التعايش المؤقت مع بعض مظاهر الفساد. يضاف إلى ذلك أن المؤسسات الضعيفة الموروثة عن الماضي الدولة لا تساعد على التحرك الناجع، وأن إصلاحها يتطلّب مدة زمنية قد تنتعش خلالها بعض مظاهر الفساد. غير أنّ ترسخ التقاليد الديمقراطية وتوسّع هامش الحريات يُساعدان الدولة تدريجيًّا على مغالبة الفساد والحدّ من تأثيره في الحياة العامة[54]. ولهذه الأسباب، فإن المأمول في فترات التحوّل الديمقراطي ليس القضاء على الفساد بصورة جذرية، إنّما إطلاق سياسات تستهدف محاصرته. وهي سياسات تتطوّر ويمكن تقييمها بالاعتماد على ما يصدر من قرارات سياسية وقضائية تثبت، على نحو لا يدع مجالًا للشك، أن الدولة متحفّزة ضد الفساد، وأنها لا تنتقي ولا تتهاون في الحسم مع ظاهرة يعتبرها بعضهم "المحاولة الأكثر جدّية للإطاحة بدولة القانون والمجتمع الديمقراطي"[55].

---

51 **الانتقال المعطل في تونس**.

52 تراوح الإجابات بين "لا أعرف" أو رفض الإجابة، و"غير منتشر على الإطلاق" و"منتشر إلى حدٍ قليل جدًّا"، وتنحصر كل هذه الإجابات في حدود 21 في المئة، و"مستشر جدًّا" التي تبلغ وحدها 79 في المئة، ينظر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، **المؤشر العربي 2017/ 2018، برنامج قياس الرأي العام العربي** (أيار/ مايو 2018)، ص 98، في: https://bit.ly/2LadHMF

53 مركز العمليات الانتقالية الديمقراطية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **مكافحة الفساد - أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**، 2014، ص 14.

54 ينظر مثلًا:

Steven Heydemann, "Après le séisme. Gouvernement économique et politique de masse dans le monde arabe," *Critique internationale*, vol. 4, no. 61 (2013), p. 69.

55 Mireille Delmas-Marty & Stéfano Manacorda, "La corruption, un défi pour l'État de droit et la société démocratique," *Revue de science criminelle*, no. 3 (1997), p. 69.

تقتضي الوقاية من الفساد، بواسطة إصلاحات ذات صبغة سياسية، وجود إرادة سياسية تراعي اختلاف الأولويات المطروحة من دولة إلى أخرى؛ وهو ما يمكن تبيّنه من خلال المقارنة بين الحالة التونسية والحالة المصرية على سبيل المثال. ففي تونس، مثّل انتهاك حقوق الإنسان وغياب الحريات الأساسية عاملين مهمين في الانحراف بالنظام الرئاسي إلى نظام "رئاسوي"، استفرد فيه رئيس الدولة الأسبق بن علي (1987-2011) بالسلطة التنفيذية وطوّع السلطة التشريعية وأجهزة الدولة لمصالحه، على نحو لم يدع مجالًا لأي توازن بين السلطات قادر على الحدّ من نفوذه وردعه عن ولغ المال العام[56]. ويصير من المنطقي، تبعًا لذلك، أن تُعطى الأولوية للإصلاحات ذات الصبغة السياسية التي ترسي نظامًا متوازنًا تراقب السُّلطة فيه السُّلطة، وتضمن حدًّا أدنى من الحريات من شأنها أن تساعد المجتمع على التحرك ضد أشكال الانحراف بالنظام السياسي عن مقاصده[57].

أما في مصر، فيعتبر تدخل المؤسسة العسكرية في جميع مناحي الحياة السياسية والاقتصادية عقبةً تحول دون إرساء دولة ديمقراطية تُحرّر إرادة الشعب، وتعمل من خلالها أجهزة الدولة على رفع التحديات التي تعرقل التنمية[58]. ولا تبدو هناك قيمة في ظل هذا الوضع للنصوص القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد، إذا لم تتجه الإرادة السياسية نحو مراجعة دور المؤسسة العسكرية في المجالين السياسي والاقتصادي، وفي المجال المدني عمومًا[59]. ولا يتطلّب من الباحث جهد شديد العناء للوصول إلى حقيقة أنّه لا يصير لقوانين مكافحة الفساد معنًى إلّا إذا أُدرجت في سياق ديمقراطي تحرري تُضبط فيه حدود حركة الفاعلين السياسيين والاقتصاديين، ويكثر فيه المتربصون بالفساد، ويقل عدد المُحصّنين ضد المحاسبة والمساءلة. أما في ما عدا ذلك، فإنّ رفع شعار مكافحة الفساد، في ظل أنظمة دكتاتورية أو مستبدة أو غير مكترثة بالديمقراطية والحريات الأساسية، يبقى شعارًا من دون جدوى ما دام لم يترجم بقوانين وقرارات معيّنة[60]. ولهذا، بدت الحاجة مؤكدة في مصر إلى سَنّ قانون للعدالة الانتقالية ذي أبعاد حقوقية وسياسية واقتصادية واجتماعية، وهو ما نصّ عليه الدستور المصري لعام 2014، لكن أدّى جنوح النظام السياسي المصري منذ عام 2013 نحو الانغلاق، إلى مراجعة هذا الخيار[61].

نخلص، مما سبق، إلى أن ربط مكافحة الفساد بفكرة الديمقراطية وفكرة دولة القانون عامل داعم لجهود مكافحة الفساد، ويتّجه - بناءً على ذلك - إلى العدالة الانتقالية المتصلة بمكافحة الفساد باعتبارها تُدرج في إطار إيجاد الظروف المساعدة على دعم الديمقراطية ودولة القانون ومكافحة الفساد. ومن المؤكد، في هذا الصدد، أنّ الترابط بين تصفية تركة الماضي وتبني سياسات تتجه نحو المستقبل غير مضمون دائمًا؛ إذ يمكن أن نتصوّر دولة تنطلق في تبني سياسات

56 لطفي طرشونة، "منظومة التسلّط في النظام السياسي التونسي قبل ثورة 14 جانفي 2011"، **المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية**، العدد 1 (2012)، ص 7.

57 المهدي مبروك، "الثورة التونسية الملهمة"، **العربي الجديد**، 2019/1/30.

58 عزمي بشارة، "الجيش والحكم عربيًا: إشكاليات نظرية"، **سياسات عربية**، العدد 22 (أيلول/ سبتمبر 2016)، ص 7؛ زولتان باراني، "القوات المسلحة وعمليات الانتقال السياسي"، **سياسات عربية**، العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017)، ص 81.

59 ينظر مثلًا: عبد الخالق فاروق، **اقتصاديات الفساد في مصر: كيف جرى إفساد مصر والمصريين (1974-2010)** (القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2011)؛ التقرير الذي أعدّه المستشار جنينة، ينظر: هشام جنينة، "دراسة عن تحليل كلفة الفساد في بعض القطاعات في مصر"، الجهاز المركزي للمحاسبات (مصر: 2017)، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/3hkfL1A. وحُكم لاحقًا على المستشار جنينة بالسجن نتيجة تصريحات إعلامية بشأن الفساد في مصر.

60 ينظر مثلًا: مصطفى العزب، "الآثار الاجتماعية للقرارات الاقتصادية في مصر"، **تقارير**، مركز الجزيرة للدراسات، 22 تشرين الأول/ أكتوبر 2018؛ عبده موسى، "تركة مبارك لا تزال تحكم مصر: إلى أي وجهة تأخذنا الانتخابات البرلمانية المقبلة؟"، **سياسات عربية**، العدد 13 (آذار/ مارس 2015)، ص 49.

61 ينظر مثلًا: عبد الفتاح ماضي، "مصر والحاجة إلى عدالة انتقالية شاملة"، **الجزيرة نت**، شوهد في 2019/3/5، في: https://bit.ly/2J0x7DN

مكافحة الفساد وتنفيذها من دون الالتفات إلى الماضي، لكن يكتسي الربط أهميةً بالغة بالنسبة إلى الدول التي تسعى لترسيخ الديمقراطية؛ نظرًا إلى ثقل التركة وخطر الارتداد نحو الاستبداد والفساد الماثل في هذه المراحل الصعبة التي لم تترسخ فيها قواعد مكافحة الفساد ومبادئها.

خاتمة

يسود في تونس انطباع بشأن تعثر جهود مكافحة الفساد، بما في ذلك الجهود التي انصهرت في مسار العدالة الانتقالية، انطلاقًا من أن التدابير الزجرية لم تَطل جميع المتورطين المحتملين في الفساد؛ ما يدفع إلى النظر إلى التدابير الوقائية بوصفها تكديسًا للنصوص القانونية غير ذات الجدوى، وتأسيسًا لهياكل خاوية غير قادرة على النهوض بمهماتها المتصلة بمكافحة الفساد. يؤكد لنا ذلك أن الثقة التي تبحث عنها الدولة باستمرار، في ما تتخذه من إجراءات ضدّ الفساد، ترتبط إلى حدٍّ ما بقدرتها على التعامل مع الفساد الذي استشرى سابقًا.

لم تشذّ العدالة الانتقالية المرتبطة بمكافحة الفساد عن الانطباع المبني على عدم نجاحها في تحقيق أهم أهدافها، غير أن ذلك يجب ألا يؤدّي إلى إعلان الفشل النهائي لهذا المسار؛ نظرًا إلى تواصل مسار الانتقال الديمقراطي في تونس الذي يعتبر المجال الوحيد الممكن لتطهير الحياة العامة والحياة السياسية من الفساد.

يتيح ترسيخ التجربة الديمقراطية في تونس فرصة أخرى لمعالجة أفعال الفساد التي ارتكبت قبل قيام الثورة، لكن يبقى النجاح في تحقيق هذه الغاية مرتبطًا بشرط جوهري يتمثل في إعادة قراءة الأسس النظرية التي تقوم عليها العدالة الانتقالية، على نحو يؤمن المرور من سياق الحلول الثورية إلى سياق الحلول الإصلاحية. من البديهي أن تقدّم الدولة والمجتمع، في سياق العدالة الانتقالية، مجموعةً من الحلول النسبية والمتناسبة مع منطق العدالة الانتقالية باعتبارها مختلفة عن العدالة التقليدية أو "الشكلية"، مثل تغليب العفو والمُضيّ في المصالحة، في مقابل تحقيق مكاسب مستقبلية متعددة، مثل استرجاع بعض الأموال المنهوبة والمُضيّ في تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية، وخاصةً تأمين الانتقال نحو الديمقراطية.

كان لزامًا على الدولة السعي لتحقيق أهداف العدالة الانتقالية من كشف حقائق ومحاسبة ومصالحة، وهو ما لم يحصل؛ ولذلك تأرجحت العدالة الانتقالية المتصلة بالفساد بين متطلّبات العدالة الانتقالية المرنة ومتطلّبات العدالة الشكلية الصارمة، وخصوصًا في ما يتعلق بالمصالحة الاقتصادية التي تعتبر روح العدالة الانتقالية. وساهم عدم إنجاز المصالحة الاقتصادية في استمرار تداول حجم من الأموال في الحياة العامة مصدرها الفساد؛ ذلك أن بقاء رجال الأعمال المتورطين في الفساد تحت طائلة الابتزاز السياسي يدفعهم إلى البحث عن الحماية والحصانة عن طريق تمويل السياسيين الذين يحققون لهم تلك الغاية.

بناءً على ما سبق، يمكن تأكيد أن إعادة إطلاق جهود المصالحة الاقتصادية أضحت اليوم ضرورة لتطهير الحياة السياسية من المال الفاسد؛ ما من شأنه أن يدعم مسار الانتقال الديمقراطي. ويتطلّب ذلك استكمال مسار العدالة الانتقالية على نحو مطابق لقواعد قانون العدالة الانتقالية ومبادئ الدستور، وبطريقة تُحيّد الاعتبارات السياسية الظرفية.

في مقابل ذلك، تبرز أهمية الدولة الديمقراطية في كونها الإطار الأنسب لإيجاد بيئة طاردة للفساد؛ فالدولة الديمقراطية ليست دولة خالية من الفساد، لكن ترسّخ الآليات الديمقراطية الإجرائية واتساع نطاق الحريات والفصل الواضح بين السلطات، تعتبر من العناصر التي تضمن المساءلة والمحاسبة وتساعد على المحاصرة الناجعة للفساد. وعلى النقيض من ذلك، يؤدي الاستبداد وغياب الديمقراطية إلى التغييرات العنيفة التي لا تضمن انتقالًا ديمقراطيًا ولا مكافحة فساد.

المراجع

العربية

أبو الدهب، نهى. "سياسات العدالة الانتقالية في السياقات السلطوية: الحالة المصرية". **موجز السياسة**، مركز بروكنجز. الدوحة، تشرين الأول/ أكتوبر 2017. في: https://brook.gs/2TErrDl

باراني، زولتان. "القوات المسلحة وعمليات الانتقال السياسي". **سياسات عربية**. العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017).

البركوتي، نزار. "مكافحة الفساد في القطاع العام: مقاربة في تطبيق قواعد الحوكمة الرشيدة". أطروحة دكتوراه في القانون العام. جامعة تونس المنار. كلية الحقوق والعلوم السياسية. تونس، 2016.

بشارة، عزمي. **الثورة التونسية المجيدة: بنية ثورة وصيرورتها من خلال يومياتها**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.

_____. "الجيش والحكم عربيًا: إشكاليات نظرية". **سياسات عربية**. العدد 22 (أيلول/ سبتمبر 2016).

بلكوش، الحبيب. "العدالة الانتقالية والانتقال الديمقراطي في السياق العربي". **سياسات عربية**. العدد 18 (كانون الثاني/ يناير 2016).

بن عاشور، عياض. **تونس: ثورة في بلد الإسلام**. ترجمة فتحي بن الحاج يحي. تونس: سيراس للنشر، 2018.

توفيق، راوية. "هل الدولة والمجتمع مستعدان في مصر للعدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية؟ دروس من جنوب أفريقيا". **سياسات عربية**. العدد 6 (كانون الثاني/ يناير 2014).

"تونس: المشهد السياسي في ضوء نتائج الانتخابات الرئاسية والتشريعية". **تقدير موقف**. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. 2019/10/17. في: https://bit.ly/32mGTV7

الجمعية العامة للأمم المتحدة. مجلس حقوق الإنسان. **التقرير النهائي للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان، بشأن موضوع آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان** (73/A/HRC/28). 5 كانون الثاني/ يناير 2015. في: https://bit.ly/2HlL7FH

الجمهورية التونسية. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. **التقرير السنوي لسنة 2017**. تونس: 2018.

_____. **تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد**. تونس: 2012.

تقييم الانتقال الديمقراطي في تونس بعد 3 سنوات. تونس: مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية، مؤسسة كونراد أدناور، 2014. في: https://bit.ly/3fjUjrO

الجمهورية التونسية. هيئة الحقيقة والكرامة. **التقرير الختامي الشامل**. تونس: كانون الأول/ ديسمبر 2018. في:

https://bit.ly/2RMXk9G

الرديسي، حمادي. "تونس بين تدعيم الديمقراطية وتفكك الدولة". **سياسات عربية**. العدد 18 (كانون الثاني/ يناير 2016).

السوسي، أحمد وآخرون. **في الانتقال الديمقراطي والإصلاح الدستوري في البلدان المغاربية**. تونس: مجمّع الأطرش، 2015.

صديقي، العربي. "التنمية الإقليمية في تونس: تداعيات التهميش المركّب". **موجز السياسة**. مركز بروكنجز. الدوحة، كانون الثاني/ يناير 2019. في: https://brook.gs/2Xfg2Yo

طرشونة، لطفي. "منظومة التسلّط في النظام السياسي التونسي قبل ثورة 14 جانفي 2011". **المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية**. العدد 1 (2012).

عبد الرحيم، حافظ. **الزبونية السياسية في العالم العربي: قراءة اجتماعية سياسية في تجربة البناء الوطني بتونس**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006.

عبد اللطيف، كمال. "العدالة الانتقالية والتحولات السياسية في المغرب: تجربة هيئة الإنصاف والمصالحة". **سياسات عربية**. العدد 5 (تشرين الثاني/ نوفمبر 2013).

العزب، مصطفى. "الآثار الاجتماعية للقرارات الاقتصادية في مصر". مركز الجزيرة للدراسات، 22 تشرين الأول/ أكتوبر 2018.

فاروق، عبد الخالق. **اقتصاديات الفساد في مصر: كيف جرى إفساد مصر والمصريين (1974-2010)**. القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2011.

الفرشيشي، وحيد. "هل تلتزم الدولة بتنفيذ نظام العدالة الانتقالية؟". ورقة مقدمة في ملتقى علمي: الدستور التونسي على محك السياسة. جمعية البحوث في الانتقال الديمقراطي. تونس، 25-2019/1/26.

الفرشيشي، وحيد [وآخرون]. **العدالة الانتقالية في تونس: غياب إستراتيجية واضحة وغلبة الارتجال**. تونس: المعهد العربي لحقوق الإنسان، 2012.

_____. **العدالة الانتقالية في تونس وصدر القانون! أكتوبر 2011 - ديسمبر 2013**. تونس: مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية؛ الجمعية التونسية للدفاع عن الحريات الفردية؛ UNDP، 2014. في: https://bit.ly/2UtLnpR

فكري، مروة. "مصالحات غير مكتملة قراءة نقدية في كتاب ثورات لم تنته: اليمن وليبيا وتونس بعد الربيع العربي". **سياسات عربية**. العدد 38 (أيار/ مايو 2019).

مجموعة الأزمات الدولية. **الانتقال-المعطّل في تونس: فساد مالي ونعرات جهوية، تقرير الشرق الأوسط وشمال أفريقيا** رقم 177. 10 أيار/ مايو 2017. في: https://bit.ly/2XNXIu0

_____. **تونس: العدالة الانتقالية ومكافحة الفساد، تقرير الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عدد 168**. بروكسال، 3 أيار/ مايو 2016. في: https://bit.ly/3d3w9A5

مجموعة مؤلفين. **أطوار التاريخ الانتقالي: مآل الثورات العربية**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015.

_____. **الثورات العربية: عسر التحوّل الديمقراطي ومآلاته**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018.

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. **المؤشر العربي 2017/ 2018، برنامج قياس الرأي العام العربي** (أيار/مايو 2018). في: https://bit.ly/2LadHMF

مركز العمليات الانتقالية الديمقراطية. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. **مكافحة الفساد- أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**. 2014.

موسى، عبده. "تركة مبارك لا تزال تحكم مصر: إلى أي وجهة تأخذنا الانتخابات البرلمانية المقبلة؟". **سياسات عربية**. العدد 13 (آذار/ مارس 2015).

مولاي عبد الكريم، مولاي أحمد. "الأسس الفلسفية لمفهوم العدالة الانتقالية مقاربة أولية". **تبيّن**. العدد 11 (شتاء 2015).

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. **مجموعة النصوص القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد**. ط 3. تونس: الشركة التونسية للنشر وتنمية فنون الرسم، 2019.

الأجنبية

Bezes, Philippe & Pierre Lascoumes, "Percevoir et juger la corruption politique. Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité." *Revue Française de Science Politique*. vol. 55, no. 5-6 (2005).

De Greiff, Pablo "Analyse du Projet de loi organique relative aux procédures spéciales concernant la réconciliation dans les domaines économique et financier. Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition. at: https://bit.ly/2tUKdb1

Delmas-Marty, Mireille & Stéfano Manacorda. "La corruption, un défi pour l'État de droit et la société démocratique." *Revue de science criminelle*. no. 3 (1997).

Dobry, Michel. "Les voies incertaines de la transitologie: Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path-dependence." *Revue Française de science politique*. vol. 50, no. 4-5 (2000).

Heydemann, Steven. "Après le séisme. Gouvernement économique et politique de masse dans le monde arabe." *Critique internationale*. vol. 4, no. 61 (2013).

Hibou, Béatrice. *La force de l'obéissance: économie politique de la répression en Tunisie*. Paris: La découverte, 2006.

Janot, Philippe. "Firmes Transnationales, Corruptions, États." *Annuaire Français de Droit International*. vol. vi (2005).

Johnston, Michael. "Corruption et démocratie: Menaces pour le développement, possibilités de réforme." *Tiers-Monde*. vol. 41. no. 161 (2000).

La justice constitutionnelle. Table ronde de Tunis, 13-16 Octobre 1993. Tunis: CERP, 1995.

Loued, Mohamed Naceur et al. (eds.). *Transparence financière et réformes institutionnelles*. Tunisie: Faculté des sciences juridiques, économiques et de gestion de Jendouba, 2008.

Mény, Yves et al. (eds.). *Corruption et démocratie en Europe*. Paris: La Découverte, 1995.

Nouioua, Adnen. "La lutte contre la corruption et le droit international." Thèse de doctorat en droit public. Université de Tunis Al Manar. Faculté de droit et des sciences politiques. Tunis, 2018.

Service central de prévention de la corruption. *Rapport pour l'année 2013 au premier ministre et au garde des sceaux, ministre de la justice*. Paris: Direction de l'information légale et administrative, 2014.

Taleb, Akila. "Les procédures de Guilty Plea: Plaidoyer pour le développement des formes de justice négociée au sein des procédures pénales modernes." *Revue internationale de droit pénal*. vol. 83. no. 1 (2012).

مراجع إضافية

بن عاشور، رافع وآخرون. **الدساتير العربية الجديدة**. تونس: 2015.

جميل، محمد نبيل. "العدالة الانتقالية وحقوق الإنسان". أطروحة دكتوراه في القانون العام. جامعة تونس المنار. كلية الحقوق والعلوم السياسية. تونس، 2018.

ليمام، محمد حليم. **الفساد النسقي والدولة الاستبدادية: حالة الجزائر، 1962-2016**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2016.

Boniface, Pascal. "La lutte contre la corruption, nouveau paradigme des relations internationales." *Revue internationale et stratégique*. no. 101 (2016).

محمد يحيى حسني | * Mohamed Yahya Hasni

الفاعل الجمعياتي ومكافحة الفقر في موريتانيا

The Civil Society Organizations and Combatting Poverty in Mauritania

تتناول هذه الدراسة موضوع الفقر والفاعل الجمعياتي في موريتانيا، من خلال رصدٍ وتحليلٍ للأدوار التي تقوم بها الجمعيات الموريتانية في مجال مكافحة الفقر الذي يعتبر المعضلة الرئيسة التي تواجه موريتانيا منذ نشأتها. وتعتمد على دراسة ميدانية شملت عيّنة من الجمعيات، وأخرى من مجتمع الفقراء؛ من أجل تقييم الإسهام الاقتصادي للفاعل الجمعياتي في مجال مكافحة الفقر. توصّلت الدراسة إلى جملة من النتائج تخصّ أهمية التمكين بوصفه نظرية ومقاربة في فهم ظواهر الفقر ومكافحتها، وبيّنت أنّ تدخلات الفاعل الجمعياتي أكثر قدرة من غيره على ملامسة حاجات الفقراء، وأنّ الاستراتيجيات التمكينية في محاربة الفقر قد تمثّل أرضية مناسبة للتنمية البديلة، لكن من دون أن تكون هذه التنمية في حالة قطيعة مع الدولة التي تظل، مهما كانت الانتقادات الموجّهة إليها وإلى استراتيجياتها في محاربة الفقر، فاعلًا محوريًا في العملية التنموية.

كلمات مفتاحية: موريتانيا، التمكين، مكافحة الفقر، المنظمات غير الحكومية، المجتمع المدني.

This study examines the issue of poverty and civil society organizations in Mauritania analyzing the roles these organizations play in fighting poverty, considered to be the primary dilemma facing Mauritania since it was established. This research is based upon a field study, comprising a sample of organizations as well as a sample of the impoverished population, so as to evaluate the economic contribution of civil society actors in combatting poverty. The study arrives at a set of conclusions relating to the importance of empowerment in understanding the manifestations of poverty and the ways it can be eliminated. Field research results further suggest that interventions by the civil society actor are more effective than those of others in addressing the needs of the impoverished. Moreover, the study concludes by highlighting the important role of the state in the development process and the idea that the civil society organizations' role is not to be a substitute for government.

Keywords: Mauritania, Empowerment, Combatting Poverty, NGOs, Civil Society.

* باحث موريتاني في مجال علم اجتماع التنمية والحراك الاجتماعي.

Mauritanian Researcher in sociology of development & social Mobility.

"إن مأزق موريتانيا الكبير ومشكلتها الكبيرة التي تتطلب حلًّا سريعًا وعميقًا هي مشكلة الفقر"[1]

مقدمة

يُعدّ الفقر التحدي الأبرز لموريتانيا منذ نشأتها حتى اليوم، فعلى الرغم من مرور أكثر من ستة عقود على استقلالها، ما زالت نسبة الفقر تربو على 42 في المئة بحسب الإحصاءات الرسمية[2]، علمًا أن بعض الإحصاءات الدولية والإقليمية تتحدث عن نسبة تتجاوز 70 في المئة[3]. ويعود هذا التضارب في الأرقام إلى اختلاف المؤشرات المعتمدة في قياس الفقر بين الحكومة الموريتانية والجهات الأخرى الإقليمية والدولية، ولعل نسبة البطالة بين السكان، التي تصل بحسب الإحصاءات الرسمية إلى 30 في المئة[4]، ونسبة الشعور بالفقر لدى المواطنين، التي تصل في آخر مسح للظروف المعيشية إلى 80 في المئة[5]، تعطيان صورة أكثر وضوحًا عن عمق الفقر وانتشاره، خاصة بين الفئات النشطة في المجتمع، وأهمها الشباب. ويدل هذا الواقع على وجود جملة من الأعطاب في السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي راهنت عليها الدولة الوطنية في مكافحة الفقر، وتحريك عجلة التنمية في البلاد.

اقتضت هذه الوضعية دخول فاعلين جدد على خط مكافحة الفقر، وكان الفاعل الجمعياتي، في صيغته الأهلية التقليدية وصيغته الحديثة، أحد أبرز هؤلاء المتدخّلين الجدد. ونظرًا إلى محدودية الدراسات التي تناولت أدوار منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفقر في موريتانيا[6]، فقد وجب إعطاء أهمية لهذا الفاعل الاجتماعي الجديد، خاصة أنّه يتّبع مجموعة من الاستراتيجيات الجديدة لمكافحة الفقر مختلفة عن الاستراتيجيات المتّبعة من طرف الحكومات التي تتسم بالعمومية، ونادرًا ما تلامس الاحتياجات الدقيقة لمجتمع الفقراء.

وبناءً على ذلك، تتبنى الدراسة منظورًا يعتبر النشاط أو الفعل الجمعياتي وجهًا من أوجه الفعل الاجتماعي والنشاط التنظيمي القائم على فكرة التمكين، ويستهدف في حالة هذه الدراسة بدرجة أولى، مكافحة الفقر عبر تمكين الفقراء، من خلال مجموعة من الاستراتيجيات والتدخلات المتنوعة. ومن هذا المنطلق، تحاول الدراسة الإجابة عن سؤال مركزي هو: إلى أي مدى تُسهم جمعيات المجتمع المدني الموريتانية في مكافحة الفقر؟ وتتفرع من هذا السؤال المركزي مجموعة من الأسئلة الفرعية هي: هل كان التنامي المتزايد للنشاط الجمعياتي في موريتانيا معبّرًا عن ارتفاع نسق وسقف احتياجات المجتمع؟ وكيف تطوّر هذا النشاط؟ وهل يمكن أن نتحدث عن إسهام اقتصادي واجتماعي لجمعيات المجتمع المدني الموريتانية؟

لمقاربة هذه الأسئلة، تمّت هيكلة الدراسة على نحو يُلبّي مقتضيات التناول العلمي لظاهرة تفاعل الجمعيات موضوع الدراسة مع ظاهرة الفقر، بتقسيمها إلى أربعة محاور؛ إذ يتعرض المحور الأول للبناء النظري المفاهيمي للدراسة الذي

---

1 Pierre Bonte, "L'évolution de la société rurale Mauritanienne: Le pari de la sécurité alimentaire," Politique Africaine, no. 55 (Octobre 1994), p. 78.

2 **الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفقر في موريتانيا: خطة عمل 2011–2015**، مج 2 (نواكشوط: الوزارة الأولى، 2015)، ص 7.

3 ينظر على سبيل المثال: خالد أبو إسماعيل [وآخرون]، **التقرير العربي حول الفقر المتعدد الأبعاد** (بيروت: لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا - الإسكوا، 2017)، ص 16–23.

4 **الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفقر في موريتانيا**، مج 2، ص 17.

5 إلى جانب آليات القياس الإحصائية، تتضمن استمارة مسح الظروف المعيشية سؤالًا عن شعور الشخص بالفقر، بمعنى آخر سؤاله إن كان يعتبر نفسه فقيرًا. وتُبين نتيجة هذا السؤال، في آخر مسح للظروف المعيشية أنجزه المكتب الوطني للإحصاء، أن نسبة تربو على 80 في المئة من السكان تعتبر نفسها من الفقراء.

6 من أهم المؤلفات التي اطلعت عليها، على قلّتها: المنصف ونّاس، **الجمعيات في موريتانيا: التاريخ والتشريع والأنشطة: دراسة ميدانية**، غير منشور (2002)؛ منّينة عبد الله، **التقرير السنوي الأول: نشاط المنظمات الأهلية في الجمهورية الإسلامية الموريتانية** (القاهرة: الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، 2002).

يمكن اعتباره بمنزلة نموذج التحليل الذي اختاره الباحث، ثم يقدم المحور الثاني خلفية عن واقع الفقر في موريتانيا، وتجاوب الفاعل الرسمي الممثل في الدولة معه. أما المحور الثالث، فيتطرق بالتحليل إلى منهجية تناول إسهام الجمعيات في مكافحة الفقر ووحدة التحليل وطرق جمع المعلومات وغيرها. وأخيرًا، يعرض المحور الرابع، وهو المحور الأساسي في هذه الدراسة، لتدخلات الجمعيات ومقاربتها الخاصة للفقر وتمثلات عيّنة الفقراء لهذا التدخل خصوصًا، وللفقر عمومًا.

تنطلق هذه الدراسة من فرضية تعتبر الفقر حرمانًا من التمكين، وأنّ الاستراتيجيات المتبعة من طرف المجتمع المدني في مكافحة الفقر تُمثل استراتيجيات تنمية بديلة أكثر مقدرة على ملامسة احتياجات الفقراء من سياسات الاعتماد على النمو الاقتصادي الذي لا تصل ثماره إلى الفقراء، لأسباب بنيوية واقتصادية عديدة، وبسبب الفساد أيضًا، وهذا هو الأهم في الحالة الموريتانية. إن الهدف الذي تتوخّى الدراسة تحقيقه يتمثل أساسًا في سد الثغرة العلمية الخاصة بتناول أدوار الجمعيات في موريتانيا، ورصد مدى فاعليتها في مواجهة ظاهرة معقّدة مثل ظاهرة الفقر.

أولًا: إطار مفاهيمي ونظري

حظي موضوع الفقر باهتمام كبير من طرف علماء الاجتماع والاقتصاد، وانعكس ذلك في غزارة المقاربات النظرية حول ظاهرة الفقر، لكن تناول علاقة الجمعيات بالفقر ظلّ محدودًا في الدراسات التي عُنيت بهذه الظاهرة في المجتمعات الحديثة، بل ظلّت علاقة الجمعيات بالفقر، حتى في سوسيولوجيا الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، وهو حقل معرفي جديد، موضوعًا هامشيًا، على الرغم من أن مكافحة الفقر تعد من أبرز الأدوار التي يقوم بها الفاعل الجمعياتي، فضلًا عن أنه نال من خلالها مشروعية كبيرة[7].

1. مفهوم الفقر

للإحاطة بما يشبه فهمًا متكاملًا للفقر، لا بد من التطرق إلى أبرز المقاربات والتفسيرات التي فسّرت هذه الظاهرة. وفي هذا الشأن، هناك نمطان من التفسيرات. ويمكن أن نطلق على الأول التفسير الاجتماعي للفقر، وعلى الآخر التفسير الاقتصادي المادي للفقر.

الفقر في المنظور السوسيولوجي متنوع ومتعدد، ومن التعسف تعميم محدِّدٍ واحد، كالمحدد الاقتصادي مثلًا، لتفسيره وقياسه، مع إهمال خصوصيات المجتمعات ووضعياتها التاريخية والراهنة؛ فالفقر مظاهر ومستويات. وبناءً عليه، لا ينبغي أن يتأسّس مفهومنا للفقر على التعميم وحده، وإنما ينبغي أن يتأسس أيضًا على التخصيص المستند إلى مجموعة من الأعراف السوسيوثقافية ومنظومة القيم والتصورات؛ أي كما يقول جيان لابانس: "الفقير هنا يتنقل في سيارة ذات عجلات مستعملة، والفقير هناك يمشي حافي القدمين أو بقبقاب"[8].

والمنحى نفسه أكّده عالم الاجتماع الإنكليزي بيتر تاونسند Peter Townsend، عندما ربط الفقر بالعادات الخاصة بالمجتمعات، فاعتبر شرب الشاي، والاحتفال بعيد الميلاد، والخروج مرة على الأقل في الشهر للعشاء في مطعم، من ضمن العادات الضرورية للإنجليزي، ومن ثمّ فإنّ من لا يمكنه توفير ذلك يُعَدّ فقيرًا؛ فيكون الفقر، بحسبه، هو العجز

7 المنصف ونّاس، **الحياة الجمعياتية في المغرب العربي: التاريخ والواقع والآفاق: الجزائر، المغرب الأقصى، تونس** (تونس: ألتالير، 1997)، ص 45.

8 Jean Labbens, *Sociologie de la pauvreté: Le tiers monde et le quart monde* (Paris: Gallimard, 1978), p. 83.

عن عدم تمتع الناس بالمستوى الأساسي المتعارف عليه من الغذاء، وظروف المعيشة، وأنشطة الفراغ، وأسباب الراحة المعروفة اجتماعيًا بكونها "متعارفًا عليها". أمّا تعريف الفقر، بحسب تاونسند، فيجب أن يتسع ليشمل، إضافة إلى الاحتياجات المادية والبيولوجية، الاحتياجات الاجتماعية أو الأشياء المطلوبة اجتماعيًا. إذًا، يتحدّد الفقر، وفق هذه المقاربة التي يدمجها البعض ضمن مقاربة الحاجات الأساسية، باعتباره شكلًا من أشكال الحرمان النسبي المادي والاجتماعي[9]. ولا يرتكز الرهان، في مثل هذه المقاربات لمكافحة الفقر، على النمو الاقتصادي، وإنما على استراتيجيات تنموية قاعدية تنطلق في معالجة الفقر من خلال تمكين الفقراء، وذلك بعمل أمرين هما: معالجة الفقر المطلق عبْر المساعدة الكبيرة والمباشرة للفقراء، وسد الحاجات المادية الأساسية (الملابس، والطعام، والمأوى)، والاجتماعية (التعليم، والحقوق الإنسانية، أو ما يسمى المشاركة في الحياة الاجتماعية من خلال العمل والالتزام السياسي والجمعياتي)[10].

إلى جانب هذه المقاربة، توجد مقاربة أخرى تدور حول مفهوم "ثقافة الفقر"، وهي مقاربة تعتبر الفقراء مسؤولين، في درجة أولى، عن فقرهم، وعن إعادة إنتاج أوضاعهم، حيث "الوضع الاجتماعي للفرد يعتبر مرآة لما يتمتع به من مواهب وكفاءات ولما يقوم به"[11]. فوفقًا لمنظور ثقافة الفقر لدى أوسكار لويس مثلًا، فإن الفقر "ليس نتيجةً لنواحي القصور والعجز الفردية، بل هو حصيلة لبيئة اجتماعية ثقافية واسعة تجري فيها التنشئة الاجتماعية للأطفال، وتنتقل ثقافة الفقر عبر الأجيال؛ لأن الأطفال يدركون في وقت مبكّر أنْ لا معنى للطموح أو للتطلع إلى حياة أفضل، ويستعيضون عن ذلك بالاستسلام والتواكل والرضا بأوضاع الفقر والعوز"[12]. ومن هنا، يكمن التحدي في مكافحة الفقر في محاربة ثقافة الفقر التي تعتبر إزالتها أصعب من إزالة الفقر نفسه.

وعلى الرغم من أن لويس بنى استنتاجاته تلك من خلال دراسات ميدانية، فإن نظريته كانت محط العديد من الانتقادات، لعلّ أهمها تلك التي وجهها توماس غلادوين Thomas Gladwin الذي اعتبر أن نتائج دراسات لويس حول فقراء المدن المكسيكية لا تنطبق على كل فقراء المدن، ثمّ إنّ السمات التي اعتبرها لويس خصائص لثقافة الفقر والفقراء ليست نتاج ثقافة، أو ثقافة فرعية، تخلق نفسها بنفسها، وإنما هي انعكاس لبعض جوانب الثقافة السائدة، كما أنّ الفقراء لا يختلفون في أهدافهم، أو قيمهم، أو اتجاهاتهم، عن أبناء الثقافة المهيمنة فـ "كل ما في الأمر أن الفقراء يشعرون بالإحباط ويُمنعون من تحقيق أهدافهم، ومن ثمّ يسعون لتحقيق أهداف بديلة قد لا يفهمها أو يُقرّها أبناء الثقافة المسيطرة"[13]. فلويس، بحسب عالم الاجتماع الكوبي الأميركي ألخاندرو بورتس Alejandro Portes، ينظر إلى التكيف الانتقالي المؤقت مع الظروف الصعبة التي تكتنف الحياة الحضرية الصعبة على أنها سلوك مقنّن، وبذلك يكون مفهوم ثقافة الفقر مجرّد وسيلة تعمل على زيادة السلبية السياسية تجاه الفقراء[14].

وقد كان هذا النقد مدخلًا نحو تبلور مقاربة بنيوية تشدّد على العمليات الاجتماعية العريضة التي تنتج الفقر ويتعذر على الأفراد تجاوزها أو التغلب عليها، فهناك قوى هيكلية في المجتمع، مثل الطبقة والجنوسة والإثنية والمنزلة الاجتماعية،

9 أندرو ويبستر، **مدخل لسوسيولوجية التنمية**، ترجمة حمدي حميد يوسف، سلسلة المائة كتاب (بغداد: دار الشؤون الثقافية العامة، 1986)، ص 28.

10 المرجع نفسه، ص 112–113.

11 أنتوني غدنز، **علم الاجتماع**، ترجمة فايز الصياغ (بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2005)، ص 348.

12 Oscar Lewis, *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty* (New York: Basic Books, 1959).

13 إسماعيل قيرة، "من هم فقراء الحضر؟ قاع المدينة العربية نموذجًا"، **المستقبل العربي**، العدد 205 (آذار/ مارس 1996)، ص 81.

14 المرجع نفسه.

تشكل أسلوب توزيع الموارد. ومن ثم، فإن تخفيف الفقر - وفق هذه المقاربة - لا يعتمد على تغيير توجهات الناس ونظرتهم إلى الحياة، بل على وضع السياسات الهادفة إلى توزيع الدخل والموارد بصفة أكثر إنصافًا في المجتمع.

أما التفسير المادي للفقر، أو الفقر البيروقراطي، فينطلق من أرضية اقتصادية وإحصائية بحتة، تُحدد الفقر عبر متغيرات مادية صارمة، تتمثل أساسًا في متغير الدخل اليومي أو السنوي، إضافة إلى متغيرات مكمّلة على غرار مؤشر الاستهلاك ونصيب الفرد من الدخل القومي ... إلخ. وهي ذاتُها المتغيرات التي تقوم عليها كل مسوحات ظروف المعيشة.

يرتبط هذا المنظور الإحصائي أو المادي للفقر بمجموعة مفاهيم إجرائية طوّرتها بيروقراطية الدولة، وأصبحت حاليًا تمثّل جزءًا من المفردات التنميطية والمعيارية للفقر، ومن بينها على سبيل المثال لا الحصر: مفهوم خط الفقر، وخطّ الفقر المطلق، وخطّ الفقر النسبي، وشدة الفقر، وفجوة الفقر، وجيوب الفقر، ومفهوم السكان المستهدفين ... إلخ. ويسمّي جون فريدمان John Friedmann خطاطة هذه المفاهيم الفقرَ البيروقراطي bureaucratic poverty، وهو مفهوم نقدي يعني به "الفقر الذي يتم تعريفه من غير الفقراء، بل ممن يعتبرون أنفسهم متفوقين على الفقراء اجتماعيًا"[15]. فالفقر، بحسب فريدمان، يعني "حالة من عدم التمكين النسبي فيما يتعلق بوصول الأسرة إلى أسس محددة من القوة الاجتماعية، ولذلك فإن التمكين الاجتماعي والسياسي للفقراء، هو مفتاح التغلب على الفقر الجماعي"[16].

بناءً على ما سبق، في الإمكان أن نعمد إلى وضع مفهوم إجرائي للفقر يحدد أبعاد الفقر والمؤشرات الخاصة بكل بعد على حدة، استنادًا إلى التفسيرات السابقة، إذ يعتبر الدخل المنخفض وانعدام المدّخرات والعجز عن تلبية الاحتياجات الأساسية مؤشراتٍ دالّةً على البعد الاقتصادي للفقر. أما قبول المساعدات الاجتماعية وضعف هامش المساومة[17] عند الفقراء وضعف المشاركة والأمية والوعي السلبي بأوضاع البؤس الاجتماعي، فهي مؤشرات دالّة على البعد الاجتماعي والثقافي للفقر. بيد أن الحرمان من التمكين، ومن الوصول إلى أسس القوة الاجتماعية والسياسية الضرورية[18]، بمنزلة البعد الشامل للفقر. وبناءً على ذلك، فإن الفقر ظاهرة متعددة الأبعاد، ولا ترمز إلى مجرد نقص الدخل فقط[19].

2. مفهوم التمكين

عرّف فريدمان الفقر باعتباره حالة من عدم التمكين النسبي[20]، وكان الهدف من هذا التعريف تجاوز التعريف البيروقراطي التقليدي للفقراء الذي يستخدم مستوى أدنى من الاستهلاك منتقًى على نحو تعسفي، على غرار ما

15 جون فريدمان، **التمكين: سياسة التنمية البديلة**، ترجمة ربيع وهبة (القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2011)، ص 104.

16 المرجع نفسه، ص 21.

17 المقصود بضعف هامش المساومة عند الفقراء هو انعدام أوراق ضغط في إمكانهم المساومة بها في أي علاقة بطرف آخر، سواء كان رسميًا مثل الدولة أو غير رسمي مثل منظمات المجتمع المدني، وبمعنى آخر الفرقاء المعنيون بالتدخل في عملية مكافحة الفقر.

18 القوة الاجتماعية معنيّة بالوصول إلى أسس معيّنة للتنظيم الاجتماعي للأسرة، مثل المعلومات والمعرفة والمهارات والمشاركة في المنظمات الاجتماعية والموارد المالية. ومن ثم، يمكن فهم زيادة قوة الأسرة الاجتماعية باعتبارها زيادة في إمكانية وصولها إلى أسس ثروتها الإنتاجية. أما القوة السياسة فتعنى بوصول الأفراد إلى المشاركة في عملية صنع القرار، خصوصًا تلك القرارات التي تؤثر في مستقبلهم. ومن هنا، لا تتمثل القوة السياسية في التصويت وحده، بل في قوة الصوت / التعبير، والتحرك الجماعي، ينظر: فريدمان، ص 71-72.

19 المرجع نفسه، ص 119.

20 المرجع نفسه، ص 21.

نلاحظه عادة في التعريفات الاقتصادية والإحصائية التي تهدف إلى التعميم، وتُهمل في سبيل ذلك الأبعاد غير المرئية، أو التي لا يمكن إحصاؤها وتكميمها في معيش الفقراء.

لقد كان هذا النقد بمنزلة بوابة لطرح فكرة التنمية البديلة القائمة على منطلقات مختلفة عن منطلقات فلسفة النمو الاقتصادي والسياسات المسقطة من فوق على الفقراء لانتشالهم من واقع فقرهم، أو عبر استراتيجيات التلقين والإملاء القائمة على الوصاية التي تنتهي في كثير من الأحيان إلى تحميل الفقراء مسؤولية فقرهم، وفشلهم في مغادرة ظروف العوز والخصاصة، في انسجام كامل مع مقاربة ثقافة الفقر.

في هذا السياق النقدي يتنزل مفهوم التمكين الذي يُثمّن ملكات وقدرات الفقراء باعتبارهم ذواتًا فاعلة تمتلك القدرات والمؤهلات البشرية الضرورية للتغلب على ظروف الفقر، شريطة تمكينهم من الوسائل[21].

يرتبط مفهوم التمكين ارتباطًا وثيقًا بأسس القوة الاجتماعية في أي مجتمع[22]. وبعض أسس هذه القوة، كما هو معلوم، قد يكون رمزيًا واجتماعيًا، مثلما هو بالضرورة مادي واقتصادي. ومن منظور مقاربة التمكين، فإنّ الفقر هو إحدى الحالات التي يظهر فيها بصفة قوية عجز الفرد أو الأسرة أو الجماعة في الوصول إلى أسس محددة من تلك القوة الاجتماعية، ومن ثمّ فإن مفتاح التغلب على الفقر الجماعي، مثلًا، هو التمكين الاجتماعي والسياسي للجماعة الفقيرة[23].

وبناءً على ذلك، يمكن القول إن الحرمان من التمكين ينطوي على أبعاد عدة اجتماعية وسياسية واستراتيجية. فبالنسبة إلى البعد الاجتماعي، يتجسد انعدام التمكين في افتقاد الفقير، أو الأسرة الفقيرة، إمكانية الوصول إلى القوة الاجتماعية الضرورية لتحسين ظروف المعيشة، وإشباع الحاجات الاجتماعية والاقتصادية (الموارد المالية، والمعرفة، والمهارات، والمعلومات، والمشاركة، والوعي الصحي). ومن الملاحظ أن قطاعًا كبيرًا من نشاط وتدخل الجمعيات ينصبّ على هذا البعد الذي يمثل البعد القاعدي في عملية التمكين[24]. أما البعد السياسي لمسألة انعدام التمكين، فيتمثل في عدم الانخراط في جمعيات ونوادٍ ونقابات وأحزاب ووحدات إنتاج جماعية، يمكن من خلالها رفع المطالب والضغط لتلبيتها. في حين يتعلق البعد الاستراتيجي في انعدام التمكين بعدم توافر فائض الوقت الذي يمثل وظيفة لأشياء كثيرة، ومن دونه تكون خيارات الفقراء مقيدة تقييدًا شديدًا في تحسين وسائل العمل وسبل العيش.

من وجهة نظرنا، تمثل هذه الأبعاد مجتمعة المفهوم الإجرائي للتمكين الذي تُراهن عليه الدراسة، ويمثّل محور تركيز عمل الفاعل الجمعياتي في مكافحة الفقر.

3. مفهوم الفاعل الجمعياتي

إنّ مفهوم الفاعل الجمعياتي من المفاهيم المركّبة التي تحتاج إلى تدقيق مفهومي في سياق دراستنا، ونعني به هنا جمعيات المجتمع المدني المصرّح بعملها قانونيًا، والمصنّفة بوصفها منظمات غير حكومية. وبحسب **معجم السوسيولوجيا**، فإن الفاعل الجمعياتي يتحدد باعتباره "تنظيمًا ينتمي إليه غالبية أعضائه، على الأقل، بحرية، ولا يُعتبر وجوده ضروريًا

21 Houda Laroussi, *Micro-crédit et lien social en Tunisie: La solidarité instituée* (Tunis: IRMC; Paris: Karthala, 2009), p. 97.

22 Ridha Boukraa, *Comprendre la mondialisation: Études sociologiques* (Tunis: Centre de Publication Universitaire, 2005), p. 64.

23 فريدمان، ص 21.

24 Laroussi, p. 161.

لحياة المجتمع ضرورة مطلقة"[25]. لكن تجدر الإشارة إلى أن تأسيس الجمعيات لا يمثل ترفًا، بل بات يمثل ضرورة اجتماعية، وذلك لأن الجمعيات تملأ الفراغ الذي تتركه عادة تدخلات الفاعل العمومي أو الرسمي، أو نتيجة لمحدودية تلك التدخلات أمام الطلب المتزايد. وفي التقليد السوسيولوجي القديم نسبيًا، كانت الجمعية، وفقًا لتعريف ألكسيس دو توكفيل Alexis de Tocqueville (1805-1859)، على سبيل المثال، تعني: "تعاونًا بين مجموعة من الناس بغضّ النظر عن الاختلافات القائمة بينهم على مستوى السن والعقلية والثروة [...] إنها تقرب بينهم وتخلق اتصالًا بينهم، وتُعلّمهم كيف يجعلون إرادتهم في خدمة إرادة الآخرين، وجعْل جهودهم الخاصة في خدمة الصالح العام"[26]. ويؤكد هذا التعريف البعدين الأخلاقي والاجتماعي للعمل الجمعياتي بوصفه عملًا تطوعيًا لصالح خدمة المجتمع يتجاوز الذات إلى الغير، بيد أن العمل الجمعياتي الراهن يضيف بعدًا آخر إلى البعدين السابقين هو البعد الاقتصادي، من خلال قيادة مشاريع تنموية مندمجة في المناطق الفقيرة، ومُساعِدةٍ على خلق أنشطة مدرّة للدخل لفائدة فئات هشة، وخلق مناصب شغل لبعض العاطلين عن العمل، والمساهمة في الناتج المحلي الخام[27].

فضلًا عن هذا المستوى من التحديد، فإنّ كلًّا من الفاعل الجمعياتي أو الفاعل غير الرسمي قد يشير إلى ما هو عام أو إلى ما هو خاص ونوعي؛ من قبيل جمعية حي، أو منظمة ثقافية ورياضية، أو جمعية تنمية، أو جمعية معوقين؛ ما جعل بعض الدراسات تتحدث عن تعدد منطق ومجال الفعل الجمعياتي؛ إذ يمكن إدراك الفاعل الجمعياتي أو الفاعل غير الرسمي، بوصفه شكلًا مؤسسيًا قائمًا على التوفيق بين عدة أشكال من منطق الفعل يمكن تحديدها على النحو التالي:

- منطق تجاري مرتبط بالسوق بوصفه آلية تضمن استقرار المصالح المتضاربة وتوازنها.
- منطق يقوم على الثقة.
- منطق تضامني يتأسس على مبدأ التبادل.
- منطق إداري يُحيل على مبادئ الصالح العام[28].

إذًا، إنّ مفهوم الفاعل الجمعياتي مفهوم مركّب يحيل على مستويات متعددة. فعلى مستوى التعريف الوظيفي، يمكن القول إنه القطاع الأهلي أو القطاع الثالث، ويشير هذا التعريف إلى تبادل المصالح بين مجموعة من الناس لتحقيق نفع عام. أمّا التعريف القانوني، فيحصر تعريف الفاعل الجمعياتي في صفته المميزة بوصفه قطاعًا غير ربحي، بينما يؤكد التعريف الاقتصادي والمالي أنه يتمثل في القطاع الخيري أو الوقفي، وبتعبير آخر الاقتصاد الاجتماعي والتضامني. ويركز هذا التعريف على مصدر التمويل المتأتّي من هبات واشتراكات، وكذلك من بيع سلع وخدمات. أما التعريف الهيكلي، فيعتبر أن الفاعل الجمعياتي هو القطاع المستقل، أو القطاع التطوعي غير الحكومي. ويستند هذا التعريف إلى مجموعة من الملامح والخصائص المتمثلة في الاستقلالية، والتطوع، والإدارة الذاتية، وعدم توزيع الأرباح على الأعضاء.

25 Joseph Sumpf & Michel Hugues, *Dictionnaire de sociologie* (Paris: Librairie Larousse, 1973), p. 24.

26 فوزي بوخريص، **مدخل إلى سوسيولوجيا الجمعيات** (الدار البيضاء: أفريقيا الشرق، 2013)، ص 140.

27 المرجع نفسه، ص 142.

28 المرجع نفسه.

ثانيًا: خلفية عن واقع الفقر في موريتانيا: حجم المشكل وتجاوب الدولة

1. مشكلة الفقر

تغطّي الصحراء ثلاثة أرباع مساحة موريتانيا. وإلى حدود السبعينيات، لم تكن نسبة السكان الحضريين تتجاوز 7 في المئة من إجمالي السكان الذين كانت غالبيتهم حينها بدوًا رحّلًا. وهاتان السمتان، أي البداوة والصحراء، ترتبطان بالندرة والقساوة وشظف العيش؛ فالبيئة الموريتانية إجمالًا بيئة فقيرة، والموارد التي تمثل مصدر غنى فيها[29] ظلت إلى عهد قريب مجهولة بالنسبة إلى الموريتانيين.

منذ دخول الاستعمار الفرنسي إلى التراب الموريتاني سنة 1902، والبلد يشهد – بوتيرة متزايدة – عمليات إفقار واسعة للمجتمع، سواء عن طريق الضرائب المجحفة، أو عن طريق نهب الثروات المعدنية[30]. وعلى الرغم من أن دولة الاستقلال مثّلت فرصة لوقف نزيف استغلال الثروات الوطنية والشروع في عملية بناء وطني شامل، فإن جلّ سياساتها الاقتصادية والاجتماعية أخفقت في تحقيق التنمية المنشودة، بالنظر إلى عوامل عديدة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي[31]:

- عدم ملاءمة السياسات الاجتماعية والاقتصادية لطبيعة الاقتصاد الموريتاني.
- الصراعات السياسية المبكرة التي اتخذت في بعض الأحيان طابع صراع هوياتي بين مكونات زنجية أفريقية ومكونات عربية صنهاجية.
- العشوائية في البرامج والخطط التنموية، بسبب الارتباك الناجم عن الجفاف الكبير الذي ضرب موريتانيا في مطلع السبعينيات، واستمر حتى منتصف الثمانينيات، وقد أدّى ذلك إلى نفوق الثروة الحيوانية التي كانت تمثل عصب اقتصاد الريف، حيث كانت تقطن غالبية السكان؛ ما تسبب في موجات هجرة كثيفة أثقلت كاهل المدن الناشئة حينها، وفي مقدمتها العاصمة نواكشوط، وهو ما أدّى، بدوره، إلى تشوه المجال الحضري، وتشكل ظاهرة الفقر الحضري الواسع النطاق.
- الفساد الذي نخر مؤسسات الدولة[32] منذ فترة ما بعد انقلاب العاشر من تموز/ يوليو 1978، وسيطرة المؤسسة العسكرية على الحكم بعد الهزيمة في حرب الصحراء التي كبّدت موريتانيا خسائر اقتصادية كبيرة،

29 المقصود أساسًا البحر بثرواته السمكية إضافة إلى الثروة المعدنية.

30 فرانسيس دي ساشيه، **موريتانيا من سنة 1900 إلى سنة 1975**، ترجمة محمد بن بوعليبة بن الغراب (نواكشوط: جسور للنشر، 2013)، ص 64.

31 ينظر: سيدي عبد الله المحبوبي، "الهجرات الداخلية والتنمية في الجمهورية الإسلامية الموريتانية"، أطروحة دكتوراه، جامعة تونس، تونس، 1996؛ الجمهورية الإسلامية الموريتانية، محكمة الحسابات، **التقرير السنوي العام 2013–2014–2015** (تشرين الأول/ أكتوبر 2017)، شوهد في 2020/8/17، في: https://bit.ly/3haOk9W الجمهورية الإسلامية الموريتانية، محكمة الحسابات، **التقرير العام السنوي 2016–2017** (تموز/ يوليو 2019)، شوهد في 2020/8/17، في: https://bit.ly/3kP5MmR

32 للاستدلال على حجم الفساد الكبير في موريتانيا، يمكن النظر في تقرير اللجنة البرلمانية المكلفة بالتحقيق في ملفات فساد العشرية السابقة 2009–2019 التي حكم فيها الرئيس السابق محمد ولد عبد العزيز، حيث كشف تحقيق اللجنة البرلمانية عن عملية فساد ممنهج أُهدرت فيه مليارات الدولارات في بلد يصنف ضمن الدول الفقيرة والشديدة العوز. ويقع تقرير اللجنة بملحقاته في عشرات الصفحات، وتم إحالته على القضاء الموريتاني لمتابعة الضالعين في قضايا الفساد، ومن بينهم الرئيس السابق وعدد كبير من وزرائه والمقربين منه داخل نطاق أسرته الخاصة. للاطلاع على نتائج وتوصيات تقرير تحقيق اللجنة البرلمانية، ينظر: الجمهورية الإسلامية الموريتانية، لجنة التحقيق البرلمانية، "تقرير الصياغة: الاستنتاجات والتوصيات، القرارات رقم 1 ورقم 2 ورقم 3"، **بوابة العلم**، شوهد في 2020/8/15، في: https://bit.ly/3aBRCAx

وأنهت فترة الحكم المدني. ورافق هذا المعطى الارتهان لسياسات خارجية مسقطة، مثل سياسات الإصلاح الهيكلي التي فرضها البنك الدولي على الدول التي فشلت في تحقيق التنمية بمفردها.

فضلًا عن هذه المحدّدات الرئيسة في فهم تطور ظاهرة الفقر في موريتانيا، فإن السياق الاجتماعي فاقم من إشكال الفقر في المجتمع الموريتاني، بسبب التفاوتات الحادة، وملف الإرث الإنساني المرتبط بممارسة العبودية على فئات واسعة في المجتمع ما تزال إلى الآن تعاني مخلّفات تلك الممارسة، وتُمثّل بؤر الفقر الرئيسة داخل المدن والريف على حدّ سواء، وقد جعلت هذه الوضعية التعايش بين مكونات الشعب الموريتاني على المحك أكثر من مرّة.

وفي الحصيلة، طاول الفقر أكثر من نصف المجتمع، بل لو أنّ خطوط الفقر خضعت لمؤشرات أكثر موضوعية، واستجابة لمتطلبات العيش الكريم، لغطّى الفقر أكثر من ثلاثة أرباع المجتمع، وهو ما تثبته نسب الشعور بالفقر، بحسب آخر معطيات لمسوح الظروف المعيشية. والجدول (1) يبين تطور نسبة الفقر في موريتانيا منذ منتصف الثمانينيات حتى عام 2018.

الجدول (1)

خط الفقر في موريتانيا ونسبه والشعور به خلال الفترة 1987-2018

السنة	خط الفقر (سنويًا)	نسبة الفقر في السكان (في المئة)	نسبة الشعور بالفقر (في المئة) إجابة عن: "هل تشعر بالفقر؟"، أو "هل تعتبر نفسك فقيرًا؟"
1987	30000 أوقية (نحو 350 دولارًا)	60	(في هذه الفترة لم يكن المسح يتضمن مؤشر الشعور بالفقر الذي دخل لاحقًا في قياس الفقر سنة 1996)
1990	32800 أوقية (نحو 355 دولارًا)	56.6	(لم يكن المسح يتضمن مؤشر الشعور بالفقر)
1996	58400 أوقية (نحو 455 دولارًا)	50.5	80.6
2000	72600 أوقية (نحو 490 دولارًا)	46.3	82.2
2004–2008	94650 أوقية (نحو 550 دولارًا)	46.7	81.2
2014-2018	129 ألف أوقية (نحو 650 دولارًا)	42	80

المصدر: من إعداد الباحث استنادًا إلى: **الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفقر في موريتانيا**، مج 2: خطة العمل 2011-2015 (نواكشوط: الوزارة الأولى، 2015).

في ظل هذه الأرقام المخيفة عن مدى انتشار الفقر في المجتمع، عمدت الدولة إلى إعداد "الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفقر" ليغطي الفترة 2000-2015 باعتباره المرجع الأوحد في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية في موريتانيا. ويعين هذا الإطار هدفًا كبيرًا بمقتضاه تتراجع نسبة الفقر في عام 2015 إلى 25 في المئة. فما هي رهاناته وهل تحققت أهدافه؟

2. الفقر في ظل استراتيجية مكافحته الشاملة

تُعرف الاستراتيجية الشاملة لمكافحة الفقر في موريتانيا بـ "الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفقر"، وقد أُعدت ضمن "المبادرة المدعومة لتخفيف ديون الدول الفقيرة، ذات المديونية العالية"[33]. ويقر هذا الإطار في مقدّماته بأن الفقر "يظل ظاهرة تبعث على القلق في موريتانيا، وتؤكد هذه الوضعية على ما يبدو أن مختلف الإجراءات والسياسات المطبقة، لم تفلح حتى الآن في تخليص بعض فئات السكان من دائرة الفقر"[34]. وبما أن هذا الإطار يهدف في بعده الاستراتيجي إلى القضاء على الفقر، فإنه يؤكد البعد التشاركي في السياسات الموجهة لمكافحة الفقر، فيُعيّن دورًا بارزًا للقطاع الجمعياتي، الذي هو مدعوٌّ، بحسب هذا الإطار، إلى "التشاور حول السياسات العمومية، والنهوض بثقافة النقاش الديمقراطي، والبناء والتنمية القاعدية وحماية المستهلك"[35]، في حين أن القطاع الخاص مدعوٌّ إلى "الإسهام في خلق مناصب الشغل والمشاريع، التي توظف أكبر قدر من الأيدي العاملة"، مع تركيز الدولة جهودها على "ضبط النشاط الاقتصادي والإشراف والتصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية واستراتيجيات التنمية، مع إيجاد مناخ ملائم لتطوير الفرص الاقتصادية"[36]. كما ينطلق هذا الإطار من تشخيص لطبيعة الاقتصاد الموريتاني يرى أنّ له طابعين ربما أثّرا سلبيًا فيه؛ وذلك من جهة كونه اقتصادًا عصريًا (معادن، صناعات استخراجية، صيد بحري) يفترض فيه أنه منظّم، ويُحرّك النمو، ويرتبط إلى حد بعيد بالصادرات وله طابع غير توزيعي، ومن جهة كونه اقتصادًا إعاشيًّا يعتمد أساسًا على الزراعة المطرية وتنمية المواشي والصيد التقليدي الساحلي والقارّي، وهو لا يغطي احتياجات السكان في مجال الغذاء، ويمثل أهم أسباب الفقر في الريف[37].

وقد عيّن الإطار الاستراتيجي – في مرحلتيه الأولى والثانية – الترفيع في معدلات النمو الاقتصادي وسيلةً لمحاربة الفقر، وتقليص نسبته إلى حدود 25 في المئة. فالرؤية العامة للإطار تنطلق من أن "النمو الاقتصادي المطرد والمستدام، هو قوام أي تخفيف للفقر"[38]. وقد كان الرهان في تحقيق مثل هذا النمو في المرحلة الأولى من الإطار على القطاع الأول، أي "زيادة الطلب على الموارد الأولية: النحاس والذهب، الحديد، السمك، وارتفاع أسعارها". لكن مع تذبذب أسعار هذه الموارد الأولية ودخول منافسين فيها مع السوق الموريتانية، تراجعت إسهاماتها في ميزان النمو؛ ما اضطر الدولة إلى رهان آخر لتحقيق النمو المطلوب، يتمثّل هذه المرة في قطاع الخدمات "النقل، المواصلات، التجارة، الفندقة، خدمات البنوك والتأمينات". لكن هذه العمليات والرهانات، إجمالًا، لم يكن الفقراء المستفيدين منها، فـ "النمو لا يتساقط في محيط الفقراء"، كما يدّعي أصحاب منطق السوق الحرة والاقتصاد الحر، بسبب عوامل الاختلال في توزيع عوائده. وهو ما تفطنت له الدولة في المرحلة الأخيرة من تقييم نتائج السياسة الاقتصادية والاجتماعية لـ "الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفقر". فـ "إنجاز نمو متسارع لا يكفي بالضرورة لتراجع الفقر، وذلك لسببين رئيسيين هما:

33 **الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفقر في موريتانيا**، مج 2، ص 4.

34 **الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفقر في موريتانيا: حصيلة 2006-2010**، مج 1 (نواكشوط: الوزارة الأولى، 2010)، ص 7.

35 المرجع نفسه، مج 2، ص 16.

36 المرجع نفسه.

37 المرجع نفسه، ص 11.

38 المرجع نفسه، ص 14.

- كون قطاعات الاقتصاد الموريتاني – التي تعتبر المحركات الكلاسيكية للنمو – على ارتباط قوي بالعوامل الخارجية، ولا تؤثر سوى بقدر قليل في الفقراء.
- كون مناطق الفقراء والنشاطات الاقتصادية التي يعتمدها هؤلاء في معيشهم لا يمكنها – نتيجة عدد من مكامن النقص الهيكلية – أن تستفيد من النمو الذي يتحقق بحكم معوقات هيكلية وتقنية وتنظيمية[39].

إنّ السياسات القائمة على محاربة الفقر بآلية النمو الاقتصادي تغفل عن أن المستفيد الأوحد من عائدات النمو هم غير الفقراء، فالأغنياء والمتحكمون في رأس المال، عمومًا، هم المستفيدون، وهو ما زاد من حدّة التفاوتات الاجتماعية في موريتانيا، وجعل الفقراء يزدادون فقرًا والأغنياء يزدادون غنًى.

وأمام هذه الوضعية المحرجة، تم تعيين ثلاثة أهداف عاجلة لـ "الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفقر" في مرحلته الثالثة، هي كالتالي:

- تقوية فاعلية الأنشطة المدرّة للدخل.
- مواصلة تنفيذ البرنامج الوطني لدعم المقاولات الصغيرة.
- تنمية مشروع دعم قدرات قطاع التمويل الخفيف، فضلًا عن اعتماد مقاربة الحماية الاجتماعية القائمة على العمل الاجتماعي (توفير رعاية صحية وتعليمية للمجموعات الأكثر هشاشة)[40].

ومن اللافت للانتباه في هذه الخطة العاجلة بشأن تدارك خطر الفقر أن سياساتها هي، في إجمالها، السياسات نفسها التي يراهن عليها القطاع الجمعياتي، ويتخذها وسائل لمكافحة الفقر. فكأن الدولة بذلك "تستسلم" أو تنقاد لمنطق العمل الجمعياتي المباشر للفقراء، والموجّه لمجالات نشاطهم الذي تبين أن مردوديته على الفقراء أكبر كثيرًا من مردودية سياسات الترفيع في معدلات النمو التي سيطرت على التوجهات التنموية لدول العالم الثالث، والقائمة على ما بات يعرف بمنطق "تسليم المفتاح" بتبني استراتيجيات مُسقطة لم تسبقها خبرة، ولم يدفع إليها تراكم تاريخي، ولا دعم من إرادة التحدي لدى البشر ... إلخ، بحيث انقضت عقود التنمية بنتائج سلبية أولها تبديد الثروات الخام. وثانيها سفه استهلاكي أتى على عوائدها. وهو ما حصل بالضبط في موريتانيا منذ الاستقلال حتى الآن.

عجزت المقاربة الكلية لمكافحة الفقر عن تحقيق مطامحها، المتمثلة في تخفيض نسبة الفقر إلى 25 في المئة لأسباب عزتها الدولة إلى "ضعف التحكم في النمو الديموغرافي، والتوزيع غير المتكافئ لثمار النمو"[41]. وعزاها البعض الآخر إلى أسباب[42] عديدة تتمثل أساسًا في: الارتجالية وعدم الجدية في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية، واتخاذ الفقر شعارًا للحصول على التمويلات الخارجية من جهة، واتخاذه ورقة رابحة في الانتخابات من جهة أخرى، ثم حجم الفساد الكبير الذي تفشى في كل قطاعات الدولة من القمة إلى القاعدة، وأخيرًا ارتفاع حدّة التفاوت في المجتمع؛ ما أنتج ظاهرتين متناقضتين، تتمثل أولاهما في طبقة ثرية متورّمة تسيطر – على الرغم من قلتها – على كافة دواليب الدولة وقطاعاتها، في مقابل غالبية فقيرة معدمة لا تتمكن من تلبية أبسط احتياجاتها الأساسية.

39 المرجع نفسه، ص 31.

40 المرجع نفسه، ص 34-36.

41 المرجع نفسه، ص 4.

42 ينظر مثلًا: المحبوبي.

وأمام هذه الوضعية المحرجة والخطيرة على الوضع الاجتماعي في البلد، بات من الضروري أن يتدخل فاعلون آخرون جدد باستراتيجيات فعلٍ جديدة، للحد من اتساع دائرة الفقر، وخاصة في العاصمة نواكشوط التي تحتضن "بؤر الفقر الخطيرة" اجتماعيًا. ويتعلق الأمر هنا أساسًا بالفاعل الجمعياتي الذي أصبحت أدواره تتعزز وتتعاظم أهميتها، وخاصة في العاصمة التي يتركز فيها معظم العمل الجمعياتي التنموي والخدمي والرعائي.

ثالثًا: منهجية تناول إسهام الجمعيات في مكافحة الفقر

بالنظر إلى أن ظاهرة الفقر وظاهرة الجمعيات في موريتانيا تكتسي طابعًا مركّبًا من حيث المضامين والأبعاد، فإنها تتطلب أيضًا "منهجية مركّبة" تتضمن مجموعة من التقنيات التي طوّرتها العلوم الاجتماعية، مثل تقنية الملاحظة المباشرة[43]، وتقنيات المقابلة الموجهة وشبه الموجهة، وتقنية دراسة الحالة لعيّنة من الجمعيات النشطة بوصفها عيّنة مقيّدة عمدية لانعدام دليل اسمي بالنسبة إلى كل الجمعيات، فضلًا عن اعتماد تقنية الاستمارة التي عُرضت على عيّنة من المستفيدين من تدخلات الجمعيات موضوع الدراسة. وبناءً عليه، يمكن القول إن منهجية البحث راوحت بين مستويين: الأول يتمثّل في المنهج الوصفي والتحليل الماكرو-سوسيولوجي الذي يضع الظاهرة في إطارها الاجتماعي العام، ضمن رؤية متكاملة لنسق تطور الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، وأشكال الاستجابة المختلفة من طرف الفاعلين المعنيين[44]. أما المستوى الثاني فهو مستوى ميكرو-سوسيولوجي عبر دراسة الحالة التي نهدف من خلالها إلى معرفة نجاعة التدخلات التي تقوم بها الجمعيات في مكافحة الفقر.

وقد تم اختيار عيّنة البحث بحيث تكون عيّنة مقيّدة عمدية، وذلك لغياب دليل اسمي متكامل لكل الجمعيات والمستفيدين من تدخلاتها. وشملت العيّنة من جهة الجمعيات 5 جمعيات، وقد راعينا في اختيارها مجموعة ضوابط من بينها: تنوع النشاط والأهداف ورأس المال أو حجم الاستثمار وعلاقاتها الخارجية وتنوع أنشطتها. وهذه الجمعيات هي جمعية الخير للتكافل الاجتماعي (جمعية تنموية خيرية)، والجمعية الموريتانية لترقية الأسرة (جمعية خدمية)، والجمعية النسوية لمكافحة الفقر والأمية (جمعية تنموية)، وجمعية النساء معيلات الأسر (جمعية حقوقية وتنموية بدرجة أقل)، وجمعية بسمة وأمل (جمعية تنموية وخدمية). أمّا عيّنة المستفيدين من تدخلات الجمعيات، فقد كانت ممثلة لمجتمع المستفيدين عمومًا، بحصيلة تصل إلى 119 فردًا مستفيدًا، من بينهم 51 فردًا يعيلون أسرًا صغيرة ومتوسطة الحجم.

رابعًا: الجمعيات في موريتانيا: ما مدى فاعليتها في التخفيف من آثار الفقر؟

تعتمد الجمعيات الموريتانية المعنيّة بمكافحة الفقر، وبوجه خاص الجمعيات موضوع الدراسة، مجموعةً من الاستراتيجيات والتدخلات التي تجابه احتياجات الفقراء في المجتمع، على غرار تمويل المشاريع الصغيرة وتوفير الكفالات وتقديم الخدمات المختلفة، إلا أنّ مدى نجاعة هذه العمليات والتدخلات تبقى محلّ نقاش بين من يعتبرُها

43 Henri Peretz, *Les Méthodes en sociologie: L'observation* (Paris: La Découverte, 2004), pp. 50-52.

44 فتحية السعيدي، "الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وثقافة المجتمع المدني في تونس"، أطروحة دكتوراه، جامعة تونس، تونس، 2001، ص 23.

نقطة التحول لتنمية بديلة خارج المؤسسات المعروفة[45]، والمعني هنا مؤسسات الدولة؛ فأنصار هذا الطرح يعتقدون أن الدولة طرف في المشكلة، وأن التنمية البديلة يجب بقدر المستطاع أن تمضي قُدمًا خارجها، وربما حتى ضدّها[46]. وفي المقابل، ثمّة من يعتبر أن تدخلات جمعيات المجتمع المدني تظلّ محدودة دائمًا ولا يمكن أن تكون بديلًا من الدولة، وإنما هي في أحسن الأحوال مكمّلة لسياساتها، وهذا هو التصور السائد حاليًا حول جمعيات المجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية، وهي التسمية الرائجة لها اليوم.

يُبيّن التحليل الأولي للمعطيات الأساسية لعيّنة الفقراء المستفيدين توزّعهم من حيث الفئات العمرية والمستوى التعليمي، ومن حيث نوع الاستفادة وشكلها.

الجدول (2)

توزيع عيّنة المستفيدين بحسب فئاتهم العمرية

الفئة العمرية	الذكور	الإناث	المجموع	النسبة (في المئة)
1980-1960	20	22	42	35.29
2000-1981	6	20	26	21.84
2010-2001	23	28	51	42.85
المجموع	49	70	119	100
النسبة (في المئة)	41.17	58.82	100	

المصدر: من إعداد الباحث، استنادًا إلى التحليل الأولي لمعطيات الدراسة الميدانية.

بالنظر إلى هذه التوزيعات، يتبين أن الفئة العمرية الأكثر هشاشة واستفادة من تدخلات الجمعيات هي الفئات العمرية المتوسطة، أي التي تنتمي، عمومًا، إلى فئة الشباب، وذلك بنسبة تناهز 63 في المئة. وتتكامل هذه النسبة مع نسبة انتشار الفقر بين الإناث اللاتي يمثّلن نحو 59 في المئة من العيّنة. ويدل ذلك على تأنيثٍ وتشبيبٍ للفقر، تدريجيًا، في المجتمع الموريتاني.

الجدول (3)

توزيع عيّنة المستفيدين بحسب مستوياتهم التعليمية

الجنس	أميّ	قبل مدرسي	ابتدائي	إعدادي	ثانوي	جامعي	المجموع
ذكور	0	10	27	7	4	1	49
إناث	15	11	21	11	10	2	70
المجموع	15	21	48	18	14	3	119
النسبة (في المئة)	12.6	17.64	40.33	15.12	11.76	2.52	100

المصدر: المرجع نفسه.

45 فريدمان، ص 33.

46 المرجع نفسه، ص 34.

تكاد جميع الدراسات تُجمع على أهمية متغير التعليم في تفسير الأوضاع الاجتماعية بالنسبة إلى الفقراء الذين يتعرضون للتسرب المدرسي في فترة مبكرة من العمر بسبب ضغوط الحياة الاجتماعية، إلا أننا بدأنا نلاحظ تدريجيًا تسرب الفقر إلى فئات متعلّمة، نظرًا إلى أسباب عدة ليس أقلّها تراجع قيمة الشهادات المدرسية في سوق العمل. أما توزيع العيّنة بحسب شكل الاستفادة، ونوعها أيضًا، من تدخل الجمعيات، فيتمثّل في الجدول (4).

الجدول (4)

توزيع عيّنة المستفيدين بحسب شكل/ نوع استفادتهم من تدخّل الجمعيات

عدد المستفيدين	شكل الاستفادة
88	رعاية اجتماعية ومشاريع كفالة
18	مشاريع مدرّة للدخل
13	خدمات صحية وحقوقية
119	**المجموع**

المصدر: المرجع نفسه.

يقود هذا النمط من الإسهام والتدخل الجمعياتي إلى التطرق إلى مدى فاعليتها في التخفيف من آثار الفقر، وإلى تشخيص أنماط التدخل التي يلجأ إليها الفاعل الجمعياتي في موريتانيا لمكافحة الفقر.

1. الجمعيات في موريتانيا: الضرورة والوضع

منذ عقدين من الزمن تقريبًا، عرفت الظاهرة الجمعياتية في موريتانيا تطورًا لافتًا للانتباه، حيث ارتفع عدد المنظمات والجمعيات غير الحكومية من 600 جمعية في عام 2000 إلى أكثر من 7 آلاف جمعية في عام 2013[47]، إلا أن هذه الزيادة الكبيرة في عدد الجمعيات لم تلفت اهتمام الباحثين، وهو ما ظهر جليًا في محدودية الدراسات التي تناولت ظاهرة الجمعيات في موريتانيا[48].

بيد أن هذا التنامي الحاصل لعدد الجمعيات في موريتانيا ليس سمة خاصة بها وحدها، بل هو سمة عالمية لمسار يهدف إلى "جعل المنظمات غير الحكومية الفاعل البارز في العملية التنموية، بعد أن أدت العولمة إلى اتساع رقعة الفقر"[49]، وما استتبع ذلك من مخاطر تتعلق بالهجرة وتهديد الاستقرار الاجتماعي، وهو ما دفع الجهات المانحة دوليًا إلى تصويب سياساتها، وتوجيهها في اتجاه النهوض بأشكال مختلفة من التنمية في الدول الفقيرة لإبقاء المهاجرين المحتملين في بلدانهم. ونظرًا إلى فساد معظم الأنظمة في الدول الفقيرة، عملت الدول والجهات المانحة، عمومًا، على توجيه قطاع كبير من التمويلات لصالح المنظمات غير الحكومية، وهو ما زاد من وتيرة تشكيل الجمعيات، حتى أصبحت تمثل قطاعًا ثالثًا إلى جانب القطاعين العام والخاص، بأنماط جديدة من الإسهام الاقتصادي والاجتماعي الذي يُطلق عليه في بعض الأدبيات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني غير الربحي القائم على فكرة التمكين[50].

47 مفوّضية حقوق الإنسان والعمل الإنساني والعلاقات بالمجتمع المدني، مقابلة شبه موجّهة مع رئيس القطاع، نواكشوط، 2013/9/19.

48 من أهم الدراسات التي اطلعت عليها، على قلّتها: ونّاس، **الجمعيات في موريتانيا**؛ عبد الله.

49 علي ليلة، **دور المنظمات الأهلية في مكافحة الفقر** (القاهرة: الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، 2002)، ص 22.

50 بوخريص، ص 11؛ فريدمان، ص 7.

واعترافًا بأهمية الفاعل الجمعياتي في عملية التنمية الشاملة، خصّصت الأمم المتحدة دليلًا يتضمن معطيات وآليات إحصائية جديدة من أجل احتساب مساهمة الجمعيات والمؤسسات غير الربحية في الاقتصادات المحلية، وتوحيد آليات قياسها وتتبعها ومقارنتها على الصعيد الدولي[51].

وبالنسبة إلى موريتانيا، يكاد يتعذر منهجيًا وعمليًا فصل التاريخ الجمعياتي عن بنيته الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة عن وضع البنية القبلية، "باعتبارها بنية تاريخية وعميقة ومتحكمة في مختلف مفاصل المجتمع وأنشطته وتعبيراته الرمزية والثقافية والمعيشية خاصة"[52]. فالتعبيرات التطوعية والخيرية – التي هي سمات محددة للعمل الجمعياتي – بارزة في البناء المجتمعي التقليدي للمجتمع الموريتاني قبل قيام الدولة الوطنية بكثير. ففي المجتمع التقليدي الموريتاني، تبرز كل أشكال ملامح التضامن مع الضعفاء والفقراء، سواء عبر الأعطيات، أو تداول الأغذية، أو ما يعرف بالصدقة، أو حتى النفقة الكاملة على منقطعي السبيل أو الأفراد الذين لا سند لهم ولا قوت. ويمثّل نموذج "المحظرة"[53] برهانًا على منطق التضامن وروح التطوع في المجتمع. فالمحظرة الموريتانية التي هي بمنزلة جامعة شعبية متنقلة[54]، لا يقتصر دورها على وظيفتها العلمية، بل إنه يشمل وظائف أخرى خيرية وتطوعية، لعل أبسط تعبيراتها تكفل المحظرة نفسها أو الحي أو القبيلة التي توجد بها بمأكل الطلاب ومشربهم ومسكنهم. كما تعتبر الحواضر والزوايا الصوفية شكلًا متميّزا من العمل الطوعي والخيري. فإضافةً إلى الوظائف الروحية التي تقوم بها وتقدمها للمريدين، فإنها تعتبر مأوًى للمشردين والسائلين وذوي الحاجات.

لكن هذه الأشكال والتعبيرات التطوعية والخيرية في المجتمع الموريتاني التقليدي التي لا يزال بعضها موجودًا، ظلت تستند إلى متغيرات العاطفة الدينية أو الانتماء القبلي، أي تلك المحددات التقليدية ضمن ما يسميه إميل دوركايم Emile Durkheim "التضامن الآلي"، القائم على المباشرة وعلاقة الوجه بالوجه.

تعرّضت البنية الاجتماعية التقليدية لانسلاخات وتصدعات نتيجة مجموعة من التغيرات التي عرفها المجتمع الموريتاني من دخولٍ للاستعمار، وما اضطلع به من دور في تفكيك البنية الأميرية القبلية، ومن صراعاتٍ بين المجموعات القبلية والإمارات على الأراضي والمرعى وطرق التجارة، فضلًا عن الانتقال الفجائي من البداوة ونمط عيشها إلى التحضر السريع بسبب الجفاف الذي ضرب البلاد في السبعينيات والثمانينيات، وما نجم عنه من تحطيم للبنية الاقتصادية التقليدية، وإثقالٍ لكاهل المناطق الحضرية الفتيّة، وإفشال للسياسات الاقتصادية والاجتماعية المتوالية ... إلخ. ومع كل هذه التغيرات والنقلات البنيوية Structural Transformation الجديرة بكل دراسة علمية[55]، أدّت هذه الانسلاخات والتصدعات إلى إفقار هذه البنية الاجتماعية، وجعلها عاجزة عن احتواء نسق الاحتياجات المتنامي في المجتمع أو تلبيته، الأمر الذي ولّد حاجة إلى ديناميكيات فعل جديدة لتطويق الفقر الناتج من هذه النقلات والتصدعات، خاصة

51 بوخريص، ص 8.

52 وناس، **الجمعيات في موريتانيا**، ص 5.

53 أو ما يعرف في عديد البلدان العربية "الكتّاب"، مع أنها أشمل منه؛ لاحتواء المحظرة برامج عديدة، وقيامها بأدوار كثيرة في المجتمع، وهي تعني، إجمالًا، نمط التعلم التقليدي الذي كان سائدًا في المجتمع قبل التعليم المدرسي، مع أنه ما زال يتعايش معه.

54 الخليل النحوي، **بلاد شنقيط: المنارة.. والرباط** (تونس: المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، 1987)، ص 79.

55 المرجع نفسه، ص 4.

مع عجز الدولة الناشئة حينها ومحدودية إمكاناتها وعدم قدرتها على تلبية كل الاحتياجات[56]. ومن هنا، أصبحت الحاجة إلى وجود الجمعيات حاجة ماسّة وملحّة وضرورية، في وعي صانع القرار وفي الوعي المجتمعي أيضًا، فلا بد من إيجاد صيغ للتآزر والتضامن، لكن وفق صيغ ما بعد قَبَلِيّة[57]. ومن هنا، بدأت الظاهرة الجمعياتية المدنية في الانتشار في صلب المجتمع، تبعًا لتعدد الاحتياجات والصعوبات التي يواجهها. وبذلك ارتفع عدد الجمعيات من 6 جمعيات عام 1969 إلى 600 جمعية عام 2000 وإلى 10 آلاف جمعية عام 2019. وحاليًّا، تعدد منطق النشاط والفعل الجمعياتي في موريتانيا وتنوع، لكن بقي على رأس قائمة أهدافه هدف محاربة الفقر الذي يمثل التحدي الأكبر لموريتانيا. فحيثما وجهنا النظر في أهداف العمل الجمعياتي في موريتانيا، وجدنا أنه على صلة بظاهرة الفقر وبمحاربتها على وجه الخصوص. ويرى المنصف وناس، المتخصص في سوسيولوجيا، الجمعيات أن "تعدد الأنشطة وتنوعها يأتي تعبيرًا عن ارتفاع حالة الفقر، والحاجة الماسة إلى دعم الجهود التنموية والصحية والتعليمية والخدماتية"[58].

ومن خلال دراسة ميدانية لتدخلات 5 جمعيات لصالح عيّنة من الفقراء يصل عددها إلى 119 مستفيدًا، توصّلنا إلى النتائج التالية في مجال محاربة الجمعيّات للفقر، وتمثّل الفقراء لفقرهم ولتدخلات الجمعيات لصالحهم.

2. علاقة الجمعيات موضوع الدراسة بالفقر

تنطلق الجمعيات، موضوع الدراسة، في فهم علاقتها بالمجتمع، عمومًا، من مفاهيم التطوع والمسؤولية والواجب والالتزام تجاه قضايا المجتمع التي تأتي قضية الفقر في مقدّمتها. فمهما تعددت أنشطة هذه الجمعيات، فإنها تصب، في نهاية المطاف، في مكافحة الفقر؛ إذ تعتبر الجمعيات الحقوقية التمكين الحقوقي للفقراء بوابة عبورهم من وضع الحرمان والإقصاء إلى وضع التمتع بحقوقهم المدنية والاجتماعية والاقتصادية. فجمعية النساء معيلات الأسر، وهي جمعية حقوقية رائدة في مجال الدفاع عن المرأة في موريتانيا، تعتبر أن مقاومتها للفقر تتمثل في الإدماج الاقتصادي للضحايا ممّن تستوعبهم الجمعية في مهن تتلاءم مع قدراتهن بعد مؤازرتهن نفسيًا وصحيًا وقانونيًا. أما الجمعيات الخيرية، فإن أنشطتها الرعائية، المتمثلة في الكفالة بمختلف أنواعها، موجّهة بالأساس إلى الفئات الأكثر هشاشة وفقرًا في المجتمع، كالأيتام والأرامل والأسر المعدمة. فجمعية مثل جمعية الخير للتكافل الاجتماعي في موريتانيا تتكفّل بـ 4 آلاف يتيم وأرملة و30 أسرة فقيرة. في حين تركز الجمعيات التنموية على تمويل أنشطة مدرّة للدخل لصالح الفقراء أو من خلال استيعابهم في برامج تدريب وتكوين مهني، تمهيدًا لدمجهم في سوق العمل. ومن جانب آخر، تؤدي الجمعيات الخدمية أدوارًا مهمة على صعيد التثقيف الصحي والمدني وتوفير الرعاية الصحية للفقراء، وتعتبر الجمعية الموريتانية لترقية الأسرة أكثر الجمعيات اهتمامًا بهذا المجال في موريتانيا.

بالنظر إلى ما سبق، يمكن القول إن علاقة الجمعيات بالفقر هي علاقة متعددة المستويات؛ فمنها ما هو تنموي صرف، ومنها ما هو رعائي وخدمي، ومنها ما هو حقوقي. ومع ذلك، يبقى هذا البعد وجهًا واحدًا فقط من وجوه علاقة الجمعيات بالفقر، فثمّة وجه آخر غير ملموس لتلك العلاقة يتمثل في المفاهيم والتصورات الموجِّهة للعمل الجمعياتي، وعلى رأسها مفهوم التطوع والالتزام والتضحية، وهي معايير تعتبر أولوية بالنسبة إلى الجمعيات، وشرطًا أساسيًا في

56 المرجع نفسه، ص 6.
57 المرجع نفسه، ص 10.
58 المرجع نفسه، ص 11.

الانتساب، وهي ذاتها المعايير والمبادئ التي تُنشط العلاقة الاجتماعية بين الجمعية ومحيطها الاجتماعي التي تُعتبر استجابة لحاجاته وتعبيرًا عن الالتزام بقضاياه؛ فالعمل الجمعياتي روح وتقليد وثقافة وصناعة وعي ومسؤولية[59].

3. الإسهام الاقتصادي للفاعل الجمعياتي

تتفاوت إنجازات الجمعيات موضوع الدراسة بحسب إمكاناتها المالية. فعلى سبيل المثال، أنجزت جمعية الخير للتكافل الاجتماعي 600 مشروع مدرّ للدخل لفائدة الأسر الفقيرة والشباب العاطلين عن العمل من أصحاب الشهادات. وتشمل هذه المشاريع، بحسب البيانات التي اطلعنا عليها، محلات تجارية وورشات خياطة وبيع الملابس ومشاريع للتعاونيات النسوية ... إلخ. وإلى جانب ذلك، أنجزت الجمعية 4 آلاف كفالة تشمل صرف مخصصات شهرية وبطاقة صحية للعلاج وتوفير الحقائب المدرسية ومرشدات اجتماعيات لكل مجموعة من الأيتام المكفولين، إلى جانب كفالات أخرى تتمتع بها 50 أسرة و30 طالبًا من طلبة التعليم العالي الذين يدرسون خارج موريتانيا. وفي الجانب الإغاثي، أنجزت الجمعية 30 منشأة مائية في تجمعات فقيرة داخل الأرياف الموريتانية.

وفي السياق ذاته، تشير المعطيات الخاصة بالجمعية الموريتانية لترقية الأسرة إلى إنجاز عدد من المشاريع، أبرزها إنشاء 3 مراكز صحية في العاصمة نواكشوط يستفيد منها أكثر من 700 شخص يوميًا، وقد نجحت الجمعية، أيضًا، في توفير 67 فرصة عمل. وعلى الصعيد الحقوقي، تمكّنت جمعية النساء معيلات الأسر من الكشف عن 150 حالة من حالات الرق، وقد استطاعت الجمعية من خلال مساندتها القانونية للضحايا من تحرير هؤلاء العبيد، وجمعهم بشتات أسرهم، وتأجير أماكن لإيوائهم، ثم تكوينهم لاحقًا ودمجهم في أنشطة اقتصادية. يضاف إلى ذلك مؤازرة أكثر من 4606 نساء معنّفات في عام 2018 وحده، وشملت المؤازرة النواحي الصحية والقانونية والاقتصادية. وعلى مستوى المشاريع المدرّة للدخل، أنشأت جمعية النساء معيلات الأسر 1800 تعاونية نسوية على مستوى ولايات الداخل الموريتاني، و3 اتحاديات تعاونية على مستوى العاصمة نواكشوط تضم أكثر من 580 تعاونية نسوية.

هذه عيّنة منتقاة من الإسهامات والتدخلات التي يقوم بها الفاعل الجمعياتي في موريتانيا، والتي يتبين مدى ملامستها لاحتياجات الفئات الهشة والفقيرة اجتماعيًا، وفضلًا عن كونها تدخلات عينيّة، فإنها تأخذ مع الزمن شكل علاقة اجتماعية بين الجمعية وجمهور المستفيدين من تدخلاتها؛ ذلك أن الجمعية تبقى على صلة بالمستفيدين منها، ويصل متوسط تلك العلاقة في بعض الأحيان إلى 10 سنوات، خاصة في مشاريع الكفالة، والمشاريع المدرّة للدخل التي تتواصل على أمد متوسط أي 5 سنوات فأكثر.

إلا أن التحديد الأدق لإسهام الجمعيات الاقتصادي يتطلّب معطيات تشمل المؤشرات المتعارف عليها في قياس إسهام الجمعيات الاقتصادي. ومن أهم هذه المؤشرات قيمة المشاريع التي يسيرها هذا القطاع من خلال حجم الميزانيات ومستوى الاستثمار وتوفير فرص العمل وأعداد المستفيدين والمتطوعين والأعضاء في الجمعية. ويُبين الجدول (5) حصيلة الإسهام الاقتصادي للجمعيات التي شملتها الدراسة أثناء الفترة التي أُنجز فيها البحث.

59 ونّاس، **الحياة الجمعياتية**، ص 45.

الجدول (5)

مؤشرات الإسهام الاقتصادي للجمعيات موضوع الدراسة

الجمعية	مؤشر العمل (العاملون مقابل أجر)	حجم الميزانية والاستثمارات	عدد المتطوعين والأعضاء في الجمعية
جمعية الخير للتكافل الاجتماعي في موريتانيا	54	1.2 مليون دولار	74
الجمعية الموريتانية لترقية الأسرة	67	277 ألف دولار	605
جمعية النساء معيلات الأسر	68	259 ألف دولار	10879
الجمعية النسوية لمكافحة الفقر والأمية	24	70 ألف دولار	76
جمعية بسمة وأمل	4	66 ألف دولار	80
المجموع	217	1.877 مليون دولار	11741

المصدر: من إعداد الباحث، استنادًا إلى نتائج الدراسة الميدانية.

يتبين من الجدول أن حجم ميزانية الجمعيات التي شملتها الدراسة واستثماراتها يناهز مليونَي دولار سنويًا، ويعتبر هذا الرقم رقمًا معتبرًا في مجال عمل الجمعيات وإسهامها الاقتصادي. ومن حيث توفير فرص العمل، فإن هذه الجمعيات وفّرت 217 وظيفة مسجّلة بعقود عمل مفتوحة مع تغطية صحية وضمان اجتماعي، فضلًا عن فرص العمل الموسمية عند إنجاز مشاريع إنشائية؛ على غرار بناء الوحدات السكنية، أو القيام بحملات صحية وخدمية. كما أن عدد المتطوعين والأعضاء في الجمعيات من عيّنة الدراسة يتجاوز 11 ألف متطوع وعضو، ويعتبر هذا الرقم ذا قيمة كبيرة إذا أخذنا في الاعتبار القيمة الاقتصادية لعمل هؤلاء؛ فهي تُعدّ ذات أهمية كبرى في احتساب إسهام الجمعيات الاقتصادي، كما أن هذا الرقم مؤشر إيجابي على مستوى تجنيد وإدارة المورد البشري لصالح العمل التطوعي.

4. تقييم عمل الجمعيات في مكافحة الفقر عبر عيّنة من المستفيدين من تدخلاتها

عمدنا، لتقييم دور الجمعيّات محل الدراسة في مقاومة الفقر، إلى اختيار عيّنة من المستفيدين من هذه الجمعيات، من أجل قياس مدى استفادتها عمليًا من أنشطة الجمعيات ومشاريعها، وانعكاسها على أوضاعها الاقتصادية. ولمعرفة ذلك، توجّهنا إلى عيّنة المستفيدين باستمارة شاملة تستطلع تمثلات الفقراء عن الفقر والعمل الجمعياتي، وتقييم استفادتهم اقتصاديًا ومعنويًا من هذه الأنشطة التي تتوزع بين مشاريع تنموية مدرّة للدخل عددها 18 مشروعًا، وأنشطة رعائية من كفالات لأيتام وأسر تصل إلى 88 كفالة، وأخيرًا أنشطة خدمية في مجال الصحّة يبلغ عددها 13 نشاطًا.

أ. تمثلات العيّنة بشأن الفقر

تُعتبر تمثلات الفقراء عن فقرهم وتفسيرهم له ولأسبابه أمرًا مهمًا بالنسبة إلى بحثنا، وذلك من عدة أوجه؛ أولها معرفة إنْ كان الفقر مستوًى ماديًا فحسب لا يلبي الحد الأدنى المطلوب من الغذاء لحفظ الحياة في اليوم، أو إنْ كان الفقر يعني شيئًا آخر عند الفقراء، أمّا ثانيها فيتمثّل بسؤالين: هل أنّ الفقر عند الفقراء نمط عيش وثقافة تعزى أسبابه من خلالها إلى أمور قدريّة، ويستمر بسبب الخمول والاتكالية التي هي سمة محدّدة لثقافة الفقر تلك؟ أم هل أن فقر

الفقراء مردّه عدم تمكينهم من الوسائل والإمكانات التي تخوّلهم الخروج من دائرة الفقر؟ وأمّا ثالثها، فهو حسم هذه الإشكاليات في ضوء فشل، أو نجاح، تدخلات الجمعيات التي تُعنى بالفقراء عبر العمليات التمكينية التي تستهدفهم بها من جهة، وعبر إجابات العيّنة وتمثلاتها للفقر ولأسبابه وللعمل الجمعياتي الذي يستهدف تمكينهم من جهة أخرى.

إجابةً عن السؤال: من هو الفقير في نظرك؟ تبيّن، من خلال نتائج تفريغ الاستمارة، أن أغلبية أفراد العيّنة يعتبرون الفقر حالة مركّبة من عوامل ماديّة واجتماعية أساسًا، وأنه لا يمكن عزوه إطلاقًا إلى مقياس مادّي يُعيّن حدًّا أدنى للاستهلاك بوصفه حدًّا للفقر. والجدول (6) يبين ذلك على نحو أوضح.

الجدول (6)

التمثلات المتصلة بتعريف "الفقير" لدى أفراد العينة

تمثل الفقر	المستوى التعليمي							
	أميّ	محظري	ابتدائي	إعدادي	ثانوي	جامعي	المجموع	النسبة (في المئة)
الفقير هو من لا يتمكن من تلبية حاجاته الأساسية ولا يتمكن من القيام بما يقوم به الناس العاديون في حياتهم الاجتماعية ولا يتقرّب له الناس ولا يقدرونه	10	16	40	18	14	3	101	84.88
الفقير هو من لا يمتلك ما يسدّ به حاجياته من المأكل والمشرب لليوم	5	5	8	0	0	0	18	15.12
المجموع	15	21	48	18	14	3	119	100
النسبة (في المئة)	12.6	17.64	40.38	15.12	11.76	2.5	100	

المصدر: المرجع نفسه.

على الرغم من تباين المستويات التعليمية بين فقراء العيّنة، وانتماء معظمهم إلى مستويات تعليمية "متدنيّة"، فإن تمثلهم المتعلق بالفقر هو تمثل مركّب، لا يُختصر في بعد واحد مادّي، بل يشمل الأبعاد الاجتماعية الأخرى التي هي ذات أولوية بالنسبة إلى عيّنة البحث. وضمن التحليل الكيفي لمضمون المقابلات مع المستفيدين، تكرّر عدة مرّات مفهوم "الإحراج الاجتماعي"، بوصفه مفهومًا وصفيًا يصفون به حالة فقرهم، وهو أبرز دليل على حضور البعد الاجتماعي في تحديد الفقر.

إن الفقير في نظر العيّنة هو من يمتلك دخلًا متدنيًا لا يمكّنه من تلبية احتياجاته الأساسية، ولا يمكنه أيضًا من القيام بما يقوم به الناس العاديون في حياتهم الاجتماعية، ومن يتعرّض بسبب ذلك لما سمّاه بعض المستجيبين "الإحراج الاجتماعي"، وهو ما يبعده عن نسق الحياة الاجتماعية شيئًا فشيئًا. ومن هنا حددت نسبة 10 في المئة من المستجيبين الفقير بأنه ذلك الذي لا يتقرّب إليه الناس والذي يتحصّل على الصدقات بطلب منه أو بغير طلب، فهو يتحدّد،

شاء أم كره، ضمن مجال الاستبعاد والإقصاء الاجتماعيين. كما وردت في العيّنة عدّة تعبيرات دالّة على وضع الفقير، من بينها: "الفقير هو فقير المرجن"[60]، وهو الذي لا يستطيع أن يرتاح، بحثًا عن لقمة العيش، بالكدّ اليومي تارة، وبالتسول وانتظار المساعدات والصدقات تارات أخرى. فهو يبقى دائمًا ضمن مجال الاستبعاد والدونية الاجتماعية.

وضمن استبعاد لمقولة ثقافة الفقر في تفسير وضع الفقراء وأسباب فقرهم، تبيّن لنا من خلال تفريغ نتائج الاستمارة أن الفقراء لا يفسّرون أسباب فقرهم انطلاقًا من القدرية أو الخمول والاتكالية وعدم البحث عن العمل، بل يعزون فقرهم إلى عوامل وأسباب موضوعية تتمثل في انعدام وسائل التمكين، سواء كانت معرفية (التعليم)، أو عملية (نقص العمل)، إضافةً إلى قلّة مردودية المهن والأعمال التي يزاولها الفقراء بسبب غياب أي تكوين في تسيير العمل، وذلك على الرغم من أننا أضفنا متغير التعليم بوصفه متغيرًا تفسيريًا لاحتمال وقوع تباين في النتائج حول أسباب الفقر عند الفقراء. والجدول (7) يبين ذلك.

الجدول (7)

تمثلات لأسباب الفقر عند الفقراء

أسباب الفقر عند الفقراء	المستوى التعليمي							
	أميّ	محظري	ابتدائي	إعدادي	ثانوي	جامعي	المجموع	النسبة (في المئة)
القضاء والقدر	1	0	0	0	1	0	2	1.68
نقص التعليم	14	10	22	10	1	0	57	47.90
نقص العمل	0	11	26	4	8	3	52	43.70
عدم البحث عن العمل	0	0	0	0	2	0	2	1.68
عدم المساواة	0	0	0	4	2	0	6	5.04
الاتكالية والخمول بين الفقراء	0	0	0	0	0	0	0	0
المجموع	15	21	48	18	14	3	119	100

المصدر: المرجع نفسه.

تبين هذه التوزيعات أن مردّ أسباب الفقر عند الفقراء ليست أسبابًا قدرية، ولا نتيجةً لاتكالية وعدم بحث عن العمل، بل إنها ترجع إلى عدم تمكينهم وتمكّنهم من الوسائل والإمكانات الموضوعية التي تجنّبهم الفقر؛ مثل التعليم، ونقص العمل، وعدم المساواة، وغياب مقوّمات العدالة الاجتماعية. وقد وصلت النسبة المئوية لهذه الأسباب مجتمعة إلى 95.4 في المئة، على الرغم من تباين المستويات التعليمية. فالفقر ليس، إذًا، ثقافة مشحونة بالسلبية يفسّر بها الفقراء أسباب فقرهم، بل إن الفقراء يعون جيدًا أسباب فقرهم الموضوعية ويعملون على تجاوزها ما إنْ تسنح لهم الفرصة وتتوافر لهم الوسائل. فلدى الأميين مثلًا، وجدنا أن 14 امرأة من أصل 15، من النساء جميعًا، يفسّرن سبب فقرهن المباشر بعدم التعلم. أمّا في حالة كون الفقير متعلّمًا، فإنّ أسباب الفقر لديه تكون في نقص العمل الذي يتكافأ مع مؤهلاته التعليمية.

60 "المرجن" في اللهجة الحسّانية هو القدر التي يطبخ فيها الطعام.

ولم نكتفِ بهذا المستوى في تمثلات الفقراء عن الفقر، بل تجاوزنا ذلك إلى معرفة ما إذا كان الفقراء يعملون أم لا يعملون بحسب فقراء العيّنة، وقد وجدنا أن الفقراء، عمومًا، وفقراء العيّنة خصوصًا، يُقدّرون العمل، ويعتبرونه ضرورة حياتية، ووسيلة للعيش الكريم والمحترم. وثمّة تصور لدى العيّنة مفاده أن الفقراء في عمل متواصل، لكن غالبًا ما يكون هذا العمل غير منتج ولا يسمح بالاستثمار، فضلًا عن ادخار قسط من عائده. فاحتياجات الفقراء اليومية ضاغطة إلى درجة تجعلهم عاجزين عن تلبية احتياجاتهم واحتياجات أسرهم الأساسية، خاصّة في مجال التعليم والصحّة وتوفير مقتضيات السكن اللائق ... إلخ. وقد وصل الأمر في التشديد على ضرورة العمل إلى تصريح بعض أفراد العيّنة بأن "الفقير هو الميّت" أو هو المحروم الذي لا يتمكن من العمل لأسباب صحيّة وبدنيّة. فالعمل هو الأولوية الأولى لدى الفقراء وهاجسهم الدائم الذي يطاردونه يوميًا ويبحثون عنه، بغض النظر عن كونهم رجالًا أو نساء.

الجدول (8)

تمثلات الإجابة عن الفقراء: يعملون أم لا يعملون؟

الجنس	الفقراء لا يعملون ومتكلون	الفقراء يعملون	المجموع
إناث	9 12.85 في المئة من كل الإناث	61 87.15 في المئة من كل الإناث	70
ذكور	0 0.00 في المئة من كل الذكور	49 100 في المئة من كل الذكور	49
المجموع	9	110	119
النسبة (في المئة)	7.57	92.43	100

المصدر: المرجع نفسه.

من الملاحظ أن الرأي المتمثّل بأنّ الفقراء لا يعملون ومتكلون يرجع كلّه إلى نساءٍ؛ وذلك بنسبة 12.85 في المئة فقط من مجموع النساء، وهو ما يمكن تفسيره بأنّ أغلب الفقيرات في موريتانيا نساءٌ. فبالنظر إلى هيمنة العقلية التقليدية في المجتمع، فإن النساء محرومات من العمل، وبذلك يكنّ دائمًا عالة على الأسرة أو الزوج، ويكنّ عرضة للفقر أكثر بفقد أحد هذين الطرفين، ومن ثمّ فإن رأيهنّ بأن الفقيرات لا يعملن ليس موقفًا مبدئيًا من عمل المرأة، ولكنه تفسير لواقع اجتماعي مثقل بالإكراهات والمحاذير تجاه عمل المرأة أو حتّى تعلّمها. فالعديد من النساء اللاتي شملتهن الدراسة صرّحن بأن لهن رغبة في العمل، لكن كان يتم كبتها دائمًا بسبب اعتراض الأسرة والزوج على ذلك، بحجّة "أن المرأة لا عمل لها غير تربية أبنائها وإرضاء زوجها"، وقد عدّد أفراد العيّنة مجموعة من الأسباب التي تجعل عمل الفقراء غيرَ مُسهمٍ في الحدّ من فقرهم، من بينها ما يلي:

- عمل الفقراء غالبًا ما يكون في مهن حرفية وعضلية ضعيفة المردود تكاد لا تكفي لسد الاحتياجات الأساسية.
- حجم الأسر التي يعيلها الفقراء غالبًا ما يكون كبيرًا، ما يجعل الدخل موجهًا إلى الاحتياجات اليومية.
- عدم سماح الزوج لزوجته بأن تعمل لأنه يرى في عملها "وصمة عار اجتماعية عليه"، فهو وحده المطالب بالعمل وإعالة الأسرة.

كما أن أولويات الفقراء ومشاكلهم تعكسان حاجة ملحّة وتوقًا إلى التمكن من الوسائل الموضوعية لتغيير أوضاعهم، حيث تأتي احتياجات توفير تعليم الأبناء على رأس أولويّاتهم، وذلك بغض النظر عن التباينات والفروق القائمة في المستويات التعليمية لأفراد العيّنة. والجدول (9) يوضح أهم مشاكل عيّنة الدراسة وأولويّاتها.

الجدول (9)

تمثلات لأهم مشاكل الفقراء لدى أفراد العينة وأولوياتهم

المشاكل والأولويات	المستوى التعليمي						
	أميّ	محظري	ابتدائي	إعدادي	ثانوي	جامعي	المجموع	النسبة (في المئة)
مشاكل التعليم وتوفير احتياجاته والرعاية الصحيّة	10	15	33	12	10	2	82	68.9
مشاكل الفقر المدقع وتدني الدخل	1	2	2	2	4	0	11	9.25
مشاكل السكن	2	2	7	0	0	1	12	10.08
مشاكل تتعلق بكثرة المصاريف	2	2	6	4	0		14	11.77
المجموع	15	21	48	18	14	3	119	100

المصدر: المرجع نفسه.

بحسب هذه التوزيعات، تتمثّل الأولوية، التي تمثل مشكلًا أساسيًا وهاجسًا، بالنسبة إلى فقراء العيّنة، في التعليم والرعاية الصحية. ففقراء العيّنة حريصون كل الحرص على توفير التعليم الأفضل لأبنائهم، في حالة كونهم أسرًا، والاستمرار فيه واكتسابه في حالة كونهم أفرادًا. فما زال التعليم والترقي فيه يحتلان قيمة كبرى في وعي المجتمع، باعتباره الوسيلة الوحيدة المتاحة للفقراء لتحقيق حراك اجتماعي وازن. وسنرى، لاحقًا، أن الفقراء الذين شملتهم الدراسة، يوجهون معظم عائد المشاريع والكفالات إلى تحسين المستويات التعليمية لأبنائهم؛ ذلك أن متابعة تعليم الابن، أو الابنة، هي الاستثمار الكبير بالنسبة إلى الأسرة الفقيرة المعدمة من وسائل تحقيق الحراك الاجتماعي الثقيل بالزبونية والمحسوبية والوجاهة الاجتماعية والولاء السياسي ... إلخ. وفي مستوًى ثانٍ من مستويات مشاكل الفقراء وأولوياتهم، تأتي مسألة كثرة المصاريف التي تعتبر أوجهها كثيرة بالنسبة إلى الأسر الفقيرة، نظرًا إلى كثرة الأشخاص الذين تحويهم وتعيلهم؛ فما زالت الأسرة الموريتانية أسرة ممتدة، يتعايش فيها، إضافة إلى الزوجين والأطفال المباشرين، الإخوة والأخوات وبعض الأقارب وآباء الزوجين أيضًا، وهو ما يضاعف من تكاليف الأسرة التي غالبًا ما تكون منوطة بشخص واحد فيها. وفي مستوى ثالث من مستويات احتياجات ومشاكل العيّنة، يأتي مشكل السكن، الذي بات أولوية لدى العديد من أفراد المجتمع، خاصّة مع استفحال ظاهرة "الكبّة"[61] قديمًا، وأحياء الترحيل حديثًا، وهي أحياء صفيحية، في أغلب الأحيان، تفتقد إلى أبسط مقوّمات السكن الضرورية. وفي آخر المشاكل، تأتي المشاكل

61 تُطلق "الكبّة"، في العاصمة نواكشوط، على أحياء الفقر والعشوائيات التي بدأت في الانتشار منذ الثمانينيات، والتي أصبحت محطّ استقبال الوافدين الجدد على العاصمة نواكشوط من الدواخل والأرياف، بسبب موجات الجفاف، وبحثًا عن العمل في العاصمة الفتيّة التي اجتذبت غالبية السكان إليها. وقد ساهمت هذه الظاهرة في بروز ظاهرة الفقر الحضري.

المتعلقة بحالة الفقر المدقع المرافق لتدني الدخل. ولعل السبب في أن تكون هذه المشكلة هي المشكل الأخير في سلّم ترتيب أولويات ومشاكل أفراد العيّنة هو الاستفادة من تدخلات الجمعيات.

ب. تمثلات المستفيدين من الجمعيات للعمل الجمعياتي

الصورة السائدة عن الجمعيات في موريتانيا هي صورة سلبية جدًّا، وذلك نظرًا إلى ما ارتبطت به الجمعية، في مخيال الموريتاني، من مضمون سلبي يحيل على التحايل للحصول على المال، وابتزاز بعض الأطراف السياسية والرسمية والخارجية بمشاريع وهمية لا تعود بدخل إلا على صاحبها الذي غالبًا ما يكون سببًا في الإساءة إلى الجمعية باسمه، وباسم أقاربه. وقد عزّز مثل هذا التصور تكاثر الجمعيات في الفترة الأخيرة كـ "الفطر" مع محدودية ما تقوم به، وما هو موجود منها بالفعل على أرض الواقع ويمارس عملًا تنمويًا أو خدميًا حقيقيًا.

من هذا المنطلق، أردنا أن نتعرض لتمثلات عيّنة الدراسة للجمعيات، والجمعيات التي تجري الاستفادة منها على وجه الخصوص، لتقييم تدخلاتها. وفي إجابة عن السؤالين: ما هي الأدوار التي تقوم بها الجمعيات لصالح الفقراء؟ ولماذا تقوم بها؟ لاحظنا حصول تغير كبير في الصورة النمطية عن الجمعية في مخيال الفرد الموريتاني، خاصة المستفيد من تدخلات الجمعيات.

الجدول (10)

تمثلات المستفيدين لعمل الجمعيات وأدوارها وغاياتها

ما الذي تقوم به الجمعيات؟ وما مبرّراته؟	المستوى التعليمي						
	أميّ	محظري	ابتدائيّ	إعداديّ	ثانويّ	جامعيّ	المجموع
تقديم المساعدة إلى المحتاجين والفقراء لسد احتياجاتهم	2	6	12	1	13	0	34
فعل الخير والتصدق على الفقراء	12	7	10	2	1	0	32
تمكين الفقراء بتنمية مواردهم وتأهيلهم وتدريبهم وتمويل مشاريع لفائدتهم بهدف محاربة الفقر	1	8	24	15	0	3	51
القيام بأنشطة شكلية بغرض الحصول على التمويلات	0	0	2	0	0	0	2
المجموع	15	21	48	18	14	3	119

المصدر: المرجع نفسه.

يبدو أن ثمّة وعيًا متزايدًا بأهمية أنشطة الجمعيات بالنسبة إلى الفقراء في العيّنة، وخاصّة أنشطتها التمكينية بنسبة 42.85 في المئة من آراء العيّنة، ثم أنشطة المساعدة بنسبة 28.57 في المئة، في حين يرتبط عمل الجمعيات بفعل الخير والتصدق على الفقراء عند العيّنة بنسبة 26.89 في المئة، وهو التصور التقليدي لأدوار الجمعيات عند الناس، وهذا بُعد ينتظر العديد من الباحثين أن تتجاوزه الجمعيات، وتُرسّخ غيره في أذهان مستفيديها، باعتبارها تمارس فعلًا تنمويًا لصالح المجتمع، موجّهًا أساسًا إلى ترقية المجتمع ومحاربة الفقر فيه. فالعقلية التقليدية في فهم أدوار الجمعية تحمل وعيًا سلبيًا يتصوّر بمقتضاه الأفراد والمستفيدون من الجمعيات، خاصّة أن الجمعية هي بنك خيري يعطي

من دون أن يتابع ويقيّم، ما يولّد عقلية الاستغلالية والاتكالية لدى العديد من الفقراء المستفيدين من الجمعيات. وهناك وعي من الجمعيات موضوع الدراسة بهذا البعد والخطر الذي يتهدّد أنشطتها. لذلك، أصبحت تفرض على مستفيديها شكلًا من المتابعة والرقابة لتحفيزهم على العمل والعطاء. كما جعلها ذلك، أيضًا، تركز عملها على الأنشطة والتدخلات ذات الطابع التمكيني، كالتدريب والتكوين والتعليم والتأهيل وتمويل الأنشطة المدرّة للدخل، في ظل التزامات وعقود ورقابة تجعل المستفيد يتوجّه إلى العمل بدلًا من التعويل على سخاء الجمعية.

وفي مستوى آخر من مستويات تمثل المستفيدين لعمل الجمعيات، تطرّقنا إلى ما ينبغي أن تقوم به الجمعيات من وجهة نظر الفقراء. وقد وجدنا أن الأنشطة التمكينية تأتي على رأس المطلبيّة التي يتوجه بها المستفيدون إلى الجمعيات، وهو ما يعني استعدادًا من الفقراء للعمل واختيارًا استراتيجيًا لما يمكّنهم بالفعل من تحقيق استقلالهم الذاتي وما يضمن مغادرتهم لدائرة الفقر، عبر تمكّنهم من الوسائل التي تخوّل لهم ذلك، وعلى رأسها المشاريع المدرّة للدخل، والتدريب والتكوين المتعلقين بحِرف معيّنة ذات طلب في السوق.

الجدول (11)

تمثلات المستفيدين لعمليات التمكين المفترض أن تقوم بها الجمعيات

الجنس	عمليات التمكين التي يرى الفقراء المستفيدون أنها الأنسب لمكافحة الفقر				
	تمويل مشاريع مدرّة للدخل والتكوين في حِرف معيّنة	كفالة الأيتام	التمويل والكفالة معًا	المجموع	النسبة (في المئة)
ذكور	20	10	19	49	41.17
إناث	19	11	40	70	58.83
المجموع	39	21	59	119	100
النسبة (في المئة)	32.77	17.65	49.57		100

المصدر: المرجع نفسه.

ينطلق من يُؤيّدون المشروع المموّل والكفالة معًا من تجربة مفادها أنّ من استفادوا من هذين التدخلين معًا تمكّنوا مباشرة من الخروج من دائرة الفقر والهشاشة الاجتماعية؛ وهو ما يفسّر النسبة العالية التي اختارت تلك الوسيلة 49.57 في المئة، في حين ينطلق من يرون خيار تمويل المشاريع والتكوين من مقولة وردت على لسان عدة مستفيدين، هي: "أنْ تعلمني كيف أصطاد سمكة خير لي من أن تعطيني سمكة كل يوم"، وفي ذلك إرادة للإمساك بزمام الحياة وإدارتها. فالتمكين من الوسائل هو أفضل وأقصر طريق لمكافحة الفقر بحسب هؤلاء، وذلك بنسبة عالية وصلت إلى 32.77 في المئة، بينما يأتي خيار الكفالة وحدها ثالثًا بنسبة 17.64 في المئة. وينطلق من يؤيدون هذا الخيار من أن الأيتام والأرامل شريحة واسعة في المجتمع وشريحة هشّة جدًا، والكفالة عامل أساسي في تنمية وبناء هذه الشريحة ومساعدتها، وخاصّة الأطفال في مسارهم التعليمي؛ فكلّما كانت الكفالة شاملة ومستمرة، كانت احتمالات نجاحهم في مسارهم التعليمي أكبر وأكثر إمكانًا.

خاتمة

حاولنا من خلال هذه الدراسة أن نسهم، ولو بقدر قليل، في توفير تصور علمي عن تعامل الجمعيات موضوع الدراسة مع ظاهرة الفقر التي تعتبر مكافحتها أهم الأولويات بالنسبة إلى الفاعل الجمعياتي في موريتانيا. وقد راهنّا على أطروحة بسيطة تعتبر العمل الجمعياتي نمطًا من أنماط الفعل الاجتماعي والجماعي المنظّم القائم على فكرة التمكين، وأن الفقر - في المقابل - ما هو إلا شكل من أشكال الحرمان من التمكين ووسائله. وتوصلنا، في هذا الصدد، إلى أن توافر معطيات الوظائفية في عمل الجمعيات مع تبني فكرة تمكين الفقراء من خلال مشاريع تنموية أو رعائية كان أمرًا ناجعًا في إثمار نتائج إيجابية على صعيد مكافحة الفقر.

فأمام "الإخفاق الحكومي" في تطويق الفقر ومظاهره، بات من الضروري إفساح المجال أمام فاعلين جدد للتدخل من أجل إسناد الدولة والحد من انتشار الفقر. ومن هذا المنطلق، أصبحت الطريق معبدة لبروز الفاعل الجمعياتي ممثلًا في جمعيات وتنظيمات المجتمع المدني بأشكالها المختلفة، إلا أن بعض الإكراهات القانونية والمالية، وأحيانًا السياسية، عرقلت، أو حدّت، من فاعلية الجمعيات في سياسة مكافحة الفقر في موريتانيا. ولعلّ أبرز تلك الإكراهات والتحديات تتمثّل فيما يلي: وصاية الدولة وتغوّلها المفرط على مبادرات المجتمع وتعبيراته المختلفة أو ما يسميه المنصف وناس "دولنة المجتمع". فعلى الرغم من الانفتاح الذي عرفته موريتانيا مع دستور 1991 الذي أطلق الحريات، وتبنّي الدولة لعقيدة المشاركة فيما يخص الانفتاح على المجتمع المدني في تقرير السياسات التنموية، بل التعاقد معه في إنجازها بعض جوانبها، فإن هذه التوجهات ظلّت معطّلة إلى حد بعيد، فما تزال المضايقات وقلة التسهيلات تطبع تعامل الدولة مع الجمعيات، كما أنّ الانتقائية تسيطر على سلوك الدولة في التعامل مع التمويلات المخصصة للعمل الجمعياتي، الأمر الذي يساهم في إفراغ بعض التكتلات الجمعياتية من مضمونها، وذلك بتحولها إلى أداة بيد السلطة، وتحوّلها إلى واجهة للفساد المالي الجمعياتي.

وفي الجانب الآخر، تنطوي ممارسة العمل الجمعياتي في موريتانيا على مجموعة من الاختلالات التي جعلت فاعلية العمل الجمعياتي استثناء، بدلًا من أن تكون قاعدة، ومن أبرز تلك الاختلالات سيطرة أفراد على التنظيمات الجمعياتية، واختزال الجمعية في شخص أو اثنين، وإحلال القيم الأبوية في الجمعية محلّ القيم الديمقراطية التي يقوم عليها العمل التطوعي والجمعياتي، باعتباره تعاقدًا وتعاونًا بين مجموعة من الأفراد بحرية. وتتواصل سيطرة النزعة الفردية على العمل الجمعياتي على مستويين؛ إذ يتمثل المستوى الأول في تفرد شخص واحد بالسلطة في الجمعية، بحيث لا يحدث أي تناوب على رئاسة الجمعية وإدارتها. فمن بين 3 من 5 جمعيات شملتها الدراسة، لم يسجل أي تناوب على رئاسة الجمعية منذ نشأتها، وغالبًا ما يعود ذلك بالضرر على مؤسسية الجمعية، بل حتى على برامجها. أما المستوى الثاني، وهو الأخطر والأكثر انتشارًا بين الجمعيات الموريتانية، فهو وجود مئات الجمعيات التي يقتصر وجودها على وجود شخص واحد هو المكتب التنفيذي للجمعية والناطق باسمها، ويُصطلح على تسمية هذه الظاهرة محليًا بظاهرة جمعيات "الكراطيبل"، أي جمعيات المحفظة المتنقلة التي يسخّرها أصحابُها للتربح وتحصيل المال، وهو الأمر الذي أضرّ كثيرًا بسمعة العمل الجمعياتي في موريتانيا.

فضلًا عن البعد السابق، ثمّة أيضًا بعد آخر معوّق في عمل الجمعيات الموريتانية يتمثل في مستوى حضورها في محيطها الاجتماعي والسياسي والاستراتيجي، وفقر علاقاتها الخارجية. فرصيد الجمعيات من العلاقات الخارجية وبالجهات الممولة ما يزال في حدوده الدنيا، وهو ما يفسر إلى حد ما محدودية تدخلات الجمعيات؛ ومن ثمّ يمكن

القول إن حداثة التجربة الجمعياتية في موريتانيا ما زالت تلقي بظلالها على العمل الجمعياتي. ولذلك، فإنّ الجمعيات الموريتانية الجادة مدعوة إلى الاعتناء بهذا الجانب لتطوير مستوى كفاءتها وإمكاناتها.

على الرغم من تلك العوائق، تبيّن لنا من خلال دراسة ميدانية معمّقة أن الفاعل الجمعياتي، مع حداثة تجربته، تمكّن من فرض نفسه بوصفه مساهمًا محوريًا في سياسة مكافحة الفقر، كما تبين لنا أن اتخاذ عملية التمكين خيارًا استراتيجيًا لمقاومة الفقر من طرف الفاعل الجمعياتي، إن على مستوى تمويل المشاريع أو الكفالات أو تقديم الخدمات والأنشطة الدفاعية، يعني - إلى حد ما - عملية إلغاء شامل لظروف القهر الاجتماعي والسياسي والثقافي تجاه الأفراد والجماعات غير المُمَكَّنة، أو بالاصطلاح الدارج "الفقيرة" و"المعدمة".

ولذلك، فإن خيار تمكين الفقراء، عبر إشراكهم في العملية التنموية وإعطائهم زمام المبادرة في إدارة مشاريعهم الخاصة قد يكون مِن أنجع الوسائل في مكافحة الفقر وكسر الصور النمطية التي تُحمّل الفقراء المسؤولية عن فقرهم، من خلال اتهامهم بالكسل والخمول، على غرار ما تروّجه نظرية ثقافة الفقر التي تقع على النقيض من نظريات تمكين الفقراء التي تقدّم منظورًا بديلًا في سياسات التنمية.

المراجع

العربية

الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفقر في موريتانيا: حصيلة 2006-2010. نواكشوط: الوزارة الأولى، 2010.

الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفقر في موريتانيا: خطة عمل 2011–2015. نواكشوط: الوزارة الأولى، 2015.

بوخريص، فوزي. **مدخل إلى سوسيولوجيا الجمعيات**. الدار البيضاء: أفريقيا الشرق، 2013.

الجمهورية الإسلامية الموريتانية. محكمة الحسابات. **التقرير السنوي العام 2013–2014–2015** (تشرين الأول/ أكتوبر 2017). في: https://bit.ly/3haOk9W

_____. **التقرير العام السنوي 2016–2017** (تموز/ يوليو 2019). في: https://bit.ly/3kP5MmR

الجمهورية الإسلامية الموريتانية. لجنة التحقيق البرلمانية. "تقرير الصياغة: الاستنتاجات والتوصيات، القرارات رقم 1 ورقم 2 ورقم 3". **بوابة العلم**. في: https://bit.ly/3aBRCAx

دي ساشيه، فرانسيس. **موريتانيا من سنة 1900 إلى سنة 1975**. ترجمة محمد بن بوعليبة بن الغراب. نواكشوط: جسور للنشر، 2013.

السعيدي، فتحية. "الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وثقافة المجتمع المدني في تونس". أطروحة دكتوراه. جامعة تونس. تونس. 2001.

عبد الله، منّينة. **التقرير السنوي الأول: نشاط المنظمات الأهلية في الجمهورية الإسلامية الموريتانية**. القاهرة: الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، 2002.

غدنز، أنتوني. **علم الاجتماع**. ترجمة فايز الصياغ. بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2005.

فريدمان، جون. **التمكين: سياسة التنمية البديلة**. ترجمة ربيع وهبة. القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2011.

قيرة، إسماعيل. "من هم فقراء الحضر؟ قاع المدينة العربية نموذجًا". **المستقبل العربي**. العدد 205 (آذار/ مارس 1996).

ليلة، علي. **دور المنظمات الأهلية في مكافحة الفقر**. القاهرة: الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، 2002.

المجلس الوزاري للشؤون الاجتماعية في جامعة الدول العربية ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) ومبادرة أكسفورد للفقر والتنمية البشرية. **التقرير العربي حول الفقر المتعدد الأبعاد**. بيروت: 2017.

المحبوبي. سيدي عبد الله. "الهجرات الداخلية والتنمية في الجمهورية الإسلامية الموريتانية". أطروحة دكتوراه. جامعة تونس. تونس، 1996.

النحوي، الخليل. **بلاد شنقيط: المنارة.. والرباط**. تونس: المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، 1987.

ونّاس، المنصف. **الحياة الجمعياتية في المغرب العربي: التاريخ والواقع والآفاق: الجزائر، المغرب الأقصى، تونس**. تونس: ألتالير، 1997.

_____. **الجمعيات في موريتانيا: التاريخ والتشريع والأنشطة: دراسة ميدانية**. غير منشورة (2002).

ويبستر، أندرو. **مدخل لسوسيولوجية التنمية**. ترجمة حمدي حميد يوسف. سلسلة المائة كتاب. بغداد: دار الشؤون الثقافية العامة، 1986.

الأجنبية

Bonte, Pierre. "L'évolution de la société rurale Mauritanienne: Le pari de la sécurité alimentaire." *Politique Africaine*. no. 55. (Octobre 1994).

Boukraa, Ridha. *Comprendre la mondialisation: Études sociologiques*. Tunis: Centre de Publication Universitaire, 2005.

Labbens, Jean. *Sociologie de la Pauvreté: Le tiers monde et le quart monde*. Paris: Gallimard, 1978.

Laroussi, Houda. *Micro-crédit et lien social en Tunisie: La solidarité instituée*. Tunis: IRMC; Paris: Karthala, 2009.

Lewis, Oscar. *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. New York: Basic Books, 1959.

Peretz, Henri. *Les méthodes en sociologie: L'observation*. Paris: La Découverte, 2004.

Sumpf, Joseph & Michel Hugues. *Dictionnaire de sociologie*. Paris: Librairie Larousse, 1973.

صدر حديثًا

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب "الفساد السياسي في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء: انعكاساته وآليات مكافحته"، يُعالج فيه مؤلفُه مصطفى خواص ظاهرة الفساد السياسي في أفريقيا جنوب الصحراء، بوصف مكوناتها ومصادرها وأشكالها ومظاهرها وتصنيفها وتفسيرها، ويُقوِّم انعكاساتها في الدولة والمجتمع، كما يدرس آليات مكافحتها مركزًا على تحليل ظاهرة الفساد السياسي في أفريقيا جنوب الصحراء في العقد الأخير من القرن الماضي، بما شهده من عمليات تحول كبرى في النظم السياسية الأفريقي

مصطفى خواص

الفساد السياسي في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء

تقارير وأوراق سياسات
Reports & Policy Papers

أزمة كوفيد-19

Covid-19 Crisis

تقرير ورشة الخبراء حول

كوفيد-19: الاستجابات الحكومية والتداعيات الصحية في الدول العربية*

Experts Workshop Report

Covid-19: Public Policy Responses and Health Consequences in the Arab Region

المشاركون في الورشة

أحمد شلباية — **Ahmed Shelabya**

باحث ومحاضر بكلية ميلمان للصحة العامة - جامعة كولومبيا.

Researcher and Lecturer, Mailman School of Public Health, Columbia University.

حنان عبد الرحيم — **Hanan Abdul Rahim**

عميد كلية العلوم الصحية بجامعة قطر.

Dean, College of Health Sciences, Qatar University.

رمسيس أبو النجا — **Ramses Abul Naga**

الخبير الاقتصادي بكلية إدارة الأعمال، جامعة أبردين.

Reader in Economics, Business School, University of Aberdeen.

سميرة عواودة — **Sameera Awawda**

باحثة في معهد الصحة العامة والمجتمعية، جامعة بيرزيت، والمنسقة المسؤولة عن التواصل في شبكة البحوث التطبيقية في الصحة والبيئة والتنمية AHEAD، فلسطين.

Researcher, the Institute of Community and Public Health (ICPH), Birzeit University and Communication Coordinator, the AHEAD Research Network, Palestine.

عوض مطرية — **Awad Mataria**

مدير قسم التغطية الصحية الشاملة، والمستشار الإقليمي لمكتب شرق البحر المتوسط في منظمة الصحة العالمية، مصر.

Director, Universal Health Coverage, and regional adviser at the Eastern-Mediterranean Regional Office (WHO-EMRO), Egypt.

محمد أبو زينة — **Mohammad Abu-Zaineh**

منسق شبكة البحوث التطبيقية في الصحة والبيئة والتنمية AHEAD وأستاذ اقتصاديات الصحة بجامعة آيكس مرسيليا بفرنسا.

Associate Professor of Health Economics, Aix-Marseille University (AMU), and Coordinator of the AHEAD Research Network, France.

مروة فرج — **Marwa Farag**

أستاذ السياسات العامة المشارك بمعهد الدوحة للدراسات العليا، ومدير تحرير **حكامة**.

Associate Professor, Public Policy Program, Doha Institute for Graduate Studies & Managing Editor, *Hikama*.

ميلود قدار — **Miloud Kaddar**

مستشار اقتصاديات الصحة بمنظمة الصحة العالمية سابقًا.

Former Senior Health Economist, WHO.

* أعدّ هذا التقرير مروة فرج وعبده موسى.

عبده موسى: باحث، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.

Abdou Moussa: Researcher, Arab Center for Research and Policy Studies.

مقدمة

نظمت دورية **حِكامة**، بمشاركة "شبكة البحوث التطبيقية في الصحة والبيئة والتنمية" AHEAD[1]، ورشتها الأولى حول "استجابات البلدان العربية لجائحة كوفيد-19: الاستراتيجيات والتداعيات". وهدفت الورشة التي انعقدت عن بُعد عبر شبكة الإنترنت، إلى توجيه العناية البحثية العربية إلى قضية تقييم السياسات العامة، باستخدام هذه الحالة الاستثنائية التي يمر بها العالم في مواجهة جائحة كوفيد-19، وبالتركيز على استجابات الحكومات العربية لهذا التحدي على مختلف الصُعد.

في البداية، طرحت مديرة تحرير **حِكامة** الدكتورة مروة فرج عددًا من الأسئلة التي تؤطر الموضوع، وتتطرق إليها مداخلات الخبراء المشاركين، وتوزعت بين فهم العوامل التي يمكن استنادًا إليها تصنيف تلك الاستجابات، وماهية السياسات التي جرى تبنّيها في المواجهة، وملامح التأهب والاستعداد التي أمكن رصدها عربيًا، إلى جانب تحديد خصائص الاستجابة الفاعلة وفق المعطيات المستقاة من رصد الحالات العربية، والدول التي قدمت أداءً أفضل، وأخيرًا ما يتعلق بالتبعات، والمتوقع من آثار تخلفها الجائحة في النظم والسياسات الصحية في المنطقة العربية.

استجابات الدول وفق محددات السياق

في إطار السؤال عن تصنيف استجابات البلدان العربية لجائحة كوفيد-19، استهل أحمد شلباية مداخلته بطرح العوامل السياقية بوصفها نقطة بدء لمثل هذا التصنيف، مؤكدًا ضرورة فهم دور هذه العوامل في تأطير الاستجابات. بدأ شلباية بالإشارة إلى أهمية التساؤل عن السياسات الصحية في المنطقة العربية، ليس لتقييمها فحسب، وإنما للاستعداد والتحضير لاستجاباتنا لتحدٍ قد يأتي في المستقبل؛ فنحن إذ نقف في مواجهة فيروس شديد العدوى، لا تعوقه الحدود، سواء أكانت حدودًا جغرافية أم سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية أم ثقافية، من الخطأ أن نبني توقعاتنا على تصور أنّ جائحة كوفيد-19 هي آخر تحدٍّ وبائي سنشهده؛ هل ستظل الأوبئة تأخذنا على حين غرّة هكذا؟ طرح شلباية السؤال وهو يشير إلى أهمية أن نتعلم درس التاريخ، وأن نستقي منه العبرة.

لقد تشكلت الاستجابات وردود أفعال البلدان العربية على نحوٍ بدا متنوعًا، والأهم أنه كشف عن تمايزات بين بلدان المنطقة ليست بالقليلة، سواء على صعيد الجاهزية أو المسارات التنفيذية. بل كشف كذلك التفاوت بين القطاعات التي جرت تعبئتها لمواجهة الجائحة في داخل الدولة الواحدة.

بيّن شلباية أن تنوع الاستجابات ارتبط باستيعابنا طبيعة التهديد الذي يمثله تفشي فيروس كورونا المستجد، وبنطاقه، وكذلك بسرعة التدابير وإنفاذ الخطط التي جرى طرحها. كما أن جانبًا من التنوع المرصود يرتبط بالمستوى التنفيذي الذي أخذته الاستجابة، وبنوعية الإجراءات المتخذة، وبسبل تنفيذها، وبمدى الصرامة التي طبقت بها الإجراءات. وارتبطت الاستجابات بفاعلية كل إجراء على حدة، وأيّها يُرّجح أثناء التنفيذ، إضافةً إلى ارتباطها بقدرة الأجهزة الموكل إليها التنفيذ، ومثابرتها على تحقيق الالتزام، عبر المدى الزمني الكفيل بإنجاح المواجهة. وفي العموم، تنوعت الاستجابات وفق الأولويات التي تبنتها الحكومات؛ هل تركز على التبعات الصحّية للجائحة بوصفها أولوية؟ أم تركز على مضاعفاتها الاقتصادية فحسب؟

1 مجموعة بحثية اختصاصية مقرها مرسيليا بفرنسا، وتعنى بالجوانب المختلفة للسياسات الصحية، وما يتقاطع معها من قضايا عابرة للاختصاصات، تجمع حقول الاقتصاد والاجتماع والبيئة والتنمية. تضم الشبكة في عضويتها نخبة من الخبراء العرب ممن يعملون باحثين وأكاديميين واستشاريين في المنظمات المحلية والدولية المعنية بالصحة. للمزيد يمكن زيارة موقعها الإلكتروني في: https://bit.ly/32mRy46

وشدّد على أن تباين الاستجابات لا يقتصر على المنطقة العربية، إذ أخذ منحى عالميًا؛ وملامح الاختلاف بين مكان وآخر من مناطق العالم تتعدد. واعتبر أن هذا التباين على الصعيد العالمي يمكن تفسيره بجملة من العوامل المتشابكة، أولها توافر القدرات، وبخاصة القدرات الاقتصادية والبشرية فضلًا عن القدرات المؤسّساتية. فالقدرات الاقتصادية تحدد بشكل كبير مدى توافر الموارد المالية للحكومات، والأمر يتعلق كذلك بتوزيع تلك الموارد على القطاعات التنفيذية المختلفة، ويتصل أيضًا بقضية عدالة التوزيع؛ تنبهنا هذه الاختلافات إلى الكثير من صور اللامساواة الاجتماعية. والاستجابات لم تقتصر على النظام الصحي، إذ جرت تعبئة قطاعات عديدة، لزم حشدها جميعًا في المواجهة. بل تخطى الأمر القطاع الحكومي، ليشمل القطاعين الخاص والأهلي، فضلًا عن دور المواطن الفرد. أما بخصوص القدرات المؤسساتية، فهي أبعد من القدرات المادية التي توفرها الحكومات للنظام الصحي؛ إذ تركز البيانات المتعلقة بالاستجابات كثيرًا على عدد المستشفيات وتوزيعها الجغرافي وعدد الأسرّة ووحدات العناية المركّزة وأجهزة التنفّس الاصطناعي وما إلى ذلك. ورغم كونها أمورًا ضرورية، اعتبر شلباية أنه ينبغي أن نفهم أنها لا تعمل وحدها، إذ تكمّل دورها قدرات الإدارة، وهي التي تتحكم في توظيف المقدرات والموارد، وما يتعلق بذلك من مسائل الحكامة.

ترتسم توجهات المؤسسات وفق السياق الذي تعمل فيه؛ إذ يؤثر هذا السياق في تأطير المؤسسات للاستجابة من وجهة الاستراتيجيات والخطط وتوزيع الموارد على مسارات التنفيذ. ونجد في المقام الأول عامل القيادة، والذي يبرز قدرة النخب المتصدرة للقرار على النهوض في مواجهة التحدّي والتعامل مع ضغوط الأزمة. للقيادات أيضًا دورٌ أساسي في توفير التمويل اللازم لتنفيذ ما يطرح من استجابات. فضلًا عن هذا، يؤثر القادة في مدى تفاعل المؤسسة مع الجمهور العام، وامتثال المواطنين واقتناعهم بما يُتخذ من تدابير.

من الأمور المتّصلة بالحكامة مركزية الإدارة ومستوى جودتها، ومدى توافر إطار واضح يوزّع مهمات العمل فيها، سواء أكان على مستوى وطني أم فدرالي أم محلّي. المقصود هنا هو وجود سلطة ذات كفاءة، تتمتع بالقدرة على تنسيق الاستجابات والإجراءات بين عناصر التنفيذ ومستوياته المختلفة. يختلف الأمر عندما تكون الدولة منقسمة، حيث لا توجد حكومة بالمعنى الحقيقي يمكن لها البتّ في سياسة الطوارئ، وهنا ينخفض مستوى الاستجابة إلى مستويات دنيا. وأشار شلباية إلى تأثر المؤسسات بعامل الاستقرار السياسي والاقتصادي؛ إذ تشير حالات عربية عديدة إلى تأثر النظم الصحية بضغوط الاضطراب السياسي وغوائل الحرب الأهلية، فضلًا عن الوقوع تحت براثن الاحتلال في بلد كفلسطين.

ثم تناول شلباية عامل الديموغرافيا وأثره في تحديد نوعية الاستجابة؛ فالهرم السكاني في البلدان العربية عريض عند قاعدته، حيث النسبة الأكبر من السكّان دون الثلاثين عامًا[2]. ثمة اعتبارات تتصل بفئة الشباب، كونهم عماد القوة الإنتاجية، وتحدد أوضاعُهم المعيشية بعضًا من اعتبارات الإغلاق. وتتنوع، أيضًا، استجابة المجتمع بحسب الفئات السكّانية الأشد هشاشة، سواء أكانت عمّالًا مهاجرين يعيشون في أوضاع غير مواتية، أم كانوا من اللاجئين، أم كانوا من النازحين بسبب الحروب، أم سكانًا يخضعون للاحتلال. وأوضح شلباية أهمية الانتباه إلى مسألة نوعية الحياة التي يعيشها الناس في المساكن المكتظّة. وفهم كيف تؤثر في نوعية الاستجابة المجتمعية.

2 "نشرة السكان والإحصاءات الحيوية في المنطقة العربية"، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، العدد 15، الأمم المتحدة، نيويورك، 2012، ص 8، شوهد في 2020/8/26، في: https://bit.ly/31reZKm

أما بالنسبة إلى توزع المرض، فقد بيّن شلباية أنّ البلدان العربية تعاني أصلًا ما يعرف بـ "العبء المزدوج للمرض". فبخلاف المرض المُعْدي، يعاني الواقع الصحي ضغوطًا تشكلها أمراض مزمنة كأمراض القلب والسكّري، وعدد من الأمراض التي تزيد نسب انتشارها في منطقتنا. والراجح أن هذا الواقع الصحي الضاغط يسهم بذاته في تشكيل الاستجابة.

وأشار إلى أهمية أخذ العوامل الثقافية في الاعتبار لدى دراسة الاستجابات، موضحًا أن عناصر الثقافة والقيم والمدركات تؤثر في مدى توافر الدعم الشعبي لما يتخذ من تدابير. من هنا يتعيّن أخذ العوامل المتصلة بالجنوسة ودور المرأة في الحسبان، وبالمثل ما يتعلق بدعم المجتمع لكبار السن. وثمة مسألة شديدة الأهمية، تتصل بنوعية التصورات عن المرض؛ فمن المؤكد أن الإجراءات المتخذة تتأثر سلبيًا في حال كان التصور الاجتماعي للمرض يعتبره عارًا. إن أمرًا كهذا من شأنه أن يقلّص قدرة النظم على القيام بالتدخلات الوقائية وإجراء الفحوصات والاختبارات، وتحديد مدى وجوب إدخال الأشخاص المستشفى من عدمه. وأكد شلباية على أهمية فهم دور الدين والتعبئة الروحية.

وبيّن الباحث أيضًا أن مشاركة المجتمع المدني تؤثر في نوعية الاستجابة؛ ففي حال كانت المنظمات الأهلية تنشط بفاعلية في المواجهة، ستختلف الاستجابة عما إذا وقفت تلك المنظمات موقفًا يناوئ الإجراءات المتخذة. وبالمثل يؤثر قطاع الأعمال الخاص؛ فملّاكه وفاعلوه وهم يدفعون جهة مصالحهم يعيدون تشكيل تصورات جهات التنفيذ بخصوص ما يتخذ من إجراءات على المستوى الاقتصادي. من المهم معرفة مدى ميلهم إلى الضغط لبلورة استجابة الحكومات العربية.

واعتبر شلباية أنه ينبغي أن تُدرج هذه العوامل جميعها في تقييمنا للاستجابة العربية. وتعددها يشكل في حد ذاته مكمن صعوبة؛ فصحيح أنّ متابعة ما يجري في 22 دولة عربية، في ظل الظروف التي نعايشها راهنًا، تكاد تكون مستحيلة، لكن يبقى في مستطاعنا أن نقوم بجهد رصدي معقول، يسمح، ولو نسبيًا، بتقييم موضوعي لهذه الاستجابات. واقترح شلباية إدراج البلدان العربية ذات الأوضاع المتقاربة في مجموعات، والنظر المقارن لاستجاباتها.

وضرب مثلًا بمجلس التعاون لدول الخليج العربية الذي تتقارب بلدانه من حيث التمتع بالوفرة على صعيد القدرات والموارد. وبيّن كيف أن حكوماته التي تعرف نمطًا من الحكامة ذا نزوع مركزي، قد تمكنت من تولّي زمام الأمور وإنفاذ سياسات وتدخّلات مهمّة[3]. أمّا مجموعة البلدان العربية في شمال أفريقيا فتقدم صورة مغايرة لتنوع الاستجابة؛ فمصر على سبيل المثال، والتي فيها كثافة سكانية ضخمة في مدن وادي النيل وقراه، تطرح مسألة الازدحام عاملًا أساسيًا. هناك جهاز حكومي متضخم، كان في مقدوره بما أتيح له من موظّفين وبنية أساسية تعمّ أرجاء البلاد، أن يقدم استجابة مؤثرة، تعتمد على المختصين بالصحة العامة. وأي تقييم للحالة في مصر من المهم أن يأخذ في الحسبان ما تواجهه دولة محدودة الموارد الاقتصادية. لذا تبرز أهمّية مشاركة العاملين في القطاع غير الرسمي، والذين يعتمد عليهم الاقتصاد بشدة، لأجل تخفيف وطأة الآثار الاقتصادية. وربما تقدم اليمن مثالًا آخر لاستجابة الدول التي تعيش أوضاعًا هشّة جراء الحرب. تصنف الأدبيات اليمن دولة فاشلة، حتى من قبل تفشّي كوفيد-19. وهي في وضع ينعدم فيه الاستقرار السياسي والاقتصادي إلى حد بعيد، فضلًا عما يسوده من عنف، وبنية تحتية مدمَّرة. من المهم رؤية تأثير هذه العوامل في الاستجابة اليمنية لتحدي كوفيد-19. وبالمثل يضيف المشهد السوري بُعدًا يتصل بظاهرة التهجير؛ نزوحًا ولجوءًا، علينا أن ننتبه إلى كيف أنتجت أثرها في الاستجابة في هذا البلد. أما ما يعانيه الفلسطينيون في الأراضي

3 "The GCC Countries Face COVID-19," Gulf Health Council, 30/4/2020, p. 4, accessed on 26/8/2020, at: https://bit.ly/34Bemja

المحتلة فله خصوصية؛ فالنظام الصحّي وموارده وقدرته على العمل مرهونة بقيود فرضها الاحتلال، وأمامها تتضاءل القدرة على تشكيل استجابة فاعلة.

أشارت مروة فرج، في تعليقها على مداخلة شلباية، إلى أن البعد الديموغرافي لم ينل حظّه، سواء في النقاش الأكاديمي أم العام. والحال أنّ مجتمعاتنا العربية مجتمعات فتيّة. وهو ملمح له وجهان؛ ففوائده تعكسها حقيقة أن المرض أشدّ فتكًا بكبار السنّ، وفي منطقتنا، عدد الوفيات أدنى بكثير من دول أفضل من حيث جاهزية نظمها الصحية وقوة اقتصادها، لكن يكثر فيها المسنّون. أما جوانبه السلبية فتكشفها معاناة الشباب العربي غوائل البطالة وتأثرهم بوطأة الوضع الاقتصادي. وفي منحى الرصد، أضافت فرج أنه من الأهمية أن ننظر إلى أعداد الوفيات المبلَّغ عنها لكلّ مليون شخص وليس فقط إلى معدّل الوفاة من بين الحالات المرصودة، والذي يعتمد بدوره على مستويات الفحوصات وسياستها، وهما أمران يتفاوتان بشدة بين دولة وأخرى.

أما عوض مطرية، فقد أوضح أن الحكومات تعلن يوميًا عن عدد الحالات منذ وصول المرض إليها، لكن تظل الثقة محدودة بما يُنقل من معلومات. وأورد مثلَ بعثة منظمة الصحة العالمية إلى سورية، التي لمست أن النظام الصحي لا يُبلغ عن حالات كثيرة، ويرجح أن مردّ ذلك عدم فاعلية نظام المراقبة الصحية هناك، ولا شك في أن لأوضاع الحرب أثرها السلبي في هذا الخصوص. إن طبيعة الحكومات وتركيبتها في دولنا العربية تحدّ من فاعلية الاستجابة. والمجتمع كذلك هو أحد العوامل الرئيسة في الاستجابة لتهديد الجائحة، وهو يضطلع بدور حيوي على صعيد الالتزام بإجراءات الاحتواء أو المحافظة على التباعد الاجتماعي، أو العمل بتوصيات أو تنفيذ اقتراحات واستراتيجيات مختلفة لدرء الجائحة. ففي بلد كمصر، فرضت فيه الحكومة إغلاقًا جزئيًا، لا نلحظ عند التجوال في الشوارع ما يدلّ على التباعد الاجتماعي. والحال أن الناس لم يتعاملوا مع المسألة بجدّية، لذا، يجدر الاهتمام أكثر بفحص دور المجتمع في الاستجابة.

وتحفّظ محمد أبو زينة على ما يحمله مفهوم "العوامل السياقية" من عمومية مفرطة، إذ يشمل عوامل كثيرة. وأضاف أن الأجدى أن نقف على أهمّ العوامل التي تحتاج إليها دراستنا لاستجابات الدول العربية. وأكد ضرورة أخذ العوامل الثقافية على محمل الجد، قائلًا "فبناء على ما لاحظته من فوارق مستوى التزام المواطنين بالنصائح والإرشادات الصحية في كل من الدول المتقدمة والدول النامية، يطرح الأمر نفسه بشدة".

وأظهرت حنان عبد الرحيم كيف أن البلدان العربية لم تواجه إلى هذه اللحظة أوضاعًا حرجة في مواجهة الجائحة، والوضع لا يزال مقبولًا نسبيًا، رغم عامل الازدحام السكاني في بعض البلدان، ووجود اللاجئين جراء الحروب والصراعات في بلدان أخرى عربية، فضلًا عن أن بلدانًا عربية عدة تعاني ضعفًا هيكليًا في نظمها الصحية. ونرى أن عبء الجائحة لم يقع على النظم الصحية بالقدر الذي خشيناه، فلم نصل إلى الآن ذروة كالتي وصلت إليها إيطاليا أو إسبانيا مثلًا، ولم يمرّ بلد عربي بحال من عجز المرضى عن تحصيل أجهزة تنفّس وأسرّة في المستشفيات فيما تركوا للموت قسرًا كما حصل في بعض الدول. يبدو أن الديموغرافيا الشابة من العوامل التي تستحق الاهتمام، حيث تشي الدراسات المنشورة بأنّه عامل مستقلّ.

نقلت حنان عبد الرحيم النقاش إلى الجدل الذي ثار حول الثقة بالإحصاءات التي تقدمها الحكومات العربية، مستعيدة السؤال: هل هذه الإحصاءات موثوقة وجيدة؟ ترى الباحثة أنّنا إلى الآن لا نعرف الكثير عن الوفيات الزائدة Excess Mortality، لوجود عديد الحالات التي لم تحدد أسباب وفاتها بدقة. لم نصل إلى الوضع الحرج، وفرضت كثير

من الحكومات منذ البداية قيودًا على الحركة، وتعقّبت المخالطين، ضمن إجراءات السيطرة على تفشي الوباء. وهناك مفارقة لافتة تتمثل بأن الكثير من الدول لجأت إلى تدابير وإجراءات مشددة في الصحّة العامّة، تعوّل على المشاركة المجتمعية وتعاون أفراد المجتمع مع السلطات لإنجاحها، وعلى كسب ثقتهم على صعيد الامتثال وغير ذلك. السؤال هنا: هل تراهن الحكومات على رصيد من الثقة قد لا يكون ضخمًا في بعض الدول؟ في هذه الحال، هي تطلب من الناس كثيرًا من الالتزام والامتثال، فهل لديها الرصيد الكافي لمطلب من هذا النوع؟ وهل حقًّا يحتمل كاهل الناس هذه الإجراءات الصارمة؟ تلك أسئلة مهمة في تقدير سبل تعاملنا مع الموجات المستقبلية من جائحة كوفيد-19 وغيرها إذا ما حصلت، لأنّ ما أنقذنا إلى الآن، قد لا يسعفنا في الموجة الثانية.

وأوضح موسى علاية[4] أهمية سياق الصراع والاضطراب الذي يحاصر بلدانًا كاليمن وسورية وليبيا، ودوره في رسم استجاباتها؛ فهي مجتمعات تفتقر إلى سلطة القانون، على نحو يصعب معه فرض تدابير فاعلة. وأكد على دور العوامل الثقافية في تحديد الالتزام بالإجراءات الوقائية.

أشار أحمد شلباية، في رده على التعليقات والتساؤلات السابقة، إلى أن واحدة من المسائل التي شغلته في خلال إعداد مداخلته هي مدى تأثر الاستجابات العربية بعوامل الخارج؛ فالأمر لا يقتصر على ظروف بلداننا، وثمة محددات خارجية أسهمت في تأطير هذه الاستجابات. حظينا ونحن بمأمن بمزية مراقبة تجربة بلدان سبقتنا إلى ذرى الجائحة، وكانت أمامنا الفرصة لأن نقتبس دروسًا في المواجهة من تلك الخبرة المبكرة. والاستفادة من المؤثر الخارجي تتحدد في الأخير وفق مستوى الانفتاح على التعلم والاستفادة من هذه الخبرات.

وشدد على ضرورة تناول مسائل الثقافة والسلوك العامّ بحذر؛ فلا يجوز لنا أن نلوم مواطنين على عدم الامتثال، في حين يتسم الوضع السياسي بغياب الحكم الصالح وحكم القانون. وعقد المقارنات مع الدول الغربية في هذا المنحى يضع إشكالًا مضافًا، ذلك لأنّه فضلًا عن طبيعة الحكم المتسم بالديمقراطية، فإن سلوك الناس هناك مرسوم بحد القانون، ويسنده ما يمكن تسميته بقانون غير رسمي، يجعل سلوك المواطن خاضعًا لمراجعة أقرانه من المواطنين الآخرين. وعلينا تقدير مقتضيات الالتزام بإجراء احترازي كالبقاء في المنازل في الأحوال التي يكون فيها الوضع المعيشي لقطاعات كبيرة من المجتمع معوقًا تمامًا لمثل هذا الطلب. وأضاف شلباية أنه لا ينبغي أن نعوّل على الوعي فحسب، متوهمين أن الناس سيقومون بالخطوات اللازمة من تلقاء أنفسهم عند معرفتهم بالمخاطر، ولو كانت الحال هكذا لما وُجدت حكومات ولا فُرض قانون.

سياسات مواجهة الجائحة في البلدان العربية: التقارب والتباين

في إطار الإجابة عن التساؤل حول التباين في سياسات الاستجابة التي تبنتها البلدان العربية في مواجهة كوفيد-19، أكدت حنان عبد الرحيم أن تقييم السياسات ليس سهلًا في ظل وضع بالغ الديناميكية؛ وما يظهر أنّه ملائم في مرحلة معيّنة قد لا يكون ملائمًا في مرحلة تليها. ليس لدينا "سياسة ذهبية" تصلح لجميع السياقات ولجميع مراحل الجائحة. وتبين تواريخ

4 أستاذ الإدارة العامة بمعهد الدوحة للدراسات العليا ومدير تحرير **حِكامة**.
Assistant Professor, Public Administration Department, Doha Institute for Graduate Studies and Managing Editor, *Hikama*.

الحالات الأولى المبلَّغ عنها أن الحكومات في منطقتنا العربية علمت بظهور المرض في متسع من الوقت يقدّر بشهر تقريبًا، وذلك في كانون الثاني/ يناير 2020، قبل الإبلاغ عن الحالة الأولى عربيًا، في أواسط شباط/ فبراير وآخره.

وارتفع معدل الإصابات المرصودة في الدول العربية بشكل متزايد من شباط/ فبراير إلى نيسان/ أبريل. تضع البيانات المملكة العربية السعودية في القمّة عربيًا من حيث عدد الحالات، كما تبين أن قطر ومصر والعراق وسلطنة عُمان في أوضاع متقدمة على هذه اللائحة. ونجد سورية واليمن في أسفلها، ويرجع ذلك إلى محدودية القدرة على الإبلاغ والاكتشاف. وتكشف البيانات حول الإصابة عن نمط واضح ومتوقع جدًا؛ فدول مجلس التعاون، وهي الأولى من حيث الناتج المحلّي الإجمالي والأولى من حيث الإصابات المؤكدة بفيروس كوفيد-19، تلتها المغرب ودول المشرق العربي، ومن بعدها اليمن وسورية. وفق هذا النمط البياني يمكن تخمين السبب، وترجح عبد الرحيم أنه متصل بالقدرة على إجراء الفحوصات. ففي دول مجلس التعاون أُجري أكبر عدد من الفحوصات بالنسبة إلى كلّ مليون من السكّان، على نحوٍ لا يقارن بما أجري في بلدان المجموعتين الأخريين[5].

وأشارت حنان عبد الرحيم أيضًا إلى "نظام تتبّع الردود الحكومية" Government Response Tracker، التابع لجامعة أكسفورد[6]، الذي يرصد القيود المطبقة سواء في أماكن العمل، أو في المدارس أو فيما يتعلق بالتنقل والسفر. استنادًا إلى بياناته، نجد أن أبرز الاستجابات العربية قد اهتمت بالحد من التنقّل، وأن الجدل مستمر في بعض الدول حول خيار الإغلاق الجزئي في مقابل حظر تجوّل شامل والتزام المنازل. وأكدت أيضًا أن هناك تباينات في الإجراءات المتعلقة بالتنقّل بين البلدان العربية لكن تظل في العموم متقاربة نسبيًا. وأضافت أنها قد عاينت عشوائيًا مؤشر صرامة الردود الحكومية Government Response Stringency Index[7] في 15 آذار/ مارس، و15 نيسان/ أبريل و15 أيار/ مايو، لتجد أنه بحلول 15 آذار/ مارس، حين كانت غالبية الدول العربية قد أبلغت عن أولى حالاتها، آثرت بعضها فرض إجراءات صارمة منذ البداية واستمرت فيها. ففي العراق والكويت مثلًا، نجد أنّ الإجراءات كانت صارمة جدًا منذ البداية وهي لا تزال كذلك. ويبين التغيّر النسبي بين 15 آذار/ مارس و15 أيار/ مايو أن الدول التي لم تتبنّ مسلكًا متشددًا للإغلاق كان عليها في النهاية أن تضاعف من إجراءات الإغلاق، وغدت غالبيتها متشددة بعدما كانت متساهلة.

تبرز عربيًا حالة الأردن، التي بلغت أقصى حد في مؤشر صرامة الإجراءات الحكومية المتخذة لمجابهة الجائحة (أي 100 درجة). وحتى في حالة دول، مثل قطر، لم يصل الأمر فيها إلى حدّ فرض إغلاق كامل، فضلت الحكومة الاقتصار على إرشاد الناس إلى ضرورة لزوم المنازل. في السياق نفسه، جرى إغلاق شبه كامل للمؤسّسات التجارية غير الأساسية فضلًا عن المرافق الترفيهية، وألغيت تجمعات المناسبات العامّة، وفي المقابل، أجازت الحكومات فتح الصيدليات ومرافق الرعاية الصحّية والمؤسّسات التي أبقت أبوابها مفتوحة. وتظهر التقارير المستقاة من مصادر

5 تم جمع البيانات الخاصة بالفحوصات وترتيبها من مصادر رسمية عبر موقع Our World in Data، في: https://bit.ly/3lmFLeU

6 "Government Response Tracker," Blavatnik School of Gevernemnt & University of Oxford, March 2020 - December 2020, accessed on 1/9/2020, at: https://bit.ly/2YSpMf3

7 Ibid.

إلكترونية[8] ترصد حركة الناس أنهم قد التزموا بالبقاء في منازلهم غالبًا ولمدّةٍ طويلة، وهو ما قلّل الحركة في المجال العام فعلًا. كما أنّ جميع الدول العربية أغلقت مدارسها وجامعاتها، وقلّصت ساعات العمل في المدن، وشجّعت على العمل من المنزل. واتبعت البلدان العربية فرض القيود الصارمة على السفر الدولي، بل اختار بعضها فرض القيود على السفر الداخلي خصوصًا البلدان العربية ذات الكثافة السكانية الكبيرة. ورأينا قيودًا على السفر إلى المناطق الداخلية التي شهدت نسب إصابة عالية، وكان هذا أحد الإجراءات الأشد فاعلية. استطاعت الحكومات فعل كل ذلك، ونجحت في فرض إجراءات بالغة الصرامة، وصل بعضها حدّ إعلان حالة الطوارئ.

نبّهت حنان عبد الرحيم إلى ضرورة أن نراجع قناعاتنا بخصوص دور التكنولوجيا. فهي عامل تجدر مراقبته عن كثب، وله صلة وثيقة بالموارد. عامل التكنولوجيا يتجلّى أثره في الخليج بوجه خاصّ، ولا مجال لنفي أثره أيضًا في دول أخرى. لكن كان لافتًا تبنّي بلدان الخليج تقديم خدمات الرعاية الصحّية عن بعد Tele-Health، وظهور تطبيقات لمراقبة انتشار المرض من خلال تتبع حركة المواطنين عبر أجهزة المحمول، وفي البحرين والأردن على سبيل المثال أعلنوا عن استخدان شرائط معصمية للتأكّد من امتثال الناس للحجر[9].

وأضافت ملاحظة تتعلق باستراتيجية إجراء الفحوصات؛ فهي من أصعب المعلومات التي يمكن استخلاصها من المصادر المتاحة والتي قدمت بعضها هنا. لا شك في أن عدد الفحوصات التي تجريها الدول عامل مهم في التعامل مع الجائحة، لكنّ استراتيجيات إجرائها (نوعية الفحوصات، وأين تجرى؟ وكيف؟ وعلى مَن تُجرى؟) تظل هي الأهم، ذلك لأنّ الاستراتيجية المثلى لإجراء الفحوصات تختلف من مرحلة إلى أخرى من مراحل الجائحة. هذا هو التحليل الذي يجب إجراؤه. والملاحظ أن سياسات إجراء الفحوصات تتفاوت بشدّة بين الدول؛ لدينا أربع دول عربية على الأقلّ تُجري فحوصات عامّة ومتاحة للجميع Open and Public Testing، وهي نافعة جدًا.

والسؤال المطروح هو: إلى أي حدّ تواءمت التقييمات الدولية لقدرة الحكومات على التعامل مع الطوارئ الصحية، مع ما اتُخذ بالفعل من إجراءات، وما نتج في الواقع مع تفشي الجائحة؟ يمكن تفهّم ما قامت به بعض الدول العربية، حينما خشيت ألّا تتحمل نظمها الصحّية عبء تفشي الوباء، من توجهها صوب اتخاذ تدابير متشددة تجنبها التبعات المأساوية، وتقيها مشهد عجز المصابين عن الحصول على الخدمة الطبية.

وقد يطرح سؤال مضاف عن دور التعاون الإقليمي في مواجهة تحدي كوفيد-19، تنبه عبد الرحيم أن هذا التعاون لا يزال يبدو محدودًا جدًا. ربما عُقدت بعض الاجتماعات، لكن لا تظهر فاعلية بالنسبة إلى تبادل المساعدة الفنّية والخبرات التقنية عربيًا.

أثارت مداخلة حنان عبد الرحيم عدة تعليقات، بدأت بملاحظة ميلود قدّار عن الاستراتيجيات المطبّقة في العالم العربي، إذ تبدو إجراءات شائعة ولا تختلف عما توصي به منظّمة الصحّة العالمية وغيرها من الهيئات المختصة

8 أشارت حنان عبد الرحيم إلى تقارير غوغل عن النشاطات الحركية للمجتمع والتي تتيح معرفة ما إذا كان الناس قد قلّصوا تحرّكاتهم بالفعل أم لا، وفي أيّ القطاعات حدث التقلص. ينظر:

Paresh Dave, "Google Data Shines Light on Whether Coronavirus Lockdowns Worldwide Are Working," *Reuters*, 3/4/2020, accessed on 26/8/2020, at: https://reut.rs/3hrBLr0

9 Rachel McArthur, "Bahrain Launches Electronic Bracelets to keep Track Of Active COVID-19," *Mobi Health News*, 8/4/2020, accessed on 26/8/2020, at: https://bit.ly/34ztm16

بمكافحة الأوبئة. لكنّ أحد بواعث القلق يتصل بمدى تطبيق ما اتفقت الحكومات عليه. والتحدي إذًا هو قدرة الباحثين على رصد مستوى التطبيق الفعلي للإجراءات وتقييمه، لكي نتبين تلك الفجوة. وثمّة سؤال آخر يطرح نفسه يتعلق بتصميم هذه السياسات وتنفيذها، وكيف انبثقت الإجراءات، سواء تلك التي تأتي قراراتها من أعلى أو عبر مشاركة مجموعات متنوّعة، ودوائر علمية، ومنظمات المجتمع المدني، والسلطات المحلّية. وطُرح تساؤل مُلحّ آخر عن السياسات المالية والحزم الاقتصادية الرامية إلى تخفيف تأثيرات كوفيد-19 السلبية. أعلنت عدة دول عربية عن سياسات تستهدف مساندة القطاع غير الرسمي ودعم الأشخاص الذين يعانون أوضاعًا صعبة في الجزائر على سبيل المثال. لو كان في مستطاع هذه السياسات أن تضمن لهم نصف دخولهم، فالأرجح أنهم سيُبدون استعدادًا أكبر للالتزام بالقيود. وفي غياب بدائل حقيقية للدخل هل يُعقل أن يطلب من الأشخاص لزوم منازلهم؟ كيف سيعيشون من دون أي عائد؟ تساءل قدّار مضيفًا في هذه الحال، لن يقع التزام بأي إجراءات للغلق. إن إضافة بعض الإجراءات الاقتصادية والمالية تمثل دعمًا مؤثرًا للسياسات الوطنية، وهو تدخل يحتاج إلى مزيد من الاعتناء البحثي عربيًا.

طرح رمسيس أبو النجا، ملاحظة حول عامل وجود قطاع غير رسمي في البلدان محل الدراسة. تبدو بعض السياسات الجاهزة لمواجهة كوفيد-19 فاعلة في أماكن دون أخرى. بعضها صيغ كحزم جاهزة لبلداننا العربية، وتم تبنّيها من دون مراعاة معطيات السياق والظروف التي تعيشها هذه البلدان. من منظور مقارن، نلمس من حالة الدول الأفريقية التي يتبوأ فيها قطاع الزراعة مكانة متقدمة بين القطاعات الإنتاجية، بعض الفرق. فعلى المزارع أن يزرع ويحصد في مواقيت ومواسم محددة، فكيف يُفترَض به أن يلتزم بإجراءات الإغلاق؟ لا يبدو أن أيًا من الإجراءات التي تتداول عربيًا مطبقًا حقًا على القطاع غير الرسمي. فهل حقا تتجاهل الحكومات العربية القطاعات غير الرسمية بالكامل أم أن ليس لديها من الأصل أدنى فكرة عن طريقة كسب الناس لقمة عيشهم في هذه القطاعات؟

وعلق أبو النجا على ما يتصل بدور التكنولوجيا وإمكانية توظيفها في المناطق الريفية في الدول الأفريقية، حيث إن بعضها يقلّ فيه مستوى تغطية شبكة الطاقة الكهربائية إلى حدود دنيا على سبيل المثال، ويحرم قطاع كبير من السكان منها. وفي سياق الحرمان من الطاقة هذا، ما جدوى التدابير التي تعوّل على التكنولوجيا؟ وتساءل، هل لهذه التدابير نفع في البلدان العربية الأشد فقرًا؛ في الصومال أو في موريتانيا أو في جزر القمر؟ إن علينا إعادة التفكير في سياسات تلائم بيئاتنا وظروفنا.

وأشار عوض مطرية إلى مسألة المؤشّرات المختلفة التي جرى تقييمها ومعايرتها في السابق، لجهة القدرات في مجال تأهّب الدول لحالات الطوارئ. وأوضح أن البلدان المختلفة تعدّ تقارير عن اللوائح الصحّية الدولية المطبّقة، وعن القدرات المختلفة. ومن خبرات ماضية في التعامل مع الأوبئة، منها تجربة إيبولا، بل قبل ذلك، كانت الدول تعلن بيانات غير دقيقة، ليس المراد أنّها غير صادقة في تبليغاتها، ولكنّها لم تكن بالقدر اللازم والنافع. ونبّه إلى أنّ بعض البلدان لا تتعامل بجدّية مع التوصيات التي تضمنتها خطط العمل الوطنية للأمن الصحّي. فقد أعدّت منظّمة الصحّة العالمية منذ بدء الجائحة ما بات يُعرف بالتأهّب الاستراتيجي وخطّة الاستجابة. ووفقًا لهذا الإطار، تطوّر البلدان المختلفة خطط استجابة خاصّة بها، تبين الخطوات الضرورية التي يتعين تبنّيها خلال المواجهة، وتكلفتها المالية. إن اللوائح الصحية المطبقة لدى دولة ما ليست مقياسًا لاستعداد هذه الدولة لمواجهة الجائحة، لأن دقة مؤشرات قياس جاهزية النظام الصحي تتحسن عند النظر إلى المكونات الفرعية للتدابير الأمنية على المستوى الدقيق وليس العام. ويبرز من بين عناصر هذا الإطار التواصل وإشراك المجتمع، فهو ركيزة رئيسة ومحورية في الاستجابة.

وأشارت حنان عبد الرحيم في ردها على سؤال ميلود قدار، حول الاستراتيجيات المشتركة، قائلة: أعتقد أنّ التحقّق من بعضها أيسر من البعض الآخر. لذلك، هناك مثلًا رصد الاستجابات الحكومية، أو نظام أكسفورد لرصد الاستجابات الحكومية. تدرس هذه القواعد البيانية ما يصدر عن البلدان المختلفة في صورة مدخلات متنوّعة، تظهر للبلدان وضعها على ذلك المؤشّر. في هذا الصدد، ثمة إجراءات يسهل التحقّق منها، كإغلاق المدارس والمؤسّسات. لكن في المقابل قد يصعب قياس إجراءات أخرى. ثمة فارق بين ما اتُّفق على أنّه أفضل الممارسات وما يجري تطبيقه في الواقع. لكن لدينا بعض الأدوات.

الاستعداد لحالة الطوارئ الصحية: ما الصورة على الصعيد العربي؟

قدمت مروة فرج مداخلتها حول الجاهزية ومدى التأهّب العامّ لحالات الطوارئ في المنطقة العربية، وتساءلت في البداية هل ثمة تباينات كبيرة بين بلدانها؟ تطرقت في البدء إلى مسألة الاستعداد لحالات الطوارئ في الحالات الوبائية، مُعربة عن اعتقادها بأن الجاهزية والتأهب لهما كبير الأثر في تقرير فاعلية الاستجابة. وبادرت بطرح الإشكال التالي: ما معنى أن تكون جاهزًا أو متأهبًا لمواجهة تهديد صحي ضخم بحجم جائحة كوفيد-19؟ وما مدى استعداد البلدان العربية المختلفة بناءً على ما هو متاح بأيدينا من بيانات؟

بينت فرج أن الجاهزية والتأهّب لمواجهة الأوبئة يفترضان ابتداءً أن الحكومات تعي إمكانية حصول الوباء، من ثم تخصص استثمارات في وقت مبكر لأجل هذه المواجهة. ومن ذلك، الاستثمار في النظام الصحّي، وهو أولوية بالطبع. والاستعانة بنظم محاكاة الأوبئة، أو ما سمّاه بيل غيتس "ألعاب الجراثيم لا ألعاب الحروب"[10]. المقصد من إعداد نظام للاستجابة والاستثمار فيه هو تهيئة الظروف للمواجهة حين تحين لحظة الخطر، ربما هذا ما عناه غيتس عندما شبّه الأمر بالتأهّب للحرب.

هل كنا على استعداد على الصعيد العالمي؟ تقول فرج إنّ الإجابة السريعة هي لا، وتظهرها جملة من تصريحات الخبراء في الأوبئة والعاملين في الصحّة العامّة، إذ يكاد هؤلاء أن يجمعوا على غياب الاستعداد، وأنه ما من دولة في العالم تمتعت به. البلدان التي مرت بمواجهة وباء سارس مؤخرًا، ككوريا الجنوبية وهونغ كونغ وتايوان، تبدو أكثر تأهّبًا من البلدان الأخرى. وفي مقابلة شوهدت 36 مليون مرّة، أطلق بيل غيتس في عام 2015 تحذيرًا نبّه فيه إلى احتمال وقوع تهديد يشابه ما نعايشه الآن مع كوفيد-19. وعندما سئل لاحقًا عن رأيه في مدى استعدادنا لجائحة أو وباء كهذا، أجاب غيتس بأنّ ما طُبّق أقلّ من 5 في المئة ممّا كان جديرًا بأن ننجزه[11]. وشددت فرج على أن الصورة على مستوى المنطقة العربية ليست أفضل حالًا، وأننا لم نكن مستعدّين كحال بقيّة العالم.

بات وصف "البجعة السوداء"[12] ينطبق على كوفيد-19. فالأخصائيون في الأوبئة دأبوا على التحذير من مثل هذا الوباء منذ زمن بعيد، لكن بقي الأمر كما لو أنّه غير متصور الحدوث بالضبط كظهور بجعة سوداء. فإذا ما كان الأخصّائيون في

10 Jay Greene, "The Billionaire Who Cried Pandemic," *The Washington Post*, 2/5/2020, accessed on 24/8/2020, at: https://wapo.st/3jltLZj

11 Michael Wayland, "Bill Gates Calls Coronavirus Pandemic a 'Nightmare Scenario,' But Predicts Lower Death Toll Than Trump," *CNBC*, 5/4/2020, accessed on 24/8/2020, at: https://cnb.cx/2G0W94w

12 المقصود أننا لا نصدق أي حديث عن بجعة لونها أسود، ولا نتصور وجودها، إلى أن تظهر. هذه استعارة نقلت من موقع The Conversation وهي من الأصل صاغها نسيم طالب، عالم الرياضيات الأميركي من أصل لبناني، لتدلل على عامل تأثير كان قبل ظهوره غير متخيل، وعند حدوثه ينتج أثرًا كبيرًا جدًا. Neil Pyper, "Coronavirus: Could The World Have Prepared Better for a Pandemic?," *The Conversation*, 24/3/2020, accessed on 25/8/2020, at: https://bit.ly/3515vYg

الأوبئة حذّرونا منذ زمن بعيد، لإمكان حدوث هذا الأمر وبهذه الكيفية، لماذا ساد الإنكار وتم تجاهل هذه التحذيرات؟ تلخصت الأسباب فيما يلي بحسب ما طرحه كريس تايلور وبيتر جلوكمان: أولها أن صانعي القرار لم يصدّقوا إمكانية وقوع أمرٍ بهذا الحجم وبهذه الطريقة، وظنوا أنّه مرتبط بإرث من الذاكرة يتعلق بالإنفلونزا الإسبانية؛ وثانيها يتعلق بالمبالغة في تصوير تأثير أوبئة سابقة مثل متلازمة الالتهاب التنفسي الحاد SARS وإنفلونزا الطيور، وتبين لاحقًا أن ما حصل على أرض الواقع قد جاء أقل مما حملته التنبؤات. وهو ما جعل الحكومات تنحو لتوهّم أنها آمنة من هذه السيناريوهات؛ وثالثها متعلق بطبيعة تفكير السياسيين وأن اهتماماتهم تركز على الأجل القصير أكثر؛ وأخيرها، أمر ثقافي يتعلق بأن احتفاء الناس يتجه عمومًا إلى العاملين على حلّ المشكلات بعد وقوعها لا إلى من يعمل لأجل تلافيها[13].

وأضافت فرج أن الدول الوحيدة التي ثبت أنّها تحرّكت سريعًا وتأهّبت على نحو أفضل هي الدول التي عانت فيروس سارس مؤخرًا، لأنّه صار لديها فكرة عمّا يجب فعله لاحقًا، فتحرّكت بسرعة وعبّأت مواردها. والظاهر أنّ هذا ما تؤكّده على نحو متزايد التقارير المنشورة[14].

يُظهر مؤشّر "الأمن الصحّي العالمي" Global Health Security Index[15]، تناقضًا صارخًا بين تصنيفات المؤشر وما حصل في الواقع؛ فالبلدان التي عانت حصيلة للوفيات عالية جدًا هي ذاتها التي احتلّت أعلى المراتب في هذا المؤشّر. يتصل هذا السؤال بمدى فاعلية طريقة قياسنا للجاهزية والتأهّب. بينما جاءت على العكس من ذلك تقييمات "مؤشّر السلامة من كوفيد-19"، والذي طرحته "مجموعة المعرفة العميقة" Deep Knowledge Group[16] حيث بدت تقييماته أقرب إلى المنطق، إذْ وضع ألمانيا وكوريا الجنوبية في مرتبة متقدمة جدًا. ومن المهمّ أن نشير إلى عدم وجود ارتباط إحصائي بين نتائج المؤشّرَين.

وبينت فرج أنها باتت تشكك في جدوى المؤشّرات على قياس التأهّب لحالات الطوارئ، ليس بسبب تعقيدها فحسب، وأنها تحوي مئات الافتراضات المدرَجة في النماذج، وإنما كذلك لتجاهلها المطلق الطبيعة السياسية الجوهرية لصنع القرارات الحكومية. فالبادي أن التصدّي لجائحة مثل كوفيد-19 في أيّ دولة، يعتمد على طبيعة الجهة التي في السلطة وتوجهات الحزب الحاكم وحتى على المواسم الانتخابية، بمثل ما يعتمد على عوامل فنّية.

بالنسبة إلى العالم العربي، لم تختلف الحال عن بقية العالم. ويمكن الزعم أن البلدان العربية التي تتمتع بموارد جيدة ونظام صحي أفضل، ستكون أكثر جاهزية للتعامل مع تحديات مواجهة كوفيد-19. وتبرز هنا حالة دول مجلس التعاون؛ فالإمارات العربية المتّحدة والكويت وقطر وعُمان من بين الأربعين دولة الأُوَل بحسب مؤشّر السلامة من كوفيد-19، لكنها جميعًا لا تظهر على مؤشّر الأمن الصحّي العالمي، فضلًا عن أيّ دولة عربية أخرى. أما إذا اعتمدنا مؤشر عدد الوفيات لكلّ مليون شخص، فستظهر نتائج مناقضة. سنجد أن دول مجلس التعاون على رأس سائر

13 Chris Tyler & Peter Gluckman, "Coronavirus: Governments Knew a Pandemic Was a Threat – Here's Why They Weren't Better Prepared," *The Conversation*, 28/4/2020, accessed on 25/8/2020, at: https://bit.ly/32tBj5b

14 Emma Graham-Harrison, "Experience of Sars a Key Factor in Countries' Response to Coronavirus," *The Guardian*, 15/3/2020, accessed on 25/8/2020, at: https://bit.ly/2YD82nI

15 Global Health Security Index, accessed on 31/8/2020, at: https://www.ghsindex.org/

16 اتّحاد منظّمات ربحية وغير ربحية ينشط في مجال التكنولوجيا والتقانة والبحث العلمي والاستثمار وريادة الأعمال والإعلام وغيرها، ينظر:
https://bit.ly/3aVGLSo

الدول العربية؛ حيث الكويت في القمّة بحصيلة وفيات بلغت 93 لكلّ مليون شخص، ويليها العراق والمملكة العربية السعودية والبحرين. أما دول شمال أفريقيا فتحتل مراتب وسطى، في حين تقبع الدول المتأثّرة بالصراعات في أسفل القائمة. وترى فرج أنه يجدر الانتباه إلى أنه بالنسبة إلى هذه الدول الأخيرة فإن البيانات تظل محلّ شكّ والراجح أنّها لا تعكس الواقع. لكن يظهر أنّ حصيلة الوفيات لكلّ مليون في دول مثل المغرب (7 وفيات لكلّ مليون شخص) والأردن (1 في المليون) وتونس (4 في المليون) أدنى بكثير من تلك المسجَّلة في دول مجلس التعاون[17].

شددت فرج قائلة علينا ألّا نتعجل تقييم الاستجابات، منبهةً إلى أنّ إجراءات الإغلاق الصارمة المعتمدة في دول كالأردن وتونس ليست مستدامة على المدى البعيد، ولا نعرف ما ستتمخض عنه من نتائج عند انتهاء الجائحة. إلا أنه من الإنصاف القول إنّ النظم الصحّية في بلدان مجلس التعاون بدت أكثر استعدادًا لامتصاص الصدمات، وأسرع في اكتشاف المناطق الموبوءة وعزلها. وقد يعود الأمر إلى استخدام هذه البلدان تكنولوجيات متطوّرة.

وأكد أحمد شلباية، في تعليقه على مداخلة مروة فرج، أن السؤال الذي يلح علينا نحن العرب هو: لِمَ لم نكن متأهّبين في أوضاع معيّنة مقارنة بالآخرين؟ في بلدان كثيرة حول العالم يستجيب السياسيون لحقيقة أنّهم موضع مساءلة العامّة، وربّما تلوح عربيًا فرصة للدفع بهذا الأمر الآن. صحيح، أقرّت غالبية الدول العربية بأنّ الجائحة تهدد أمنها وأمن المنطقة بالعموم. لكن لم نشهد أيّ تنسيق فيما بينها. وبخلاف دور واضح لمنظّمة الصحّة العالمية، لم يكن مفاجئًا تلاشي أيّ دور لجامعة الدول العربية.

وأشار رمسيس أبو النجا إلى أن الحكومات كانت تعي أن الجائحة قادمة على الطريق، هذا رغم صحة أن هذا الخطر لم يكن ماثلًا في الوعي الجمعي. كانت قضية التأهب للمواجهة مطروحة بالتأكيد على جدول أعمال منظمات الصحة العامة في أوروبا. بل أجرت بلدان أوروبية اختبارات قبل سنوات لمعرفة ما إذا كان في إمكانها التعامل مع جائحة مثل جائحة فيروس كوفيد-19. والحقيقة أن بلدانها قد أخفقت في غالبها في هذا الاختبار. لذلك شكّل عدم التركيز على الاستعداد خيارًا بالفعل، وهي مسألة يجب وضعها في سياق تراجع دور الحكومات في الولايات المتحدة وأوروبا، وتنامي الاهتمام بالقطاع الخاص مقابل الاستثمار في المنافع العامة، وما يتصل بذلك من انخفاض الضرائب، وتقليص حجم بيروقراطية الدولة، وسخرية السياسيين من القطاع العام، على الأقل في الدول التي ينتخب فيها السياسيون ويخضعون للمساءلة. وأعرب أبو النجا عن اعتقاده أن ما قمنا به في العالم العربي هو مجرّد محاولة للحاق بالركب في حين لم نفعل الكثير في الواقع، لأن الآخرين لم يفعلوا الكثير. وتساءل: ألا نميل إلى تبني الفكرة القائلة بأن كل ما يأتي من واشنطن هو الأفضل وما علينا سوى اللحاق به؟

أشار مطرية إلى أدبيات اقتصاديات الصحة، وعلى وجه الخصوص ما نجده في تخصّص فرعي في هذا الحقل هو "اقتصاديات الوقاية". وقال إن الدرس الجديد الذي تعلمناه من جائحة كوفيد-19 هو أهمية وجود حكومات قوية وتوافر تمويل جيد للسياسات العامة وأذرع تنفيذها. ثمّة أمور لا مجال لتصور توفير تمويلها من خارج القطاع الحكومي.

17 هذه البيانات مستخلصة من موقع وورلدميتر Worldometer في 14 تموز/ يوليو 2020، شوهد في 2020/8/31، في: https://bit.ly/2EzSTfG. من أجل التحقق من دقة أعداد الوفيات المبلّغ عنها في هذه البلدان، يمكن للمقارنة بين معدل الوفيات في الوقت نفسه من السنوات الماضية تبيان إذا ما تخطى معدل الوفيات لهذا العام نظيره في السنوات السابقة، والذي يمكن في مثل هذه الحال أن يُعزى إلى تفشي فيروس كوفيد-19.

أما ميلود قدّار فقد نبه في تعليقه إلى ضرورة ألّا نتصور أن الحكومات في بلداننا العربية ستولي، كنتيجة مباشرة لجائحة كوفيد-19، الصحة العامة مزيدًا من الاهتمام وتبادر إلى الاستعداد لموجات وبائية قد تأتي في المستقبل. لا توجد مؤشرات تفيد بذلك. وأشار قدّار إلى ما يفيد العكس، حيث يمكن رصد ضغوط تمارسها قوى تحاول التأثير في هذا المنحى، بأن تحيل الرهان فحسب على قدرة التكنولوجيا على حل المشكلة. ويتكرر الجدل حول الحاجة فقط إلى مزيد من أجهزة التنفس الاصطناعي أو المزيد من المستشفيات أو تبني تقنيات أشد تعقيدًا، لكنهم لا يذكرون التأهب والاستعداد أو علم الأوبئة أو المسح أو استخدام البيانات لاتخاذ القرارات. هذه أمور مسكوت عنها. رغم ذلك، يضيف قدّار اعتقاده بأن الفترة القادمة ستكون بذاتها فرصة لنا كي نسعى بجدية لرفع الوعي وإقناع أغلبية الناس بضرورة التغيير، وأن التغيير الجذري سيكون في الطريقة التي ننظر بها إلى الصحة العامة ضمن النظام الصحي والمجتمع.

وتطرقت حنان عبد الرحيم إلى الطرح المتعلق بـ "الحكومة القوية"، مشككة في جدوى هذا المفهوم، إذ يقع الالتباس بين مفهوم الحكومة القوية والحكومة التدخّلية أو القمعية. ولسوء الحظ، فإن هذه هي الطريقة التي ينظر بها إلى الحكومة على أنها قوية. وتساءلت: ما الذي يمكن عمله من أجل تطوير المؤشرات لتناسب سياقاتٍ وظروفًا مختلفة، ولتستوعب الفوارق بين المجتمعات المختلفة؟ هل في مقدورنا استغلال هذه الفرصة للمطالبة بمراجعة بنية المؤشرات كي تأخذ في الاعتبار السياقات المحلية بشكل أفضل؟ تشدد عبد الرحيم على ضرورة التفاؤل، فتدابير الصحة العامة هي في الواقع ما أنقذ هذه المنطقة، ولا سيما أن أغلبية البلدان في المنطقة ظلت تفتقر قبل هذه الجائحة إلى قدرات طبية تؤهلها لمواجهة هذا الوباء، وتدابير الصحة العامة وحدها أسعفت بلدان المنطقة، حتى وإن لم تكن استجابتها مثالية. لقد كُشفت فجوات عديدة، من بينها قضايا مثل أنظمة الرصد الصحي ودور العلوم الاجتماعية والسلوكية في فهم السلوكيات الصحية والتأثير فيها. وأضافت أن الدرس الذي تعملّناه يجب ألّا يذهب طي النسيان؛ لكن السؤال المطروح هو: ما الطريقة أو الآلية الصحيحة لتوثيق هذه التجربة وللتأكد من عدم تهميش دور الصحة العامة مستقبلًا؟

اتفقت مروة فرج مع ما طرحه شلباية بشأن حدود تمكن الحكومات من قيادة جهود التصدّي، فالأمر موقوف كما ذكرت حنان عبد الرحيم على أن تنجح في إشراك جميع القطاعات الأخرى والمجتمع المدني وعموم المواطنين في هذه المهمة. وقدمت فرج طرحًا مفاده أن الحكومة تتأثر قراراتها بالدورات الانتخابية القصيرة[18]، وعادة ما تعمد الحكومات إلى التصدّي للقضايا الأكثر إلحاحًا، مفترضة أن حصولها مرجّح.

خصائص الاستجابة الفاعلة في المنطقة العربية: أي الدول كان أداؤها أفضل؟ ولماذا؟

قدّم محمد أبو زينة عرضًا لدراسة حول تقييم خصائص الاستجابة الفاعلة في المنطقة العربية لجائحة فيروس كوفيد-19 أعده بالتشارك مع الدكتورة سميرة عواودة. وأشار أبو زينة إلى حقيقة نقص الأدلة التجريبية بشأن ماهية خصائص الاستجابة الفاعلة لجائحة فيروس كوفيد-19 حيث لا يزال هناك نقص في المعطيات حول هذه الخصائص. من ثم، فإن تقييم قدرات النظم الصحية هو مجرد محاولة أولية بهدف استطلاع مدى قدرة أنظمة الصحة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، على مواجهة الجائحة الحالية. وقد اعتمدت الدراسة على مؤشرَيْن تم اقتراحهما

18 Tyler & Gluckman.

سابقًا لقياس مدى قدرة أنظمة الصحة على اقتفاء أثر الأمراض المعدية وسبل مواجهتها. المؤشر الأول هو مؤشر State Party Self-Assessment Annual Reporting; SPAR[19] الذي وضعته منظمة الصحة العالمية (2018) بهدف تقييم مدى التزام البلدان بلوائح الصحة العالمية. أما المؤشر الثاني فهو مؤشر قابلية الإصابة بالأمراض المعدية Infectious Disease Vulnerability Index; IDVI[20]، ويقيس مدى قدرة البلدان على احتواء الأمراض المعدية بناء على جملة من العوامل الديموغرافية والصحية والسياسية والاقتصادية التي قد تؤثر في انتشار الأمراض المعدية. تراوح هذه المؤشرات بين صفر ومئة، وتشير المئة إلى القدرة القصوى للنظام الصحي والقابلية الأدنى للإصابة بالأمراض المعدية.

في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ الأول من أيار/ مايو 2020 (زمن إجراء هذه الدراسة)، بلغ العدد الإجمالي للإصابة المؤكدة بفيروس كورونا 213045، بينما بلغ إجمالي عدد الوفيات 4907. على الرغم من أن أغلبية الإصابات المؤكدة (69 في المئة) والوفيات (84 في المئة) تتركز في تركيا وإيران، فإن معدلات الوفيات لا تزال منخفضة نسبيًا في هذين البلدين (2.6 في المئة و6.4 في المئة على التوالي) مقارنة بالدول الأخرى في المنطقة (مثل الجزائر 11.2 في المئة، ومصر 7.1 في المئة)[21].

وتشير البيانات المتوافرة في البلدان المتقدّمة إلى أن نسبة الوفاة بين الحالات المصابة بفيروس كوفيد-19 تعتمد إلى حد بعيد على البنية الديموغرافية للسكان، مع تركيز أكثر من 80 في المئة من الوفيات بين كبار السن. وعلى الرغم من أن البيانات المصنّفة بحسب العمر غير متوافرة حتى الآن في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن البيانات المعلنة تشير إلى اتجاهات مماثلة: إذ، باستثناء تركيا، يبدو أن الوفيات الناجمة عن الإصابة بفيروس كوفيد-19 هي أعلى في البلدان التي تتمتع بنسبة أعلى من المسنّين، ومع ذلك، قد تفسّر عوامل أخرى التباينات التي جرى رصدها في عدد حالات الإصابة بالفيروس والوفيات الناجمة عنها. وقد ترتبط هذه الاختلافات بقدرة النظم الصحية في حد ذاتها على التعامل مع الأمراض المعدية.

وتوضح نتائج الدراسة أن البلدان التي شهدت معدلًا أكبر للإصابة بفيروس كورونا تتمتع بأنظمة صحية ذات أداء أفضل، بالخصوص من حيث القدرة على الكشف والتشخيص والعلاج. في المقابل، فإن معدلات الوفيات المرتبطة بالفيروس كانت أكبر في البلدان التي لا تتمتع بأنظمة صحية كفؤة وفق مؤشر قابلية الإصابة بالأمراض المعدية. وعندما يجري التركيز على العوامل المرتبطة بأداء أنظمة الصحة على وجه التحديد، يظهر أن البلدان التي تملك نظمًا صحية متوسطة الأداء إلى ضعيفة قد شهدت معدلات وفيات أعلى (على سبيل المثال، الجزائر ومصر). الأمر الذي يشير إلى القابلية الشديدة للإصابة بالأمراض المعدية. وفي المقابل، تميل البلدان التي لديها نظم صحية أفضل (مثل قطر) إلى تسجيل عدد كبير من الإصابات، على نحو يدل على قدرةٍ عالية لهذه الأنظمة الصحية على الكشف والاختبار مقارنة بالبلدان الأخرى.

19 "Strengthening Health Security by Implementing the International Health Regulations (2005): SPAR (State Party self-assessment annual reporting tool), International Health Regulations (2005)," World Health Organization, 2018, accessed on 1/9/2020, at: https://bit.ly/3gNFNce

20 Melinda Moore et al., "Identifying Future Disease Hot Spots: IDVI Infectious Disease Vulnerability Index," RAND Corporation, 2016, accessed on 1/9/2020, at: https://bit.ly/3lyBG7o

21 بحسب بيانات وورلدميتر Worldometer المستخلَصة في أيار/ مايو 2020، شوهد في 2020/8/31، في: https://bit.ly/2EzSTfG

وأشار أبو زينة إلى ضرورة تعزيز قدرات أنظمة الصحة على إجراء الاختبارات واسعة النطاق لمواجهة الجائحة والحد من آثارها. وهذا يستلزم أيضًا تنفيذ حزمة من الاستجابات الطارئة التي يمكنها المساعدة في الحد من العوامل المرتبطة بانتشار جائحة كوفيد-19. بموازاة ذلك، يجب اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية الفئات الضعيفة والمهمشة والتخفيف من الآثار الاقتصادية السلبية للوباء عليها. وبالطبع، ثمة حاجة إلى إجراء المزيد من الأبحاث والاستفادة من أكبر قاعدة من البيانات لإتاحة فهمٍ أدق وأعمق لديناميات الجائحة الحالية، وعواملها المحدّدة وعواقبها على المستويين الإقليمي والدولي.

تساءل موسى علاية عن المخاطر الماثلة في البلدان التي تواجه نزاعات مثل اليمن وليبيا وسورية، مُعربًا عن اعتقاده بغياب البيانات الموثوقة، وفي السياق نفسه سأل رمسيس أبو النجا إن كان الباحثان قد استخدما معلومات عن الأشخاص النازحين بسبب النزاعات بوصفها مؤشرات على عدم الاستقرار السياسي. أما ميلود قدّار فطرح السؤال عن إمكانية تحديد الاستجابات الفاعلة، ومن ثم تصميمها، عندما نتعامل مع أمرٍ يعتريه الكثير من اللايقين، في حين تتطور خبرات التعامل من ناحية معرفة ما يجب فعله وما لا يجب.

وفي إجابته، بيّن أبو زينة أن الدراسة التجريبية لم تدرج بيانات تخص بيئات الصراع، إلا أن النظر إلى مجموعة مؤشرات القابلية للإصابة بالأمراض المعدية أمر مهم. ويظل هناك بعد سياسي لهذا المؤشر، يعتمد على الحوكمة وأبعاد أخرى تتعلق بالتشريعات. أما بالنسبة إلى الدول التي تعاني عدم الاستقرار السياسي فتظل المشكلة في صعوبة الحصول على بيانات بالإصابات المؤكدة.

تبعات جائحة كوفيد-19 على الأنظمة الصحية في المنطقة العربية

قدّم عوض مطرية طرحه بخصوص التبعات المتوقعة للجائحة على النظم الصحية في المنطقة العربية. وبدأ بتوكيد أن جميع الأنظمة قد تضرّرت، وأن ذلك أثّر سلبيًا في مساعي تحقيق التغطية الصحية الشاملة. وشدد كذلك على ضرورة إحداث تحول جذري في نماذج تفكيرنا في النظام الصحي. في الماضي، كنا نهدف إلى معدلات عالية من إشغال الأسرّة في المستشفيات، إلى الحد الذي تمكّنت فيه بعض الدول من الوصول إلى 90 و95 في المئة من معدلات الإشغال.

وأشار إلى أن الجائحة تجاوزت الحدود من دولة إلى أخرى، وبما يطرح على الحكومات أن تحسم تفكيرها، فهل نتحدث عن نظام صحي وطني أم نتحدث عن الصحة العامة العالمية Global Public Health؟ وطُرح التساؤل بشأن التوازن بين التدابير الوقائية والخدمات العلاجية، وبين الصحة والاقتصاد. فعلى سبيل المثال، ضمنت الأردن خطتها الاستراتيجية الصحية الوطنية هدف مساهمة النظام الصحي في النمو الاقتصادي، عبر استغلال التوظيف في القطاع الصحي. وأكد مطرية أهمية أن نتجاوز الاهتمام بالكفاءة والفاعلية وأن نوجه عنايتنا إلى معايير الإتاحة والإنصاف، وضمان الخدمة للجميع. وأشار إلى أمله في أن ينتقل النقاش في المستقبل من نقاش على المستوى الوطني ليكون نقاشًا بمستوى التضامن العالمي.

ونبّه مطرية إلى ضرورة التعامل مع أسئلة من قبيل: كيف ننتقل من هذه الذروة إلى العيش المحتمل مع فيروس كورونا؟ وكيف نضع تصوّرًا لمفهوم النظام الصحي؟ مضيفًا أنه من المهم أن نتوصل لكيفية إنشاء أنظمة صحية مرنة Resilient؛ والمرونة هنا مهمة. فبعد وباء إيبولا تناولت أفكارٌ عديدة معنى النظام الصحي المرن. فهو نظام قادر على

التنبؤ أولًا بحالةٍ طارئة واكتشافها لمواجهتها وتجاوزها والتعلم منها. ويسهم النظام الصحي المرن في تحقيق الهدف العام للصحة العالمية، ويعزّز الأمن الصحي لأنظمتنا الصحية بالطريقة التي كنا نفكر فيها. ربما لا يمكن القيام بذلك إلا من خلال استحضار وظائف الصحة العامة الأساسية.

وتساءل ميلود قدّار عن استراتيجية منظمة الصحة العالمية في العالم العربي، وإن كانت المنظمة تعمل على إيجاد لقاح لمرض كوفيد-19، وهل في الإمكان التوصل إلى هذا اللقاح في الأشهر الستة المقبلة أو في عام 2021، وعن الاستراتيجيات التي ستعتمدها المنظمة. اللقاح هو بالفعل مثال جيد لما يعرف بالصالح العام العالمي، ونفعه لا يقتصر على دولة أو مجموعة دول بعينها، إنما يعود نفعه على جميع البلدان. وتساءل عن الاستراتيجية التي تساعد على تجاوز عوائق كبرى، كالملكية الفكرية، بالنظر إلى أنه هناك احتكارات لبعض الشركات المصنّعة، مشيرًا إلى أنه تجري مناقشات حامية في هذا الخصوص. ثمة شركات، كما هو معلوم، تصنّع مجموعة لوازم النجاة الجماعية Group Survival Kit; GSK، بينما البعض الآخر يصنّع منتجات أخرى وفقًا لأولويات الأسواق. ما الحوافز لذلك؟ ومن الذي يموّل ماذا؟ ثمة ضرورة لبلورة مفهوم الصالح العام العالمي هذا، عبر التأكد من إتاحة اللقاح للجميع بتكلفة ميسورة. ويجدر السؤال عن موقع الدول العربية ضمن هذا النقاش.

في الإطار نفسه، توقف أحمد شلباية أمام السؤال بشأن ما إذا كنا نراهن كثيرًا على خططنا بشأن اللقاح بصفته حلًّا سحريًا سيعالج هذه المشكلة، بخاصة في ظل الوضع الذي نعيشه اليوم. يبدو أن العالم بات يعاني أثر القيود والتحديات الاقتصادية، ولهذا تأثيره السلبي في قدرة الحكومات على معالجة خططها، ما يستدعي النقاش القديم حول أي المناهج نتبع، المناهج الرأسية التي تركز على أمراض أو أحوال صحية بعينها، أم المناهج الأفقية التي تتعامل مع النظام الصحي عمومًا. وطالما الأمراض المعدية تتصدّر الأولويات، هل يجب أن نركز على المقاربات العمودية لمعالجة الأمراض المعدية، والتي قد يكون من أثرها التأثير السلبي على المستوى الأفقي، أي على مستوى النظام الصحي عمومًا؟ وتطرق شلباية إلى أهمية التفكير في تبنّى مصطلح وسيط، يمكن تسميته بالمقاربة القطرية Diagonal Approach، بجمع المقاربتين العمودية والأفقية.

وذكر مطرية، في رده على قدار، أن جهودًا تُبذل في داخل منظمة الصحة العالمية لوضع استراتيجية بشأن إتاحة الأدوية واللقاحات وتوزيعها على المستوى الدولي والإقليمي. كما أطلقت مبادرة في آذار/ مارس 2020 لتدشين مرفق عالمي تموّله عدة جهات مانحة. مهمة هذا المرفق هي التكفل بشراء اللقاح وتوزيعه في المستقبل. بالطبع لا يتصور أن يكون قادرًا على تمويل شراء اللقاحات لجميع البلدان. من ثم فقد حددت له أولوية تمويل اللقاح للبلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا. يغطي المكتب الإقليمي لشرق المتوسط التابع لمنظمة الصحة العالمية، 22 دولة، في المنطقة من المغرب إلى باكستان، نصف هذه البلدان سيُعطى منحة للحصول على اللقاح، بينما سيكون على النصف الآخر أن يمول ذاتيًا احتياجاته منه. يبرز كذلك اقتراح بأن تحصل البلدان الأحد عشر على اللقاح من خلال شركة كوفيك COVEX لأجل ضمان وفورات الحجم الكبير Economies of scale في عملية الحصول على اللقاح. وستكون الأسعار عند المستويات الدنيا. وقد أبدت عشرة بلدان الرغبة في طلب اللقاح عبر هذه القناة.

أضاف مطرية بخصوص توزيع اللقاح، أنه يُتوقع أن يخصص 10 في المئة من الكمية المطلوبة للعاملين الصحيين، من ثم يتم التوفير للفئات الأخرى الأكثر عرضة للإصابة بكوفيد-19، وعلى رأسها بالطبع المسنّون. إتاحة اللقاح يخطط أن تغطي كأولوية قرابة 30 في المئة من السكان. وستستمر عملية التغطية على مراحل بعد ذلك. وتنصب جهود

المنظمة على إيجاد صيغة للتوزيع تضمن تلبية احتياجات الدول المختلفة. إن توزيع اللقاح تحدٍ كبير، يتطلب أن تسدد البلدان دفعات مسبقة، لتحصل عليه عند توافره. دول قليلة معتادة على مثل هذا الأمر، في حين تبدي الغالبية بعض المقاومة. لذلك تعنى المنظمة بالتفاوض مع الأطراف المختلفة، شركاتٍ ودولًا، لإنجاح هذا النموذج. وبيّن مطرية، أيضًا، مسألة سلاسل الإمداد التي تخص إنتاج اللقاح وتوزيعه، وأنها مسألة لا بد من الاستثمار فيها. لكن ذلك لم يحصل. فلدينا دولتان فقط في المنطقة قادرتان على إنتاج اللقاحات، وهما إيران ومصر، وليس لأي منهما قدرات مستقلة على إنتاج لقاح، إذ يقوم البلَدان بإعادة تعبئة ما يرد من معامل الإنتاج الموجودة خارج المنطقة، ليعاد توزيعها داخليًا. وأضاف مطرية أن العرب قد تأخروا كثيرًا في الاستثمار في هذا الجانب. وينبغي الإسراع بملكية مؤسسات قادرة على الإنتاج المستقل للقاحات، وإرساء آلية على المستوى الإقليمي لشراء اللقاحات.

ملاحظات ختامية

في نهاية الورشة، قدّم المتدخلون ملاحظاتهم الختامية حول مسألة الاستجابة لكوفيد-19 في المنطقة العربية، وطرحوا ما يعتبرونه تساؤلات بحثية جديرة بالتناول مستقبلًا. في البداية، طرح أبو النجا ثلاث نقاط، أولها يخص حالة تونس، معلقًا على ما ذكرته مروة فرج في مداخلتها. ونبه إلى أن نجاح المواجهة في تونس يمكن نسبه إلى بعض العوامل التاريخية. فتونس في المرحلة التي أعقبت الاستقلال استمرت في تطوير المؤسسات المدنية، حيث نجدها اليوم في المرتبة 91 في "مؤشر التنمية البشرية" Human Development Index[22]. وبخصوص ما طرح عن كون الصحة منفعة عامة عالمية، قال أبو النجا إنها مسألة تستحق منا التفكير، وعلينا أن نفحصها من وجهة نظر التمويل العالمي. وأخيرًا عبّر عن خشيته من أن نغفل الدول العربية الأشد فقرًا في نقاشاتنا وبحوثنا. ونبّه إلى ضرورة أن نفرد جهودًا بحثية خاصة للسودان واليمن وموريتانيا وجيبوتي وجزر القمر.

عززت سميرة عواودة ضرورة إمعان النظر في الجوانب المتعلقة بالسياقات الثقافية والاقتصادية والصحية في العالم العربي. وأكدت أن على الحكومات تفهّم ما نعنيه بالاستعداد لحالات الطوارئ الصحية، والذي لا يعني قصر تفكيرنا على النظام الصحي؛ بل إن التأهّب يتضمن أيضًا استعداد الاقتصادات لمكافحة الجائحة. ومن المهم البحث في الاقتصاد، ومسألة تعافيه.

وأعاد ميلود قدّار التشديد على قضية إدارة النظام الصحي في بلداننا، وهل سينظر إليها بصفتها نفقة بلا عائد، أم سيتم تناولها كاستثمار يتسم بالجدوى؟ وفي هذا تحول كبير لمنظورنا كما قال، مضيفًا أنه لا يرجع مردود الاستثمار في القطاع الصحي على الوضع الصحي فقط، لكنه يفيد، أيضًا، الاقتصاد والمجتمع بأكمله. هل سنرى تحولًا نحو الوقاية والمزيد من الصحة العامة؟ وهل سينال علماء الأوبئة في بلادنا تقديرًا أفضل بعد أن باتوا في الواجهة بمحض الصدفة؟ تساءل قدار، وهو يختتم منبهًا إلى عدم تجاهل سؤال القطاع الخاص بشأن كيفية التعبئة وكيفية وضع نوع جديد من التدابير.

22 تقع دول أفريقيا على مؤشر التنمية البشرية بين المرتبة 81 و171. ينظر:
"Table 2: Human Development Index trends, 1990–2018," United Nations Development Programme, 2019, accessed on 26/8/2020, at: https://bit.ly/2CZMWIs

أما حنان عبد الرحيم فقد وضعت قضية الفحص والاختبارات موضع تساؤلات. فالشاهد أن ثمة تحولًا من إجراء "اختبار المستضد" Antigen Test إلى "اختبار الأجسام المضادة" Antibody Tests، وهو اختبار قد يكون له دور مهم جدًا في المستقبل. وعلينا فهم الدور الذي قد تضطلع به تلك الاختبارات للمضي قُدُمًا في الاستجابة والتخفيف من تدابير الإغلاق وغيرها. وأكدت ضرورة أن تسعى البلدان إلى التوثيق أولًا قبل المباشرة في تحليل استراتيجية الاختبار، إن كان هناك استراتيجية كهذه. وعرجت عبد الرحيم على الجدل حول تعارض الصحة مع المصلحة الاقتصادية، مؤكدة أنه جدل زائف، مشيرة إلى أن حالة السويد أظهرت هذا الأمر بجلاء. وفي بعض البلدان رأينا التدابير تطبق وفق تصور يتوهم الاختيار بين أن تكسب صحتك أو تصون جيبك. وجاءت التجربة السويدية لتظهر أنهما ليسا أمرين متمايزين فضلًا عن أن يكونا متعارضَين. فهناك لم تتأثر معدلات الوفيات وحدها وإنما لم يحقق الاقتصاد أي مكاسب فعلية حين تقرر تجنب الإغلاق. وانتهت إلى القول إنه في مثل هذا الاقتصاد المندمج كليًا في النظام الرأسمالي العالمي، حتى إن كنتَ على استعداد لتخفيف القيود أو رفعها فلن تستطيع، فأنت لست معزولًا عن بقية النظام الاقتصادي العالمي الذي تتعامل معه.

وأعاد عوض مطرية طرح مسألة صعوبة تفسير انخفاض ضغوط الجائحة في المنطقة العربية، مقارنة بما نراه من اتجاهات انتشار كوفيد-19 في العالم؛ كانت هناك قرارات شجاعة اتخذتها الحكومات لفرض التباعد الاجتماعي، لعل أشدها صعوبة منع المناسبات الدينية الضخمة، كالحج في مكة وزيارة العتبات المقدسة في العراق. أعاد مطرية أيضًا التذكير بقضية اللاجئين؛ صحيح لم تحدث طفرة في الإصابات داخل مخيمات اللاجئين ومناطق النزوح، لكن يظل الأمر مدعاة للقلق. إن الفئات الأكثر هشاشة تستحق الانتباه. علينا أن ننتبه لما يحدث في اليمن وسورية. وربما يضاف إلى القلق ما نراه في حالة مصر، حيث ارتفعت بشكل كبير الإصابات داخل المستشفيات نفسها، وبين العاملين الصحيين. واختتم مطرية بالإشارة إلى قلقه من تسييس الجائحة؛ فعلى سبيل المثال نجد الأوضاع السياسية وقد باتت تعوق تدفق البيانات؛ ففي سورية، لا يتم الإبلاغ عن الإصابات عبر الحكومة مباشرة، إنما تأتي الأرقام من شمال شرق سورية وشمال غربها من خلال جهات دون الدولة. أما في فلسطين، فلا تصل أرقام من القدس بسبب قيود الاحتلال الإسرائيلي، الذي لا يبلّغنا بعدد الإصابات. والبديل هو الحصول عليها من مكتب الاتحاد الأوروبي.

في ملاحظاته الختامية، أعرب أحمد شلباية عن أمله في أن يسهم التعلم من دروس الماضي في تعزيز الاستثمار في الأنظمة الصحية وتحسينها، منبهًا إلى مسألة الإنصاف والعدالة الاجتماعية، وإلى الحاجة إلى إتاحة المجال للابتكار والتكيّف وتصميم الاستجابات وفق السياقات. وأكد أن الجميع يكاد يتفق على أن الصحة استثمار وليست مجرد نفقة بلا عائد، وأعاد التأكيد على مسألة استراتيجيات التواصل وأهميتها؛ لا بد من تكييف أساليب التواصل لتناسب الفئات المختلفة؛ فالناس يتمتعون بمستويات تعليمية متفاوتة ويواجهون تحديات معيشية متباينة ومتنوعة. واختتم شلباية بالإشارة إلى توزيع المسؤولية عن تنفيذ خطط الاستجابة للجائحة، فهي لا تقع على كاهل الحكومات وحدها، ولكن لا بد من أن تشمل تعبئة قوى المجتمع، وتعزيز الموارد البشرية القادرة على التعامل مع هذه التحديات. كذلك يجدر النظر في تطوير الموارد المالية والتجهيزات، فضلًا عن تطوير نظم الإدارة والبروتوكولات التي يجب تطبيقها.

إبراهيم المرشيد | Brahim Elmorchid *
إبراهيم منصوري | Brahim Mansouri **

التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في المغرب

Economic and Social Implications of the Covid-19 Pandemic in Morocco

تتناول هذه الورقة أوجه العلاقة بين الأزمة الصحية المترتبة على تفشي وباء فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) والوضعية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المغرب، مع التركيز على تحليل آثار الجائحة واقتراح سيناريوهات لتعافي الاقتصاد. وُضع صنّاع القرار في المغرب أمام امتحان صعب، وهو تسطيح منحنيين استثنائيين: منحنى الإصابات بالفيروس المتحور، ومنحنى الانكماش الاقتصادي. فعلى مستوى منحنى عدد إصابات كورونا، توضح البيانات الإحصائية المتوافرة أنه قد اقترب من التسطح عند نهاية أيار/ مايو 2020، قبل أن تضعف درجة تسطحه مع بداية النصف الثاني من حزيران/ يونيو، خاصة مع بزوغ بؤر وبائية ذات طبيعة عائلية ومهنية. أما على مستوى منحنى الانكماش الاقتصادي، فتبدو حزمة التدابير التي اعتُمدت فعالةً إلى حد ما في التخفيف من آثار الجائحة على صعيدي الطلب والعرض؛ ما مكّن من الحد من انزلاق الناتج المحلي الإجمالي إلى مستويات قياسية. ورغم المجهودات المبذولة، فإن آفاق تعافي الاقتصاد المغربي ما زالت تتسم بنوع من الضبابية. ولذلك، فإن توقعاتنا اعتمدت أساسًا على صياغة مجموعة من السيناريوهات على الآماد القصيرة والمتوسطة والطويلة، لنصل إلى نتيجة مفادها أن الاقتصاد المغربي قد يتعافى في أفق سنة 2023، بل قد يتحسن أداؤه، ولكن بشرط التغلب على أربعة تحديات رئيسة، هي: إصلاح المنظومة الصحية، وتعزيز الأمن الاجتماعي بمعناه الأوسع، وتحفيز الاقتصاد وتسريع انتقاله إلى مستقبل أكثر استدامة، وتحسين جودة المؤسسات.

كلمات مفتاحية: جائحة كوفيد-19، المنظومة الصحية، الحجر الصحي، الانكماش الاقتصادي، تعافي الاقتصاد، المغرب.

This research paper examines aspects of the relationship between the health crisis caused by the Covid-19 outbreak and the economic, social and political situation in Morocco, with a special focus on the analysis of the pandemic's impact, and some proposed scenarios for economic recovery. Moroccan policymakers today face a thorny dilemma regarding the flattening of two different curves: the Covid-19 pandemic and the economic recession. Concerning the pandemic curve, statistical data have revealed that by the end of May 2020 it was almost fully flat, but that in the second half of June 2020 this trajectory slowed, especially with the emergence of familial and corporate hotspots. As far as the economic recession is concerned, the package of initiated public measures seems to be proving effective in alleviating the pandemic's impact on supply as well as demand, thereby avoiding a fall in GDP toward a record meltdown. Despite these efforts, prospects for the recovery of the Moroccan economy are still unclear. Our forecasts thus draw on a variety of scenarios, formulated in the short, medium and long term, finally concluding that the national economy will recover in the course of 2023. Our forecasts reveal that the domestic economy may even perform better, on the condition that it overcomes four major challenges: i) reforming the health system; ii) enhancing social security in its broadest sense; iii) stimulating the economy and accelerating its transition to more sustainability; iv) and improving the quality of institutions.

Keywords: Covid-19 Pandemic, Health System, Health Containment, Economic Recession, Economic Recovery, Morocco.

* أستاذ باحث، شعبة العلوم الاقتصادية، جامعة القاضي عياض بمراكش.
Professor, Department of Economics, Cadi Ayyad University. Marrakesh.
** أستاذ باحث، شعبة العلوم الاقتصادية، جامعة القاضي عياض بمراكش.
Professor, Department of Economics, Cadi Ayyad University. Marrakesh.

مقدمة

عرف الاقتصاد المغربي خلال الأشهر التي سبقت انتشار فيروس كورونا المستجد تنوعًا مهمًّا في النسيج الإنتاجي، وتحكمًا في التضخم، وتدبيرًا مَرِنًا لآليات تحديد سعر الصرف؛ ما عزز قدرته النسبية على مقاومة الصدمات الخارجية. غير أن هذه المزايا ذات الطابع الماكرو-اقتصادي قابلتها اختلالات وضعت المغرب في موقف صعب بشأن تدبير جائحة كورونا، وهي تتمثل أساسًا في ضعف المنظومة الصحية، وهشاشة الوضعية الاقتصادية والاجتماعية لغالبية السكان، في سياق يتسم باتساع الفوارق الاجتماعية، وضعف النمو الاقتصادي الشامل. وقد أمكن الوقوف على هذه الوضعية من خلال **تقرير التنمية البشرية لعام 2019**، حيث يوجد المغرب ضمن قائمة الدول المصنفة ذات "تنمية بشرية متوسطة"، باحتلاله المرتبة 123 عالميًا من أصل 189 دولة[1].

بالتزامن مع الجائحة، شهد الفصل الأول من سنة 2020 موجة جفاف شديدة، ساهمت نوعًا ما في الحد من هامش مناورة صنّاع القرار أمام خطر اتساع رقعة تفشي فيروس كورونا المتحور. ولذلك، فلا غرو أن سنة 2020 قد أطلت على المغرب بصدمة مزدوجة ما دامت الحكومة لا تستطيع التحكم في دورة الجفاف، أو في اندلاع شرارة فيروس جديد ما فتئ يزيد من درجة عدم اليقين ويبعثر أوراق السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

والواضح أن الحكومة المغربية وضعت إكراهات الوباء الجديد في الحسبان، قبل تسجيل أول إصابة مؤكدة في 2 آذار/ مارس 2020، خاصة أن تطور الأمور في إيطاليا وإسبانيا مثّل مصدر قلقٍ بالنسبة إلى الجميع. وقد اكتفت الحكومة خلال المرحلة الأولى من مواجهة الوباء (مرحلة الاحتواء الطوعي) التي استغرقت 18 يومًا، وفي إطار تدابير احترازية، بمراقبة الوضعية وتعزيز إجراءات المراقبة في المطارات والتواصل المستمر مع المغاربة لطمأنتهم وتذكيرهم بضرورة احترام بعض القواعد الصحية في الحياة اليومية؛ من قبيل التباعد الجسدي، وغسل اليدين باستمرار. وفي 10 آذار/ مارس، قرّر المغرب، تدريجيًا، وفي وقت وجيز (10-15 آذار/ مارس 2020)، تعليق الرحلات الجوية الدولية بدءًا بإيطاليا وانتهاءً بأفريقيا؛ ليتم بعد ذلك إغلاق المدارس (13 آذار/ مارس)، وحظر التجمعات العامة (14 آذار/ مارس) وإغلاق المساجد (16 آذار/ مارس)[2].

وفي 19 آذار/ مارس 2020، وبعد أن وصل عدد الإصابات المؤكدة إلى 63 حالة وأصبح الفيروس ينتقل محليًا، قرر المغرب المرور إلى المرحلة الثانية من تدبير الجائحة، من خلال إعلان حالة الطوارئ وفرض العزل المنزلي وتقييد الحركة في البلاد، وهي تدابير لا محيد عنها لإبقاء الوباء تحت السيطرة في سياق يتسم بعدم اليقين ومحدودية المنظومة الصحية المغربية في استيعاب أعداد كبيرة من الإصابات.

وعشية قرار الرفع التدريجي للحجر الصحي في 11 حزيران/ يونيو 2020، بلغ إجمالي عدد الإصابات 8508 حالات[3]، وقد استطاع المغرب الاقتراب من تسطيح منحنى الإصابات بالفيروس عند نهاية أيار/ مايو 2020، وهو ما يوافق

1 الأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية لعام 2019: ما وراء الدخل والمتوسط والحاضر: أوجه عدم المساواة في القرن الحادي والعشرين** (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2019)، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/3hWP8zg

2 المملكة المغربية، وزارة الداخلية، "الموقع الخاص بالبلاغات المتعلقة بفيروس كورونا وبعملية الدعم المؤقت للأسر العاملة في القطاع غير المهيكل المتضررة من فيروس كورونا"، شوهد في 2020/6/15، في: https://bit.ly/3fkXyyF

3 المملكة المغربية، وزارة الصحة، "البوابة الرسمية لفيروس كورونا بالمغرب"، شوهد في 2020/6/17، في: https://bit.ly/3fBBakQ

ما توقَّعه إبراهيم منصوري في دراسة بحثية سابقة[4]. وتعتبر هذه النتيجة من الأهداف الرئيسة للحجر الصحي، ومجرد الوصول إليها في زمن معقول هو انتصار في حد ذاته، مع العلم أن دولتين عربيتين فقط، هما الأردن وتونس، تمكنتا من تسجيل نتائج أحسن في وقت أقصر. إلا أن التسرع في إعادة فتح الاقتصاد أدى إلى دخول المغرب في مرحلة جديدة ابتداءً من منتصف حزيران/ يونيو، تميزت بظهور سلوكيات مُخِلّة بقواعد السلامة الصحية المفروضة والإجراءات الوقائية، سواء من جانب الأفراد (عدم احترام التباعد الجسدي، وتجاهل ارتداء الكمامات الواقية، وارتداء كمامات مستعملة عدّة مرات، ونسيان تعقيم اليدين باستمرار)، أو بعض الشركات (عدم احترام بروتوكول تدبير خطر العدوى كما حددته الوزارة الوصية)[5]. وتزامنًا مع هذا التطور، كثفت السلطات المختصة اختبارات الكشف عن فيروس كورونا في الوسط المهني، وخاصة الوحدات الصناعية والمتاجر الكبرى. وكانت النتيجة الطبيعية لذلك أن ارتفع بشدة عدد الحالات الحاملة للفيروس، وهي مرتبطة في معظم الأحيان ببؤر وبائية ظهرت في بعض الوحدات الصناعية الكبرى، وفي بعض الأحياء الشعبية التي تعرف كثافة سكانية عالية. وأمام هذا المعطى الجديد، قررت السلطات الحكومية إعادة إغلاق ثماني مدن كبرى، بما فيها طنجة ومراكش والدار البيضاء، مع ما يحمله ذلك من إكراهات مادية ونفسية وعائلية. ويعكس هذا العزل فشل الحكومة والأفراد والمؤسسات المهنية في التعامل العقلاني مع الرفع التدريجي للحجر الصحي. وإلى حدود 31 تموز/ يوليو 2020، بلغ عدد الإصابات 24322، أي بمعدل 161 إصابة يوميًا منذ بداية الجائحة، ومع ذلك سجّل المغرب أحد أدنى معدلات الإماتة في العالم (1.45 في المئة) ونسبة تعافٍ ناهزت 73 في المئة[6].

ولم يكن من الممكن التحكم في مسار الوباء خلال فترة الحجر الصحي لولا حزمة الإجراءات التي اتخذها صنّاع القرار، والتي ارتكزت على ستة محاور رئيسة: الصرامة في فرض الحجر الصحي، وتعبئة آلاف موظفي وزارة الداخلية لتتبع الوضع الوبائي عن قرب، والاستثمار الاستثنائي والاستعجالي في المعدات الطبية[7]، وتضافر جهود أطقُم الطب المدني والعسكري، وإجبارية ارتداء الكمامة خارج مقرات السكنى، ووضع بروتوكول علاجي "مناسب"، بما في ذلك استعمال مادة "الهيدروكسي كلوروكين" المنتجَة محليًّا، مع سدّ الخصاص عبر الاستيراد.

ووعيًا منهم بالتأثيرات السلبية للوباء في الاقتصاد المغربي، تبنّى صنّاع القرار مجموعة من القرارات كرّست حضور الدولة القوي في مواجهة الأزمة. ففي أسابيع قليلة، تسارعت التدابير التي من شأنها التخفيف من الصدمة، حيث تم إنشاء "لجنة اليقظة الاقتصادية" لمواجهة انعكاسات وباء كورونا على الاقتصاد (11 آذار/ مارس 2020)[8]، كما تم إحداث صندوق خاص بتدبير ومواجهة الجائحة وصل مجموع اعتماداته المالية إلى أكثر من 3 مليارات دولار

4 إبراهيم منصوري، "محاولة لتقدير دالّة عدد الإصابات بفيروس كورونا في المغرب: في اتجاه بلوغ الذروة أواخر مايو/ أيار وتصفير عدد الْمُكَوْفَدِين عند متم يونيو 2020"، (نيسان/ أبريل 2020)، شوهد في 2020/6/13، في: https://bit.ly/3i3VjS8

5 المملكة المغربية، وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي، وزارة الشغل والإدماج المهني، "بروتوكول تدبير خطر العدوى بوباء كوفيد 19 في أماكن العمل"، شوهد في 2020/7/12، في: https://bit.ly/2EMWG9B

6 المملكة المغربية، وزارة الصحة العمومية، "البوابة الرسمية لفيروس كورونا بالمغرب".

7 تبعًا لبلاغ وزارة الاقتصاد والمالية المغربية في 19 آذار/ مارس 2020، تم تخصيص مليارَي درهم (نحو 210 ملايين دولار) لتأهيل المنظومة الصحية بما في ذلك اقتناء 1000 سرير للإنعاش، و550 جهازًا للتنفس، و100 ألف عدة لأخذ العينات، و100 ألف عدة للكشف.

8 المملكة المغربية، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، "بلاغ صحفي: إنشاء لجنة اليقظة الاقتصادية لتتبع انعكاسات وباء كورونا وتحديد الإجراءات المواكبة" (آذار/ مارس 2020)، شوهد في 2020/6/15، في: https://bit.ly/2XltDR2

أميركي[9]، وتمت الموافقة على تجاوز سقف التمويلات الخارجية المنصوص عليه في قانون المالية لسنة 2020. وعلاوة على ما سبق، قررت الحكومة تعويض أُجراء القطاع الخاص عن فقدان الشغل وتقديم دعم مؤقت للأسر العاملة في القطاع غير المهيكل[10].

وعلى صعيد السياسة النقدية والمالية، سارع البنك المركزي (بنك المغرب) إلى اعتماد حزمة من التدابير الجديدة لدعم الاقتصاد القومي والنظام البنكي، أهمها تخفيض معدل الفائدة المرجعي على مرحلتين (من 2.25 إلى 2 في المئة، ثم إلى 1.5 في المئة)، وضخّ سيولة أكبر في السوق النقدية[11]. ولتحديد الأولويات وتوجيه الإنفاق العام، قامت الحكومة بإعداد قانون مالية تعديلي يكون بمنزلة خريطة طريق على المدى القصير[12].

لمزيد الإحاطة بهذا الموضوع، ارتأينا تنظيم هذه الدراسة في ثلاثة محاور. يتناول الأول التداعيات الاقتصادية لتفشي فيروس كورونا المستجد في المغرب، ويتطرق الثاني إلى التداعيات الاجتماعية والسياسية لتفشي الفيروس، ويستعرض الثالث توقعاتنا وتوصياتنا بالنسبة إلى السياسات العامة التي ينبغي اتخاذها على المديين القصير والطويل. وتناقش الخاتمة أبعاد النتائج المنبثقة من الدراسة، وتقدم مقترحات متعلقة بصياغة استراتيجيات مناسِبة لتمكين المغرب من الخروج بأقل الخسائر من الأزمة الصحية - الاقتصادية المزدوجة.

أولًا: التداعيات الاقتصادية لجائحة كورونا في المغرب

خلّفت جائحة كورونا صدمة مزدوجة على الاقتصاد المغربي؛ إذ شملت العرض (التوقف التام أو الجزئي للنشاطات الإنتاجية والاستثمارية)، والطلب (انخفاض نفقات الأسر الموجهة نحو الاستهلاك النهائي والطلب الخارجي من لدن أهم شركاء المملكة التجاريين). وقد زاد من حدة هذه الصدمة تبعات الاندماج الكبير للاقتصاد المغربي في الاقتصاد العالمي الذي دخل في مرحلة كساد يصعب التنبؤ بمساره. وكما يوضح الشكل (1)، تسارع انفتاح الاقتصاد المغربي على العالم واندماجه في قنوات التبادل الدولية؛ ما جعله أكثر عرضة للمخاطر المرتبطة بتقلبات الأسواق.

وكان من نتائج تلك الصدمة المزدوجة أن بدأ الاقتصاد المغربي في الانكماش على نحو ملحوظ. وقد أجمعت مختلف التوقعات على أن الحجر الصحي قد يكلف الاقتصاد المغربي ما بين 4 و7 نقاط من نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بالنسبة إلى سنة 2020؛ فبحسب البنك الدولي، سيكون التراجع في حدود 4 في المئة[13]، وهو المنحى نفسه تقريبًا الذي ذهب إليه إبراهيم منصوري في دراسة أنجزها حول أداء الاقتصاد المغربي في ظل تبعات الجائحة، قبل شهرين

9 المملكة المغربية، "مرسوم رقم 2.20.269 صادر في 21 من رجب 1441 (16 مارس 2020) بإحداث حساب مرصد لأمور خصوصية يحمل اسم 'الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا' 'كوفيد-19'"، **الجريدة الرسمية**، العدد 6865 مكرر، 2020/3/17، شوهد في 2020/6/9، في: https://bit.ly/33jYbq0

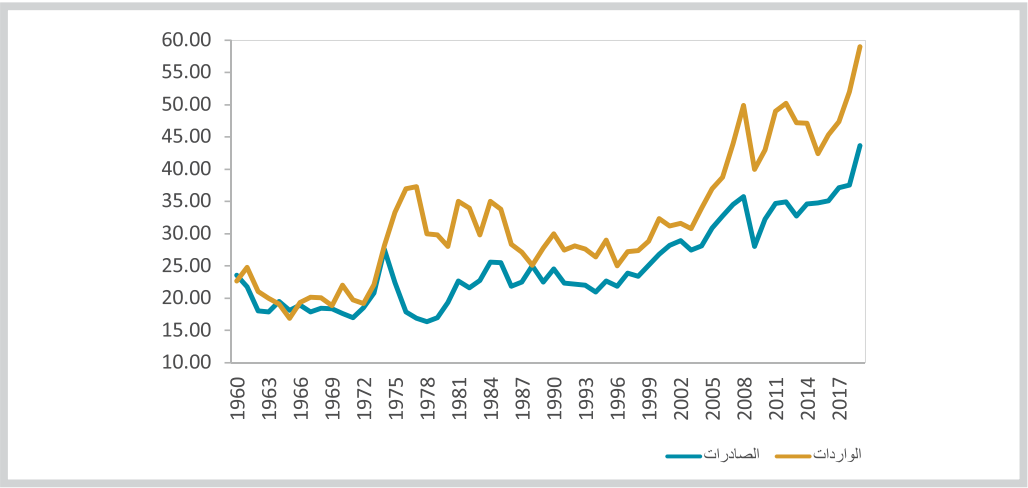
10 بلغت التعويضات المخصصة لأجراء القطاع الخاص المتوقفين عن العمل نحو 210 دولارات شهريًا، في حين راوحت التعويضات المخصصة لأرباب الأسر العاملين في القطاع غير المهيكل ما بين 84 و125 دولارًا شهريًا، ينظر: "كرونولوجيا القرارات التي اتخذتها الحكومة لفائدة المأجورين وغير المأجورين خلال الأزمة الصحية"، البوابة الوطنية للمغرب، 2020/5/22، شوهد في 2020/7/19، في: https://bit.ly/3fGOlAZ

11 Bank Al-Maghrib, "Communiqués," accessed on 14/7/2020, at: https://bit.ly/2DrOxY1

12 المملكة المغربية، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، "مشروع قانون المالية المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020"، شوهد في 2020/7/7، في: https://bit.ly/3foGS9H

13 World Bank Group, *Morocco Economic Monitor* (Washington, DC: World Band Group, 2020), p. ix, accessed on 15/7/2020, at: https://bit.ly/2PxEzGZ

الشكل (1)
تطور نسبتي صادرات وواردات السلع والخدمات في المغرب خلال الفترة 1960-2019
(نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: من إعداد الباحثين، استنادًا إلى بيانات البنك الدولي، ينظر:

World Bank, "Exports of goods and services (% of GDP) - Morocco," accessed on 20/6/2020, at: https://bit.ly/3kKboPd; World Bank, "Imports of goods and services (% of GDP) - Morocco," accessed on 20/6/2020, at: https://bit.ly/3gY49kv

من صدور توقعات البنك الدولي الذي توقّع سابقًا نموًا موجبًا يفوق 2 في المئة[14]. أما وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، محمد بنشعبون، فأشار إلى أن الاقتصاد المغربي خسر نحو مليار درهم (ما يناهز 104 ملايين دولار) عن كل يوم حجر[15]، ما يعني أن تكلفة 80 يومًا من الحجر بلغت 8.32 مليارات دولار.

وقد ساهمت دورة الجفاف، التي أصبحت ذات طابع هيكلي، في تعقيد الأمور. ويوضح الشكل (2)، على نحو لا يدع مجالًا للشك، كيف تؤثر التساقطات المطرية في إنتاج الحبوب؛ ومن ثمة في نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة. ومن المنتظر أن ينخفض محصول الحبوب في المغرب بالنسبة إلى السنة الفلاحية الجارية (2019-2020) بنحو 42 في المئة، إلى ما دون 3 ملايين طن، وهو أدنى محصول منذ سنة 2007[16].

ويمكن اعتبار أنّ ارتفاع الأصول الاحتياطية الرسمية من العملة الصعبة من مؤشرات الركود الاقتصادي في المغرب، حيث شهدت وفق بيانات البنك المركزي ارتفاعًا متواصلًا في حدود 289.1 مليار درهم (نحو 30 مليار دولار)، أي بزيادة تقدر بـ 0.4 في المئة من أسبوع إلى آخر حتى 29 أيار/ مايو 2020، وهو ما يكفي لتغطية 200 يوم من الواردات[17].

14 Brahim Mansouri, "Une récession de presque -5% frapperait l'économie nationale du Maroc en 2020 sous le double joug de la sécheresse et du coronavirus," *Research Gate* (April 2020), p. 5, accessed on 17/6/2020, at: https://bit.ly/3hX7xvQ

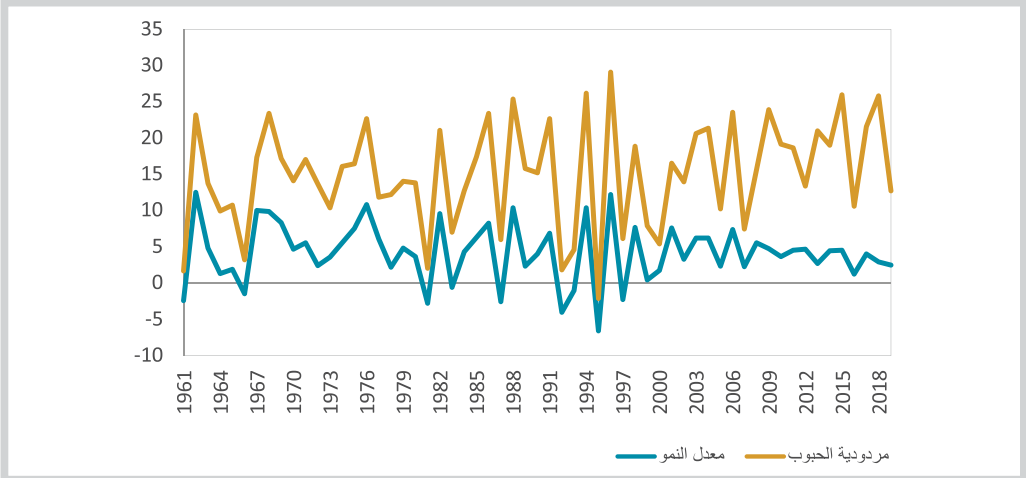
15 صرح بنشعبون خلال الجلسة الأسبوعية بمجلس المستشارين، في 19 أيار/ مايو 2020، قائلًا: "كل يوم من الحجر يكلف المغرب خسارة مليار درهم"، **تيلي ماروك**، شوهد في 2020/6/12، في: https://bit.ly/3imU8xj

16 المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، "مراجعة توقعات الاقتصاد الوطني خلال الفصلين الأول والثاني من 2020"، شوهد في 2020/6/13، في: https://bit.ly/33HHmW4

17 Bank Al-Maghrib, "Revue mensuelle de la conjoncture économique, monétaire et financière," Juillet 2020, accessed on 17/7/2020, at: https://bit.ly/2XnrKTA

الشكل (2)

تطور معدل النمو الاقتصادي ومردودية الحبوب في المغرب خلال الفترة 1961-2019



المصدر: من إعداد الباحثين، استنادًا إلى بيانات البنك الدولي، ينظر:

World Bank, "Cereal production (metric tons) – Morocco," accessed on 20/6/2020, at: https://bit.ly/3kN8Gby; World Bank, "GDP growth (annual %) - Morocco," accessed on 20/6/2020, at: https://bit.ly/31WXaSi

وجاء هذا التحسن في سياق قرار المغرب استخدام خط الوقاية والسيولة الذي يمنحه صندوق النقد الدولي من أجل سحب مبلغ يقارب 3 مليارات دولار قابلة للسداد على مدى 5 سنوات؛ كما ساهم تراجع الطلب على العملة الصعبة لإتمام عمليات الاستيراد والسفر إلى الخارج في الرفع من احتياطي العملات الأجنبية القوية.

وقد كان لهذا المستوى غير العادي من احتياطي العملة الصعبة آثارٌ إيجابية في استقرار الدرهم المغربي، ومكّن من زيادة التحكم في الضغوط التضخمية. ففي ما يخص معدل الصرف، وبحسب البيانات الصادرة عن البنك المركزي، فإن قيمة الدرهم انخفضت بنسبة 0.46 في المئة مقارنة باليورو، وارتفعت بنحو 1.43 في المئة مقارنة بالدولار الأميركي خلال الفترة 28 أيار/ مايو - 3 حزيران/ يونيو 2020[18]. ومع أخذ استقرار المستوى العام للأسعار في الاعتبار، فإن المغرب ما زال يحظى بمعدل صرف حقيقي فعلي مُستقر؛ ما سيمكّن من الحفاظ على التنافسية السعرية Price Competitiveness للاقتصاد المغربي.

أما معدل التضخم فقد سجّل ارتفاعًا طفيفًا في آذار/ مارس 2020، مقارنة بشباط/ فبراير، قُدّر بنحو 0.4 في المئة[19]، وهو ناتج بالأساس من تهافت المغاربة على اقتناء السلع الغذائية في النصف الثاني من الشهر نفسه، نظرًا إلى الغموض الذي كان يلفّ الإعلان عن حالة الطوارئ وفرض الحجر الصحي والخوف من تبعات التفشي السريع لفيروس كورونا. وفي نيسان/ أبريل وأيار/ مايو، تحسنت الأحوال نسبيًّا، حيث سجّل معدل التضخم انخفاضًا بما يناهز 0.1 في المئة

18 Ibid.

19 المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، "الرقم الاستدلالي للأثمان عند الاستهلاك لشهر مارس 2020"، شوهد في 2020/6/13، في:
https://bit.ly/2PhLXWL

و0.2 في المئة، على التوالي[20]. وقد ساعد الانخفاض الذي طرأ على الرقم الاستدلالي للمواد الغذائية في تعويض ارتفاع مؤشر أسعار المواد غير الغذائية، وخاصة المحروقات، إضافة إلى انخفاض أسعار السلع الاستثمارية التي تدخل في حساب مُخَفِّض الناتج المحلي الإجمالي[21].

ونظرًا إلى السياسة المرنة التي تبنّاها البنك المركزي، عرف سعر الفائدة نوعًا من الاستقرار. فقبل 3 أيام من الإعلان الرسمي عن بداية الحجر الصحي، تدخّل البنك المركزي لتخفيض معدل الفائدة الرئيس الذي انتقل من 2.25 في المئة إلى 2 في المئة. وفي اليوم التالي لهذا القرار، اقترضت المصارف المغربية ما مقداره 95140 مليون درهم في إطار عملية التسبيقات الأسبوعية التي تتم في السوق النقدية[22]، وهو رقم قياسي يعكس حاجة السوق إلى السيولة قصد الاستجابة للارتفاع الكبير الذي عرفته السحوبات على الودائع المصرفية.

وبسبب القيود المفروضة من أجل احتواء جائحة كورونا، من المحتمل أن يكون معدل البطالة قد بلغ مستوى قياسيًا. فباستثناء قطاع الوظيفة العمومية وبعض النشاطات الضرورية، من قبيل الصناعات الغذائية والخدمات البنكية والتوزيع والاتصالات، عرفت باقي القطاعات شللًا تامًّا، حيث جرى التصريح بتوقف مؤقت لأكثر من 900 ألف أجير في نيسان/ أبريل 2020، وهو ما يمثل نحو 25 في المئة من مجموع العمال المصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، البالغ عددهم ما يربو على 3.6 ملايين عامل[23]. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الرقم لا يعكس الواقع الحقيقي لسوق الشغل في المغرب، نظرًا إلى تلكؤ عدد غير معروف من أرباب الشركات والمقاولات في التصريح بعدد من أجرائهم لدى الصندوق، وهو سلوك شائع في المغرب.

وحين نضيف إلى هذا العدد العاملين في القطاع غير المهيكل، والبالغ عددهم ما يزيد على 4 ملايين شخص، فسنجد أن نحو 5 ملايين مغربي فقدوا مصدر رزقهم بسب تداعيات فيروس كورونا. وإذا ما علمنا أن مجموع السكان النشيطين في المغرب يزيد بقليل على 12 مليون شخص[24]، فإن معدل البطالة الحقيقي خلال فترة الحجر الصحي يكون قد تجاوز 40 في المئة، ويتوزع هذا المعدل إلى نحو 10 في المئة باعتباره معدل بطالة طبيعيًا أو عاديًا، وأكثر من 30 في المئة باعتباره معدل بطالة مؤقتًا (انخفاض ظرفي لمستوى النشاط الاقتصادي)، مع احتمال كبير في أن يُضاف قسط من الصنف الثاني إلى الأول خلال الأشهر الأولى لرفع الحجر الصحي[25].

---

20 المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، "الرقم الاستدلالي للأثمان عند الاستهلاك لشهر ماي 2020"، شوهد في 2020/6/13، في: https://bit.ly/39SpetH

21 Ibid.

22 Bank Al-Maghrib, "Bulletin trimestriel," no. 163 (Mars 2020), p. 16, accessed on 13/6/2020, at: https://bit.ly/30nNdh8

23 تصريح وزير الشغل والإدماج المهني أمام مجلس النواب، ينظر: "أمكراز: أزيد من 900 ألف أجير تم التصريح بتوقفهم مؤقتًا عن العمل"، موقع حزب العدالة والتنمية، 2020/5/4، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/2PEbN7i

24 المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، "مذكرة إخبارية حول المميزات الأساسية للسكان النشيطين المشتغلين خلال سنة 2020"، شوهد في 2020/6/14، في: https://bit.ly/2XKnDRT

25 بحسب المذكرة الإخبارية للمندوبية السامية للتخطيط حول الوضعية الاقتصادية الوطنية لسنة 2020 وآفاق تطورها خلال سنة 2021، من المنتظر أن يسجل معدل البطالة في نهاية سنة 2020 ارتفاعًا بـ 5.6 نقاط مقارنة بمستواه المسجل سنة 2020، ينظر: المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، "مذكرة إخبارية حول الوضعية الاقتصادية الوطنية لسنة 2020 وآفاق تطورها خلال سنة 2021"، شوهد في 2020/7/16، في: https://bit.ly/3gGKCoh

ونظرًا إلى صرامة الإجراءات المتخذة لمواجهة جائحة كورونا والاندماج الكبير للاقتصاد المغربي في الاقتصاد العالمي، من الطبيعي أن يتأثر ميزان المدفوعات. غير أن هذا التأثير لم يشمل كل مكونات هذا السجل بالحدة نفسها. وإلى حدود نهاية نيسان/ أبريل 2020، حافظ الميزان التجاري عمومًا على حالة العجز المعتادة، ويعود ذلك إلى حدوث نوع من الاستعاضة أو المقَاصَّة بين الصادرات والواردات. وبحسب آخر الإحصاءات المتوافرة التي تخص الأشهر الأربعة الأولى من سنة 2020، انخفضت الواردات بنحو 20 مليار درهم (2.08 مليار دولار)، بينما تقلصت الصادرات إلى ما يقارب 21.29 مليار درهم (2.22 مليار دولار)، مقارنة بالفترة نفسها من سنة 2019[26].

وسجلت تحويلات الجالية المغربية المقيمة في الخارج انخفاضًا طفيفًا خلال نيسان/ أبريل وأيار/ مايو 2020 قُدّر، تواليًا، بـ 10.1 في المئة و12.4 في المئة مقارنة بالفترة نفسها من سنة 2019[27]. أما العائدات السياحية، وفي غياب معطيات رسمية دقيقة، فيمكن القول إنها اقتربت من الصفر خلال الفترة الممتدة من 20 آذار/ مارس 2020 إلى أواخر تموز/ يوليو 2020. وعلى هذا الأساس، نكاد نجزم أن المغرب خسر نحو 2.5 مليار دولار من عائدات السفر (قيمة المداخيل المحققة خلال الفترة نفسها من سنة 2019)، ولكنه في الوقت نفسه اقتصد ما يناهز 800 مليون دولار، وهو المبلغ الذي اعتاد الأفراد المقيمون في المغرب صرفه خارج أرض الوطن خلال الفترة نفسها من كل سنة (عمرة، دراسة، سياحة، سفر أعمال، مؤتمرات ... إلخ).

وعلى صعيد آخر، ساهم الفائض الذي حققه الصندوق الخاص بتدبير جائحة كورونا، البالغ نحو 3.4 مليارات دولار، في الحد من تفاقم عجز الموازنة العامة الذي بلغ 28.8 مليار درهم (نحو 3 مليارات دولار) حتى نهاية حزيران/ يونيو 2020، مقابل 22.8 مليار درهم (نحو 2.4 مليار دولار) قبل سنة[28]، وهو ناتج بالأساس من زيادة طفيفة في الإنفاق الاجتماعي وانخفاض ملموس في الإيرادات. ووفق تصريحات وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة أمام مجلس المستشارين في 19 أيار/ مايو 2020، فقدت خزينة المملكة نحو 500 مليون درهم يوميًا (نحو 52 مليون دولار)، وهو ما يوازي ضياع (كسب فائت) نحو 4.16 مليارات دولار خلال 80 يومًا، وهي المدة التي استغرقها الإغلاق العام[29].

وبحسب تقديرات البنك الدولي، يُرتقب أن يتفاقم عجز الموازنة خلال العام الجاري ليصل إلى 7.5 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي[30]، مدفوعًا بتأثيرات أزمة كورونا وتبعات الجفاف الذي ضرب المغرب خلال الموسم الفلاحي الجاري. إلا أن هذا العجز قد يكون أشدّ خطورة إذا احتسبنا المتأخرات المالية التي على الدولة صرفها لمصلحة شركات القطاع الخاص، وخاصة إذا استثنينا من حساب العجز اعتمادات صندوق تدبير أزمة كورونا والمنح الأجنبية.

26 Office des Change, "Indicateurs des échanges extérieurs," Impact de la crise sanitaire liée au Covid19 sur le commerce extérieur: Baisse des importations et des exportations de marchandises respectivement de -21Mds de DH et -20Mds de DH à fin avril 2020 (Avril 2020), p. 1, accessed on 14/6/2020, at: https://bit.ly/3foMAbD

27 Office des Change, "Indicateurs des échanges extérieurs," Impact de la crise sanitaire liée au Covid19 sur le commerce extérieur: Baisse des importations et des exportations de marchandises respectivement de -21Mds de DH et -20Mds de DH à fin avril 2020 (Avril 2020), accessed on 14/7/2020, at: https://bit.ly/2XXLDks; Office des Change, "Indicateurs des échanges extérieurs," Impact de la crise sanitaire liée au Covid19 sur le tourisme: Baisse des recettes voyages de 24,2% ou de 6.922 MDH à fin mai 2020 (Mai 2020), accessed on 14/7/2020, at: https://bit.ly/2PRSvvs

28 Royaume du Maroc, Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration, Trésorerie Générale du Royaume, "Bulletin mensuel de statistiques des finances publiques," (Juin 2020), p. 2, accessed on 16/7/2020, at :https://bit.ly/3fqMqAy

29 ينظر: "كل يوم من الحجر يكلف المغرب خسارة مليار درهم".

30 World Bank Group, *Morocco Economic Monitor*, p. 6.

وللحد من العجز المضاعَف (أي عجزَي الموازنة والحساب الجاري)، كان من الطبيعي أن تلجأ الحكومة إلى الاقتراض في سياق داخلي متسم بخفض البنك المركزي لسعر الفائدة المرجعي إلى 1.5 في المئة، وسياق خارجي متسم بارتفاع الطلب العالمي على التمويل؛ وهكذا ارتفعت الإصدارات التي طرحتها الخزينة على مستوى سوق المناقصات الداخلية بـ 40.6 في المئة خلال الفصل الثاني من سنة 2020، عند 50.1 مليار درهم (نحو 5.2 مليارات دولار)[31]. وارتفعت إصدارات سندات الخزينة في سوق الديون السيادية في حزيران/ يونيو بنحو 66.2 في المئة عند 28.4 مليار درهم (أي ما يقارب 3 مليارات دولار). كما تم توسيع نطاق الاستدانة باللجوء المفرط إلى المؤسسات المالية الدولية؛ فإضافة إلى تفعيل خط السيولة والوقاية الذي منحه صندوق النقد الدولي (3 مليارات دولار)، اقترض المغرب في وقت وجيز ما يزيد على 2.5 مليار دولار من مصادر مالية متعددة (البنك الدولي، والبنك الأفريقي للتنمية، وصندوق النقد العربي، والاتحاد الأوروبي ... إلخ)، ويُرتقب أن يتواصل مسلسل الاقتراض الخارجي خلال الأشهر المقبلة في ظل تفاقم العجز، وهذا من شأنه أن يرفع نسبة المديونية العامة إلى نحو 92 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي مع نهاية سنة 2020[32]، وهو مستوى مقلق بالنظر إلى محدودية الموارد وانتماء المغرب إلى الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل. ومن خاصيات هذه المديونية أن جزءًا كبيرًا منها يمتد على المدى المتوسط والطويل؛ ما يعني أن الحكومة المغربية قررت رهن مستقبل الأجيال المقبلة من خلال توريثهم قسطًا وافرًا من تكلفة جائحة كورونا.

وعلى الصعيد القطاعي، أفرزت جائحة كورونا ثلاث مجموعات: الرابحون، والخاسرون، وغير المعنيين. ويشمل الرابحون الشركات العاملة في قطاع التأمين بفعل الانخفاض الكبير الذي سجلته حوادث السير وحوادث الشغل، وشركات الصناعات الغذائية بفعل تزايد الطلب الناتج من تهافت المغاربة على التخزين، وصناعة منتجات النظافة (الصابون، والمطهرات، والمناشف الورقية، والقفازات البلاستيكية)، والصناعة الصحية (الأقنعة والمطهرات الكحولية)، كما انتعشت التجارة الإلكترونية في ظل انحسار الحركة في المتاجر التقليدية. وأخيرًا، استفادت شركات الاتصالات من ارتفاع الطلب على خدمات الإنترنت الناتج من تعميم العمل والتعليم عن بُعد. كما استفاد المواطنون المقيمون في المراكز الحضرية الكبرى من تحسن جودة الهواء، حيث تراجعت معدلات انبعاث ثاني أكسيد الكربون نتيجة لتراجع النشاط الصناعي وحركة النقل.

أما الخاسرون، وهم يمثلون الأغلبية الساحقة من الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، فيمكن تصنيفهم إلى فئتين؛ إذ تشمل الفئة الأولى القطاعات الاقتصادية المرتبطة بالحركية التي اضطرتها جائحة كورونا إلى التوقف تمامًا عن العمل، ومن ثمة تكون خسائرها شبه كاملة إن لم نقل كاملة، ويأتي على رأس هذه القطاعات قطاع نقل الأفراد ونشاطات الإيواء، والخدمات المرتبطة بهما أيضًا. فعلى سبيل المثال، خسرت الشركة الوطنية للنقل الجوي 5.2 ملايين دولار أميركي يوميًا[33]، وبما أن التوقف استغرق أربعة أشهر على الأقل، فإن الخسارة الإجمالية ستفوق 600 مليون دولار. وقد سارت الشركة الوطنية للنقل السككي وشركات النقل الخاصة للركاب عبر الطرق على المنحى نفسه تقريبًا. كما

31 Royaume du Maroc, Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration, "Note de conjoncture: Direction des études et des prévisions financières," no. 281 (Juillet 2020), p. 37, accessed on 22/7/2020, at: https://bit.ly/2XLLGQy

32 المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، "مذكرة إخبارية حول: الوضعية الاقتصادية الوطنية لسنة 2020 وآفاق تطورها خلال سنة 2021".

33 تصريح المدير العام للشركة في رسالة موجهة إلى الموظفين كما نشرتها صحيفة **ليكونومست** المغربية في 14 أيار/ مايو 2020، ينظر:
Amin Rboub, "RAM: 50 millions de DH de pertes par jour!" *L'Economiste*, 15/5/2020, accessed on 17/7/2020, at: https://bit.ly/3i3VFZ7

اضطر نحو 95 في المئة من الفنادق ووحدات الإيواء السياحي إلى إغلاق أبوابها[34]؛ وبحسب الفدرالية الوطنية للسياحة، من المنتظر أن تصل خسائر القطاع بكل مكوناته (الإيواء والنقل والتموين وكراء السيارات وخدمات الأسفار) إلى أكثر من 3.5 مليارات دولار أميركي بحلول نهاية سنة 2020[35].

وتشمل الفئة الثانية القطاعات الأقل حركية التي تأثرت على نحو معتدل، وذلك نظرًا إلى مرونتها وتكيُّف بعضها مع الوضع الجديد، ونخص بالذكر هنا صناعات النسيج والجلد حيث تحوّلت وحدات صناعية كثيرة عاملة في هذا القطاع نحو إنتاج الكمامات والألبسة الطبية الواقية، والصناعات الاستخراجية التي حافظت على 68 في المئة من نشاطها[36]. ويمكن إدراج القطاع البنكي في هذه الخانة، حيث تراجع مستوى الخدمات المُقدمة وخاصة القروض الممنوحة للأشخاص الذاتيين والمعنويين.

وتتكون فئة "غير المعنيين" اقتصاديًا بجائحة كورونا من الفلاحين بمختلف شرائحهم والقطاعات المرتبطة بأنشطتهم، وخاصة الأسمدة والتوزيع. ويبدو أن المشاكل الآنية لهذا القطاع لها علاقة بالجفاف والتدبير أكثر من علاقتها بأشياء أخرى، رغم أن إغلاق الأسواق الأسبوعية قد أضر، نسبيًا، بالفلاحين الصغار ومُربِّي الماشية.

وعلى غرار معظم الدول النامية، عرّت جائحة كورونا أعطاب قطاع الصحة في المغرب، ولولا النفقات الاستثنائية والاستعجالية في المعدات الطبية، وتدخّل الطب العسكري، وتراجع ضغط المرضى الآخرين عن المراكز الاستشفائية بسبب هاجس الخوف من العدوى، لما استطاعت المنظومة الصحية المغربية استيعاب جميع مصابي كورونا. صحيح أن صنّاع القرار انخرطوا منذ بداية الألفية الثالثة في مسلسل إصلاح تدريجي لهذا القطاع الحيوي من خلال وضع أجندة سياسية للإصلاح في سياق يتسم بتحولات ديموغرافية ووبائية سريعة، غير أن عوامل مختلفة ومتداخلة، مثل ضعف الإمكانات والارتجالية ووجود قوى معارضة من داخل القطاع، أثّرت سلبيًا في تفعيل أفضل للاستراتيجيات التي بلورتها الحكومة. وما زال القطاع يعاني التركيز الاستشفائي Hospitalo-centrism، وصعوبة الولوج إلى العلاج، وطغيان المنطق العلاجي على المنطق الوقائي[37]. ومن الإصلاحات التي تتّسم بالطموح، والتي تعرف نوعًا من التعثر، نذكر تمويل نظام التغطية الصحية الأساسية الذي بدأ تعميمه في خضمّ الربيع العربي الذي يقوم على مبدأ المساعدة والتضامن لفائدة الفئات المعوزة. وتعود أسباب هذا التعثر أساسًا إلى مشكل التمويل؛ إذ ما زالت غالبية الأسر المغربية تتحمل تكاليف التمريض والعلاج على نحو مباشر[38]، خاصة أن إجماليّ النفقات الحكومية على القطاع

34 تصريح وزيرة السياحة والنقل الجوي والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي أمام البرلمان في 8 حزيران/ يونيو 2020، ينظر: نعيمة المباركي، "فتاح العلوي: القطاع السياحي بالمغرب تضرر بشكل كبير بسبب 'كورونا'"، **مغرس**، 2020/6/8، شوهد في 2020/7/17، في: https://bit.ly/2XKRBW1

35 تصريح عبد اللطيف قباج، رئيس الكونفدرالية الوطنية للسياحة، على هامش الاجتماع الأول للجنة المراقبة الاقتصادية الذي عُقد يوم الإثنين 16 آذار/ مارس لمناقشة الإجراءات الواجب اتخاذها لمواجهة فيروس كورونا المستجد، ينظر: "قطاع السياحة .. اقتراح سلسلة من التدابير لمواجهة أزمة فيروس كورونا"، **وكالة المغرب العربي للأنباء**، 2020/3/16، شوهد في 2020/7/18، في: https://bit.ly/3fCztU9

36 المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، "النتائج الرئيسية للبحث الظرفي حول تأثير كوفيد-19 على نشاط المقاولات" (أيار/ مايو 2020)، ص 3، شوهد في 2020/7/18، في: https://bit.ly/2BV7Hoj

37 Brahim Elmorchid & Hind Hourmat Allah, "L'économie politique de la santé dans le monde arabe: la leçon marocaine," The Economic Research Forum (ERF), 26e conférence annuelle, Online Webinars, 2020, p. 10, accessed on 21/7/2020, at: https://bit.ly/30q1s5f

38 بحسب المعطيات التي نشرها موقع منظمة الصحة العالمية، بلغت نسبة المشاركة المباشرة للمواطنين المغاربة في التمويل الصحي 54 في المئة سنة 2017، وهي نسبة عالية جدًا مقارنة بما هو عليه الحال في معظم دول العالم، ينظر:
World Health Organization, Global Health Expenditure Database, "Health Expenditure Profile: Morocco," accessed on 19/7/2020, at: https://bit.ly/3gBZHrj

لا يتعدى 188 دولار أميركي للفرد، وفقًا لتعادل القوة الشرائية Purchasing Power Parity, PPP، وهو رقم متواضع مقارنة بما هو عليه الحال في دول ذات اقتصادات متشابهة مثل تونس (493.13 دولارًا للفرد) والأردن (338.99 دولارًا للفرد)[39].

وعلى الرغم من تفاقم الأزمة في معظم القطاعات الاقتصادية، سجلت بورصة الدار البيضاء نوعًا من التذبذب في الأداء خلال فترة الحجر الصحي. فبعد خسارة نحو 26 في المئة ما بين بداية آذار/ مارس ونهاية نيسان/ أبريل 2020، عاد المؤشر الرئيس إلى الارتفاع على نحو غير متوقع في أيار/ مايو من السنة نفسها؛ ما سمح بتعويض تلك الخسائر في وقت لم يتجاوز 35 يومًا (4 حزيران/ يونيو 2020)، مع العلم أن الأداء السنوي ما زال سالبًا (19.1 في المئة إلى حدود نهاية أيار/ مايو 2020[40])، نظرًا إلى الخسائر المسجلة، في كانون الثاني/ يناير وشباط/ فبراير، التي لها علاقة بحالة عدم وضوح الرؤية بشأن تطور المؤشرات الماكرو-اقتصادية وانعدام الثقة لدى المستثمرين. وتجدر الإشارة هنا إلى أن تحسّن أداء بورصة الدار البيضاء خلال النصف الثاني من الحجر الصحي يعكس، إلى حد بعيد، وجود نوع من القطيعة بين سوق الأوراق المالية والاقتصاد الحقيقي.

ثانيًا: التداعيات الاجتماعية والسياسية لجائحة كورونا في المغرب

ساعدت الإجراءات الحكومية التي واكبت جائحة كورونا (الحجر المنزلي وحالة الطوارئ الصحية) في تعليق موجة الاحتجاجات الفئوية التي اعتاد عليها المغاربة كل أسبوع، والتي كانت تشهدها مناطق مختلفة من البلاد على خلفية مطالب ذات طابع اقتصادي واجتماعي؛ مثل توفير فرص عمل، والزيادة في الأجور، والحد من الفوارق الاجتماعية. وعلاوة على ذلك، اختفت الوقفات الاحتجاجية ذات الطابع السياسي، على قلتها، من الفضاء العام.

وعلى العموم، يمكن القول إن عوامل متعددة؛ من قبيل الخوف من انتشار العدوى، وحالة عدم اليقين، وتبنّي السلطات العمومية خطابًا سياسيًا وأمنيًا ذا طابع أبوي، دفعت المغاربة إلى تقبّل سياسات الحكومة الاستعجالية من دون أي اعتراض أو نقاش، خاصة بعد قرار الدولة تعويض كل العاملين في منشآت القطاع الخاص (المُهيكل، وغير المهيكل) المتأثرة بتداعيات الجائحة. وبما أن مستوى التغطية الاجتماعية في المغرب ما زال هزيلًا، فقد كان لهذه المساعدات وقعٌ إيجابي على استمرارية العجلة الاقتصادية والأمن الاجتماعي من خلال دعم القوة الشرائية للأسر، وإنعاش الطلب الداخلي، والحد، ولو نسبيًا، من نزيف مداخيل الضرائب غير المباشرة (الضريبة على القيمة المضافة، والضريبة الداخلية على الاستهلاك).

لقد استقبل الكثيرون ممن استفادوا من التعويضات عن فقدان الشغل، وهم في الغالب من ذوي الدخل المحدود، مبادرة الدولة التعبوية والتضامنية بنوع من الاستحسان والشعور بقيم المواطنة بكل معانيها؛ فما كان إلا أن أحسُّوا بالمسؤولية، مقدّمين تضحيات جسيمة من خلال انخراطهم العفوي في الإجراءات التي اتخذتها السلطات الحكومية،

39 البنك الدولي، "المؤشرات"، شوهد في 2020/7/19، في: https://bit.ly/3fJpbSl

40 Royaume du Maroc, Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration, "Note de conjoncture: Direction des études et des prévisions financières," no. 280 (Juin 2020), p. 37, accessed on 17/7/2020, at: https://bit.ly/2DyHmwQ

وخاصة تعليق القواعد الاجتماعية المتجذرة في الثقافة المغربية؛ مثل التواصل مع الناس، والعناق، وحرية التنقل، وأداء الصلوات في المساجد.

ورغم المجهود الذي بذلته الدولة للتخفيف من الضائقة المالية للأسر المغربية المتضررة، فإن مظاهر العوز والحاجة تفاقمت وأضحت جلية للعيان، وهو ما أكده تقرير أعدّه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالشراكة مع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والبنك الدولي. ويُستنتج من هذا التقرير أن نسبة الفقر في المغرب يمكن أن ترتفع إلى 27 في المئة مع نهاية سنة 2020[41]. وفي غياب معطيات دقيقة ومُحيَّنة عن الآثار التي خلّفها الحجر الصحي في مستوى معدل الفقر، من المرجّح أن يكون كثير من المغاربة انزلقوا إلى براثن الفقر المدقع خاصة في الوسط الحضري. ففي دراسة أعدتها المندوبية السامية للتخطيط، يتبين أن المساعدة المالية التي قدّمتها الدولة للأشخاص المقيمين في المدن الذين فقدوا عملهم من جرّاء الحجر الصحي لم تتجاوز 28 في المئة من مداخيل النشاط المفقودة[42]. وقد تمثّل هذه المعضلة عقبة حقيقية أمام الاستقرار الاجتماعي والسياسي في حال فشل صنّاع القرار في وضع سياسة اقتصادية شاملة وملائمة تكفل ظروف العيش الكريم للأسر.

ويبدو أن "الدولة الرعوية" بجهازها الإداري الضخم، المتجذر أصلًا في الثقافة المغربية، تقوّى نفوذها، ولو مؤقتًا، بمباركة كل القوى السياسية والنقابية. لقد أبان كل من تدبير مرحلة الحجر المنزلي وحالة الطوارئ الصحية عن الدور المحوري الذي اضطلعت به وزارة الداخلية التي كانت، وما تزال، تمثّل أحد الأعمدة الرئيسة لنظام الحكم في المغرب. وبرز هذا الدور في عمليات الاستقطاب من خلال التواصل الميداني وتوظيف خطاب المصلحة الوطنية لضبط كل القضايا الأمنية والصحية، وكذلك النشاطات الاقتصادية والاجتماعية. فإضافةً إلى التدبير الأمني المحكم (تسليم الرخص الاستثنائية للتنقل، واحترام حظر التجوال، وحماية الممتلكات، ومواصلة الحملات ضد كل أشكال الجريمة)، اضطلعت أجهزة "أُمّ الوزارات" بدور فعال في عملية تحديد المستفيدين من دعم صندوق تدبير تداعيات كورونا، وتوزيع المواد الغذائية على ساكنة البؤر الموبوءة، ومراقبة الأسعار، ووضع لائحة النشاطات الاقتصادية المسموح بها في ظل الحجر الصحي، وضمان مقومات الحياة في مختلف المناطق. كما ساهمت في ضبط بعض المظاهر الاجتماعية بالحكمة من دون اللجوء إلى المساطر القانونية المعتادة؛ كالخصومات في بيت الزوجية، وخرق حظر التجوال، والمشاكل المتعلقة بإيجار الدور السكنية والمحلات التجارية. ومن الأمثلة الدالة على ذلك، تدخل أحد مسؤولي السلطات المحلية بمدينة الفنيدق، في شمال المغرب، لإقناع أحد الأشخاص بعدم طرد مستأجرين جزائريين تقطعت بهم السبل، حيث التزم شخصيًا بتسديد مصاريف الإيجار[43].

ومع توقف الاحتجاجات في شكلها التقليدي (الاعتصام في الشوارع والساحات العامة)، انتقل النقاش والتعبير عن الامتعاض إلى الفضاء الافتراضي. صحيح أن هذا الأمر الأخير كان نشطًا حتى قبل فرض حالة الطوارئ الصحية، غير أن الجائحة أكسبته زخمًا جديدًا. وهكذا، وإضافةً إلى النقاش العام ذي الطابع العقلاني والمفيد لبناء مجتمع ديمقراطي،

41 UNDP, UNECA & World Bank, "Social & Economic Impact of the Covid-19 Crisis on Morocco: A Temporary Analysis to Assess the Potential for International Organizations to Support National Response," (March 2020), accessed on 14/7/2020, at: https://bit.ly/2XqcLZ8

42 المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، "تأثير جائحة كوفيد-19 على الوضعية الاقتصادية للأسر: المرحلة الثانية من البحث حول تأثير فيروس كورونا على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والنفسي للأسر" (تموز/ يوليو 2020)، ص 9، شوهد في 2020/7/18، في: https://bit.ly/3kpeOGN

43 "بالفيديو.. هكذا تدخلت سلطات المضيق لإعادة جزائريين طردهما صاحب المنزل الذي يكتريانه"، **أخبارنا المغربية**، 2020/3/25، شوهد في 2020/7/13، في: https://bit.ly/3iMJfp3

برز نوع من النقاش الشعبوي والهامشي الذي لا يفرق بين الفضاءين العام والخاص، وكان من نتائج ذلك أن تعرّض بعض ناشطي مواقع التواصل الاجتماعي لمُساءلات قضائية جلّها قانوني صرف، ولو أنها مرتبطة بحرية التعبير[44].

وقد حاولت الحكومة استغلال هذه الأمور وانشغال شرائح واسعة من المغاربة بجائحة كورونا لتمرير مشروع قانون مثير للجدل؛ يقيّد الحريات، ويحد على نحو كبير من حرية استخدام مواقع التواصل الاجتماعي وشبكات البث المفتوح، خاصة في ما يتعلق بانتقاد جودة المنتجات الوطنية[45]. ونظرًا إلى الجدل الكبير الذي خلّفه هذا المشروع الذي أطلق عليه المغاربة اسم "قانون تكميم الأفواه"، اضطر واضعوه إلى سحبه مؤقتًا في انتظار مزيد من المشاورات مع كافة الهيئات المعنية.

وعلى الصعيد السياسي، يمكن تقسيم فترة الحجر الصحي إلى مرحلتين: مرحلة الإجماع الوطني ومرحلة الشّك والريبة. خلال المرحلة الأولى، وفي ظل حالة عدم اليقين بشأن تطورات أزمة جائحة كورونا، هرول مختلف الفاعلين، من أحزاب سياسية ونقابات ومنظمات أهلية، إلى وضع ثقتهم بالهياكل السياسية القائمة بوصفها مصدرًا لليقين، ومباركة قراراتها الاستعجالية؛ وهو ما أدى إلى خلق نوع من الإجماع الوطني ساهم في بعث الأمل بشأن قدرة الأجهزة الحكومية على إدارة الأزمة والتعامل معها على النحو المطلوب. وفي الآن نفسه، أدت هذه الوضعية إلى تعطيل عمل المعارضة، حيث انتقل دورها، وهي أصلًا مشتتة وذات أجندات مختلفة، من موقع المساهمة الرمزية في الفعل السياسي إلى موقع متابعة الأحداث ومباركة القرارات الحكومية عن بعد. وقد تداخلت عدة عوامل في حدوث هذا التحول، لعل أبرزها تعطيل عمل المجالس المنتخبة، ومنع التجمعات، وضعف استعمال وسائل التكنولوجيا الحديثة للتواصل مع المواطنين، وتفشي سلوكيات الرقابة الذاتية داخل الأحزاب وباقي المنظمات.

وخلال المرحلة الثانية التي بدأت مع تسريب مشروع "قانون تكميم الأفواه"، في أواخر نيسان/ أبريل 2020، والتي ازدادت حدتها بعد قرار الحكومة تمديد فترة الحجر المنزلي مدة ثلاثة أسابيع ابتداء من 20 أيار/ مايو 2020، ظهرت بوادر أزمة بين الحكومة وباقي مكونات المشهد السياسي والنقابي والحقوقي، وقد زاد من حدتها عدم تحسن الوضع الوبائي بالسرعة اللازمة، وظهور بعض التجاوزات الأمنية التي تم تداولها على مواقع التواصل الاجتماعي؛ ما أدى إلى تآكل ثقة المغاربة بصدقية الأجهزة الحكومية ومدى قدرتها على احتواء الأزمة. وجدّت تحولات على مستوى الخطاب لدى أحزاب المعارضة، وخاصة حزب الأصالة والمعاصرة الذي يعتبر ثاني قوة سياسية في البرلمان المغربي، والذي انتقد بشدة تراجع الحكومة عن "التعاقد المبني على الثقة بين الأغلبية والمعارضة في التشاور في كل القضايا المرتبطة بتدبير جائحة كورونا"[46]. كما صعّد حزب الاستقلال، ذو التوجه المحافظ، لهجته تجاه الحكومة، معتبرًا أن التدابير المتخذة لمواجهة جائحة كورونا اتسمت بالارتباك والارتجالية[47].

---

44 ينظر مثلًا: "اعتقال عشرات الأشخاص في المغرب بعد نشر 'أخبار زائفة' عن فيروس كورونا"، **مونت كارلو الدولية**، 2020/3/19، شوهد في 2020/7/13، في: https://bit.ly/2EE5MFs

45 مشروع القانون رقم 22.20 المتعلق باستعمال شبكات التواصل الاجتماعي، وشبكات البث المفتوح والشبكات المماثلة، وقد تم عرضه على المجلس الحكومي المنعقد يوم 19 آذار/ مارس 2020، شوهد في 2020/6/17، في: https://bit.ly/2DV0hlI

46 حزب الأصالة والمعاصرة، "بيان المكتب السياسي"، 2020/6/12، شوهد في 2020/7/15، في: https://bit.ly/3grBhkj

47 حزب الاستقلال، تدخل رئيس الفريق بمجلس النواب يوم 2020/7/13، شوهد في 2020/7/18، في: https://bit.ly/3iGkr1L

ووجبت الإشارة إلى أن المؤسسة الملكية، خلافًا لما توقّعه بعض المحللين، اختارت التعامل مع الجائحة بنوع من البراغماتية والتكتم الإعلامي، وهي التي تحظى بمشروعية مزدوجة "دينية وتاريخية"، حيث لم يتوجه العاهل المغربي، الملك محمد السادس، في أي خطاب إلى المغاربة طوال فترة الحجر الصحي، واكتفى الديوان الملكي بإصدار بعض البلاغات التي تشير إلى انخراط القصر المباشر في أزمة فيروس كورونا. ووفقًا لمقال نشرته صحيفة **إلموندو** الإسبانية، في 23 أيار/ مايو 2020، فإن الملك "تولى بنفسه زمام القيادة في تدبير الأزمة من خلال إحداث فريق عمل لتنسيق الاستراتيجيات في مجال مكافحة الجائحة ضم مسؤولين رفيعي المستوى"[48].

وفي المجال الحقوقي، حصلت بعض التجاوزات التي تبدو في إجمالها معزولة وغير ممنهجة، خاصة أثناء تنفيذ حالة الطوارئ، كما عمدت النيابة العامة والمديرية العامة للأمن الوطني بالمغرب إلى نشر بلاغات بانتظام، تضمنت آلاف الاعتقالات المرتبطة بخرق فترة حالة الطوارئ الصحية. ففي آخر بلاغ لها في 22 أيار/ مايو 2020، أعلنت هذه المؤسسة عن تحريك المتابعة القضائية في مواجهة ما مجموعه 91623 شخصًا خرقوا حالة الطوارئ الصحية[49]، وهو ما اعتبره الائتلاف المغربي لحقوق الإنسان، المكون من عدة جمعيات حقوقية مغربية، في رسالة مفتوحة موجهة إلى رئاسة النيابة العامة، من الأشياء المبالغ فيها، داعيًا إلى التقيد بمنطق الموضوعية والحذر، واحترام كامل للمقاربة الإنسانية والحقوقية[50]. كما خلقت هذه النظرة الأمنية المشددة نوعًا من اللبس لدى المفوضية السامية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وهو ما دفع جورجيت جانيون Georgette Gagnon، مديرة شعبة العمليات الميدانية والتعاون التقني، إلى وضع المغرب ضمن الدول التي "أثارت الحملات القمعية مخاوف بشأنها"، مع العلم أن الغالبية العظمى ممن تم اعتقالهم توبعوا في حالة سراح أو تم إخلاء سبيلهم؛ بحيث إن نسبة المعتقلين احتياطيًا لم تتجاوز 4.76 في المئة[51].

وقد أبانت باقي المنظمات عن نوع من روح المسؤولية والبراغماتية. ففي المجال الديني، وباستثناء الشيخ "أبو النعيم" الذي عُرف بخرجاته الإعلامية المشبعة بجرعات من التطرف والغلو في الدين، والذي كفّر الدولة المغربية لقرارها القاضي بإغلاق المساجد وتعليق صلاة الجمعة، بارك كثير من علماء الدين القرارات الرسمية، في حين التزم البعض الآخر الصمت أو الحياد. أما في المجال الأهلي، وكما هو عليه الحال في باقي الدول العربية، فقد انخرطت آلاف المنظمات في مجابهة الجائحة على نحو عفوي وتطوعي في إطار خدمة القرب (مساعدات غذائية للأسر المعوزة، وهبات لمصلحة المستشفيات، وتعقيم الفضاءات العامة، والتوعية والتحسيس بخطورة الوباء، وما إلى ذلك). وإضافةً إلى ما سبق، ساهمت عشرات الشركات الكبرى في دعم صندوق تدبير جائحة كورونا. ورغم أن هذا الدعم كان سخيًّا بتجاوزه مليار دولار، فإن القانون الضريبي المغربي يسمح للشركات المتبرعة بخصم مبلغ الدعم من الوعاء الخاضع للضريبة؛ ما يعني أن جزءًا من هذه التبرعات سيتم حتمًا استرجاعه في السنوات المقبلة على شكل وفورات ضريبية Saving Tax؛ أي إن تلك التبرعات يمكن اعتبارها من منظور محاسباتي سلفًا مقدمًا للدولة.

48 "Magreb: La Task Force de Mohamed VI consigue estabilizar el coronavirus en Marruecos," *El-Mundo*, 23/5/2020, accessed on 14/7/2020, at: https://bit.ly/3k6IdFI

49 المملكة المغربية، رئاسة النيابة العامة، "بلاغ حول خرق حالة الطوارئ الصحية ليوم 22 ماي 2020"، شوهد في 2020/7/18، في: https://bit.ly/3gHy9Rb

50 رسالة منشورة على موقع حزب النهج الديمقراطي، ينظر: "الائتلاف المغربي لهيئات حقوق الإنسان يراسل رئيس النيابة العامة"، موقع حزب النهج الديمقراطي، شوهد في 2020/7/19، في: https://bit.ly/3fO5eKk

51 المملكة المغربية، رئاسة النيابة العامة، "بلاغ حول خرق حالة الطوارئ الصحية ليوم 22 ماي 2020".

ثالثًا: الفرص المتاحة والتوقعات بشأن تعافي الاقتصاد المغربي

بعد 80 يومًا من الإغلاق العام، قررت السلطات المغربية رفع الحجر الصحي بدءًا من 1 حزيران/ يونيو 2020، وفق مبدأ التدرج، ومراعاة الفوارق في الوضع الوبائي بين الأقاليم (المحافظات). ومن المنتظر أن يستغرق هذا الأمر عدة أسابيع وربما عدة أشهر؛ مع عدة عوامل متداخلة في الاعتبار؛ منها تطور الحالة الوبائية، وتجارب الدول الأخرى، والتداعيات الاقتصادية، إضافةً إلى المخاطر ذات الطابع الاجتماعي والسياسي.

وتختلف تبعات الأزمة على الاقتصاد المغربي بحسب المنظور الزمني. فعلى المدى القصير، ومع استمرار تفشي الوباء، من المحتمل أن يستعيد الاقتصاد أنفاسه تدريجيًا بالموازاة مع التخفيف من تدابير الحجر المنزلي وحالة الطوارئ الصحية، ولكنه لن يعود سريعًا إلى ما كان عليه قبل الإغلاق العام، فمن المرجح، كما أشرنا إلى ذلك آنفًا، أن ينحصر الانكماش في نسبة 5 في المئة على أحسن تقدير، وهي النسبة نفسها التي حددها قانون المالية المعدل.

وبغضّ النظر عن تهاوي الطلب الخارجي، من المرجح أن يسجل النشاط الاقتصادي انتعاشًا حذرًا، يغذيه ارتفاع الطلب الداخلي بمكونيه الاستهلاك والاستثمار. وسيكون الاستهلاك الداخلي المؤشر الأول الذي من المنتظر أن يسجل تطورًا طفيفًا. فمن جهة، من المنتظر أن يتحسن مستوى الاستهلاك العمومي بالموازاة مع ارتفاع نفقات التسيير في الإدارات والخدمات ذات الطبيعة الاجتماعية[52]. ومن جهة أخرى، من المحتمل أن تكون بعض الفئات (طبقة موظفي القطاع العام المكونة من نحو 852097 موظفًا، وأجراء القطاع الخاص الذين حافظوا على وظائفهم، وفئة المتقاعدين) قد وفرت قدرًا مهمًّا من المال، ووضعت لنفسها برنامجًا استهلاكيًا محددًا[53]، وهي إذًا على أهبة الاستعداد للتسوق من جديد للحصول على مشتريات تحتّم إرجاؤها، وهو ما يمكن أن نسميه "متلازمة إعادة فتح الأسواق" Market Reopening Syndrom. ومن القطاعات التي ستستفيد من هذه الدينامية، قطاعات المطاعم والمقاهي والألبسة والآلات المنزلية المختلفة وسلع معمِّرة أخرى. وقد بدأنا بالفعل ملاحظة هذه السلوكيات مباشرة بعد إعادة فتح المحلات التجارية والخدماتية المختلفة في أواسط حزيران/ يونيو 2020.

أما الاستثمار، فمن المستبعد أن يتحسن بين عشية وضحاها، نظرًا إلى استمرار حالة عدم اليقين، إلا أنه من المنتظر إنهاء قسط وافر من المشاريع الاستثمارية التي بدأت قبل ظهور جائحة كورونا. كما لوحظ أن مجموعة من الفنادق المصنفة استغلت توقف الحركة السياحية لتنخرط في عملية إصلاحات كانت ضرورية وتأجلت من قبل بسبب ضغط الطلب أو غياب السيولة.

وعلى المدى المتوسط، فإن تأثير الأزمة في الاقتصاد المغربي سيحدده تطور الوضع الوبائي. ففي حال اختفاء الفيروس، أو التحكم فيه، أو تم تطوير لقاح فعال مضادّ له، سيستمر الاقتصاد المغربي في التعافي مع ازدياد ثقة المستهلكين والمستثمرين بمن فيهم الأجانب. غير أن هذا التعافي سيتطلب إقرار خطة تحفيزية مناسبة، تتوقف نتائجها على قدرة

52 بحسب المندوبية السامية للتخطيط، سيشهد الاستهلاك العمومي ارتفاعًا بـ 6 في المئة خلال الفصل الثاني من سنة 2020، ينظر:

Royaume du Maroc, Haut-Commissariat au Plan, "Tendances conjoncturelles au deuxième trimèstre 2020," Institut National D'analyse de la Conjoncture, *Point de Conjoncture*, no. 38 (juillet 2020), accessed on 17/7/2020, at: https://bit.ly/2FgbspL

53 بحسب بنك المغرب، ارتفعت الودائع تحت الطلب للأشخاص الذاتيين لدى المصارف بـ 5.1 في المئة في نهاية أيار/ مايو 2020 مقارنة بالفترة نفسها من السنة المنصرمة، أما حسابات الدفتر فسجلت تحسنًا بمقدار 8.1 في المئة، ينظر:

Bank Al-Maghrib, "Statistiques Monétaires," (Mai 2020), accessed on 16/7/2020, at: https://bit.ly/33ngXN2

المغرب على إيجاد مصادر تمويل غير مكلفة، وقدرة شركائه الاقتصاديين على التعافي من آثار الجائحة في أسرع وقت ممكن. أما في حال انتشار موجة ثانية من الفيروس، أو ما يصطلح عليه بـ "الضربة المزدوجة"، مع ما يستلزم ذلك من إغلاق عام أو جزئي، فمن المحتمل أن تتعقد الأمور وتضطر الحكومة إلى اتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهة الآثار الوخيمة التي ستترتب على ذلك.

وأخيرًا، وعلى المدى البعيد، أي ابتداء من سنة 2023، من المحتمل أن يتراجع الفيروس أو تقل حدته، وهو ما يضمن تعافي الاقتصاد والعودة إلى نمو اقتصادي سريع. غير أن المدة التي سيستغرقها هذا التعافي رهينة بمدى قدرة النموذج التنموي الجديد، المحتمل إقراره في بداية سنة 2021، على إيجاد بدائل ناجعة وواقعية.

وانطلاقًا من هذه السيناريوهات، يمكن تقديم توصيات لإنعاش الاقتصاد المغربي. فعلى المدى القصير، أي إلى حدود نهاية كانون الأول/ ديسمبر 2020، نوصي بضرورة الاستمرار في دعم الأسر المعوزة، وهي مناسبة مواتية للانتهاء من إعداد السجل الاجتماعي الموحد ومأسسة الدخل الأساسي المعمم على حساب صندوق المقاصة، خاصة أن من حسنات الجائحة أنها سهلت للدولة عملية تحديد الأسر المعوزة، ولو آنيًا. ورغم تكلفتها الكبيرة، ستسمح هذه العملية بالمحافظة على السلم الاجتماعي شرطًا أساسيًا لخلق مناخ الإقلاع الاقتصادي. كما ينبغي تعزيز مالية صناديق الضمان الموجودة أصلًا، وإيجاد أخرى؛ حتى نصل إلى معدل صندوق ضمان لكل قطاع يأخذ في الاعتبار خصائصه وإكراهاته. ولتمويل هذه الصناديق القطاعية، نقترح خلق صندوق عمومي للاستثمار، وإقامة شراكة بين الخزينة العامة للمملكة والبنك المركزي والبنوك تسمح لهذه الأخيرة بمنح قروض ميسرة جدًّا للمقاولات، مع التزام البنك المركزي، في إطار السياسة النقدية، بإعادة خصمها أو تمويلها.

وبالتوازي مع ذلك، نقترح تدخّل الدولة للحفاظ على النسيج الاقتصادي الاستراتيجي من خلال إعادة رسملة، أو دعم بعض الشركات الوطنية المتعثرة؛ كالخطوط الملكية المغربية، والمكتب الوطني للمطارات، والمكتب الوطني للماء والكهرباء. ويُستحسن عدم المغامرة بتخفيض مستوى الاستثمار العمومي؛ لأنه يُعدّ رافعة قوية للنمو، إن بطريقة مباشرة عبر مفعوله القوي على العناصر المكونة لـ "الكعكة" الوطنية، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق أثره التشجيعي في تراكم رأس المال في القطاع الخاص[54].

أما على المديين المتوسط والبعيد، وفي إطار آليات مخطط شامل للإنعاش الاقتصادي يأخذ في الاعتبار استدامة النمو الاقتصادي ويندرج في إطار النموذج التنموي الجديد، فنقترح الاستمرار في دعم صناديق الضمان القطاعية، مع منح بعض التحفيزات للمقاولات التي تلتزم بتوظيف خرّيجي الجامعات أو تأهيلهم. كما يُستحسن عدم الانزلاق نحو السياسة الحمائية وزيادة الاهتمام بتقوية تنافسية الاقتصاد المغربي. ومن بين الورش التي ينبغي فتحها بهدوء، نذكر ورش الصحة بكل تجلياتها، من تمويل وتكوين وتدبير وتغطية شاملة وما إلى ذلك، مع العلم أن إنجاح هذه الورش من شأنه تعزيز ثقة المواطن بمؤسسات الدولة والحفاظ على السلم الأهلي.

54 رغم الظرفية المالية الصعبة، وفي إطار قانون المالية المعدل، انتبهت الحكومة إلى هذا الأمر بأن حافظت تقريبًا على مستوى الاستثمار العمومي نفسه الذي جاء به قانون المالية الأصلي، حيث سجل انخفاضًا طفيفًا بـ 8.7 في المئة، مع اعتماد برمجة جديدة ومراجعة الجدولة الزمنية لإنجاز بعض المشاريع.

ولتمويل هذه البرامج الموسومة بالطموح، وغيرها، نقترح على واضعي السياسات التحلي بنوع من المرونة التي يتطلبها سياق الانكماش، وذلك بعدم اختزال تدبير الأزمة في توازنات محاسباتية، وإيجاد نوع من التوافق بين التمويلات التقليدية والتمويل النقدي. فمن جهة، وبالتزامن مع الاستمرار في الاستدانة من الأسواق المالية بشكل معقول ومُتحكم فيه، يمكن النظر في فرض ضرائب جديدة على سلع وخدمات معينة؛ من قبيل مكالمات المحمول والكحول والمشروبات الغازية وتذاكر الطائرة والسلع الفاخرة؛ كما يمكن إعادة فرض الضريبة التضامنية التي اعتاد المغاربة مباركتها في مثل هذه الظروف الصعبة. ومن جهة أخرى، هناك إمكانية تمويل العجز عن طريق الاستدانة النقدية، أي الحصول على قروض مباشرة من البنك المركزي، خاصة أن السياق الماكرو-اقتصادي الحالي يبدو مشجعًا لسياسة مثل هذه السياسة، ما دام معدل التضخم منخفضًا ومتحكمًا فيه إلى حد بعيد. وفي هذا الصدد، ندعو البنك المركزي إلى التخفيف من توجّهه نحو سلوك المحافظين المغالين في تقييد خلق النقود، وإبداء شيء من المرونة في هذا المجال، عوض السعي إلى الاحترام الصارم لقاعدة الاقتصادي الأميركي ميلتون فريدمان Milton Friedman الذي نادى بأهمية حصر معدل تزايد النقود في مستوى يقارب نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي.

ومن اللازم أيضًا دعم الإقلاع الاقتصادي من خلال تحسين جودة المؤسسات السياسية والاقتصادية التي تعتبر رافعة للإقلاع الاقتصادي[55]. وأظهرت التقارير الحديثة لمؤسسات دولية معروفة؛ من قبيل "فريدوم هاوس" Freedom House، و"مؤسسة هيريتيج" Heritage Foundation، أن المغرب يحتل مرتبة متوسطة في مؤشر الحرية الاقتصادية (المرتبة 78 عالميًا بحسب إحصائيات 2020)[56]، ومرتبة متأخرة في مؤشر الحرية السياسية (المرتبة 145 عالميًا بحسب إحصائيات 2020)[57].

خاتمة

يمكن القول إن المغرب نجح في إبقاء جائحة كورونا تحت السيطرة خلال المرحلة الأولى (فترة الحجر الصحي)، وذلك على الرغم من طابعها الفُجائي والصادم، مفضلًا التضحية بالاقتصاد حفاظًا على الأرواح. ولم تختلف المقاربة التي اعتمدتها الدولة المغربية خلال هذه المرحلة كثيرًا عما كان عليه الحال في باقي الدول العربية، حيث ارتكزت على أربعة محاور متداخلة ومترابطة، ألا وهي المحاور الصحية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية. وتعكس هذه المقاربة أهمية الدولة الرعوية وتجذّرها في المجتمع المغربي والعربي، بصفة عامة، بجهازها الإداري الضخم وقدرتها على التأقلم مع الحالات الطارئة.

ولكن خلال المرحلة الثانية من تدبير الجائحة (مرحلة التكييف في إطار الرفع التدريجي للحجر الصحي)، سُجلت بعض الاختلالات تمثلت بالخصوص في ضعف التواصل الحكومي، والارتجالية في اتخاذ القرار، والتسرع في إصدار البلاغات، والتراخي في فرض القواعد الاحترازية في الفضاء العام. وكان من نتائج ذلك أن بدأ منحنى الإصابات بالفيروس في الارتفاع، مُحدثًا نوعًا من التخوف من ظهور موجة ثانية وفشل الحكومة في كبح جماح الوباء بأقل الأضرار.

55 Brahim Elmorchid, "Pour une meilleure intégration des institutions informelles dans les stratégies de développement en Afrique: Une approche néo-institutionnelle," *Afrique et Développement*, vol. 41, no. 2 (2016), p. 92.

56 مؤسسة هيريتيج، مؤشرات الحرية الاقتصادية لسنة 2020، شوهد في 2020/6/19، في: https://herit.ag/39QWaCS

57 Freedom House. "Freedom in the World 2020," accessed on 19/6/2020, at: https://bit.ly/3aqCBSo

وعلى الرغم من أن الوقائع المادية لهذه الجائحة لم تكتمل بعد ليتسنى للباحثين القيام بعمل متكامل واستقاء الدروس، فإن عمق الأزمة يُوحي بأن المغرب سيواجه عدة تحديات في المستقبل:

يتجلى التحدي الأول في إصلاح المنظومة الصحية، حيث أظهرت أزمة كورونا أن هذه المنظومة شبه متهالكة، ومن ثمة كانت غير جاهزة لمجابهة الوباء، ولولا التدابير الاستباقية المتمثلة في الحجر المنزلي الصارم لما تمكّن المغرب من تجنّب كارثة صحية حقيقية. وبفضل النفقات الطبية الاستثنائية والاستعجالية، وتعبئة كل الطاقات الطبية وشبه الطبية، المدنية منها والعسكرية، وإرجاء معظم العمليات الجراحية والاستشارات الطبية الأخرى، استطاعت المنظومة الصحية التأقلم سريعًا مع الوباء، حيث ظلّت صامدة على الرغم من الضغط المسجل عليها خلال نيسان/ أبريل 2020؛ وهي قادرة على الأرجح أن تستمر في التعامل مع المرض من دون مشاكل، ما عدا - لا قدّر الله - إنْ تفاقم عدد الحالات المصابة على نحو يؤدي إلى إتخام المؤسسات الصحية.

نستنتج أن إصلاح أي منظومة صحية مُتهالكة يعتمد أولًا، وقبل كل شيء، على توافر الإرادة السياسية وانخراط كل الفاعلين في إنجاح عمل إصلاحي متسلسل عميق يرتكز، في نظرنا، على أربع دعامات رئيسة: التمويل، والتنظيم، والتكوين، وإعادة الاعتبار إلى الأطر الطبية والتمريضية.

أما التحدي الثاني فيتجلى في الأمن الاجتماعي بمعناه الأوسع. فمن حسنات جائحة كورونا أن عرّت الهشاشة الاجتماعية في المغرب، حيث تبين أن ما يربو على 4.3 ملايين أسرة مغربية تنشط اليوم في القطاع غير المهيكل، وإذا افترضنا جدلًا أن كل أسرة تتكون بمعدل يبلغ نحو 4.3 أفراد[58]، فهذا يعني أن أكثر من 18 مليون شخص، أي نحو نصف سكان المغرب، يعتمدون على هذا القطاع لتأمين غذائهم وسُبل معيشتهم. وبحكم أن القطاع غير المهيكل يستمد روحه من المؤسسات غير الرسمية المتجذرة في المجتمع المغربي، فإن محاربته تنطوي على مخاطر كبيرة وتكاليف اجتماعية وسياسية يصعب قياسها. وبدلًا من ذلك، يُستحسن إرساء نظام تحفيزي قوي لإدماجه تدريجيًا في النسيج الاقتصادي المنظم، موازاةً مع تطور المجتمع. كما أن أزمة كورونا تعدّ مناسبة سانحة لحل صندوق المقاصة، الذي يثقل كاهل المالية العامة، وتعويضه بنظام جديد يرتكز على فكرة الدخل الأساسي المعمم، بوصفه آلية لتوفير مصادر بديلة للدخل وتقليص الفوارق الاجتماعية وتعزيز الطلب، مع العلم أن هذه العملية لن تكون سهلة بسبب صعوبة تحديد الفئات المستهدفة وتتبعها.

ويكمن التحدي الثالث في تحفيز الاقتصاد المغربي وتسريع انتقاله إلى مستقبل أكثر استدامة. صحيح أن صنّاع القرار عملوا منذ بداية تسعينيات القرن الماضي، وفي إطار الجيلين الثاني والثالث من الإصلاحات، على تنويع الاقتصاد واستدامته وإدماجه المتدرج في الاقتصاد العالمي من دون إغفال التوازنات الماكرو-اقتصادية، وهو ما منحه نوعًا من المرونة الضرورية لامتصاص الصدمات، غير أن صدمة كورونا كانت أقوى مما يمكن أن يتحمّله أي اقتصاد. ورغم ذلك، وكما بَيّنّا آنفًا، كانت ردة فعل صنّاع القرار على قدر كبير من الحكمة، سواء من منظور السياسة النقدية، أو سياسة الموازنة العامة.

58 Royaume du Maroc, Haut-Commissariat au Plan, "Evolution de la taille moyenne des ménages par milieu de résidence: 1960-2050," accessed on 18/6/2020, at: https://bit.ly/2XoI06T

تتلخص مشكلة الاقتصاد المغربي أساسًا في ضعف الأداء مقارنة بقيمة التكاليف التي تتحملها موازنة الدولة، وهو ما يجد تفسيره في ضعف التنافسية واستمرار بعض المظاهر المشينة (كالفساد الإداري مثلًا). وتعتبر جائحة كورونا فُرصة مواتية لإصلاح هذه الاختلالات، من خلال الاستثمار في رأس المال البشري، ومواصلة الإصلاحات الاقتصادية، وتسخير المعرفة وتكنولوجيا المعلومات لدعم الاقتصاد وخدمة المجتمع.

أما التحدي الرابع والأخير، فيتمثل في تحسين جودة المؤسسات السياسية. لقد قطع المغرب شوطًا كبيرًا خلال العشرين سنة الأخيرة على درب إرساء نموذج ديمقراطي، يوافق بين الشرعية التاريخية للملكية والشرعية الانتخابية للحكومة، غير أن الممارسة ما زالت تعتريها إكراهات عدة دفعت بعض مراكز التفكير الدولية إلى تصنيف المغرب ضمن الديمقراطيات الهجينة[59]. ويمكن استغلال أزمة كورونا للمضي قدمًا في مسلسل تجويد المؤسسات، وإعادة الاعتبار إلى الوسائط السياسية، وتعزيز ثقة المغاربة بالعمل السياسي.

وخلافًا لما يُدافع عنه أغلب الباحثين المغاربة، نرى أن النموذج التنموي الذي تبناه المغرب منذ نهاية تسعينيات القرن الماضي يبقى صالحًا شريطة تنقيحه وتطويره، مع أن يُؤخذ في الاعتبار الدروس المُستخلصة من أزمة كورونا، وتحديات المعرفة والاستدامة والعدالة الاجتماعية والتوازن بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، بل إن تغييره على نحو جذري يعتبر مغامرة غير محسوبة العواقب في سياق يتسم بدرجة عالية من عدم اليقين ومحدودية هامش المناورة.

المراجع

العربية

الأمم المتحدة. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. **تقرير التنمية البشرية لعام 2019: ما وراء الدخل والمتوسط والحاضر: أوجه عدم المساواة في القرن الحادي والعشرين**. نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2019. في: https://bit.ly/3hWP8zg

المملكة المغربية. "مرسوم رقم 2.20.269 صادر في 21 من رجب 1441 (16 مارس 2020) بإحداث حساب مرصد لأمور خصوصية يحمل اسم 'الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا' 'كوفيد–19'". **الجريدة الرسمية**. العدد 6865 مكرر. 2020/3/17. في: https://bit.ly/33jYbq0

المملكة المغربية. المندوبية السامية للتخطيط. "الرقم الاستدلالي للأثمان عند الاستهلاك لشهر مارس 2020". في: https://bit.ly/2PhLXWL

_____. "الرقم الاستدلالي للأثمان عند الاستهلاك لشهر ماي 2020". في: https://bit.ly/39SpetH

_____. "النتائج الرئيسية للبحث الظرفي حول تأثير كوفيد-19 على نشاط المقاولات" (آيار/ مايو 2020). في: https://bit.ly/2BV7Hoj

59 The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest," p. 37, accessed on 17/8/2020, at: https://bit.ly/3gY8xjp

_____. "تأثير جائحة كوفيد-19 على الوضعية الاقتصادية للأسر: المرحلة الثانية من البحث حول تأثير فيروس كورونا على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والنفسي للأسر" (تموز/ يوليو 2020). في: https://bit.ly/3kpeOGN

_____. "مذكرة إخبارية حول المميزات الأساسية للسكان النشيطين المشتغلين خلال سنة 2020". في: https://bit.ly/2XKnDRT

_____. "مذكرة إخبارية حول الوضعية الاقتصادية الوطنية لسنة 2020 وآفاق تطورها خلال سنة 2021". في: https://bit.ly/3gGKCoh

_____. "مراجعة توقعات الاقتصاد الوطني خلال الفصلين الأول والثاني من 2020". في: https://bit.ly/33HHmW4

المملكة المغربية. رئاسة النيابة العامة. "بلاغ حول خرق حالة الطوارئ الصحية ليوم 22 ماي 2020". في: https://bit.ly/3gHy9Rb

المملكة المغربية. وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة. "بلاغ صحفي: إنشاء لجنة اليقظة الاقتصادية لتتبع انعكاسات وباء كورونا وتحديد الإجراءات المواكبة" (آذار/ مارس 2020). في: https://bit.ly/2XltDR2

_____. "مشروع قانون المالية المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020". في: https://bit.ly/3foGS9H

المملكة المغربية. وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي. وزارة الشغل والإدماج المهني. "بروتوكول تدبير خطر العدوى بوباء كوفيد 19 في أماكن العمل". في: https://bit.ly/2EMWG9B

منصوري، إبراهيم. "محاولة لتقدير دالّة عدد الإصابات بفيروس كورونا في المغرب: في اتجاه بلوغ الذروة أواخر مايو/ أيار وتصفير عدد الْمُكَوْفَدِين عند متم يونيو 2020". *Research Gate* (نيسان/ أبريل 2020). في: https://bit.ly/3i3VjS8

الأجنبية

Bank Al-Maghrib. "Bulletin trimestriel." no. 163 (Mars 2020). at: https://bit.ly/30nNdh8

_____. "Communiqués." at: https://bit.ly/2DrOxY1

_____. "Revue mensuelle de la conjoncture économique, monétaire et financière." (Juillet 2020). at: https://bit.ly/2XnrKTA

_____. "Statistiques Monétaires." (Mai 2020). at: https://bit.ly/33ngXN2

Elmorchid, Brahim. "Pour une meilleure intégration des institutions informelles dans les stratégies de développement en Afrique: Une approche néo-institutionnelle." *Afrique et Développement*. vol. 41, no. 2 (2016).

Freedom House. "Freedom in the World 2020." at: https://bit.ly/3aqCBSo

Elmorchid, Brahim & Hind Hourmat Allah. "L'économie politique de la santé dans le monde arabe: La leçon marocaine." The Economic Research Forum (ERF). 26e conférence annuelle. Online Webinars. 2020. at: https://bit.ly/30q1s5f

Mansouri, Brahim. "Une récession de presque -5% frapperait l'économie nationale du Maroc en 2020 sous le double joug de la sécheresse et du coronavirus." *Research Gate* (April 2020). at: https://bit.ly/3hX7xvQ

Office des Change. "Indicateurs des échanges extérieurs." Impact de la crise sanitaire liée au Covid19 sur le commerce extérieur: Baisse des importations et des exportations de marchandises respectivement de -21Mds de DH et -20Mds de DH à fin avril 2020 (Avril 2020). at: https://bit.ly/3foMAbD

_____. "Indicateurs des échanges extérieurs." Impact de la crise sanitaire liée au Covid19 sur le commerce extérieur: Baisse des importations et des exportations de marchandises respectivement de -21Mds de DH et -20Mds de DH à fin avril 2020 (Avril 2020). at: https://bit.ly/2XXLDks

_____. "Indicateurs des échanges extérieurs." Impact de la crise sanitaire liée au Covid19 sur le tourisme: Baisse des recettes voyages de 24,2% ou de 6.922 MDH à fin mai 2020 (Mai 2020). at: https://bit.ly/2PRSvvs

Royaume du Maroc. Haut-Commissariat au Plan. "Evolution de la taille moyenne des ménages par milieu de résidence: 1960-2050." at: https://bit.ly/2XoI06T

_____. "Tendances conjoncturelles au deuxieme trimestre 2020." Institut National D'analyse de la Conjoncture. *Point de Conjoncture*. no. 38 (juillet 2020). at: https://bit.ly/2FgbspL

Royaume du Maroc. Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration. "Note de conjoncture: Direction des études et des prévisions financières." no. 281 (Juillet 2020). at: https://bit.ly/2XLLGQy

_____. "Note de conjoncture: Direction des études et des prévisions financières." no. 280 (Juin 2020). at: https://bit.ly/2DyHmwQ

_____. Trésorerie Générale du Royaume. "Bulletin mensuel de statistiques des finances publiques." (Juin 2020). at: https://bit.ly/3fqMqAy

The Economist Intelligence Unit. "Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest." Research Paper (2020). at: https://bit.ly/3gY8xjp

UNDP, UNECA & World Bank. "Social & Economic Impact of the Covid-19 Crisis on Morocco: A Temporary Analysis to Assess the Potential for International Organizations to Support National Response." (March 2020). at: https://bit.ly/2XqcLZ8

World Bank Group. *Morocco Economic Monitor*. Washington, DC: World Band Group, 2020. at: https://bit.ly/2PxEzGZ

World Bank. "Cereal production (metric tons) – Morocco." at: https://bit.ly/3kN8Gby

_____. "Exports of goods and services (% of GDP) - Morocco." at: https://bit.ly/3kKboPd

_____. "GDP growth (annual %) - Morocco." at: https://bit.ly/31WXaSi

_____. "Imports of goods and services (% of GDP) - Morocco." at: https://bit.ly/3gY49kv

World Health Organization. Global Health Expenditure Database. "Health Expenditure Profile: Morocco." at: https://bit.ly/3gBZHrj

صلاح ياسين المقطري | Salah Yassin Almaktary *

اليمن: تداعيات جائحة كورونا في زمن الحرب

Yemen: Coronavirus in a Time of War

لليمن خصوصية متعددة الأبعاد، في مواجهته لانتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19)، منها أن الجائحة تأتي في ظل الحرب الدائرة هناك منذ آذار/ مارس 2015، ووجود أكثر من سلطة تدير البلاد، إضافة إلى أن اقتصاد اليمن "الريعي" يشهد ركودًا، وتعاني الموارد المالية قصورًا كبيرًا، فضلًا عمّا تشهده البلاد من تردٍّ حادّ في الخدمات والمرافق الصحية جراء الحرب. وانعكس ذلك على طريقة تعامل السلطتين في اليمن مع الجائحة وما ترتب عليها من تداعيات. تستعرض هذه الورقة مظاهر انتشار فيروس كورونا والإجراءات الاحترازية التي اتخذت إزاء ذلك. وتتوقف عند التداعيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لهذه الأزمة في ظل استمرار الحرب، والأوضاع السياسية والاجتماعية المعقدة. كما تقدم تقييمًا لفرص التعافي مع ما يعانيه اقتصاد البلاد من اختلالات وتشوهات عميقة. وتنتهي إلى القول بأن الجائحة، على الرغم من أن تداعياتها محدودة مقارنة بتداعيات الحرب، فاقمت الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وأثرت خاصة في قطاع الصحة وفي الفئات والشرائح الأكثر حساسية تجاه توقف بعض النشاطات الاقتصادية.

كلمات مفتاحية: اليمن، كورونا، الحرب اليمنية، القطاع الصحي باليمن، الاقتصاد اليمني.

Even in its confrontation with COVID-19, Yemen is a special case in various ways – including the fact that the pandemic has struck in the middle of a war ongoing since March 2015, at a time when two different governments are competing for control of the country, its "rentier" economy is stagnating, financial resources are exceedingly limited and health services and amenities have deteriorated dramatically as a result of the conflict. All of these problems have influenced how Yemen's two governments have dealt with the pandemic as well as its broader fallout. This paper reviews the spread of coronavirus in Yemen and the measures taken against it, looking in greater depth at the economic, social and political ramifications of the crisis during an ongoing war and under complicated social and political conditions. It also assesses the opportunities for dealing with the serious flaws in the country's economy. It concludes that while the effects of the pandemic have been quite limited compared with those of the war, they have exacerbated existing economic, social and political problems and have had a particularly dramatic effect on the health sector and those most reliant on the activities of this sector.

Keywords: Yemen, Yemeni War, Health Sector in Yemen, Yemeni Economy.

* أستاذ الاقتصاد والتمويل المشارك، رئيس قسم الاقتصاد والمالية، جامعة صنعاء.

Associate Professor of Economics and Head of Economics & Finance Department, University of Sanaa.

مقدمة

ترتبت على جائحة كورونا تداعيات عميقة على الاقتصاد العالمي والإقليمي، نتيجة لتأثيرها في جانبَي الطلب والعرض معًا. وقد عمّق من حجم التأثير وتوسع الأضرار عدم اليقين من هذه التداعيات، بخصوص الأمن الغذائي، ومدخلات الإنتاج، والسلع الاستهلاكية المستوردة، وانخفاض حجم التحويلات المالية للعديد من الدول العربية، ومنها اليمن. وإلى جانب التداعيات الاقتصادية كان للجائحة تداعيات اجتماعية وسياسية. ولم يكن اليمن بمعزل عمّا يجري عالميًا، وجاءت تأثيرات انتشار الوباء محليًا مشابهة لما جرى في غيرها من الدول، رغم ما لونت به الحرب حالة اليمن من خصوصية، سواء لجهة طبيعة تلك التداعيات، أو لتعدد السلطات التي تعاملت معها وتولّت اتخاذ القرارات لمواجهة الجائحة.

في ضوء هذه الخصوصية، تسعى الورقة إلى الإجابة عن التساؤلات التالية: ما السياسات والإجراءات الاحترازية التي اتخذتها السلطات في اليمن؟ وما التداعيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الناجمة عن جائحة كورونا؟ وما طبيعة تلك التداعيات وحجمها مقارنة بتداعيات الانقلاب السياسي والحرب التي ما زالت مستمرة؟ وما توقعات فرص التعافي بالنظر إلى استمرار الحرب؟

أولًا: الانتشار والإجراءات الاحترازية المتبعة

في الوقت الذي شهد فيه العالم نموًا متزايدًا في معدلات انتشار فيروس كورونا، وفي أكثر من 218 دولة وإقليمًا وحكمًا ذاتيًا، بما فيها دول الجوار وتلك الدول التي لديها علاقات تجارية وتنقلات كبيرة للمسافرين من اليمن وإليه، فقد ظل اليمن خاليًا من الفيروس حتى 10 نيسان/ أبريل 2020؛ حيث سُجلت أول حالة مؤكدة في محافظة حضرموت، من قبل الحكومة الشرعية[1]. ويرجع تأخر تسجيل الفيروس في اليمن وانتشاره لأسباب كثيرة، منها انعزال اليمن عن العالم الخارجي بسبب الحرب الدائرة منذ 26 آذار/ مارس 2015[2]، على نحوٍ صعّب السفر من اليمن وإليه، ومنها أيضًا تشابه أعراض الفيروس مع أعراض لأمراض فيروسية "حميات" أخرى منتشرة في اليمن[3]، ولعدم توافر أجهزة للفحص ومسحات التأكد من فيروس كورونا في البلاد[4].

---

1 تعافت هذه الحالة في 28 نيسان/ أبريل 2020، ولم تسجل حالات جديدة إلا في 29 نيسان/ أبريل 2020. الحكومة الشرعية هي الحكومة المعترف بها دوليًا، وتتخذ عدن عاصمة مؤقتة لها. ينظر: "فيروس كورونا: تسجيل أول إصابة في اليمن الذي يشهد أسوأ أزمة إنسانية في العالم"، **فرانس 24**، 2020/4/10، شوهد في 2020/7/29 في: https://bit.ly/2Ff9cim؛ أوسان سالم، "اليمن يعلن عن شفاء الحالة الوحيدة المصابة بكورونا"، **العربية نت**، 2020/4/28، شوهد في 2020/7/29 في: https://bit.ly/33cgddT

2 أعلن أيضًا في وقت متأخر عن تسجيل أول حالة في ليبيا في 24 آذار/ مارس 2020، وفي سورية في 22 آذار/ مارس 2020، وبلغ عدد الحالات المسجلة في سورية 717، منها 40 حالة وفاة، و229 حالة تَعافٍ. وفي ليبيا 3017 حالة، منها 67 حالة وفاة، و579 حالة تعافٍ حتى تاريخ 29 تموز/ يوليو 2020. بحسب بيانات وورلدميتر Worldometer، شوهد في 2020/7/29، في: https://bit.ly/3hhkLCW؛ https://bit.ly/2Zh8dFu

3 "فيروس كورونا: اليمن يسجل "زيادة كبيرة" في عدد الوفيات بأعراض تشبه الوباء"، **بي بي سي عربي**، 2020/5/15، شوهد في 2020/7/29 في: https://bbc.in/3bD3jrq، وقدرت الإصابات في اليمن وفقًا لبحث أجرته كلية لندن للصحة والطب الاستوائي بنحو مليون شخص على لسان وزير شؤون الشرق الأوسط البريطاني. ينظر: جمال مجاهد، "وزير بريطاني يقدر عدد الإصابات في اليمن بـ 'مليون'"، **عُمان**، 2020/6/19، شوهد في 2020/7/30، في: https://bit.ly/3i8pnwt

4 وأكد الوكيل "امتلاك حضرموت لجهاز بي سي ار قدمته منظمة الصحة العالمية لحضرموت، وآخر لعدن مع بعض المحاليل والشرائح المخبرية والأدوية"، ينظر: "وكيل وزارة الصحة اليمني يكشف إجراءات فحص (كورونا) للقادمين لحضرموت"، **دنيا الوطن**، 2020/3/19، شوهد في 2020/7/29، في: http://bit.ly/2J0cC76

وصل عدد الحالات المسجلة 1728 حالة مؤكدة حتى تاريخ 31 تموز/ يوليو 2020 منها 862 حالة تعافٍ و493 حالة وفاة، في مناطق الحكومة الشرعية، ومثلت حالات الوفاة أكثر من ربع الحالات المسجلة[5]. ويرجع ارتفاع هذه النسبة إلى أن هناك حالات إصابة كثيرة لم يتم تسجيلها، بسبب خوف المواطنين من العزل، وكذلك لضعف إمكانات الدولة وافتقارها إلى أجهزة الفحص والشرائح والمسحات.

كانت الحكومة الشرعية قد اتخذت بعض الإجراءات لمنع دخول كورونا إلى اليمن في 7 آذار/ مارس ابتداءً ببيان وزارة الخارجية الذي تضمن تعليق العمل بتأشيرات دخول الأراضي اليمنية، مؤقتًا، وحتى إشعار آخر، لأي مواطن أجنبي قادم من الدول الموبوءة بالفيروس، بينما في المناطق التي تسيطر عليها سلطة حكومة الإنقاذ، لم يتم الإعلان عن تسجيل أي حالة في حينه، رغم أنها اتخذت عددًا من الإجراءات الاحترازية، بالتزامن مع ما اتخذته الحكومة الشرعية، بإقرار إجراء فحص طبي لجميع الوافدين إلى البلاد، وتطبيق حجر صحي منزلي مدة 14 يومًا للقادمين من 12 دولة، وتخصيص مستشفيَين وفندق مناطق عزل[6]. وكانت أول حالة سجلت، بوصفها حالة وفاة، بتاريخ 5 أيار/ مايو 2020[7]، وسُجلت حالتَا تَعافٍ بتاريخ 16 أيار/ مايو 2020[8]، وعلى إثرها صرح وزير الصحة في صنعاء، أنه يفضل مواجهة الوباء بالتكتم بدلًا من الإفصاح وإعلان الحالات المصابة[9].

وفي 15 آذار/ مارس، اتخذت سلطتا الحكم[10] عددًا من الإجراءات الاحترازية المتماثلة، منها[11]: إغلاق المنافذ البرية والبحرية والجوية، وإيقاف الرحلات الجوية والبرية، وتعليق الدراسة والامتحانات للتعليم الأساسي والثانوي والجامعي، وذلك مدة أسبوع في مناطق الشرعية، ومدة أسبوعين كمرحلة أولى في مناطق سيطرة سلطة حكومة الإنقاذ. ثم جرى التمديد في كليهما، وتعزيز إجراءات إخضاع المسافرين للحجر الصحي مدة 14 يومًا للقادمين من الدول الموبوءة. هذا فضلًا عن توفير الإمكانات الطبية بدعم منظمة الصحة العالمية، من معدات وأجهزة للفحص وأجهزة حرارية وتأهيل للكادر الطبي. وجرى إغلاق أماكن التجمعات العامة، مثل: صالات المناسبات والألعاب الرياضية، والمتنزهات، والفنادق، والمطاعم، على أن تزاول هذه الأخيرة عملها عبر توصيل الطلبات أو الشراء العابر. وخصصت حملة لزيادة الوعي عن مخاطر وباء كورونا عبر وسائل الإعلام المختلفة. وتم تكوين فرق استجابة سريعة في العديد من المديريات للتعامل مع البلاغات وحالات الاشتباه. ووجهت بعض حملات التنظيف والتعقيم في الشوارع والحارات، وجرى تخفيف العمل في المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص، حيث تحدد عدد العاملين في مناطق سيطرة الحركة الحوثية بـ 20 في المئة، باستثناء بعض القطاعات الخدمية والأمنية. واتخذت إجراءات لمراقبة الأسواق وتوافر الأدوية والسلع الأساسية بأسعارها السابقة على الوباء.

---

5 بحسب بيانات وورلدميتر Worldometer، شوهد في 2020/7/29، في: https://bit.ly/32cJkgf

6 مبارك محمد، "اليمن: سلسلة إجراءات لمنع وصول كورونا"، **وكالة الأناضول**، 2020/3/7، شوهد في 2020/7/29، في: https://bit.ly/2DfP3b2

7 فايزة قارح، "اليمن: الحوثيون يعلنون عن تسجيل أول حالة وفاة بفيروس كورونا بصنعاء"، **فرانس 24**، 2020/5/6، شوهد في 2020/7/28، في: https://bit.ly/3jPFu3e

8 "الحوثيون يعلنون تعافي حالتي إصابة بفايروس كورونا في صنعاء"، **مسند للأنباء**، 2020/5/16، شوهد في 2020/7/29، في: https://bit.ly/2DGks6S

9 صرح الوزير بأنه سيتم التعامل مع المرضى بطريقة مغايرة عن "إرهاب الإعلام العالمي"، وأنه يجب الحرص على إرساء الطمأنينة. "وزير الصحة: نسبة الشفاء من كورونا تصل إلى أكثر من 80 في المائة"، **سبأ نت**، 2020/5/30، شوهد في 2020/7/29، في: https://bit.ly/2ZkKuV2

10 نستخدم ما اصطلح عليه إعلاميًا لتسميتهما بمسمى "الحكومة الشرعية"، و"حكومة الإنقاذ".

11 "اليمن في مجابهة فايروس كورونا المستجد (كوفيد-19): الإمكانات، الآثار، خطط الاستجابة، المعالجة"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي: قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية، العدد 47 (نيسان/ أبريل 2020)، صنعاء، ص 7-8.

كان من ضمن الإجراءات الاحترازية أن الحكومة الشرعية قامت بتقليص عدد العاملين في أجهزتها الإدارية، وقررت تمديد إجازة عيد الفطر للموظفين. ولم تعلن عن عودة الحياة إلى طبيعتها، حتى أعلنت عن ذلك وزارة التعليم العالي التي قررت استئناف الدراسة ابتداء من تاريخ 8 آب/ أغسطس 2020[12]. وبالنسبة إلى الأجهزة الإدارية في حكومة صنعاء، والتي أعلنت الإجراءات الاحترازية بإبقاء 20 في المئة فقط من الموظفين الحكوميين لتسيير الأعمال الضرورية مدة أسبوعين، وجرى التمديد لها في أثناء إجازة عيد الفطر من عام 2020. وفي 20 حزيران/ يونيو 2020، أعلنت حكومة سلطة حكومة الإنقاذ عن عودة الحياة والعمل إلى طبيعتها تدريجيًا، مع أخذ بعض الاحترازات، مثل وضع الكمامات والتباعد الاجتماعي، وأن يعود إلى العمل كل من كان عمره أقل من 60 عامًا[13].

ولوحظ تراخٍ في التعامل في مكافحة الفيروس وتنفيذ الإجراءات والتدابير الاحترازية، مما عكس اتجاه السلطات نحو تبنّي سياسة التعايش مع فيروس كورونا والعودة إلى الحياة العادية، لعدم قدرتها على مواجهة الجائحة في ظل ضعف إمكانياتها المادية، وتردي الخدمات والمرافق الصحية.

لم يواكب تلك الإجراءات اتخاذ أي تدابير أو حزم تحفيزية اقتصادية للتخفيف من آثار الإغلاق وإيقاف عجلة النشاطات الاقتصادية التي تضرر منها بالخصوص أصحاب الأعمال الحرة والعمالة بالأجر اليومي والمنشآت الصغيرة. وفي هذا الصدد، قدم البنك الدولي منحة بقيمة 26.9 مليون دولار أميركي إلى اليمن، بغية تمويل الاستجابة الطارئة، كما قدمت المملكة العربية السعودية دعمًا بمبلغ 525 مليون دولار أميركي لتنفيذ خطة الاستجابة الإنسانية ومواجهة فيروس كورونا[14].

ثانيًا: التداعيات الاقتصادية

يتسم الاقتصاد اليمني، شأنه شأن عديد الاقتصادات العربية، بكونه اقتصادًا ريعيًا، وبات يتجه أكثر فأكثر ليصبح اقتصادًا ريعيًا خالصًا. فهو يعتمد لجلب العملة الصعبة على ثلاثة موارد رئيسة، أبرزها البترول، الذي يمثل المصدر الرئيس، وتحويلات العاملين بالخارج، فضلًا عن المساعدات والمعونات الخارجية[15]. وتعطل المورد الأول نسبيًا، إذ رافق تدخّل دول التحالف العربي عسكريًا بقيادة السعودية لدعم الشرعية إثر الانقلاب السياسي من قبل تحالف "الرئيس السابق" علي عبد الله صالح، والحركة الحوثية، ونشوب حرب أهلية في اليمن في 26 آذار/ مارس 2015. كان توقف إنتاج وتصدير النفط والغاز بصورة شبه كلية يعني فقدان اليمن أهم موارده للعملة الصعبة[16]، وأصبح

12 "التعليم العالي تؤكد استئناف الدراسة الجامعية في موعدها المحدد 8 أغسطس المقبل"، **المهرية نت**، 2020/6/20، شوهد في 2020/7/30، في: https://bit.ly/2ZmCvH0

13 "كورونا.. الحوثيون يعلنون عودة الحياة لطبيعتها تدريجيًا"، **المهرية نت**، 2020/6/20، شوهد في 2020/7/30، في: https://bit.ly/3ievmjh

14 حسن عمار، "وزير: السعودية ستقدم 525 مليون دولار لدعم خطة الاستجابة الإنسانية باليمن"، Swissinfo، 2020/4/8، شوهد في 2020/9/2، في: https://bit.ly/33an5a3

15 للمزيد ينظر: صلاح ياسين المقطري، "الاقتصاد السياسي للريع: الحالة اليمنية، جدلية العلاقة بين الريع والفساد"، **مجلة كلية التجارة والاقتصاد**، جامعة صنعاء، العدد 48 (أيلول/ سبتمبر 2017)، ص 119-163.

16 الجمهورية اليمنية، وزارة المالية، أداء الاقتصاد القومي خلال العام 2018، صنعاء، 2019، ص 42.

الاعتماد على تدفق تحويلات العاملين اليمنيين في الخارج مع طلب المزيد من المساعدات والمعونات الدولية من خلال مؤتمرات المانحين السنوية[17].

يذكر أن آثار الجائحة انعكست على اقتصادات الدول المانحة وشركاء التنمية لليمن (الولايات المتحدة الأميركية وبعض دول أوروبا ودول الخليج وفي مقدمتها المملكة العربية السعودية)، على نحوٍ أدى إلى انخفاض المعونات والمساعدات من هذه الدول؛ وأثر بشدة في تحويلات العاملين نتيجة توقف المغتربين عن العمل، وعانى معظمهم تأخر الأجور في ظل الإغلاق الاقتصادي. وقدّر البعض انخفاض التحويلات بنسبةٍ تراوح بين 60 و70 في المئة[18]، وهي المقدّرة ما بين 3.4 مليارات دولار إلى 8 مليارات دولار سنويًا[19]. كما يتضح ذلك من خلال انخفاض تعهدات المانحين "شركاء التنمية" في مؤتمرهم الأخير المنعقد في الرياض في 2 حزيران/ يونيو 2020، والتي بلغت 1.33 مليار دولار لتنخفض بمقدار النصف عما جرى الوعد به في مؤتمر جنيف في عام 2019[20]. وجدير بالذكر أن المستلم منها لم يجاوز 550 مليون دولار، وقد يزداد تقليص ما تتلقاه في العموم في ضوء الاتجاه العام لتقليص المساعدات من جانب الأمم المتحدة[21].

انعكست هذه التأثيرات السلبية على القطاعات الاقتصادية، ومن ثم على المؤشرات الاقتصادية الكلية، ويمكن إيضاح ذلك في ما يلي:

1- التأثير في القطاعات الاقتصادية

أدت الحرب إلى التأثير سلبيًا في كل القطاعات والنشاطات الاقتصادية؛ فقد انكمش قطاع الزراعة والغابات والصيد بمقدار 18.75 في المئة[22]، ووصل تراجع نشاطات هذا القطاع إلى أكثر من 20 في المئة. في حين تأثرت زراعة القات فقط بمقدار 12.5 في المئة[23]. وفي المقابل، فإن قطاع الزراعة لم يتأثر بالإجراءات الاحترازية المتخذة في مواجهة فيروس كورونا إلا بشكل محدود جدًا، حيث استمر نشاط المشتغلين في هذا القطاع من المزارعين والصيادين وغيرهم، إذ لم تشمل الإجراءات الاحترازية نشاطاتهم، وتأثر التسويق والبيع بسبب إيقاف الحركة بين المحافظات، وبصورة

17 "مؤشرات الاقتصاد اليمني: تداعيات كورونا على الاقتصاد اليمني"، مركز الدراسات للإعلام الاقتصادي، أيار/ مايو 2020، ص 3، شوهد في 2020/9/2، في: https://bit.ly/3k4zdAb

18 "Position Paper: Economic Repercussions of Coronavirus Disease (COVID-19) & Methods of Mitigation of Risks – Yemen," Economic Reform Team Yemen, April, 2020, p. 4.

19 "تداعيات جائحة 'كورونا' على الاقتصاد في اليمن.. وسبل التخفيف منها"، **يمن اتحادي**، 2020/4/17، شوهد في 2020/7/29، في: https://bit.ly/3hitlkJ

20 "مؤشرات الاقتصاد اليمني: تداعيات كورونا على الاقتصاد اليمني"، ص 3.

21 "التوجهات الجديدة للأمم المتحدة لخفض مستوى المساعدات لصعوبة إيصالها إلى ملايين الأشخاص لتراجع مناخ العمل، مما سيكون له تبعات على الجانب الإنساني، حيث سيقلل كثيرًا من وصول الغذاء بين السكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي، إضافة إلى ذلك حذر برنامج الأغذية العالمي من نفاد مخزون أكبر مستودع للمساعدات، مما سيؤدي إلى نفاد مخزون الغذاء في اليمن، ويزيد من حجم انعدام الغذاء الحاد وشدته (الأمن الغذائي)، ويمتد إلى مخزون العملة الأجنبية ومن ثم إلى تراجع في سعر الريال، وارتفاع في الأسعار، ينظر: "Position Paper: Economic Repercussions of Coronavirus" p. 4؛ للمزيد ينظر: "اليمن: التقرير القطري الموجز"، الأمم المتحدة: برنامج الأغذية العالمي، تموز/ يوليو 2020، شوهد في 2020/9/1، في: https://bit.ly/3kgffSO

22 كل البيانات في المتن أو في الهوامش المدونة لما قبل عام 2020، أخذت من: الجهاز المركزي للإحصاء، الحسابات القومية للأعوام 2000-2019، صنعاء.

23 القات: نبتة خضراء يتناولها معظم سكان اليمن كمادة مكيفة ومنشطة. ويمثل ناتج القات نحو 23 في المئة من الناتج الزراعي، وهذا الأخير يمثّل 19 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي للقطاعات غير النفطية، المرجع نفسه. كما يعد القات المحصول النقدي الأكثر مردودية بالنسبة إلى المزارعين. للمزيد ينظر: عبد الرحمن بني غازي، "الاقتصاد السياسي للقات والأمن الغذائي"، عدد خاص – أبحاث المؤتمر العلمي الخامس 2001/2000، **مجلة كلية التجارة والاقتصاد**، جامعة صنعاء، العدد 17 (أيلول/ سبتمبر 2001)، ص 273-315.

أكبر الحركة بين المحافظات الخاضعة للحكومتين، مدةً تجاوزت أسبوعين، في حين تأثر بصورة كبيرة نشاط تصدير الأسماك نتيجة توقف التصدير إلى الاتحاد الأوروبي، خاصة إيطاليا وإسبانيا، وأدى استمرار نشاط الصيادين إلى تراكم منتجات الأسماك، مما أدى إلى ارتفاع تكلفة التخزين، بينما اضطرت شركات الصيد إلى الاتجاه نحو السوق المحلية التي لم تستطع استيعاب هذا التراكم، ولم تستطع تلك الشركات توسيع نشاطها المحلي؛ بسبب ضعف القوة الشرائية للمواطنين[24].

أما نشاط الصناعة الاستخراجية، فقد تراجع نحو 73.55 في المئة في عام 2015[25]، وذلك لتوقف إنتاج وتصدير النفط الخام والغاز الطبيعي، حيث تراجع بمقدار 74.50 في المئة للعام نفسه، واللذَين توقف تصديرهما قبل أن يستعيد نشاط إنتاج النفط في الأعوام التالية تدريجيًا. كانت الحكومة الشرعية تخطط لإنتاج نحو 30 مليون برميل من النفط في عام 2020 (80 ألف برميل يوميًا) والذي كان يقدر بـ 50 ألف برميل يوميًا في بداية العام[26]. لكن جاءت جائحة كورونا مرافقة لتراجع سعر النفط العالمي، ما يتوقع أن ينعكس سلبيًا على معدلات النمو الإيجابي لقطاع الصناعات الاستخراجية المتوقعة، الذي كان يؤمل منه أن يدفع بالناتج المحلي الحقيقي لعام 2020.

في الوقت الذي شهدت قطاعات الكهرباء والمياه، والبناء والتشييد، وتجارة الجملة والتجزئة، والاتصالات، والتمويل والتأمين، والعقارات وخدمات الأعمال تراجعًا راوح بين 23 و33 في المئة، بسبب الحرب، فإنها لم تتأثر كثيرًا بسبب فيروس كورونا، فالإجراءات الاحترازية صاحبها تراخٍ في التنفيذ ولم تكن ملزمة، واستمر نشاط هذه القطاعات بشكل اعتيادي، هذه القطاعات ونشاطاتها لا تلبي الاحتياجات الفعلية للمواطنين[27]، مع تقليص في أعداد العاملين في قطاع التمويل والتأمين وإعطائهم إجازات والعمل بالتناوب.

تراجع قطاعا النقل والتخزين، والمطاعم والفنادق في عام 2015 إلى 36.95 و30.39 في المئة بسبب الحرب. وأثّرت الإجراءات الاحترازية المتمثلة في تدابير التباعد الاجتماعي تأثيرًا سلبيًا واضحًا في هذين القطاعين، وتراجع نشاطهما نتيجة القيود المفروضة على حركة التنقلات بين المحافظات، وبين المحافظات الواقعة في نطاق السلطتين القائمتين بشكل كبير. ومن ثم، تراجع النقل المحلي، كما توقفت حركة النقل الدولي الجوي والبري للمسافرين بصورة كلية. والدليل على ذلك قرار إحدى أكبر شركات النقل الداخلي والدولي "راحة" وقف نشاطها نهائيًا[28]. وانحصر عمل المطاعم على الطلبيات للمنازل، بسبب إغلاق قاعات تناول الطعام، كما قدرت الخسائر في القطاع الفندقي بما نسبته 50 في المئة[29]،

24 "مؤشرات الاقتصاد اليمني: تداعيات كورونا على الاقتصاد اليمني"، ص 7.

25 بلغت قيمة إنتاج النفط والغاز في عام 2014 نحو 1626 مليار ريال يمني (نحو 7564 مليون دولار)، ينظر: الجهاز المركزي للإحصاء.

26 "تحرك يمني لرفع إنتاج النفط واستعادة تصدير الغاز"، **الاتحاد**، 2020/2/9، شوهد في 2020/7/30، في: https://bit.ly/2XnLZAB

27 مثلًا تم انقطاع الكهرباء الحكومية عن كل المناطق التي تسيطر عليها الحركة الحوثية وبعض المناطق التي تسيطر عليها الحكومة الشرعية مثل مدينة تعز، وحل محلها عدة شركات صغيرة، وبخصوص المياه والنظافة والصرف الصحي قدّر عدد المحتاجين في عام 2020 بـ 20.5 مليون شخص مقارنة بـ 17.8 مليون شخص في عام 2019. وبالنسبة إلى المحتاجين إلى مأوى فقد بلغ عددهم في عام 2020، 7.2 ملايين مقارنة بـ 6.7 ملايين شخص في عام 2019. مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، **خطة الاستجابة الإنسانية، يناير-ديسمبر 2019: اليمن**، شباط/ فبراير 2019، ص 7، شوهد في 2020/9/2، في: https://bit.ly/33bBMcO

28 "شركة 'راحة' للنقل البري في اليمن تعلن إنهاء نشاطها"، **يمن21**، 2020/5/21، شوهد في 2020/7/29، في: https://bit.ly/2Fkp4QN

29 "مؤشرات الاقتصاد اليمني: تداعيات كورونا على الاقتصاد اليمني"، ص 6.

وتم تسريح العمال في هذين القطاعين من دون دفع أجورهم، وتأثر هذان القطاعان أيضًا بسبب انخفاض نشاط السياحة الدولية والذي توقف كلّيًا جراء توقف توافد اليمنيين المغتربين في الخارج، والسياحة الداخلية.

تأثر قطاعا منتجي الخدمات الحكومية (الصحة والتعليم) في عام 2015؛ نتيجة للحرب بنسب 38.06، و0.91 في المئة على التوالي، وتدهور أكثر في العام الذي يليه بمقدار 43.94 في المئة، و31.23 في المئة في عام 2016. ومن الملاحظ أنه لم تخصص نفقات تشغيلية للقطاعين لعام 2017، وهو العام الذي لم تعد فيه ميزانية للدولة، سواء لدى الحكومة الشرعية، أو حكومة الإنقاذ. ويعد قطاع التعليم من القطاعات الأشد تضررًا نتيجة للإجراءات الاحترازية لمواجهة جائحة كورونا، إذ تم إيقاف الدراسة والامتحانات لكل المستويات الأساسية والثانوية والجامعية (العامة والخاصة)[30]، ولم يستطع هذا القطاع التحول إلى التعليم عن بعد، لضعف البنية التحتية لشبكة الإنترنت، وضعف تأهل الكادر البشري. ورغم ذلك، لجأت بعض المدارس والجامعات الخاصة إلى ربط طلابها بالدروس والمحاضرات عبر الإنترنت، إلا أنها لم تتمكن من إجراء الامتحانات اعتمادًا على هذه الطريقة، ما اضطرها إلى تأجيلها حتى آب/ أغسطس مع الجامعات الحكومية. واستمر صرف مرتبات موظفي القطاع العام في هذا القطاع خلال فترة التوقف[31]. وقد اقتصر دفع المرتبات والتعويضات في القطاع الخاص على بعض الإداريين وبشكل محدود، دفعت بعض المدارس لمدرسيها والعاملين فيها أجر شهرين.

أما قطاع الصحة الذي يقع على عاتقه مواجهة فيروس كورونا، فهو متهالك وغير مؤهل لمواجهة الأمراض المنتشرة في اليمن، المعدية مثل الكوليرا والملاريا والحصبة وحمى الضنك والدفتريا[32]، وغير المعدية، مثل أمراض القلب والسكري، والضغط، والسرطان، والفشل الكلوي المزمن. هذه الأمراض غير المعدية كانت سببًا في 57 في المئة من الوفيات[33].

فالنظام الصحي في اليمن ضعيف، ولا يمتلك الإمكانيات للتعامل مع هذا العبء، ما يعني أن انتشار فيروس كورونا يضغط أكثر على المرافق الصحية المنهكة بسبب تفشي الأمراض المعدية الأخرى، وبسبب الحرب[34] بمختلف أنواعها ومستوياتها في اليمن. حيث إن هناك 19.7 مليون شخص يحتاجون إلى المساعدة للوصول إلى الرعاية الصحية[35]، في حين يواجه هذا القطاع صعوبة في توافر الكادر الطبي المتخصص لمواجهة تفشي الأوبئة. وتشير تقديرات إلى أن هناك

30 تم تقدير عدد المحتاجين إلى التعليم في عام 2020 بـ 5.5 ملايين شخص بمقدار زيادة 800 ألف شخص عن عام 2019. مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، **خطة الاستجابة الإنسانية، يونيو-ديسمبر 2020: اليمن**، حزيران/ يونيو 2020، ص 7. شوهد في 2020/9/13، في: https://bit.ly/3bX8v9Q

31 بالنسبة إلى موظفي هذا القطاع يستلمون نصف راتب كل شهرين في مناطق سيطرة حكومة الإنقاذ كحال بقية موظفي القطاع العام في أجهزة الدولة.

32 بلغ العدد التراكمي لوباء الكوليرا في الفترة تشرين الأول/ أكتوبر 2016-31 كانون الثاني/ يناير 2020 نحو 2316197 حالة تم الإبلاغ عنها، وبلغ عدد الوفيات الناجمة عن هذا الوباء 3910 حالات. ينظر:

"Cholera Situation in Yemen, January 2020," World Health Organization, 31/1/2020, accessed on 2/9/2020, at: https://bit.ly/2DOmF0k;

وسُجلت 76768 حالة إصابة و271 حالة وفاة يشتبه بإصابتها بحمى الضنك على مستوى الجمهورية، حيث انتشر في كل المحافظات، وفي النصف الأول من كانون الثاني/ يناير 2020 سُجلت 5524 حالة، منها 11 حالة وفاة. ينظر:

"Yemen: Dengue Outbreak - Dec 2019," Reliefweb, 2019, accessed on 2/9/2020, at: https://bit.ly/2FlBdoi

33 محمد السامعي، "الصحة العالمية: 57% من وفيات اليمن بسبب أمراض غير معدية"، **وكالة الأناضول**، 2019/4/17، شوهد في 2020/7/30، في: https://bit.ly/31qmsbj

34 تعمل أقل من 50 في المئة من المنشآت الصحية بشكل كامل في عموم أرجاء البلاد، ينظر: مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، **خطة الاستجابة الإنسانية، يناير-ديسمبر 2019: اليمن**، ص 5.

35 المرجع نفسه، ص 20.

6.2 من الأسرَّة متاحة في المستشفيات لكل 10000 شخص[36]، و49 مديرية من أصل 267 مديرية ليس فيها طبيب واحد، و42 في المئة من المديريات يوجد فيها أقل من طبيبين في المرافق الصحية[37].

2- التأثير في المؤشرات الاقتصادية الكلية

نتيجة لتأثر القطاعات الاقتصادية بسبب الحرب أو كورونا، فإن الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي انكمش في عام 2015 بمقدار 30.46 في المئة مقارنة بعام 2014، إضافة إلى انخفاض القوة الشرائية للنقود، بسبب ارتفاع سعر الريال اليمني مقابل الدولار من 214.5 ريالًا للدولار الواحد في عام 2014، إلى 243 ريالًا للدولار في عام 2015.

سينكمش الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لليمن بمقدار 3 في المئة في عام 2020[38]، بحسب توقعات صندوق النقد الدولي. ومن المتوقع أن ينخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الحقيقي إلى ما دون 350 دولارًا في عام 2020، بل إلى أقل من ذلك، فقد كان يساوي 1200 دولار، و364 دولارًا لعامَي 2014 و2019 على التوالي[39]، لعوامل عدة تتمثل في انكماش الناتج المحلي الحقيقي وارتفاع في عدد السكان، إضافة إلى ارتفاع سعر صرف الريال مقابل الدولار الذي بلغ نحو 695 في آب/ أغسطس 2020[40]. ويعود الانخفاض المستمر لقيمة الريال اليمني إلى عدة أسباب أهمها: أزمة كورونا التي أثرت في انخفاض تحويلات المغتربين وانخفاض أسعار النفط، وانخفاض الدعم المقدم من شركاء اليمن في التنمية، إضافة إلى توجهات الأمم المتحدة لخفض مستوى المساعدات في المحافظات الشمالية إلى 50 في المئة نظرًا إلى تراجع مناخ العمل[41]، ولجوء الحكومة الشرعية إلى الإصدار النقدي الجديد لمواجهة نفقاتها من دون أن يصاحب ذلك نموٌّ مناسب في الناتج الحقيقي أو في الاحتياطات الأجنبية من العملة الصعبة.

وإذا كان معدل التضخم 10.4 في المئة في عام 2014، في ظل عدم تغير في سعر صرف الريال، فمن المفارقة ارتفاع معدل التضخم إلى 22 في المئة في عام 2015 بسبب الحرب مقارنة بعام 2014[42]، رغم انكماش الطلب على السلع المستوردة بسبب الحصار المطبق الذي فرضته دول التحالف العربي. وبلغ التضخم نحو 18.4 في المئة في تموز/ يوليو 2020 مقارنة بسعر الصرف في عام 2019[43]، نتيجة عدة عوامل تم ذكرها آنفًا أدت إلى تقلص مصادر النقد الأجنبي وأهمها تفشي جائحة كورونا على المستويين العالمي والمحلي. وفي بداية انتشار الجائحة على المستوى العالمي في كانون الثاني/ يناير 2020، ارتفعت أسعار السلع الغذائية المستوردة، باستثناء زيت الطبخ الذي انخفض بنسبة تقل عن 3 في المئة، فارتفع سعر السكر، والأرز غير البسمتي، ودقيق القمح، وحبوب القمح، والأرز البسمتي بنسب 7.3 و4.5 و4

36 World Health Organization, "Yemen: Health Resources and Services Availability Mapping System 2018 (HeRAMS)," WHO, 10/10/2019, accessed on 9/9/2020, at: https://bit.ly/3k2Vgah

37 Ibid.

38 صندوق النقد الدولي، **آفاق الاقتصاد الإقليمي في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى**، نيسان/ أبريل 2020، ص 8.

39 الجهاز المركزي للإحصاء.

40 متوسط سعر صرف الريال بتاريخ 17 آب/ أغسطس في صنعاء وعدن. "أسعار العملات مقابل الريال اليمني اليوم 2020/8/17"، **وكالة خبر للأنباء**، 2020/8/17، شوهد في 2020/9/8، في: https://bit.ly/35yFoZl

41 "الأمم المتحدة: نفاد مخزون أكبر مستودع للمساعدات في اليمن"، **المهرية نت**، 2020/7/28، شوهد في 2020/7/30، في: https://bit.ly/3m5E0D0

42 الجهاز المركزي للإحصاء.

43 "المستجدات الاقتصادية والاجتماعية في اليمن"، **نشرة المستجدات الاقتصادية والاجتماعية في اليمن**، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، العدد 47، نيسان/ أبريل 2020، ص 1.

و2.5 و2 في المئة على التوالي[44]؛ مما أدى إلى ارتفاع تكلفة السلعة الغذائية المساعدة على البقاء قيد الحياة لسبعة أشخاص؛ حيث بلغ المتوسط الوطني 38758 ريالًا (62 دولارًا)[45]، وبنسبة 3 في المئة عن الشهر السابق، و123 في المئة عن شهر شباط/ فبراير 2015. كما ارتفعت أسعار المستلزمات الطبية المتعلقة بالوقاية بنحو 600 في المئة منذ الإعلان عن الإجراءات الاحترازية[46].

بخصوص سعر الفائدة الذي ظل ثابتًا منذ عام 2015 في مناطق سيطرة حكومة الإنقاذ، وتم رفعه في مناطق سيطرة الحكومة الشرعية إلى 27 في المئة في أيلول/ سبتمبر 2018[47]، لم تتخذ أي من الحكومتين أي إجراءات أو سياسات تحفيزية لمواجهة الآثار الاقتصادية لجائحة كورونا، مثل اللجوء إلى الاقتراض الداخلي، أو تخفيض سعر الفائدة كحال بقية بلدان العالم. ربما يرجع ذلك إلى أثر الحرب في إضعاف عمليات الإقراض والاستثمار، في ظل اقتصار عمل المصارف اليمنية على بعض الاستثمارات الآمنة قصيرة الأجل، وضعف البنك المركزي في عدن في التأثير في المصارف، وافتقار البنك المركزي في صنعاء إلى أدوات السياسة النقدية نتيجة لعدم الاعتراف به دوليًا[48].

شهدت الموازنة العامة للدولة في عام 2014 عجزًا بنحو 13 في المئة، وبسبب الحرب لم تُعد موازنة عامة إلا في عام 2019 من قبل الحكومة الشرعية، وبعجز 30 في المئة ولم يتم إعلان حسابها الختامي. وقبلها في عام 2018 تم الإعلان عن موازنة لم تتبع في إعدادها القواعد المعمول بها[49]، وتعتمد الحكومة الشرعية في تمويل إيرادات الموازنة على المساعدات والمعونات الخارجية وتصدير النفط وإيرادات الجمارك. في المقابل، لم تعلن حكومة الإنقاذ عن موازنات عامة، وتمثل الجمارك والضرائب ركائز إيراداتها. ومن المتوقع تراجع الإيرادات الضريبية بسبب انخفاض حجم النشاطات في قطاع النقل والمطاعم والفنادق، والنشاطات الجمركية نتيجة انخفاض حجم السلع المستوردة، على إثر إغلاق كثير من الدول المصدرة لاقتصاداتها.

نتيجة لتأثر القطاعات الاقتصادية بالحرب وبانتشار فيروس كورونا على المستويين العالمي والمحلي، انضم عدد كبير من العاملين إلى صفوف العاطلين عن العمل، في بلد يعاني في الأصل ارتفاعَ معدلات البطالة؛ حيث كانت نحو 13.5 في عام 2014، وبلغت نحو 24.5 في المئة بين الشباب[50]. وقدرت في عام 2018 بنحو 60 في المئة[51]؛ الأمر الذي انعكس على مستويات الفقر والتي يقدرها البعض بنحو 85 في المئة[52]؛ حيث أصبح كثير من اليمنيين يعتمدون على

44 "النشرة الشهرية لمراقبة السوق"، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي والسكرتارية الفنية للأمن الغذائي، العدد 55، شباط/ فبراير 2020، ص 1، شوهد في 2020/9/9، في: https://bit.ly/35nqp4i

45 المرجع نفسه، ص 2.

46 وزارة التخطيط والتعاون الدولي، **نشرة المستجدات الاقتصادية والاجتماعية**، ص 11.

47 "المصرف المركزي اليمني يرفع سعر الفائدة إلى مستوى قياسي"، **فرانس 24**، 2018/9/19، شوهد في 2020/7/29، في: https://bit.ly/30SJfw0

48 نقل البنك المركزي اليمني من صنعاء إلى عدن العاصمة المؤقتة في أيلول/ سبتمبر 2016.

49 أوسان سالم، "حكومة اليمن تقر أول موازنة منذ الانقلاب.. وهذه الأرقام"، **العربية نت**، 2019/2/21، شوهد في 2020/7/29، في: https://bit.ly/2X995uQ؛ "الحكومة الشرعية باليمن تقر أول موازنة منذ 2014"، **الجزيرة نت**، 2018/1/21، شوهد في 2020/7/29، في: https://bit.ly/30bZCoE

50 منظمة العمل الدولية: المكتب الإقليمي للدول العربية، **مسح القوى العاملة في الجمهورية اليمنية 2013-2014** (بيروت: 2015)، ص 8.

51 حنان جابلي، "البطالة في الدول العربية.. كيف تحوّل فشل الحكومات إلى كابوس للشباب؟"، **تي آر تي عربي**، 2020/7/3، شوهد في 2020/7/30، في: https://bit.ly/33dRjdT

52 "الفقر في اليمن يتجاوز الخطوط الحمر مع تمدد الوباء"، **العرب**، 2020/5/20، شوهد في 2020/7/30، في: https://bit.ly/2CRfgNm

المساعدات والمعونات المقدمة من المنظمات الدولية[53]. يؤكد ذلك وصول نصيب دخل الفرد من الناتج المحلي إلى أقل من 350 دولارًا، بمتوسط يقل عن دولار لليوم الواحد.

إجمالًا، فاقمت جائحة كورونا من التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للحرب، وشملت أضرارها خاصة الفئات والشرائح الاجتماعية الفقيرة، مثل المهمشين[54] والمسنين والأطفال، وذوي الاحتياجات الخاصة، فضلًا عن الموظفين المنقطعة مرتباتهم بسبب الحرب، واللاجئين والمهجرين[55]. وشملت الأضرار، أيضًا، فئة الأعمال الحرة، والعمالة بالأجر اليومي[56] ممن فقدوا مصدر رزقهم بسبب إجراءات التباعد الاجتماعي.

ثالثًا: التداعيات السياسية

من الصعب التطرق إلى التداعيات السياسية لجائحة كورونا على اليمن من دون الإشارة إلى تداعيات الحرب، ولعل من أهمها: انتهاك الحقوق والحريات، من قبل السلطات القائمة؛ حيث استحدثت العديد من السجون التابعة لبعض القوى المتنفذة لاحتجاز كل من يخالفهم الرأي، وظهر ذلك جليًا في المناطق التي تسيطر عليها سلطة حكومة الإنقاذ[57]. ولم يكن لجائحة كورونا والإجراءات الاحترازية لمكافحتها تأثيرٌ واضح في الحقوق والحريات؛ فلم يجرِ على سبيل المثال منع التظاهر في مناطق سيطرة الحكومة الشرعية خلال فترة انتشار كورونا، باستثناء ما حدث بسبب الحد من التنقل بين المحافظات، وبخاصة في تلك المحافظات الخاضعة لسيطرة الحركة الحوثية، وما صاحب ذلك من سلوك متعنّت أثناء الحجز والتفتيش[58].

وقد جرى توظيف جائحة كورونا، سياسيًا، وذلك باتهام سلطة حكومة الإنقاذ بأنها وراء وفاة شخصيات اجتماعية بارزة مشتبه في إصابتها بفيروس كورونا، مستغلين انتشار الوباء لتصفية من تبقى من خصومهم، وقتل الحالات المصابة بالفيروس عبر حقنهم بإبرة قاتلة[59]، في مستشفيات العزل والحجز. وهو ما نفته حكومة صنعاء. رافق ذلك حديث حول تفعيل المواد القانونية والتي تعاقب كل من يسرب معلومات مضللة عن إصابات ووفيات فيروس كورونا، في ظل السياسة الصارمة التي سلكتها الحركة في التكتم على العديد من الحالات في مراكز ومستشفيات العزل الصحي.

53 في عام 2018 حصل 7.5 ملايين شخص على مساعدات غذائية طارئة (عينية أو تحويلات نقدية أو قسائم) كل شهر. ينظر: مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، **خطة الاستجابة الإنسانية، يناير-ديسمبر 2018: اليمن**، كانون الثاني/ يناير 2018، ص 8، 17، شوهد في 2020/9/13، في: https://bit.ly/3kBtr9a

54 المهمشون (الأخدام) فئة اجتماعية ذات بشرة سوداء تعيش في أدنى السلم الاجتماعي، عزلتهم عن المجتمع عوامل تاريخية ونفسية، ويعيشون في أماكن غير معدة للسكن وتبنى مساكنهم من الكراتين والطرابيل وإطارات السيارات والأخشاب والصفيح والطوب والزنك ويزاولون أعمالًا مؤقتة ويومية وبعضها غير منتجة. يبلغ عددهم نحو 270 ألف نسمة. للمزيد ينظر: أحمد محمد شجاع الدين، **الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي لفئة المهمشين في الجمهورية اليمنية: دراسة تطبيقية** (صنعاء: صندوق الأمم المتحدة للسكان، 2014).

55 بلغ عدد المحتاجين من هذه الفئة نحو 200 ألف في عام 2019، ويقدر عددهم 300 ألف في عام 2020، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، **خطة الاستجابة الإنسانية. يونيو-ديسمبر 2020: اليمن**، ص 7.

56 وفقًا لنتائج مسح القوى العاملة في اليمن 2013-2014 فإن العمالة في القطاع غير المنظم استأثرت بما نسبته 73 في المئة، هذه النسبة ارتفعت في السنوات الأخيرة بسبب انقطاع رواتب الموظفين الحكوميين حيث اتجه بعض موظفي القطاع الخاص إلى أعمال حرة تندرج ضمن القطاع غير المنظم. منظمة العمل الدولية: المكتب الإقليمي للدول العربية، ص 34.

57 اليمن: أحداث عام 2018، **التقرير العالمي 2019**، هيومن رايتس ووتش، شوهد في 2020/9/9، في: https://bit.ly/3k2UgTs

58 مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، **خطة الاستجابة الإنسانية. يونيو-ديسمبر 2020: اليمن**، ص 13.

59 "اليمن: وفيات كورونا تتزايد وتشمل العديد من الشخصيات البارزة.. وتحدث أزمة قبور"، **القدس العربي**، 2020/5/26، شوهد في 2020/7/31، في: https://bit.ly/3i71V2N

في ضوء تلك الظروف التي رتبتها الحرب، وأدت إلى وجود سلطتين لإدارة البلاد، بحكومتين، ومؤسستَي رئاسة، ومجلسين للنواب، وآخرين للشورى، فإنه لم يجتمع مجلس نواب السلطة الشرعية بعد اجتماعه الوحيد في سيئون بحضرموت، في 15 نيسان/ أبريل 2019، في حين يجتمع برلمان صنعاء بصورة شبه دورية. أما الحكومتان، فكانت اجتماعاتهما دورية ومنتظمة، خاصة حكومة الإنقاذ، بينما الحكومة الشرعية لم تجتمع على الأرض منذ سيطرة المجلس الانتقالي الجنوبي (المطالب بانفصال الجنوب) على عدن، في آب/ أغسطس 2019. ولم تؤثر جائحة كورونا كثيرًا في انعقاد اجتماعات حكومة صنعاء التي ظلت تجتمع دوريًا، بينما عقدت الحكومة الشرعية اجتماعات محدودة عبر نظام الفيديو عن بعد Video Conference، والتي يوجد معظم أعضائها في المملكة العربية السعودية. وبذلك أوجدت جائحة كورونا ظروفًا أفضل للحكومة الشرعية التي نادرًا ما كانت تجتمع بكل أعضائها في مكان واحد قبل الجائحة، في ظل عدم قدرتها على البقاء في العاصمة المؤقتة عدن. وقد أدى تطور الصراع بين الحكومة الشرعية والمجلس الانتقالي الجنوبي، إلى قيام الأخير بإعلان الإدارة الذاتية في عدن في 24 نيسان/ أبريل 2020[60]، على نحوٍ خلق حالة من الإرباك لموظفي أجهزة الدولة، بسبب تعدد مصدر الأوامر، وإهمال أداء المهمات الوظيفية. وكان من أبرز نتائجها عدم استطاعة الأجهزة الإدارية في مواجهة مشاكل السيول والفيضانات التي ضربت مدينة عدن في نيسان/ أبريل 2020، وعجزها عن مواجهة الأمراض "الحمية" التي انتشرت واختلطت بتفشي وباء كورونا؛ فتزايد عدد الوفيات، لتسجل في أحد الأسابيع نحو 380 حالة وفاة[61]. ومع تخلي المجلس الانتقالي الجنوبي عن الإدارة الذاتية، في 29 تموز/ يوليو 2020[62]، وما تلاه من تعيين محافظ جديد لمحافظة عدن، تنفيذًا لآلية تسريع اتفاق الرياض[63]، فإن ذلك قد ينعكس إيجابيًا على تفعيل الأجهزة الإدارية في مناطق الشرعية.

مثلت جائحة كورونا فرصة للحديث عن عملية السلام، وكان من المأمول أن تسهم إيجابيًا في قضايا السلم الأهلي وحل الصراعات، ففي 25 آذار/ مارس 2020 دعا الأمين العام للأمم المتحدة الأطراف المتحاربة في اليمن إلى الوقف الفوري للاقتتال، وضرورة التوصل إلى تسوية سياسية، لمواجهة الانتشار المحتمل لفيروس كورونا[64]، وعلى إثرها قدم المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن مقترحاته من أجل هدنة طويلة في البلاد لمواجهة فيروس كورونا والتي تمحورت حول وقف إطلاق النار، وأهم التدابير الإنسانية والاقتصادية، والاستئناف العاجل للعملية السياسية[65].

60 للمزيد ينظر: "إعلان الإدارة الذاتية في جنوب اليمن: الخلفيات والتداعيات"، **تقدير موقف**، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2010/4/30، شوهد في 2020/9/2، في: https://bit.ly/321cXRr

61 "فيروس كورونا: اليمن يسجل 'زيادة كبيرة' في عدد الوفيات بأعراض تشبه الوباء"، **بي بي سي عربي**، 2020/5/15، شوهد في 2020/7/30، في: https://bbc.in/3bD3jrq

62 محمد الغباري ومحمد مخشف، "المجلس الانتقالي يعلن الإدارة الذاتية لجنوب اليمن ويعقد جهود السلام"، **رويترز**، 2020/4/26، شوهد في 2020/7/30، في: https://bit.ly/3m5mM8N

63 "المتحدث الرسمي للمجلس الانتقالي الجنوبي يصدر بلاغًا صحفيًا هامًا"، المجلس الانتقالي الجنوبي، 2020/7/29، شوهد في 2020/7/30، في: https://stcaden.com/news/12496

64 "دعوة أممية لوقف القتال في اليمن للتركيز على مكافحة كورونا"، **الجزيرة نت**، 2020/3/29، شوهد في 2020/7/30، في: https://bit.ly/3jWGAdo

65 "إحاطة المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن السيد مارتن غريفيث إلى مجلس الأمن"، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة لليمن، 2020/4/16، شوهد في 2020/9/9، في: https://bit.ly/32cCib6

ورغم الموافقة المبدئية للأطراف على المقترحات، فإنها لم تجد صدى في أرض الواقع، فقد تعالت بعض الأصوات في صفوف الحركة الحوثية إلى الدعوة للموت في الجبهات بدلًا من الموت بفيروس كورونا[66]. ولم تتوقف الأحزاب الداعمة للشرعية عن المطالبة بضرورة إنهاء الانقلاب السياسي، أو الوصول إلى سلام حقيقي، عبر تنفيذ قرارات الأمم المتحدة والمبادرة الخليجية ومخرجات الحوار الوطني الشامل، وهو أمر ترفضه الحركة الحوثية[67]. ولم يصاحب ذلك تحركات من قبل المبعوث الأممي بعد إحاطته مجلس الأمن في 16 نيسان/ أبريل 2020. وقد يكون لتأثيرات انتشار كورونا والأمراض الأخرى في عدن وتزايد عدد الوفيات أثرها في قبول المجلس الانتقالي الجنوبي آلية تسريع اتفاق الرياض والتراجع عن قرار الإدارة الذاتية.

ولم تمتد تأثيرات تداعيات الجائحة إلى طبيعة العلاقات المدنية العسكرية التي اختلت لصالح الأخيرة نتيجة الانقلاب على العملية السياسية والحرب، حيث تعاظمت هيمنة السلطة العسكرية والأمنية على الحياة المدنية، كما لم يقتض الأمر إسناد أدوار إلى المؤسسة العسكرية والأمنية للتصدي لجائحة كورونا وإنفاذ الإجراءات والتدابير الاحترازية، وذلك في نطاق سيطرة السلطتين اللتين تقتسمان إدارة البلاد.

وتنشط الأحزاب السياسية بين الحين والآخر وفقًا للأحداث في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة الشرعية حتى في ظل جائحة كورونا، وعلى وجه الخصوص في محافظة تعز، بينما يكاد ينعدم النشاط الحزبي في مناطق سيطرة سلطة حكومة الإنقاذ في ظل خضوع الأحزاب وتبعيتها لهيمنة الحركة الحوثية.

ومن الملاحظ أن منظمات المجتمع المدني لم تتأثر؛ فقد استمر نشاط العديد منها في كل مناطق البلاد، في مجال الإغاثة، وتوصيل المساعدات، والعمل الإنساني، امتدادًا لدورها إبان الحرب، ومؤخرًا في المساعدة لمواجهة جائحة كورونا بالتواصل والتعاون مع الحكومتين ومنظمة الصحة العالمية.

رابعًا: التوقعات وفرص التعافي والتوصيات

من غير الممكن التعافي كليًا من التداعيات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للجائحة في ظل الانقسام في إدارة البلاد سياسيًا واقتصاديًا وإداريًا، واستمرار الحرب في مناطق اليمن المختلفة ونمو تشكيلات سياسية وعسكرية متعددة. هذا فضلًا عن السياقات الأخرى التي تتضمن عدم وجود موارد مالية كافية، وتعطل قوى الإنتاج وعدم قدرتها على إنتاج الغاز والنفط وتصديرهما، وغياب سلطات نقدية ومالية موحدة قادرة على استخدام أدواتها النقدية والمالية، التي من الصعب عليها، وضع نظام للتحفيزات؛ كاستخدام أسعار الفائدة المنخفضة لتشجيع الاستثمار، أو الاقتراض الخارجي من المنظمات الدولية، أو الاقتراض الداخلي عبر سياسات التيسير الكمي، وذلك لمواجهة تداعيات الجائحة الاقتصادية والتأثير في المتغيرات الاقتصادية إيجابيًا، ومن ثم، تحسين مؤشراتها الكلية. ومن الصعب حدوث ذلك ما لم تتوقف الحرب وتنخرط الأطراف في تسوية سياسية واقتصادية مدعومة من المجتمع الإقليمي والدولي.

66 "كورونا يفتك بمستشار وزير خارجية الحوثيين بعد أيام من ظهوره المثير للجدل"، **يمن برس**، 2020/5/26، شوهد في 2020/7/31، في: https://bit.ly/3h4pcRD

67 للمزيد ينظر: "تداعيات كورونا في اليمن.. حرب فوق الحرب"، مركز أبعاد للدراسات والبحوث، 2020/4/20، شوهد في 2020/7/31، في: https://bit.ly/31ZowbO

ويمكن القول، إنه على المدى القصير، مع اقتراب ظهور أكثر من لقاح، سيحدث نوع من التعافي، حيث بدأت أسعار النفط العالمي في التحسن مما يعني زيادة الإيرادات الحكومية، وزيادة الإنفاق على الخدمات العامة كالصحة والتعليم. كما أن الدول المانحة وشركاء اليمن يعيدون فتح اقتصاداتهم، الأمر الذي سينعكس على زيادة حجم التحويلات للعاملين اليمنيين في هذه الدول، وإمكانية زيادة المساعدات والمعونات الموجهة إلى اليمن، كل ذلك سينعكس إيجابيًا على سعر الريال، وقد تعود الأسعار كما كانت قبل الجائحة، ومن ثم، سينخفض معدل التضخم، إضافة إلى عودة النشاطات في كل القطاعات على نحوٍ يعني انخفاضًا في معدلات البطالة والفقر.

وعلى المدى المتوسط والطويل، ستبقى تداعيات الحرب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية حتى يتم التوصل إلى تسوية سياسية واقتصادية تعيد الدولة إلى مسار العملية السياسية وتتضمن خطة لإعادة الإعمار بدعم إقليمي ودولي. وبناء عليه، فمن المهم العمل على إيقاف الحرب وانخراط كل الأطراف في عملية سياسية تفعّل العمل المؤسسي، وإطلاق الحقوق والحريات. هذه أولوية في غاية الأهمية. وكبديل، من الممكن التركيز على تسوية اقتصادية، في حال تعذر الوصول إلى تسوية سياسية، لحل المشاكل الاقتصادية العميقة والبحث عن مصادر للنقد الأجنبي، وصرف رواتب جميع الموظفين وتحسين وصول المساعدات والمعونات إلى مستحقيها، ودعم قطاع التعليم لإعادة انتظام العملية التعليمية، وتحسين الخدمة الصحية عبر إعادة تأهيل المستشفيات والمستوصفات والمراكز الصحية في كل نواحي البلاد لمواجهة الأمراض والأوبئة، هذا، إضافة إلى ضرورة تفعيل أداء الأجهزة الإدارية للدولة وتحسينه والتنسيق فيما بينها، ودمج بعضها وإلغاء تعددها.

خاتمة

في الوقت الذي شهد فيه العالم ارتفاعًا متزايدًا في أعداد المصابين بفيروس كورونا، واتخذت دوله الإجراءات الاحترازية المشددة التي صاحبها وقف كافة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية باستثناء بعضها في أضيق الحدود، لم يسجل اليمن حالة إصابة بالفيروس إلا في وقت متأخر، كان قد سبقها اتخاذ السلطات القائمة إجراءات احترازية في آذار/ مارس 2020، والتي عدت إجراءات شكلية غير إلزامية، لم تتبعها خطوات تنفيذية جادة، كان من الممكن أن تثمر في حال امتلكت الإمكانات في فحص المسافرين في الموانئ والمنافذ البحرية والبرية والجوية؛ من كادر بشري مؤهل يتعامل مع الحالات المسجلة، إضافة إلى توافر أجهزة وشرائح الفحص لعدد كافٍ، وتوفير مراكز حجز وعزل صحي وعلاج في هذه الموانئ والمنافذ الرسمية وغير الرسمية.

ومع انتشار الوباء، انحصر تنفيذ تلك الإجراءات في إيقاف الدراسة في المدارس والجامعات، وبعض النشاطات المرتبطة بالتجمعات والتباعد الاجتماعي ومنعت من مزاولة نشاطها، بينما ظلت الأسواق مفتوحة أمام الجمهور، كالمراكز التجارية مع اتباع الاحترازات التي لم يعرها الناس أهمية كبيرة لتشكيكهم في وجود الفيروس في اليمن، خاصة قبل الإعلان عن تسجيل أول حالة.

وبالرغم من ذلك، فإن تداعيات جائحة كورونا في اليمن كانت محدودة على المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فقد توقفت بعض النشاطات الاقتصادية خاصة في قطاع التعليم، والنشاطات التجارية ذات الحساسية العالية تجاه الإجراءات الاحترازية والتباعد الاجتماعي، كالسياحة وتصدير الأسماك وقطاع الفنادق وخدمات النقل،

وكان التأثير الأكبر في الاقتصاد اليمني "الريعي" يعود إلى اعتماده على العالم الخارجي الذي تأثّر بإغلاق اقتصادات دول أخرى. ولم تتأثر العلاقات العسكرية المدنية، بخلاف المؤسسات السياسية والأجهزة الإدارية التي تأثرت كفاءتها بشكل طفيف، واستمرت الأحزاب السياسية تمارس نشاطها في مناطق الشرعية، أما منظمات المجتمع المدني فقد نشطت أثناء الجائحة وإبان الحرب. كما لم تسهم جائحة كورونا في التخفيف من الصراعات وتعزيز السلم الأهلي. وبذلك يمكن القول إن الجائحة كان تأثيرها سلبيًا في الفئات والشرائح الحساسة مثل الفئات المهمشة والمسنين والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة والعمالة بالأجر اليومي والموظفين المنقطعة مرتباتهم واللاجئين والمهاجرين، بسبب التدابير والاحترازات والتباعد الاجتماعي وتوقف بعض النشاطات الاقتصادية وتراجعها.

المراجع

العربية

"إعلان الإدارة الذاتية في جنوب اليمن: الخلفيات والتداعيات". **تقدير موقف**. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. 2020/4/30. في: https://bit.ly/321cXRr

"المستجدات الاقتصادية والاجتماعية في اليمن". **نشرة المستجدات الاقتصادية والاجتماعية في اليمن**، وزارة التخطيط والتعاون الدولي. العدد 47 (نيسان/ أبريل 2020).

المقطري، صلاح ياسين. "الاقتصاد السياسي للريع: الحالة اليمنية، جدلية العلاقة بين الريع والفساد". **مجلة كلية التجارة والاقتصاد**. جامعة صنعاء. العدد 48 (أيلول/ سبتمبر 2017).

"النشرة الشهرية لمراقبة السوق". منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي والسكرتارية الفنية للأمن الغذائي. العدد 55 (شباط/ فبراير 2020). في: https://bit.ly/35nqp4i

"اليمن في مجابهة فايروس كورونا المستجد (كوفيد19-): الإمكانات، الآثار، خطط الاستجابة، المعالجة". وزارة التخطيط والتعاون الدولي: قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية. العدد 47 (نيسان/ أبريل 2020).

"اليمن: التقرير القطري الموجز". الأمم المتحدة: برنامج الأغذية العالمي. تموز/ يوليو 2020. في: https://bit.ly/2ZtJDBm

"تداعيات كورونا في اليمن.. حرب فوق الحرب". مركز أبعاد للدراسات والبحوث. 2020/4/20، في: https://bit.ly/31ZowbO

"مؤشرات الاقتصاد اليمني: تداعيات كورونا على الاقتصاد اليمني". مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي. أيار/ مايو 2020. في: https://bit.ly/3k4zdAb

بني غازي، عبد الرحمن. "الاقتصاد السياسي للقات والأمن الغذائي". عدد خاص – أبحاث المؤتمر العلمي الخامس 2001/2000، **مجلة كلية التجارة والاقتصاد**. العدد 17 (أيلول/ سبتمبر 2001).

صندوق النقد الدولي. **آفاق الاقتصاد الإقليمي في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى**. نيسان/ أبريل 2020.

محمد شجاع الدين، أحمد. **الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي لفئة المهمشين في الجمهورية اليمنية: دراسة تطبيقية**. صنعاء: صندوق الأمم المتحدة للسكان، 2014.

مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. **خطة الاستجابة الإنسانية، يناير-ديسمبر 2018: اليمن.** كانون الثاني/ يناير 2018. في: https://bit.ly/3kBtr9a

_____. **خطة الاستجابة الإنسانية، يناير-ديسمبر 2019: اليمن.** شباط/ فبراير 2019. في: https://bit.ly/33bBMcO

_____. **خطة الاستجابة الإنسانية، يونيو-ديسمبر 2020: اليمن.** حزيران/ يونيو 2020. في:

https://bit.ly/3bX8v9Q

منظمة العمل الدولية: المكتب الإقليمي للدول العربية. **مسح القوى العاملة في الجمهورية اليمنية 2013-2014** (بيروت: 2015).

اليمن: أحداث عام 2018. **التقرير العالمي 2019**. هيومن رايتس ووتش. في: https://bit.ly/3k2UgTs

الأجنبية

"Cholera Situation in Yemen, January 2020." World Health Organization. 31/1/2020. at: https://bit.ly/2DOmF0k

"Position Paper: Economic Repercussions of Coronavirus Disease (COVID-19) & Methods of Mitigation of Risks – Yemen." Economic Reform Team Yemen. April, 2020.

"Yemen: Dengue Outbreak - Dec 2019." Reliefweb. 2019. at: https://bit.ly/2FlBdoi

"Yemen: Health Resources and Services Availability Mapping System 2018 (HeRAMS)." World Health Organization. 10/10/2019. at: https://bit.ly/3k2Vgah

تيسير الكريم | Tayseer Alkarim *
هاني مجالي | Hanny Megally **
ليا زامور | Leah Zamore ***
ترجمة علي البرازي | Translated by Ali al-Barazi ****

الملاذ الأخير أم الساعة الأخيرة؟

جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) والأزمة الإنسانية في إدلب

Last Refuge or Last Hour?

COVID-19 and the Humanitarian Crisis in Idlib*****

لم تعد الأزمة الإنسانية في إدلب تحتل العناوين الرئيسة؛ لأن العالم منهمك في جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19). لكن في آذار/ مارس 2020 فقط، كان مجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة يناقش أحدث تقرير للجنة التحقيق الدولية المستقلة بشأن الجمهورية العربية السورية، مُعربًا عن قلقه إزاء محنة أكثر من 1.5 مليون سوري نازح على الحدود مع تركيا، لا يصلهم سوى القليل من المساعدات الإنسانية، ويتجمّد أطفال بينهم حتى الموت بسبب نقص الملاجئ المناسبة. كيف تحوّلت إدلب إلى بؤرة للأزمة الإنسانية إلى هذا الحدّ؟ ومع تأثير الجائحة في هذا المنطقة المعرّضة لأخطار شديدة، ما التدابير التي يمكن اتخاذها حتى لا يتحول الملاذ الأخير للمدنيين الفارّين إلى ساعتهم الأخيرة؟

The humanitarian crisis in Idlib has receded from the headlines as the world is consumed by the COVID-19 pandemic. Yet only this past March, the UN Human Rights Council was debating the latest report by the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, expressing alarm at the plight of over 1.5 million Syrians displaced at the border with Turkey - with little humanitarian assistance, and children freezing to death because of lack of proper shelters. How did Idlib develop into such a flash point of humanitarian crisis? And with COVID-19 bearing down on this uniquely vulnerable region, what actions can be taken to prevent a last refuge for fleeing civilians from becoming their last hour?

* طبيب لديه خبرة تسع سنوات في مواجهة حالات الطوارئ والعمل الطبي في مناطق النزاع والأماكن الفقيرة بالموارد، وأحد مؤسسي مبادرة "المستشار الأول كوفيد-19".

A medic doctor with nine years of expertise in emergency response and medical operations in conflict zones and low-resource settings and co-founder of First Consultant COVID-19.

** باحث رئيس في مركز التعاون الدولي بجامعة نيويورك وعضو في لجنة التحقيق الدولية المستقلة بشأن الجمهورية العربية السورية.

A senior fellow at New York University's Center on International Cooperation and a member of the UN Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic.

*** مديرة برنامج الأزمات الإنسانية في مركز التعاون الدولي بجامعة نيويورك.

Director of the Humanitarian Crises program at New York University's Center on International Cooperation.

**** مترجم سوري يعيش في الولايات المتحدة الأميركية.

Syrian Translator living in the United States of America.

***** Tayseer Alkarim, Hanny Megally & Leah Zamore, "Last Refuge or Last Hour? COVID-19 and the Humanitarian Crisis in Idlib," Center on International Cooperation, New York University (May 2020), accessed on 21/7/2020, at: https://bit.ly/39j5XBk .

مقدمة

هذه الإحاطة هي الأولى في سلسلة تركز على سورية وتحديات مواجهة الفيروس التاجي في بلد مزقه النزاع أكثر من تسع سنوات. في هذا البلد، تزداد جسامة التحديات التي يفرضها الوباء - الذي تكافح مختلف دول العالم لإدارته - بسبب التدمير المتعمد للبنية التحتية والخدمات الطبية، وضعف السكان الذين أنهكتهم الحرب، مع وجود أكثر من 12 مليون نازح ولاجئ وعشرات آلاف المعتقلين، وبسبب تفاوت الحصول على الموارد والمساعدات الإنسانية في أنحاء مختلفة من البلاد.

ومقارنةً بمناطق أخرى من البلاد، فإن إدلب معرضة للخطر على نحو خاص؛ فقد كانت واحدة من أكثر المناطق اضطرابًا وهشاشة في سورية. وفي العامين الماضيين، لم تصبح المنطقة ساحة المعركة الرئيسة المتبقية فحسب - حيث سعت الحكومة السورية إلى إحداث أقصى قدر من الآلام فيها - بل الملاذ الأخير أيضًا لملايين النازحين. وأدى التصعيد الأخير للأعمال العدائية في المحافظة إلى أسوأ أزمة إنسانية منذ بدء الحرب. فاليوم، يحتاج أكثر من 11 مليون شخص في سورية إلى مساعدات إنسانية[1]؛ قرابة أربعة ملايين منهم في إدلب وشمال حلب. ولا يمكن توقّع فداحة عواقب انتشار وباء في هذه المنطقة التي مزقتها الحرب[2].

توضح هذه الإحاطة كيف أصبحت إدلب بؤرة التوتر التي هي عليها اليوم، ثم تقيّم المخاطر الخاصة التي يفرضها وباء فيروس كورونا على المنطقة؛ بسبب التدهور الشديد في البنية التحتية للرعاية الصحية، وارتفاع الكثافة السكانية ومعدلات الفقر الدائم، ونقص الاتصالات. وبما أن أي انتشار للمرض يهدد جديًّا الأشخاص الضعفاء في إدلب، فقد حان الوقت لتفعيل جميع الموارد الإنسانية الممكنة. وفي الوقت نفسه، من المهم إدراك أن الحلول لا تقتصر على الصحة العامة، بل يجب أن تكون متعددة القطاعات؛ لذلك نختتم بخمس توصيات، للتخفيف من الأثر المحتمل للوباء في هذه المنطقة الأشد ضعفًا في البلاد، هي:

- تعزيز قدرات السلطات والجهات الفاعلة المحلية على مواجهة الوباء.
- مراقبة الحدود والمعابر.
- الحد من مخاطر الانتشار عن طريق التفاعل.
- تحسين تكنولوجيا الاتصالات لمكافحة الفيروس.
- المؤشرات والاختبارات.

أولًا: لماذا أصبحت إدلب بؤرةً لأزمة إنسانية؟

تعود جذور الأزمة التي تتكشف في إدلب إلى عام 2012، عندما سيطرت قوات المعارضة المسلحة[3] على معظم المحافظة. بيد أن السبب الذي منح إدلب اسم "الملاذ الأخير" هو أنها أصبحت منفًى للمعارضين المسلحين النازحين

1 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Syria Anniversary Press Release," ReliefWeb, 6/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2Om04cQ

2 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Working to Address COVID-19 in Syria," *Humanitarian Update: Syrian Arab Republic*, no. 10, 16/4/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3jIwJI3

3 التعبير الذي يستعمله التقرير، في الأصل، هو "Rebel forces"، الذي قد يعني "قوات التمرد"، أو "قوات الثوار". وبما أن الشائع عالميًّا في وصف الفصائل المسلحة في الثورة السورية هو "قوات المعارضة المسلحة"، ارتأينا اعتماد التعبير الأخير ترجمةً عربية للتعبير الإنكليزي "Rebel forces"، بدلًا من الترجمة الحرفية. (المترجم)

قسرًا والمدنيين الفارّين المعارضين للحكومة في دمشق. جاءت عمليات النزوح تلك نتيجةً لاتفاقيات محلية، تسمى غالبًا "اتفاقيات المصالحة"، وقد فرضتها الدولة السورية وحليفاها الاتحاد الروسي وإيران على سكان المدن المحاصرة.

بدأت المسألة مع نهاية حصار داريا الذي دام أربع سنوات، في 26 آب/ أغسطس 2016، وحصار معضمية الشام في 19 تشرين الأول/ أكتوبر 2016[4]. بدأ حصار داريا، التي قدر عدد من بقي فيها بنحو 7000 نسمة، في تشرين الثاني/ نوفمبر 2012. وقد سقطت تحت سيطرة الجماعات المسلحة المعارضة للحكومة في دمشق، بعد مذبحة ارتكبتها القوات الحكومية السورية في وقت سابق من ذلك العام. وطوال السنوات الأربع التالية، حوصر المدنيون والمعارضون المسلحون، ومُنعوا من الحصول على الضروريات الأساسية كالطعام والمياه والأدوية، وانقطع التيار الكهربائي والوقود، ومُنع المدنيون من المغادرة وحُرقت المحاصيل في المناطق المجاورة؛ ما ترك السكان يتضورون جوعًا. وأصبح القصف الجوي، بما في ذلك البراميل المتفجرة والقنابل الحارقة، تجربةً يوميةً للسكان، واستُهدفت المرافق الرئيسة كالمستشفيات والمدارس ومحطات الكهرباء والمياه عمدًا. ومُنعت قوافل المساعدات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة من إيصال المساعدة المنقذة للحياة إلى أن كاد الحصار ينتهي[5]. وقد اشتد الحصار، بعد التدخل الروسي في أواخر عام 2015؛ ما عزز قدرة طيران الدولة السورية، ومكّن من تبنّي تكتيكات جديدة، مثل طلعات المراقبة وقذائف المدفعية والتقدم التدريجي للقوات البرية. وعندما انتهى الحصار باستسلام داريا، أُجبر السكان المتبقون (2500-4000 نسمة)، من مدنيين ومقاتلين على الانتقال إلى محافظة إدلب. وعند وصولهم، انتشروا في أنحاء مختلفة من المحافظة، حيث أقاموا مع أقاربهم، أو عاشوا في مخيمات في المناطق الريفية، أو بحثوا عن مأوى حيثما استطاعوا إلى ذلك سبيلًا.

بعد ذلك، أُبرمت اتفاقات مماثلة في عدد من المناطق السورية، لإنهاء الحصار المحلي وإجبار المقاتلين المسلحين والمدنيين على النزوح إلى إدلب. فقد شهد الجزء الشرقي من مدينة حلب أربع سنوات من القتال والحصار، قبل التوصل إلى اتفاق في كانون الأول/ ديسمبر 2016. وعلى الرغم من أن المدنيين مُنحوا خيارات أكثر من الحالات الأخرى، فإن الغالبية العظمى (أكثر من 34000 نسمة) اختارت الذهاب إلى محافظتَي حلب وإدلب[6]. وفي اتفاق آخر أبرم بعد حصار على حي الوعر في مدينة حمص وانتهى في آذار/ مارس 2017، اختار 20000 شخص، من بينهم مقاتلون مسلحون، التوجه شمالًا إلى إدلب وشمال حلب وحمص.

1. عملية أستانا، ومناطق خفض التصعيد، وإدلب بوصفها منطقة تجميع

أطلق الاتحاد الروسي عملية أستانا للسلام في كانون الثاني/ يناير 2017، بعد أن قلب تدخّله في سورية الموازين ضد المعارضة المسلحة. وجمعت المحادثات ممثلين عن الحكومة السورية والمعارضة المسلحة في أستانا، عاصمة كازاخستان، واستضافتها روسيا وإيران (حليفا النظام السوري) وتركيا (داعمة بعض جماعات المعارضة). ومنذ انطلاقه، كان هذا المسار صعبًا؛ لأن أهداف روسيا وتركيا متعارضة على نحو كبير في سورية.

4 Anne Barnard, "Residents Abandon Daraya as Government Seizes a Symbol of Syria's Rebellion," *The New York Times*, 26/8/2016, accessed on 12/7/2020, at: https://nyti.ms/3ehHkpC

5 Alice Fordham, "The Siege that Keeps A Rebel Town in Syria Desperate for Food Aid," *NPR: National Punlic Radio*, 12/7/2016, accessed on 12/7/2020, at: https://n.pr/2C3gx3i

6 Ellen Francis, "Syrian Army Announces Victory in Aleppo in Boost for Assad," *Reuters*, 22/12/2016, accessed on 12/7/2020, at: https://reut.rs/3fqAdwC

لم تحصل اجتماعات مباشرة بين السوريين (النظام والمعارضة) في أستانا، ورفض الجانبان توقيع إعلان نهائي وافقت عليه الدول الثلاث المضيفة. وفشلت جولات عدة أخرى من المحادثات في التوصل إلى اتفاق، إلى أن تبنّت روسيا وإيران وتركيا في أيار/ مايو 2017 خطة روسية لوقف القتال. دعت الخطة إلى إنشاء أربع "مناطق خفض تصعيد" في جميع أنحاء سورية، تضمنت أكبر منطقة منها محافظة إدلب والمناطق المجاورة في حماة وحلب واللاذقية. وأُنشئت المناطق الثلاث الأخرى، في الأجزاء الشمالية من محافظة حمص والغوطة الشرقية اللتين تسيطر عليهما المعارضة المسلحة، وعلى طول الحدود الأردنية - السورية، بما في ذلك أجزاء من محافظة درعا. وبموجب الخطة، تتوقف العمليات القتالية في تلك المناطق، بما فيها جميع طلعات الطائرات العسكرية، بدايةً من 6 أيار/ مايو 2017؛ ما يخلق ظروفًا ملائمة لوصول المساعدات الإنسانية، وعودة المدنيين النازحين، وإعادة تشييد البنية التحتية المتضررة. اعتُمدت الخطة مدة ستة أشهر مع نية تجديدها تلقائيًّا. ولكن لم توقّع الحكومة السورية وممثّلو جماعات المعارضة المسلحة المذكرةَ قطُّ، وأعرب الأخيرون عن مخاوف من أن تكون الخطة قد تركت للحكومة السورية ثغرات كثيرة لمواصلة قصف المناطق المدنية؛ وهذا تحديدًا ما حدث.

على مدار عام 2018، استعادت الحكومة السورية - مدعومة بغطاء جوي روسي وميليشيات إيرانية تعمل على الأرض - ثلاثًا من مناطق خفض التصعيد؛ ما أجبر الجماعات المسلحة وأعدادًا كبيرة من المدنيين على الاستسلام والنزوح إلى إدلب ومناطق أخرى في الشمال. لقد خضع سكان الغوطة الشرقية وعددهم قرابة 400 ألف نسمة، منذ نيسان/ أبريل 2013، لما وصف بأنه "الحصار الأطول في التاريخ الحديث"[7]. في المراحل اللاحقة من الحصار، كان المدنيون يحرقون البلاستيك لتوليد الكهرباء، ويحفرون الآبار الجوفية للحصول على المياه، ويحفرون الأنفاق لتجنب القصف اليومي. واستخدمت القوات الحكومية وحلفاؤها لمهاجمة المنطقة راجمات الصواريخ والمدفعية على الأرض، والقذائف العشوائية والذخائر العنقودية من الجو.

وفي آذار/ مارس 2018، انقسمت الغوطة الشرقية إلى ثلاثة جيوب، بعد هجوم الجيش السوري وحلفائه. وجرى التوصل إلى اتفاقات إجلاء مع كل جيب على حدة. وتم إجلاء 105 آلاف مدني من حرستا وزملكا إلى إدلب[8]. وحدث الأسوأ للجيب الأخير في دوما الذي وقع في نيسان/ أبريل ضحية هجوم كيماوي أدى إلى الاستسلام في اليوم التالي[9]، وتم إجلاء 50000 شخص آخر إلى الشمال.

وبحلول أواخر عام 2018، كانت إدلب منطقة خفض التصعيد الوحيدة المتبقية، وبات عدد سكانها أكثر من 3.5 ملايين نسمة، نصفهم من النازحين السوريين. ويمكن تقدير عدد الجماعات المسلحة في إدلب بعشرات الآلاف[10]. وأصبحت هيئة تحرير الشام (جبهة النصرة سابقًا التي صنفها مجلس الأمن منظمة إرهابية) تدريجيًّا من أقوى الجماعات وأكثرها هيمنة في بعض مناطق إدلب. ومع تصاعد الموقف نحو هجوم لم يخاطر بخسائر مدنية كبيرة

7 Human Rights Council, Thirty-eighth Session, "The Siege and Recapture of Eastern Ghouta," United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 20/6/2018, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2Zk9Rqm

8 "Over 105,000 Civilians have Fled Syria's Eastern Ghouta," *France 24*, 24/3/2018, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3gPrggu

9 "OPCW Issues Fact-Finding Mission Report on Chemical Weapons Use Allegation in Douma, Syria, in 2018," Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), 1/3/2019, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2Wc7OCK

10 United Nations, Security Council, "Letter Dated 20 January 2020 from the Chair of the Security Council Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and Associated Individuals, Groups, Undertakings and Entities Addressed to the President of the Security Council," *United Nations Documents*, 20/1/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2OhN9ZN

فحسب - حيث لم يكن لديهم مكان آخر يذهبون إليه - بل أيضًا مواجهة عسكرية مباشرة مع تركيا باعتبارها الداعم الرئيس للمعارضة المسلحة، التقى الرئيسان الروسي فلاديمير بوتين والتركي رجب طيب أردوغان في سوتشي للحيلولة دون هذه الكارثة.

2. اتفاقات مؤقتة وأزمة إنسانية لم تُحل

وعدت الصفقة التي أبرمت بين بوتين وأردوغان بأنّ الجانبين سيقيمان، بحلول منتصف تشرين الأول/ أكتوبر 2018، منطقة منزوعة السلاح بعمق 15-20 كيلومترًا داخل منطقة خفض التصعيد، على طول خط المواجهة بين معارضي إدلب المسلحين وقوات الحكومة السورية وحلفائها[11]. وعلى هذا الأساس، يسحب المعارضون المسلحون الأسلحة الثقيلة، كالدبابات وراجمات الصواريخ والمدفعية والهاون من المنطقة المنزوعة السلاح، ويتم إقناع الجماعات الجهادية (مثل هيئة تحرير الشام) بمغادرة منطقة خفض التصعيد. وتعهدت الحكومة السورية بعدم مهاجمة منطقة خفض التصعيد أو محاولة دخولها، على أن تقوم القوات الروسية والتركية بدوريات في المنطقة المنزوعة السلاح، وأن يُعاد في نهاية العام فتح الطرق السريعة الرئيسة في إدلب (M4 حلب - اللاذقية وM5 حلب - حماة) أمام حركة المرور العادية. لم يحدد الاتفاق مَن سيقوم بنزع سلاح المعارضين المسلحين وإجلائهم، على الرغم من أنه كان واضحًا أن تركيا يجب أن تؤدي الدور الرئيس في إيجاد حوافز ووسائل أخرى للقضاء على الجماعات الجهادية العابرة للحدود، التي كانت تعتبر بمنزلة تهديد إرهابي عالمي، مع دعم الجماعات المسلحة السورية التي تتبنّى أجندات أكثر وطنية. دانت هيئة تحرير الشام على الفور الاتفاق، وأجرى عدد من المحللين مقارنات بالفترة التي سبقت مذبحة عام 1995 في سريبينيتشا، والتي وقعت بعد أسبوع من نزع سلاح البوسنيين بشأن وعد الحماية[12].

أدى الاتفاق إلى إحباط هجوم سوري - وروسي على إدلب مؤقتًا. وجرى تعزيز نقاط المراقبة التركية الاثنتي عشرة على طول خط المواجهة بين المعارضين المسلحين وقوات الحكومة. وقابلتها لاحقًا عشر نقاط روسية وسبع إيرانية على جانب الدولة. لكن بعد هدوء قصير للقتال، لم تحترم الجماعات المسلحة أو الحكومة السورية الاتفاق في نهاية المطاف، ولم تُنزع الأسلحة الثقيلة من المنطقة المنزوعة السلاح، وسرعان ما استؤنف قصف الحكومة السورية على المنطقة، وكذلك قصف الجماعات المسلحة للأراضي التي تسيطر عليها الدولة السورية، بما في ذلك هجمات بطائرات من دون طيار على القواعد العسكرية الروسية. وقدمت الجماعات المسلحة الذريعة للحكومة السورية للشروع في هجوم نهائي على إدلب. وفي كانون الأول/ ديسمبر 2019، أدى ذلك إلى فرار أكثر من 900 ألف مدني إلى الحدود السورية - التركية. أغلقت تركيا، التي تستقبل أكثر من 3.5 ملايين سوري، حدودها مع سورية، وبنت جدارًا لمنع اللاجئين من العبور. وفي مطلع عام 2020، وصف موظفو الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة وضع العالقين على الحدود السورية - التركية بأنه الأسوأ منذ بدء الحرب[13].

11 Diyar Guldogan, "Turkey, Russia Agree on 'Weapons-Free Zone' in Idlib," *Anadolu Agency*, 17/9/2018, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3gStlZc

12 "أهم مخرجات سوتشي الروسية بين بوتين وأردوغان"، **شبكة إباء الإخبارية**، 2018/9/18، شوهد في 2020/7/14، في: https://bit.ly/30aZ80H

13 OCHA, "Working to address COVID-19 in Syria."

3. استعصاء في مجلس الأمن

في 20 كانون الأول/ ديسمبر 2019، صوّت مجلس الأمن على مشروعَي قرارٍ، كان من شأنهما أن يجددا السماح بدخول المساعدات الإنسانية، عبر الحدود (أي من تركيا والعراق)، وعبر خطوط المواجهة (أي من داخل سورية)، إلى النازحين في إدلب، ولكن لم يُعتمد أي منهما. فقد رفضت الصين وروسيا المشروع الأول، الذي أعدته بلجيكا وألمانيا والكويت[14]. وكان هذا المشروع يقضي باستخدام ثلاثة من المعابر الحدودية الأربعة (باب السلام، وباب الهوى على الحدود التركية – السورية، واليعربية على الحدود السورية - العراقية) مدة عام، وهو ما سمحت به قرارات سابقة. كما فشل المشروع الثاني، الذي أعدته روسيا، والذي يدعو إلى إعادة فتح معبرين من المعابر الأربعة، حيث دعمه خمسة أعضاء فقط (الصين، وكوت ديفوار، وغينيا الاستوائية، وروسيا، وجنوب أفريقيا)[15]. واستمرت المفاوضات حتى أوائل كانون الثاني/ يناير 2020، مع استمرار الخلافات بشأن عدد المعابر الحدودية المصرح بها ومدة التفويض.

وفي 10 كانون الثاني/ يناير، عدّلت بلجيكا وألمانيا مشروعهما للسماح بإعادة فتح معبرين من المعابر الحدودية الأربعة (باب السلام، وباب الهوى) مدة ستة أشهر. واعتُمد المشروع بالقرار 2504 بأغلبية 11 صوتًا، ولم يصوت أحد ضده، وامتنع أربعة عن التصويت (الصين، والاتحاد الروسي، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة). وقد شُطب معبر اليعربية يوم التصويت على مشروع القرار لضمان اعتماده[16]. وفي تبرير روسيا معارضتها استمرار المساعدة عبر الحدود، أشارت إلى "المبادئ التوجيهية للمساعدة الإنسانية الطارئة"، على النحو الوارد في قرار الجمعية العامة 182/46، أي إنه "ينبغي تقديم المساعدة الإنسانية بموافقة البلد المتضرر، ومن حيث المبدأ بموجب التماس من البلد المتضرر"[17].

استمر تدهور الوضع الإنساني والأمني في إدلب. ودقّ قادة الأمم المتحدة ناقوس الخطر، داعين إلى وقف فوري لإطلاق النار[18]. وأعربت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ميشيل باشليه، عن "الرعب من ضخامة الأزمة الإنسانية في شمال غرب سورية"، مشيرةً إلى حالات نزوح غير مسبوقة حدثت بعد كانون الأول/ ديسمبر 2019، إضافةً إلى ارتفاع عدد القتلى[19]. ووصف الأمين العام للأمم المتحدة، أنطونيو غوتيريش، الوضع بأنه "من أكثر اللحظات إثارة للقلق طوال فترة النزاع السوري"[20]. وقال المتحدث باسمه إن "الأطفال الصغار يموتون من البرد، وإنّ

14 United Nations, Security Council, "Belgium, Germany and Kuwait: Draft Resolution," *Security Council Report*, 20/12/2019, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/307xGke

15 United Nations, Security Council, "Russian Federation: Draft Resolution," *Security Council Report*, 20/12/2019, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2W9mnH1

16 United Nations, Security Council, "Resolution 2504: Adopted by the Security Council at its 8700th Meeting, on 10 January 2020," *Security Council Report*, 10/1/2020, accessed on 21/7/2020, at: https://bit.ly/3gLQagW

17 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Resolution 46/182, Which Created the Humanitarian System, Turns Twenty-Five," 19/12/2016, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2ARs98W

18 United Nations, Security Council, "Statement Attributable to the Spokesman for the Secretary-General - on Syria," United Nations, 18/2/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2BUuErO

19 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "UN Human Rights Chief Horrified by Escalating Humanitarian Crisis in Syria," ReliefWeb, 18/2/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3fnpP8L

20 United Nations, Security Council, "Secretary-General's Press Encounter on Syria and COVID-19," 28/2/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2ZmZmmg

الأعمال العدائية الآن تقترب من مناطق ذات كثافة سكانية عالية، وإنّ الناس يتنقلون في درجات حرارة منخفضة بحثًا عن الأمان الذي أصبح أكثر صعوبة"[21].

وبعد اشتباكات في شباط/ فبراير 2020 أدت إلى مقتل 36 جنديًّا تركيًّا، توصلت روسيا وتركيا إلى اتفاق آخر لوقف إطلاق النار في 5 آذار/ مارس[22]. وفي 14 نيسان/ أبريل، نفذت القوات الروسية والتركية دورية مشتركة رابعة بواسطة القوات الجوية والبرية على طول الطريق السريع M4 وفق اتفاق 5 آذار/ مارس[23]. وفي حال اتباع هذا الاتفاق نمط وقف إطلاق النار السابق، فإنه يجلب هدوءًا ضروريًّا جدًّا في القتال، ولكنه لن يكون الحل.

ثانيًا: سورية وإدلب ووباء فيروس كورونا

أعلنت وزارة الصحة السورية في 28 نيسان/ أبريل، رسميًّا، اكتشاف 43 إصابة بفيروس كورونا في سورية، مع شفاء 19 حالة ووفاة 3 حالات أخرى[24]. وتخشى منظمة الصحة العالمية والجهات الإنسانية الأخرى أن تكون الأرقام أعلى، وأن تواصل الارتفاع كما هو الشأن في بلدان أخرى. ولا يوجد سوى مختبر واحد فقط، مقره دمشق، يجري اختبارات الكشف عن الفيروس في مناطق سيطرة الحكومة[25]. وقد ارتفعت أسعار الكمامات والمطهرات والأدوية، في حين لا تزال البنية التحتية للصحة العامة متصدعة وقليلة الموارد.

ولاحتواء انتشار الفيروس في سورية، أعلنت الحكومة في 14 آذار/ مارس أنها ستغلق المدارس (مبدئيًّا حتى 2 نيسان/ أبريل) وتؤجل الانتخابات البرلمانية حتى 20 أيار/ مايو. ولاحقًا، منعت السلطات السورية، أيضًا، التنقل والتجمعات العامة؛ بما في ذلك إغلاق جميع الطرق بين المدن في جميع أنحاء البلاد[26]، وحظر حركة الأشخاص بين المحافظات[27]. وأغلقت الحكومة حدودها مع الأردن والعراق ولبنان. وقلصت ساعات العمل وعلقت الرحلات الجوية التجارية من إيران. كما حظرت طباعة جميع الصحف والمجلات لمنع الانتشار المحتمل للفيروس على الورق، على الرغم من أن وزارة الإعلام أصرت على استمرار ظهور جميع المنشورات على الإنترنت. وتفيد الأنباء أن الأطباء السوريين تلقّوا أوامر صارمة من السلطات الحكومية بالامتناع عن مناقشة أي حالات علانية، لأن ذلك يعرض الأمن القومي للخطر.

21 United Nations, Security Council, "Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General - on Syria."

22 Jeremy Bowen, "Syria War: Russia and Turkey Agree Idlib Ceasefire," *BBC News*, 5/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bbc.in/3flNx5a

23 Gözde Bayar, "Turkey, Russia Hold 4th Joint Patrol in NW Syria: Patrol Conducted by Air, Ground Vehicles in Syria's Idlib Province," *Anadolu Agency*, 15/4/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/303RTHJ

24 Hazem Sabbagh, "Health Ministry Launches Service Showing Distribution of Coronavirus Cases in Syria," *Syrian Arab News Agency (SANA)*, 28/4/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2Zk7lQY

25 Eric Knecht, "Shattered by Years of War, Syria Braces for Coronavirus Spread," *Reuters*, 23/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://reut.rs/300k8XO

26 Edward Yeranian, "Syria Acknowledges One Coronavirus Case," *Voice of America*, 23/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3gVuW0n

27 Suleiman Al-Khalidi, "Syria Reports First Coronavirus Death as Fears Grow of Major Outbreak," *Reuters*, 29/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://reut.rs/38TxjxY

وفي 3 نيسان/ أبريل، زادت وزارة الداخلية السورية مدة حظر التجول بسبب جائحة فيروس كورونا في المناطق التي يسيطر عليها النظام من 12 إلى 18 ساعة (من 12 ظهرًا إلى 6 صباحًا) يومَي الجمعة والسبت[28]. واتخذت في مناطق أخرى تسيطر عليها قوات سوريا الديمقراطية والمعارضون المسلحون تدابيرَ منفصلة أعلنتها السلطات المحلية. وإضافة إلى ذلك، أعلن الجيش السوري عن أمرين إداريين يُنهيان الاحتفاظ واستدعاء ضباط الاحتياط الذين أكملوا أربع سنوات أو أكثر من خدمة الاحتياط الفعلية والضباط والأفراد الذين لديهم خدمة احتياطي فعلية مدتها سبع سنوات أو أكثر[29]. وقد أُوقف التجنيد على ما يبدو لمنع انتشار الفيروس بين الضباط والجنود.

1. تهديد جائحة فيروس كورونا في إدلب

في إدلب التي تسيطر عليها المعارضة، أصدرت مديرية الصحة توصيات مماثلة، داعيةً إلى إغلاق المدارس والمرافق الأخرى، وحثّت على إلغاء صلاة الجماعة، والتجمعات الكبيرة، والحركة غير الضرورية، مع التشديد على ضرورة النظافة والتباعد الاجتماعي[30]. بمعنى ما، كانت إدلب بالأساس في حالة إغلاق فعلي حقيقي بسبب الحرب؛ فهناك قرابة 200 مدرسة خارج الخدمة، بعد أن دمرها القصف أو حُولت إلى ملاجئ للعائلات النازحة[31]. لكن التدابير الصحية العامة المعتادة، كغسل اليدين مثلًا، كلها مستحيلة في هذه المنطقة التي مزقتها الحرب. إن محافظة إدلب – التي يقارب سكانها اليوم 4 ملايين - مكتظة وفقيرة التصميم. وقد سبق لكثير من الرجال والنساء والأطفال المقيمين فيها أن هُجّروا مرات عدة، وهم في الغالب عاطلون عن العمل، وليس لديهم إلّا وسائل محدودة لرعاية أنفسهم وإيجاد مأوى أو طعام أو رعاية صحية. وفي الأشهر الأخيرة، نزح أكثر من 1.5 مليون شخص مرة أخرى بسبب النزاع على إدلب، وبسبب انعدام عدد كافٍ من الخيام والموارد الأخرى. ويعيش كثيرون في العراء، تحت الأشجار أو في الحقول. أمّا المحظوظون، إلى حدٍّ ما، فيعيشون في مخيمات مكتظة مع وصول محدود إلى المياه الجارية. وكلها ظروف يمكن لفيروس كورونا استغلالها بشدة.

إنّ ما يزيد الوضع سوءًا هو عدم وجود نظام طبي فعّال. فقد أضعف النزاع على نحو منهجي المنشآت الصحية في سورية. وبحسب منظمة الصحة العالمية، "كانت سورية طوال عدة سنوات أحد أسوأ الأمثلة بين جميع النزاعات المسلحة في العالم في ما يتعلق بالأضرار التي ألحقها العنف بالرعاية الصحية"[32]. وتؤكد منظمة أطباء من أجل حقوق الإنسان أنه بين آذار/ مارس 2011 وشباط/ فبراير 2020، قُتل 923 عاملًا طبيًّا (90 في المئة على يد القوات

28 Mazen Eyon, "Curfew in All Syrian Provinces on Friday and Saturday from 12 p.m. until 6.00 a.m. Comes Into Effect," *Syrian Arab News Agency (SANA)*, 3/4/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3epqMvX

29 Al-Khalidi,

30 Evan Hill & Yousur Al-Hlou, "'Wash Our Hands? Some People Can't Wash their Kids for a Week': In Devastated Northwestern Syria, The Coronavirus may already be Spreading in Packed Displacement Camps, and the International Response is Weeks Behind," *The New York Times*, 19/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://nyti.ms/32e0XfQ

31 "Guterres Calls for 'Immediate and Lasting' End to Syria Fighting as Turkey and Russia Agree Ceasefire," *UN News*, 5/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2ASNU8l

32 World Health Organization, "In 4 Years, 494 Attacks on Health Killed 470 Patients and Health Staff in Syria," March 2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2ZnMbBA

الحكومية السورية وحلفائها)، وحصل 595 هجومًا على مرافق طبية (منها 536 منسوبة إلى قوات الحكومية السورية وحلفائها)[33]. وقد استهدفت تلك الهجمات 350 منشأة منفصلة على الأقل.

تضرر النظام الصحي في إدلب بشدة من جرّاء ذلك. فقد وقع قرابة 70 في المئة من الهجمات الموثقة على الرعاية الصحية في سورية بين عامَي 2016 و2019 في الشمال الغربي[34]. وفي الآونة الأخيرة، أفادت منظمة أطباء بلا حدود أن "القصف والقذائف اليومية في المنطقة الشمالية الغربية من سورية لم يوفرا المرافق الطبية والمباني التي تؤوي النازحين؛ منذ كانون الثاني/ يناير 2020، جرى إخراج 80 مستشفى من الخدمة بسبب الهجمات المستمرة"[35]. ونتيجة لذلك، دُمّر النظام الصحي في إدلب تدميرًا كبيرًا. وبحسب الدكتور منذر الخليل، مدير صحة إدلب، فإن المناطق المعروفة باسم "المناطق المحررة" تضم 600 طبيب فقط، يخدمون أكثر من 4 ملايين نسمة (أقل من طبيبين لكل 10000 شخص): "في عام واحد، فقدنا قرابة 76 منشأة صحية. وقد قطع المانحون أموالهم، وقُتل الطاقم الطبي أو اعتُقل أو نزح. لا يمكن أن يتعامل القطاع الصحي في إدلب مع التفشي المحتوم للمرض، ونخشى أن يموت 100 ألف شخص إذا لم نحصل على إمدادات فورية"[36]. وشدد الخليل على نقص المعدات والمساحة وكذلك الموظفين المؤهلين: "أجهزة التنفس الصناعي لدينا مشغولة دائمًا بنسبة 100 في المئة، وليس لدينا اليوم سرير واحد جاهز لحالات فيروس كورونا. وتعتبر المخيمات أرضًا خصبة لتكاثر الفيروس و[نحن] نزيد طاقتنا بنسبة 400 في المئة، حيث يتشارك كل 10 أشخاص أو أكثر خيمة واحدة"[37].

علاوةً على ذلك، جرى إنشاء معظم المرافق الصحية الموجودة في إدلب بسبب النزاع المستمر، لذلك صمم العديد منها لتلبية احتياجات الجرحى، وليس لمواجهة تفشي الأمراض المعدية. وسيتم استنفاد هذه الموارد غير الكافية بسرعة، ما قد يؤدي إلى تدهور نظام الرعاية الصحية تمهيدًا لانهياره التام. ويُعتبر تقييمٌ أجرته كلية لندن للاقتصاد بشأن قدرة أنظمة الرعاية الصحية في جميع أنحاء سورية على مواجهة تفشي جائحة فيروس كورونا واحتوائه قراءةً واقعية في هذا الصدد[38]. ويبلغ إجمالي عدد أسرّة وحدات العناية المركّزة، التي تحتوي على أجهزة تنفس صناعي في سورية بأكملها 650 سريرًا، أكثر من نصفها مشغول بالفعل. وتقدر مديرية صحة إدلب أن العدد المتاح من أسرّة العناية المركّزة في المحافظة يبلغ 20 سريرًا. ووفقًا لدراسة كلية لندن للاقتصاد، يُقدر الحد الأقصى لقدرة نظام الرعاية الصحية في إدلب على معالجة حالات فيروس كورونا بنحو 400 حالة، على أساس أن 5 في المئة على الأقل من إجمالي حالات فيروس كورونا ستتطلب خدمات العناية المركزة.

33 "Physicians for Human Rights' Findings of Attacks on Health Care in Syria," Physicians for Human Rights, February 2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/38PxkCL

34 World Health Organization.

35 "COVID-19: How to Avoid Greater Catastrophe in Northwestern Syria," Doctors Without Borders, 2/4/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2OeHOSQ

36 Martin Chulov, "Fears Over Hidden Covid-19 Outbreak in Lebanon, Iraq and Syria," *The Guardian*, 31/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3freAfu

37 Ibid.

38 Mazen Gharibah & Zaki Mehchy, "COVID-19 Pandemic: Syria's Response and Healthcare Capacity," The London School of Economics and Political Science & Conflict Research Programme, *Policy Memo*, 25/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3fhnEDD

2. المخاطر في إدلب

تتزايد الاحتياجات الإنسانية بشدة في جميع القطاعات في إدلب، وأي تأخير إضافي سيؤدي إلى تفاقم نقاط الضعف على نطاق واسع، وإضعاف قدرة المجتمع على الصمود، وتسريع انهيار المؤسسات العامة؛ ما سيزيد حالات المرض والوفاة عندما تحدث الموجة الأولى من جائحة فيروس كورونا. ومع الانتشار العالمي للوباء، فرضت سلطات عديدة تدابير وقائية صارمة؛ مثل التباعد الاجتماعي، والنظافة، والحجر الصحي، والعزل، وحظر السفر. والهدف الرئيس من هذه التدابير تقليل سرعة انتقال العدوى، ومن ثم تقليل الضغط على الأنظمة الصحية. ولكن سيكون من الصعب جدًّا فرض هذه التدابير في أماكن مثل إدلب. فكما أشرنا إلى ذلك من قبل، شهدت البنية التحتية للرعاية الصحية في المنطقة تدهورًا شديدًا، وأي زيادة في المرضى يمكن أن ترهقها فعليًّا. لكن إدلب معرضة للخطر أكثر من غيرها لأسباب أخرى أيضًا، منها:

- **ارتفاع الكثافة السكانية:** يعيش في إدلب قرابة 4 ملايين نسمة، يمثّل النازحون نصفهم تقريبًا[39]. وكما لاحظ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية مؤخرًا، فإن "العزل الذاتي غير ممكن إلى حد بعيد في الشمال الغربي المكتظ بالسكان"[40].
- **نقص الخدمات الاجتماعية:** هذه الخدمات لا تعمل في إدلب إلا على نحو ضعيف جدًّا، في حين يحتاج معظم الناس إلى المساعدة الإنسانية لتلبية احتياجاتهم الأساسية.
- **العوامل الاقتصادية:** يجعل الفقر الالتزام بالتدابير الوقائية والعزلة عبئًا على الناس. فمثلًا، لا يمكن أن يحدث التباعد الاجتماعي عندما يصطف الناس للحصول على المواد الغذائية والمساعدات، ويمنع نقص المياه الجارية الممارسات السليمة لغسل اليدين، وتحول مشاركة المراحيض دون تطبيق قواعد النظافة الآمنة.
- **الوعي:** ضعف الوصول إلى الكهرباء والإنترنت، أو انعدام ذلك، يمنع انتشار حملات التوعية.
- **التدخل الخاص بالمنطقة:** يشمل عوامل أخرى متعددة أمنية وثقافية ودينية، مميزة للمنطقة، تجعل جهود العزل والنظافة وتدابير التباعد الاجتماعي هائلة.

وفي ضوء هذه العوامل، فإن الآليات الثلاث لزيادة المرض والوفاة التي حددتها كلية لندن للصحة والطب الاستوائي معرضة لخطر متزايد في إدلب[41]، وهي كما يلي:

- **ارتفاع قابلية العدوى:** نظرًا إلى ضخامة حجم الأسر ووجود العديد من العائلات التي تعيش في خيمة واحدة ضمن مخيمات مكتظة وناقصة الخدمات، يتعذر - على الأرجح - التباعد الاجتماعي اللازم لمنع الاختلاط بين الأشخاص غير المصابين، أو الذين لا تظهر عليهم الأعراض، وبين الأشخاص المعرضين لخطر كبير. ويزيد من خطر العدوى عدم توافر المياه الجارية والمراحيض وصعوبة فرض تدابير عزلٍ صارمة. كما أن النقص الشديد في الاختبارات المتعلقة بفيروس كورونا يمنع تشخيص الحالات الذي يسمح بالحجر الصحي للمصابين.

39 "10 Things you Need to know about Idlib Province in Syria Today," ReliefWeb, 12/9/2019, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2W9YvmX

40 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Recent Developments in Northwest Syria," *Situation Report*, no. 13, ReliefWeb, 1/5/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/32g39Ul

41 "COVID-19 Control in Low-Income Settings and Displaced Populations: What can Realistically be done?" London School of Hygiene & Tropical Medicine, 20/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2Wcwhb5

وعلى الرغم من إغلاق المعابر الحدودية ونقاط التفتيش أمام المدنيين، لا تزال الطرق مفتوحة أمام الحركة التجارية؛ ما يُديم خطر نقل الفيروس إلى إدلب. كما أن تهريب الأشخاص والبضائع لا يزال نشِطًا بين هذه المناطق، وهو ما يلغي الفوائد الوقائية لإغلاق الحدود.

- **ارتفاع نسبة المصابين بين حملة الفيروس وسرعة تطور المرض إلى مستويات عالية:** بسبب النقص المزمن في الخدمات الصحية، يعاني كثير من الأشخاص في إدلب أمراضًا كامنة سيئة الإدارة معروف أنها تزيد خطر حدوث مضاعفات شديدة لدى المصابين بجائحة فيروس كورونا؛ مثل السكري، والربو، وأمراض القلب والسرطان، وكذلك حالات سوء التغذية ونقص المناعة.
- **ارتفاع معدل الوفيات بين المصابين:** بسبب النقص الطويل في خدمات الرعاية الصحية، ثمة احتمال كبير متعلّق بعدم تَلقّي الحالات الحادة والحرجة الرعايةَ المطلوبة. وبحسب الدكتور الخليل، فإن العدد الإجمالي لأجهزة التنفس الصناعي في المنطقة أقل من 50 جهازًا[42]، وجميعها مشغول حاليًّا من مرضى غير مصابين بفيروس كورونا.

3. استجابة دولية متأخرة

على الرغم من نقاط الضعف الخاصة بإدلب (والمخاطر التي تشكلها على سورية والمنطقة عمومًا إذا أصبحت إدلب ناقلًا لفيروس كورونا)، فإن المجتمع الدولي يتحرك ببطء للمساعدة في احتواء الفيروس وتجنب الكارثة في المحافظة. وكما ذكرت صحيفة **نيويورك تايمز**، "كانت الاستجابة الدولية بطيئة نوعًا ما، وفقًا لأكثر من عشرة خبراء ومهنيين طبيين سوريين"[43]. وفي تلك المرحلة، لم تكن منظمة الصحة العالمية قد سلّمت أي معدات اختبار لمناطق سيطرة المعارضة المسلحة، مع أنها سلّمت مثل هذه المعدات إلى الحكومة السورية قبل أسابيع. وفي الآونة الأخيرة، قدمت المنظمة مستلزمات إجراء نحو 5000 اختبار في إدلب. وقد وضع المجتمع الإنساني مجموعة من خطط الاستعداد والمواجهة[44]، وبدأت المساعدات تصل إلى المنطقة ولكنّ وصولها لا يجري بالسرعة الكافية. وبحسب أحد التقارير، لم تكن إدلب حتى نهاية آذار/ مارس قد تسلمت أي شحنة من معدات الحماية[45]. ويوجد مختبر واحد فقط قادر على إجراء الاختبارات[46]، بطاقة تبلغ 20 اختبارًا فقط في اليوم. وحتى 27 نيسان/ أبريل، أجري 218 اختبارًا فقط[47]. ومع أن جميع الاختبارات كانت سلبية، فقد شهدت المستشفيات المحلية ارتفاعًا في المرضى المصابين بأعراض منذرة بالخطر[48]، ويعتقد الأطباء المحليون أن الفيروس ربما ينتشر منذ أسابيع من دون اكتشاف. وفي الوقت نفسه، يفتقر

42 Rayan Koteiche, "Voices from the COVID-19 Pandemic: 'Within 20 Days of the First COVID-19 Case, our Health System will Collapse'," Physicians for Human Rights, 21/4/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2ZjwMSA

43 Evan Hill & Yousur Al-Hlou, "Wash Our Hands? Some People can't Wash their Kids for a Week," *The New York Times*, 19/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://nyti.ms/2CpiN4I

44 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Recent Developments in Northwest Syria," *Situation Report*, no. 12, ReliefWeb, 17/4/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2C2qoGz

45 Betsy Joles, "Syria has Confirmed its First Cases of Coronavirus: An Outbreak there would be Hell," *Vox*, 27/7/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/2AUYxro

46 Khalil Ashawi, "As Rebel-Held Syria Fears Virus, Just One Machine is there to Test," *Reuters*, 14/7/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://reut.rs/3ejWHhh

47 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Recent Developments in Northwest Syria," *Situation Report*, no. 13.

48 Medecins Sans Frontières, "Northwestern Syria is not Ready for the Coronavirus," ReliefWeb, 10/4/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3fmKw4J

90 في المئة من مواقع النازحين إلى نظام إدارة المخيمات، وهناك قرابة 300 ألف سوري نازح، حديثًا، لم يتلقوا أي مساعدات غذائية بين 14 آذار/ مارس و14 نيسان/ أبريل[49].

تعمل المنظمات الإنسانية على تجهيز منشآت إضافية بقدرات اختبار، إضافة إلى شراء 90 جهاز تنفس و3 أجهزة أشعة، وخطوات أخرى عديدة[50]. هذه المبادرات حيوية، لكنها غير كافية في محافظة تضم الآن نحو 4 ملايين شخص. ويتوسل الأطباء المحليون إلى النظام الدولي لتكثيف جهوده في المنطقة، محذرين من أن 100000 شخص قد يموتون بسبب فيروس كورونا إذا لم يصل الدعم[51]. إنّ الوضع خطير جدًّا إلى حدٍّ أن عشرات الآلاف من السوريين النازحين على طول الحدود التركية بدؤوا يعودون إلى منازلهم التي قصفت؛ لأنهم يعتبرون أن مخاطر المرض والجوع على الحدود أكبر من مخاطر سفك الدماء في خطوط المواجهة[52].

إن الحلول السهلة لا تعالج مشكلة كيفية توسيع مواجهة الوباء على نحو كبير. فالقيود المفروضة على السفر، وحظر التصدير، وارتفاع الأسعار، فضلًا عن استمرار انعدام الأمن، تجعل شراء المعدات والسلع وتسليمها مهمة شاقة. لكن التحدي هيكليٌّ أيضًا؛ فعدة منظمات، مثل منظمة الصحة العالمية، مصممة للعمل مع الحكومات ومن خلالها. وقد قال ممثل المنظمة لصحيفة **نيويورك تايمز**، موضحًا لماذا استغرق الأمر وقتًا طويلًا لتزويد إدلب بمستلزمات الاختبار: "الشمال الغربي ليس دولة"[53]. لكن السماح للحكومة السورية بتحديد المناطق والأطراف التي تحصل على المساعدات قد أساء إلى العمليات الإنسانية في الماضي، والمخاطر اليوم باتت أكبر[54]. واستراتيجية الحكومة في إلحاق أقصى قدر من الأضرار بإدلب تتعارض على نحو مباشر مع الضرورات الإنسانية والطبية التي تفاقمت بسبب الوباء[55]. وكما ذكر سابقًا، أعاد مجلس الأمن تفويض الأمم المتحدة بتقديم المساعدة الإنسانية مباشرة إلى إدلب[56]، لكن العديد من منظمات الإغاثة لا تزال مترددة في استخدام هذه الصلاحية[57].

4. ما الذي يمكن عمله: استراتيجية الاحتواء والتخفيف

بما أن الوباء القادم يهدد جديًّا الناس الضعفاء في إدلب، فقد حان الوقت لتفعيل جميع الموارد الإنسانية المحتملة - التي أُجّل بعضها سنوات – من أجل توسيع قدرة النظام الصحي، وتمكينه من توفير خدمات فعالة وسريعة تحفظ

49 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Recent Developments in Northwest Syria," *Situation Report*, no. 13.

50 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Recent Developments in Northwest Syria," *Situation Report*, no. 12.

51 Pinar Sevinclidir, "Coronavirus could Kill 100,000 in Syria's Last Rebel Enclave, Officials Warn," *CBS News*, 16/4/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://cbsn.ws/2ZiE9K1

52 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Recent Developments in Northwest Syria," *Situation Report*, no. 12.

53 Hill & Al-Hlou.

54 Human Rights Watch, "Rigging the System: Government Policies Co-Opt Aid and Reconstruction Funding in Syria," 28/6/2019, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3iXFnSC

55 Annie Sparrow, "Ireland can Help UN to Stop Assad Manipulating Humanitarian Aid," *The Irish Times*, 26/6/2018, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3iSn7dv

56 "Security Council Beats Midnight Deadline, Renews Syria Cross-Border Aid in Contentious Vote," *UN News*, 10/1/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3iXPaIr

57 "Humanitarian Aid in Syria is being Politicized - and too Many Civilians in Need aren't Getting it," *The Washington Post*, 6/8/2019, accessed on 12/7/2020, at: https://wapo.st/2WcPTvD

الكرامة بالنسبة إلى مَن هم في حاجة إلى خدمات رعاية صحية متقدمة مع انتشار الفيروس. ويجسد وضع إدلب ما يمكن أن يحدث عندما نأمل أن يتحقق ما هو أفضل، لكننا غير قادرين على الاستعداد لما هو أسوأ.

إن المساعدات الإنسانية لمواجهة الانتشار الوشيك لوباء فيروس كورونا في إدلب لا تمثل تحديًا للرعاية الصحية فحسب، بل أزمة متعددة القطاعات أيضًا. فهي تتطلب استراتيجية شاملة لا تعالج الفيروس فحسب، بل أيضًا الاضطرابات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي عاناها أطفال ونساء ورجال إدلب وسورية فترةً طويلة جدًّا. ويتطلب تحقيق هذا الأمر تخطيطًا طويل الأمد، وتوافقًا جيوسياسيًّا ما زال بعيد المنال حتى الآن. ولا ينبغي ادخار أي جهد لتغيير هذه الحقيقة. وفي هذه الأثناء، مع تراجع الفيروس، ثمة خطوات يمكن، بل يجب، اتخاذها اليوم.

أ. تعزيز قدرات السلطات والجهات الفاعلة المحلية على مواجهة الوباء

تقدّم غالبية المساعدات الإنسانية الدولية في إدلب عن طريق شركاء محليين وعبر مديرية صحة إدلب. وهذه الشبكة موجودة على الأرض ولديها قدرة، ولو محدودة أحيانًا، على التعجيل بخطة الاحتواء للتخفيف من آثار هذا الوباء. وتم بالفعل اتخاذ بعض الخطوات: فمثلًا، بدءًا من أيار/ مايو 2020، سينشئ الشركاء المحليون 17 مركزًا للعزل، بطاقة عامة مستهدفة قدرها 1400 سرير.

ويتعيّن على المانحين والمنظمات الإنسانية الدولية تمويل وتمكين وبناء قدرات هذه الأطراف المحلية، بما فيها مديرية صحة إدلب. ومن المجالات التي تلزم فيها هذه المساعدة محدودية عدد العاملين الصحيين. ومطلوب، في إطار خطة شاملة، برامج تدريب مكثف عاجلة لإعداد ما يكفي من المهنيين الصحيين من أجل تقديم الخدمات الأساسية، حتى يُجتنب إرهاق مقدمي الرعاية الصحية الحاليين.

علاوةً على ذلك، فإن العمل في ظل قيود نظام إدلب الصحي المنهك ومحدودية الموارد يتطلب فهمًا أفضل لإجراءات الاحتواء والتخفيف التي توضع في حالات مماثلة في مناطق النزاع الأخرى. ويجب تعيين أطباء ومتخصصين في الصحة العامة مِن ذوي المعرفة والخبرة في التخطيط الوبائي في البيئات القليلة الموارد، لتقديم استشارات خبرة للشركاء المحليين بشأن الطرق الفعالة في التعامل مع الوضع الحالي.

وإضافة إلى ذلك، يجب تحقيق زيادة كبيرة في معدات الوقاية الشخصية المقدمة لمنطقة إدلب، مع توفير الإمدادات ذات الأولوية لعمال المساعدة والدعم؛ كالفرق الصحية والاجتماعية والإنسانية، وفرق الحماية.

وأخيرًا، يتعين على الجهات الفاعلة المحلية القيام بدور في تعزيز حملات التوعية المحلية، ونشر رسائل بشأن تدابير التباعد الاجتماعي والنظافة الشخصية. وهذا مهم جدًّا اليوم، بعد أن بدأت طقوس شهر رمضان. كما يجب أن يلتزم الوجهاء المحليون بتدابير التباعد الاجتماعي ويدعموها.

ب. مراقبة الحدود والمعابر

في إطار الجهود الهادفة إلى احتواء انتشار فيروس كورونا من منطقة إدلب وإليها، يجب وضع إجراءات رقابة ورصد أكثر صرامة عند المعابر الحدودية ونقاط الدخول الأخرى (مع تركيا، والمناطق التي تسيطر عليها المعارضة، ومناطق

قوات سوريا الديمقراطية، والمناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية). وهي كلها، في الوقت الحاضر، مغلقة أمام حركة المرور المدنية، لكنها مفتوحة أمام حركة التجارة الأساسية التي تعتمد عليها المنطقة في الغذاء والدواء وغيرها من الإمدادات. وفي حين فرضت البلاد التي تكافح جائحة فيروس كورونا الحجر الصحي مدةً مقدارها 14 يومًا أو أكثر على الأفراد القادمين من الخارج، فإنه لا يمكن تطبيق هذا الإجراء في محافظة إدلب من دون تقليل عدد المعابر التي تجلب الإمدادات الضرورية جدًّا. ثمة إجراء بديل محتمل يتمثل في فحص السائقين وغيرهم ممن يقومون بإدخال مثل هذه الإمدادات والحجر الصحي للحالات الإيجابية أو المشتبه إصابتها بفيروس كورونا. ويمثّل التهريب غير القانوني للبشر والبضائع تحديًا إضافيًّا يقوض العديد من فوائد تدابير الاحتواء والتخفيف المطبقة.

ج. الحد من مخاطر الانتشار عن طريق التفاعل

يعدّ التباعد الاجتماعي طريقة مهمة للتخفيف من مخاطر انتشار كورونا، لكن هذه الطريقة ليست كافية. في ظروف إدلب، توجد أدوات مهمة أخرى يجب أخذها في الاعتبار أيضًا. الأولى هي ضمان مراقبة ورصد أكبر لنظام الإحالة بين المباني السكنية والمرافق الصحية، بزيادة عدد سيارات الإسعاف والمسعفين المؤهلين. والثانية هي عزل الأشخاص المعرضين لخطورة عالية (كبار السن، والمصابين بأمراض مزمنة وغيرهم) في مراكز عزل مخصصة. وينبغي دراسة وتقييم جدوى مثل هذه الطريقة وتقييمها من قبل الشركاء المحليين والدوليين في هذا المجال. والثالثة هي تعزيز النموذج المتنقل لتقديم المساعدة الإنسانية؛ بما في ذلك استشارات الرعاية الصحية المتنقلة، وتوزيع الأدوية ومستلزمات النظافة والمواد المعيشية على الملاجئ، حتى لا يضطر النازحون إلى زيارة المستشفيات أو المرافق الصحية.

د. تحسين تكنولوجيا الاتصالات لمكافحة الفيروس

تتطلب رسائل المعلومات العامة بشأن سبل احتواء الفيروس والوقاية منه والإبلاغ عنه تبادل المعلومات على نحو مستمر ودقيق ومناسب. وفي الوقت الحاضر، فإنّ الخدمات في إدلب سيئة في مجال الكهرباء والاتصال بالإنترنت. ومن المرجح أن تكون الرسائل القصيرة الوسيلة الأكثر فاعلية لتبادل المعلومات وتعميمها بسرعة ودقة، ولكن يجب أن يكون هناك جهد عاجل لزيادة الاتصال بالإنترنت. ويجب أن تُؤخذ في الاعتبار الجهود الإنسانية في طرق توفير هذه الخدمة عبر تركيا.

هـ. المؤشرات والاختبارات

يجب أن تستند الاستراتيجية الشاملة وخطة التأهب إلى مؤشرات واضحة. ومن الضروري زيادة عدد الاختبارات المتعلقة بفيروس كورونا في إدلب لضمان تحديد الأشخاص المصابين وتتبّع الذين تواصلوا معهم. وتظهر البيانات العالمية أن قرابة 80 في المئة من المصابين لن يُظهروا أي أعراض، أو سيُظهرون أعراضًا خفيفة فقط، لكنهم سيظلون في حاجة إلى العزل الذاتي، والتباعد الاجتماعي، وبروتوكولات النظافة. وسيحتاج 15 في المئة آخرون إلى رعاية داعمة في مراكز عزل أو مستشفيات مخصصة لـمرضى فيروس كورونا، في حين سيحتاج 5 في المئة إلى رعاية متقدمة في وحدة العناية المركزة[58].

58 World Health Organization, "Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)," *Situation Report*, no. 46, 6/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/327RKpg

خاتمة

في ظل تواصل الصراع في سورية، ستكون الاستراتيجية المذكورة آنفًا صعبة التنفيذ؛ خاصةً مع استمرار صراع السيطرة على إدلب. ومن الضروري أن تلتزم جميع الأطراف بدعوة الأمين العام للأمم المتحدة إلى وقف عالمي لإطلاق النار[59]. ويجب أن تضغط الجهات الدولية النافذة على أطراف النزاع من أجل وقف إطلاق النار على نحوٍ رسمي فوري في إدلب، حتى لو كان السبب الوحيد هو تقليل الموجات الجديدة من النازحين والسماح لمقدمي الخدمات الطبية بالتركيز على الجائحة المقبلة.

كل ما سبق يتطلب من المانحين الدوليين ومنظمة الصحة العالمية والأمم المتحدة تسريع دعمهم لإدلب إلى حد بعيد. ويجب أن يشمل هذا الدعم زيادة قدرة مرافق المياه والصرف الصحي والنظافة، إلى جانب الوصول إلى الكهرباء (المولدات) والإنترنت، ويجب أن يتضمن تعزيز آليات المعابر لتقديم المساعدة اللازمة، كما يجب أن يشمل تمويلًا عاجلًا لزيادة القدرات المحلية كما هو موضح سابقًا.

إن محنة إدلب واحدة من أعقد المعضلات الإنسانية في عصرنا، حيث تأثرت بالنزاع الطويل، وانتشار جائحة فيروس كورونا، واستمرار فشل المجتمع الدولي في اتخاذ تدابير فعالة. وأي فشل آخر في تقليل آثار الوباء في إدلب سيؤدي إلى خسائر في الأرواح، وتهديدٍ للأمن الصحي العالمي أكثر فأكثر، وذلك بالسماح للفيروس بالانتشار في أحد الأماكن الأقل تجهيزًا لاحتوائه.

59 United Nations, "Secretary-General Calls for Global Ceasefire, Citing War-Ravaged Health Systems, Populations Most Vulnerable to Novel Coronavirus," Press Release, 23/3/2020, accessed on 12/7/2020, at: https://bit.ly/3iS1jP7

المراجع

"COVID-19 Control in Low-Income Settings and Displaced Populations: What Can Realistically be done?" London School of Hygiene & Tropical Medicine. 20/3/2020. at: https://bit.ly/2Wcwhb5

Gharibah, Mazen & Zaki Mehchy. "COVID-19 Pandemic: Syria's Response and Healthcare Capacity." The London School of Economics and Political Science & Conflict Research Programme. *Policy Memo*. 25/3/2020. at: https://bit.ly/3fhnEDD

Human Rights Council. Thirty-eighth Session. "The Siege and Recapture of Eastern Ghouta." United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. 20/6/2018. at: https://bit.ly/2Zk9Rqm

Human Rights Watch. "Rigging the System: Government Policies Co-Opt Aid and Reconstruction Funding in Syria." 28/6/2019. at: https://bit.ly/3iXFnSC

"OPCW Issues Fact-Finding Mission Report on Chemical Weapons Use Allegation in Douma, Syria, in 2018." Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW). 1/3/2019. at: https://bit.ly/2Wc7OCK

"Physicians for Human Rights' Findings of Attacks on Health Care in Syria." Physicians for Human Rights (February 2020). at: https://bit.ly/38PxkCL

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). "Resolution 46/182, Which Created the Humanitarian System, Turns Twenty-Five." 19/12/2016. at: https://bit.ly/2ARs98W

_____. "Recent Developments in Northwest Syria." *Situation Report*. no. 13. ReliefWeb. 1/5/2020. at: https://bit.ly/32g39Ul

_____. "Recent Developments in Northwest Syria." *Situation Report*. no. 12. ReliefWeb. 17/4/2020. at: https://bit.ly/2C2qoGz

_____. "Syria Anniversary Press Release." ReliefWeb. 6/3/2020. at: https://bit.ly/2Om04cQ

_____. "UN Human Rights Chief Horrified by Escalating Humanitarian Crisis in Syria." ReliefWeb. 18/2/2020. at: https://bit.ly/3fnpP8L

_____. "Working to Address COVID-19 in Syria." *Humanitarian Update: Syrian Arab Republic*. no. 10. 16/4/2020. at: https://bit.ly/2ZnFb7q

United Nations. Security Council. "Belgium, Germany and Kuwait: Draft Resolution." *Security Council Report*. 20/12/2019. at: https://bit.ly/307xGke

_____. "Resolution 2504: Adopted by the Security Council at its 8700th Meeting, on 10 January 2020." *Security Council Report*. 10/1/2020. at: https://bit.ly/3gLQagW

_____. "Russian Federation: Draft Resolution." *Security Council Report*. 20/12/2019. at: https://bit.ly/2W9mnH1

_____. "Secretary-General's Press Encounter on Syria and COVID-19." 28/2/2020. at: https://bit.ly/2ZmZmmg

_____. "Statement Attributable to the Spokesman for the Secretary-General - on Syria." 18/2/2020. at: https://bit.ly/2BUuErO

_____. "Letter Dated 20 January 2020 from the Chair of the Security Council Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and Associated Individuals, Groups, Undertakings and Entities Addressed to the President of the Security Council." *United Nations Documents*. 20/1/2020. at: https://bit.ly/2OhN9ZN

World Health Organization. "In 4 Years, 494 Attacks on Health Killed 470 Patients and Health Staff in Syria." (March 2020). at: https://bit.ly/2ZnMbBA

_____. "Coronavirus disease 2019 (COVID-19)," *Situation Report*. no. 46. 6/3/2020. at: https://bit.ly/327RKpg

دراسات مترجمة
Translated Papers

جورج كاندلر | George Candler *
وجورجيت دومون | Georgette Dumont **
ترجمة علي البرازي | Translation by Ali al-Barazi ***

ثمن المواطنة: المسؤولية المدنية بوصفها البعد المفقود في نظرية الإدارة العامة****

The Price of Citizenship: Civic Responsibility as the Missing Dimension of Public Administration Theory*****

في خطاب تولّيه الرئاسة مؤخرًا [عام 2009]، عاد الرئيس الأميركي باراك أوباما إلى تناول موضوع أثير قبل 48 عامًا في خطاب لجون كينيدي بمناسبة توليه الرئاسة، عبر تذكير الأميركيين بـ "ثمن المواطنة ووعدها". ترى هذه الدراسة أن الإدارة العامة الأكاديمية ركزت أكثر من اللازم على وعد المواطنة، أي ما ينتظره المواطنون من حكوماتهم، لكنها أغفلت "ثمن" المواطنة كما أعلنه أوباما: المشاركة الديمقراطية المسؤولة من جانب الجمهور ذاته. فالعمليات التشاورية والتشاركية محكوم عليها بالفشل من دون هذه المشاركة المسؤولة. وهذا يطرح سؤالين رئيسين على المسؤول الإداري الحكومي: الأول، سؤال غير مباشر، هو: كيف يمكن للمجتمع أن يشجع المشاركة المدنية المسؤولة؟ والثاني، سؤال مباشر، نسبيًّا، هو: كيف يمكن للمسؤول الحكومي أن يعترض على المشاركة المدنية غير المسؤولة من دون المخاطرة برد فعل شعبي عنيف يكلفه وظيفته؟ وأخيرًا، تناقش هذه الدراسة كيف يمكن تحسين التواصل في الشؤون العامة أن يُهيّئ المسؤولين الإداريين الحكوميين على أفضل وجه، من أجل المساهمة في هذه المواطنة المسؤولة.

كلمات مفتاحية: الديمقراطية، المواطنة، المسؤولية المدنية، نظرية الإدارة العامة، الخدمة العامة الجديدة، التربية المدنية.

In his recent inaugural address, US President Barack Obama revisited a theme raised 48 years earlier in John Kennedy's inaugural address by reminding Americans of "the price and the promise of citizenship." This paper argues that academic public administration has focused over much on the promise of citizenship, in terms of what citizens can expect from their governments. What has been overlooked, though, is Obama's "price" of citizenship: responsible democratic participation on the part of the public itself. Consultative, participatory processes are doomed without this responsible participation. This raises two key questions for the public administrator. The first is an indirect one, in terms of how society can encourage responsible civic participation. The second question is a more direct one, in terms of how the public administrator can challenge irresponsible civic participation without risking a populist backlash costing a job. Finally, this paper discusses how improved communication in public affairs might best prepare public managers to contribute to this responsible citizenship.

Keywords: Citizenship, Democracy, Civic Responsibility, Public Administration Theory, New Public Service, Civic Education.

* أستاذ ومدير برنامج الإدارة العامة، جامعة شمال فلوريدا.
Professor and MPA Director, University of North Florida.
** أستاذة مشاركة في قسم العلوم السياسية والإدارة العامة، جامعة شمال فلوريدا.
Professor (Associate), Department of Political Science and Public Administration, University of North Florida.
*** مترجم سوري يعيش في الولايات المتحدة الأميركية.
Syrian Translator living in the United States of America.

بعض الإحالات في الدراسة لم تكن دقيقة أو كاملة، ما تطلب ضبطها وتحريرها. (المترجم)

**** يود المؤلفان أن يشكرا المراجعين المجهولين على تعليقاتهم البناءة على المسودة الأولى من هذه الدراسة.
***** George Candler & Georgette Dumont, "The Price of Citizenship: Civic Responsibility as the Missing Dimension of Public Administration Theory," Public Administration Quarterly, vol. 34, no. 2 (Summer 2010), pp. 169-201.

"وهكذا، أعزائي الأميركيين: لا تسألوا عما يمكن لبلدكم فعله لكم، بل عما يمكنكم فعله لبلدكم. أعزائي مواطني العالم: لا تسألوا عما ستفعله أميركا من أجلكم، بل ما يمكن أن نفعله معًا من أجل حرية الإنسان".

جون ف. كينيدي، خطاب التنصيب، 20 كانون الثاني/ يناير 1961.

"المطلوب منّا الآن بدء عهد جديد من المسؤولية واعتراف من كل أميركي بأن لدينا واجبات حيال أنفسنا وحيال أمتنا وحيال العالم، واجبات لا نقبل بها على مضض، بل برحابة صدر، مدركين أن لا شيء أكثر مجلبة للرضا عن الروح وأكثر تعريفًا لشخصيتنا من بذل كل ما نملك في سبيل مهمة صعبة. هذا هو ثمن المواطنة ووعدها".

باراك أوباما، خطاب التنصيب، 20 كانون الثاني/ يناير 2009.

أولًا: الخدمة العامة الجديدة

في خطاب تولّيه الرئاسة مؤخرًا [عام 2009]، عاد الرئيس الأميركي باراك أوباما إلى تناول موضوع أثير قبل 48 عامًا في خطاب لجون كينيدي بمناسبة توليه الرئاسة عبر تذكير الأميركيين بـ "ثمن المواطنة ووعدها". ترى هذه الدراسة أن الإدارة العامة الأكاديمية ركزت كثيرًا على وعد المواطنة، أي ما ينتظره المواطنون من حكوماتهم، لكنها تجاهلت "ثمن" المواطنة كما أعلنه أوباما.

ولتوضيح ذلك، دعا كل من جانيت دينهاردت وروبرت دينهاردت، في كتاب ومقال مؤثرين جدًّا وحظيا بقبول واسع، إلى "خدمة عامة جديدة" A New Public Service, NPS، بوصفها محفزًا استرشاديًا للإدارة العامة. وفي مقال عام 2000، لم يُطرح المفهوم بوصفه مساهمة نظرية، بقدر ما كان مقترحًا يرد على عبارة أوسبورن وغايبلر البليغة: "توجيه الدفة بدلًا من التجديف"، بسؤال تحذيري لا يقل بلاغة: "في اندفاعنا لتوجيه الدفة، هل نسينا من يملك القارب؟"[1] ويَعتبر كتاب عام 2003 الخدمة العامة الجديدة "حركة ناشئة"[2]، وإلى حد بعيد رد فعلٍ ضد "الإدارة العامة الجديدة" التي تركز على إدخال إصلاحات قائمة على السوق أو مستوحاة منه، ومن ثمّ على معاملة المواطن بوصفه عميلًا.

والتشبيه بالعميل تشبيه قوي، ويستحضر إلى الأذهان الخدمة الجيدة والنزيهة، في الغالب، التي يحصل عليها العملاء من مُزوّدي البضائع والخدمات، في القطاع الخاص، الذين تحفزهم كفاءة السوق التي لا ترحم. ونتيجة لذلك، تقدم الإدارة العامة الجديدة، عبر إدخال هذه الإصلاحات المستندة إلى السوق، التعبير المجازي عن الإدارة العامة التي "تقود، ولا تجدف"، في حين يتولى التجديف أطراف خاصة وغير ربحية.

النقطة الرئيسة في رسالة دينهاردت (جانيت) ودينهاردت (روبرت) هي ضرورة أن يعامل الجمهور بوصفهم مواطنين أولًا. للمواطنين حقوق، وليس أقلها حق الرقابة الديمقراطية على الحكومة. ونتيجة لذلك، فإن التنازل عن الحق في "توجيه" القارب للمسؤولين الإداريين الحكوميين يمنحهم الكثير من القوة، على الأقل بالمعنى المجازي الذي تستخدمه هذه المناقشة. وبدلًا من ذلك، يرى دينهاردت (جانيت) ودينهاردت (روبرت) أن على الإدارة العامة أن تخدم المواطنين وتمكنهم، وعلى حد تعبير بيري: "إن دافع جانيت وروبرت دينهاردت واضح تمامًا: فهما يريدان من حقل

1 J. Denhardt & R. Denhardt, "The New Public Service: Serving, not Steering," *Public Administration Review*, vol. 60, no. 6 (2000), pp. 549-559.

2 J. Denhardt & R. Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2003), p. 3.

الإدارة العامة، وتحديدًا من المهنيين العاملين إيلاء كلمات وأفكار مثل 'الديمقراطية' و'المواطن' الأهمية ذاتها التي تحظى بها كلمتا 'السوق' و'العملاء'"[3].

وهما في ذلك يقفان على أرض نظرية راسخة، ويحددان مختلف "جذور" مقولتهما عن الخدمة العامة الجديدة: أدبيات المواطنة الديمقراطية، والقيم الإنسانية في المؤسسات، والإدارة العامة الجديدة، وما بعد الحداثة، ونماذج المجتمع المحلي والمجتمع المدني[4].

وتتعلق المجموعة الثانية، الأكثر أهمية بالنسبة إلى هذه الدراسة، من خصائص "الخدمة العامة الجديدة" المقترحة، بآليات تنفيذها. فالخدمة العامة الجديدة ترى أن دور المسؤولين الإداريين الحكوميين هو تسهيل الخطاب الديمقراطي، ومن ثم بناء مفهوم جماعي مشترك لـ "المصلحة العامة" عبر عملية تشاركية. ولكنها تغفل أدلة كثيرة على غياب مفهوم جماعي مشترك للمصلحة العامة، وعدم مشاركة شرائح واسعة من المجتمع. علاوة على ذلك، فإن هدف عدد كبير جدًّا من المشاركين في السياسة العامة ممن يتمتعون بتأثير هائل هو المصلحة الذاتية، وليس المصلحة العامة. ونحن نعتقد أن التسهيلات والتعليم والوساطة من جانب المسؤولين الإداريين الحكوميين لن تؤدي في حد ذاتها، مهما بلغت، إلى تجاوز أوجه القصور هذه في الديمقراطية المعاصرة. والحقيقة أن وجود شك كبير لدى الجمهور (وإن لم يكن بالدرجة التي يفترضها البعض) في نزاهة الإدارة العامة وكفاءتها، حتى في ظل مستويات عالية نسبيًا من النزاهة والكفاءة، يعرقل دور المسؤولين الحكوميين المتوقع في الخدمة العامة الجديدة الديمقراطية التي ينادي بها دينهاردت (جانيت) ودينهاردت (روبرت).

ونتيجة لما سبق، فإن "الخدمة العامة الجديدة"، رغم تقديمها بوصفها اقتراحًا أو حركة ناشئة، وليس مدخلًا نظريًا جديدًا، تقدم مساهمة مهمة في فهم الإدارة العامة، عبر الجمع بين مجموعة متنوعة من المداخل النظرية التي تؤكد أهمية المقاصد الديمقراطية للإدارة العامة، وفي تحديد هذه المقاصد الديمقراطية بوصفها أحد المداخل الرئيسة الثلاثة في هذا المجال، إلى جانب "الإدارة العامة الجديدة" وما يسمى "الإدارة العامة البيروقراطية" (القديمة). بيد أن النقطة الرئيسة في هذه الدراسة هي أن ما هو مفقود في نظرية الإدارة العامة هو ما يمكن تسميته الخدمة العامة القديمة للمسؤولية المدنية التي تركز على المشاركة الديمقراطية المسؤولة من جانب الجمهور نفسه. ومن دون هذه المشاركة المسؤولة، سيكون مآل العمليات التشاورية التشاركية هو الفشل. وأخيرًا، تناقش هذه الدراسة كيفية تحسين التواصل في الشؤون العامة من خلال إعداد المديرين العامّين على أفضل وجه للإسهام في هذه المواطنة المسؤولة.

ثانيًا: المسؤولية المدنية: الخدمة العامة القديمة

1. آفة الفردانية

تتمثل إحدى المشكلات الرئيسة في الإدارة العامة، في معظم أنحاء العالم، في ما سنسميه "آفة الفردانية". وهذا لا يعني أن إرضاء الذات الفردية (السعي إلى تحقيق السعادة)، أو المحافظة على حقوق الفرد، مقارنةً بالحقوق الجماعية، ليست مهمة.

3 J. Perry, "Democracy and the New Public Service," *American Review of Public Administration*, vol. 37, no. 1 (2007), pp. 3-16.

4 Ibid., p. 27.

في الواقع، أثناء إعداد هذه الدراسة، أعلن أقدم كيبوتس إسرائيلي عن خطط للتخلي عن "تطلعاته الاشتراكية الطوباوية لصالح نظام سوق جديد يمكّن الفرد"[5]، ونحن نؤكد بالأحرى أن ثمة مبالغة في التشديد على الفردانية أكثر من أهمية المسؤولية تجاه المجتمع. وباختصار، نحتاج إلى وعي ماري باركر فوليت "للفردانية الجديدة"، في سياقها الاجتماعي[6].

يتتبع سيسيل الأصول الحديثة للفردانية في الإصلاح البروتستانتي، وعلاقة الفرد المباشرة بالإله من دون وساطة كهنوتية[7]. اكتسب ذلك مضمونًا اقتصاديًا من خلال "اليد الخفية" لآدم سميث، بينما ربطت دراسة فيبر أخلاقيات البروتستانتية وروح الرأسمالية إله الإصلاح بشيطان الاقتصاد. وقد عُرفت الولايات المتحدة الأميركية، منذ فترة طويلة، بوصفها مجتمعًا فردانيًا متميزًا، كما تقول مثلًا دراسة هوفستيد الكلاسيكية للثقافة الوطنية[8]. ولا شك في أن هذه الاختلافات مبالغ فيها، حيث توجد أشكال جماعية في الولايات المتحدة، فضلًا عن وجود أنصار للفردانية في البلدان "الجماعية"، كما تشير الانتخابات الأخيرة لنيكولا ساركوزي في فرنسا. ومع ذلك، يزعم لويس هارتز، في دراسة كلاسيكية أخرى[9]، أن المستوطنين الأميركيين الأوائل جلبوا معهم أيديولوجيا فردانية راديكالية بصورة غريبة إلى العالم الجديد، مختلفة عن أيديولوجيا المستوطنين الفرنسيين في كيبيك، أو البرتغاليين والإسبان في بقية أنحاء الأميركتين، أو حتى الكنديين والأستراليين والنيوزيلنديين، الذين استعمرهم جميعًا البريطانيون في حقبة فردانية مختلفة وأقل راديكالية.

أصبح تمسك الأميركيين بالفردانية قويًا جدًا، حتى إنّ أليكسيس دو توكفيل علّق عليها بمقولاته الشهيرة في أوائل القرن التاسع عشر[10]. وفي أوائل القرن العشرين، أكد وزير التجارة المعين حديثًا (والرئيس المقبل) هربرت هوفر أنه حتى بعد "سبع سنوات من التدهور الاقتصادي، والتفكك الاجتماعي، والاضطراب السياسي المتواصل، مع كل غليانه واحتدام الصراع الفردي والطبقي [...] خرجتُ من كل ذلك فردانيًا - فردانيًا بلا خجل"[11]. وقد تميز ذلك على نحو خاص بـ "المثل الثابتة والراسخة للفردانية الأميركية - تكافؤ الفرص"[12]، وكان "السبيل الوحيد الآمن لمزيد من التقدم البشري"[13].

ربما أصبح من السهل جدًا انتقاد هربرت هوفر، لكنه يقدم مثالًا مفيدًا لنوع من سكان الكهوف البراغماتيين، بتمسكه بالأيديولوجيا البائدة للفردانية الضيقة في مواجهة الثورة الكينزية الجماعية. وحتى في عام 1936، كان الرئيس السابق آنذاك لا يزال قادرًا على التفاخر: "لقد رفضت خططًا وطنية لإقحام الحكومة في النشاط الاقتصادي والتنافس مع مواطنيها. إنها من أفكار كارل ماركس. واعترضت على فكرة الانتعاش من خلال الإنفاق الهائل لتحفيز النمو الاقتصادي. وهذه من أفكار بروفسور بريطاني [...] واستبعدت محاولات حصر الانتعاش في واشنطن في السياسة وفي

5 John Murphy, "Oldest kibbutz Can't Halt Economic Forces," *Chicago Tribune*, 11/3/2007, accessed on 16/7/2020, at: https://bit.ly/3fML17u

6 M.P. Follett, *The New State* (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1998), pp. 73-74.

7 A. Cecil, "Individualism and Social Conscience," in: W. Lawson Taite (ed.), *Individualism and Social Responsibility* (Dallas: University of Texas at Dallas, 1995).

8 G. Hofstede, "Motivation, Leadership, and Organization: Do American Theories Apply Abroad?" *Organizational Dynamics*, vol. 9, no. 1 (1980), pp. 42-63.

9 L. Hartz, *The Founding of New Societies: Studies in the History of the United States, South Africa, Canada, and Australia* (New York: Harcourt, Brace & World, 1964).

10 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, George Lawrence (trans.) (New York: Perennial, 1969), pp. 506-509.

11 H. Hoover, *American Individualism* (New York: Double Day, 1922), p. 7.

12 Ibid., pp. 8-9.

13 Ibid., p. 13.

التجارب الاجتماعية. وهزمت خططًا أخرى لانتهاك حقوق الولايات، ولتركيز السلطة في واشنطن. لقد استوحيت تلك الأفكار من راديكاليين أميركيين [...] لم يدرك شعبنا خطورة القضية عندما ذكرت ذلك قبل أربع سنوات. ولا عجب في ذلك، لأنه في اليوم الذي انتخب فيه السيد روزفلت، كان الانتعاش جاريًا [...] لم ينتبه الشعب إلا بعد الانتخابات [...] لقد تراجع الانتعاش مدة عامين"[14].

وخلافًا لمزاعم هوفر، يُظهر السجل الاقتصادي[15] أنه بدلًا من إحراز تقدّم في الانتعاش يوم انتخاب روزفلت عام 1932، انكمش الاقتصاد بنسبة 13 في المئة في العام الأخير من إدارة هوفر. وتلا ذلك انكماش مماثل بلغ 6.4 في المئة و8.6 في المئة في عامَي 1930 و1931 على التوالي.

وفي عام 1934، وهو أول عام كامل لإدارة روزفلت، حقق الاقتصاد معدل نمو بلغ 10.8 في المئة، ثم 8.9 في المئة عام 1935 و13 في المئة عام 1936. وبناءً عليه، فإن العجز الأيديولوجي واضح في وصف جون ديوي لرد هوفر على الكساد[16].

لاحظ ديوي أيضًا "اقتران الفردانية بفكرتَي المبادرة والابتكار المرتبطتين بالكسب الاقتصادي الخاص والحصري"[17]. ولكن بدلًا من أن "تقودها يد خفية لترويج هدف لم يقصده"[18]، أدت هذه الليبرالية الاقتصادية بحسب رأي الكثيرين إلى "انعدام الأمن؛ فمن المأساة أن يُستبعد الملايين من الراغبين في العمل من فرص العمل بصورة متكررة. وحتى خارج أوقات الكساد الدوري، ثمة دومًا جيش دائم ممن لا يملكون عملًا ثابتًا. ليس لدينا أي معلومات كافية عن عدد هؤلاء الأشخاص. ولكن الجهل بالأرقام ضئيل مقارنة بعجزنا عن فهم العواقب النفسية والأخلاقية للظروف السيئة التي تعيش فيها الأغلبية الساحقة من الناس"[19].

لقد كانت الثورة الكينزية نتيجة لهذا البؤس، ولعجز علوم الاقتصاد الحر التقليدي عن تخفيفه. مع ذلك، وربما لإعادة التركيز على موضوع هذا القسم، نلاحظ أنه على الرغم من فشل فردانية هوفر، لم يترك كينز إلا أثرًا ضئيلًا نسبيًّا في الثقافة المسيطرة للفردانية الأميركية. وفي الولايات المتحدة، ربما قادت أفكار كينز إلى اضطرار الدولة إلى "ممارسة تأثير توجيهي في الميل إلى الاستهلاك"[20].

وعلى الرغم من هذا، فإن الجملة التالية في نظرية كينز العامة: "إن نوعًا ما من التأميم الشامل للاستثمار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الاقتراب من التشغيل الكامل لليد العاملة"[21]، لم تلق أذنًا صاغية. ولذلك، تعيّن على جون كينيث

14 H. Hoover, *Addresses Upon the American Road* (New York: Charles Scribner's Sons, 1938), "This Challenge to Liberty, Speech, Denver, Colorado, [30/10/1936]," p. 221 [p. 216], accessed on 13/8/2020, at: https://bit.ly/2DDtn9p

15 "Gross Domestic Product Percent Change from Preceding Period," Bureau of Economic Analysis, 2007, at: http://www.bea.gov/national/xls/gdpchg.xls

في هذه الدراسة عدة روابط لم تعُد موجودة على شبكة الإنترنت، لأن الدراسة الأصلية كُتبت في عام 2007؛ لهذا، وجب لفت انتباه القارئ إلى ذلك. تشمل هذه الملاحظةُ الروابطَ الواردة في الإحالات: 15، 26، 58، 59، 75، 78، 84. (المترجم)

16 J. Dewey, *Individualism Old and New* (New York: Capricorn, 1932), pp. 115-116.

17 Ibid., p. 71.

18 A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations: The Wealth of Nations* (Chicago: University of Chicago Press, 1976), p. 477; F. Hayek, *Individualism and Economic Order* (Chicago: University of Chicago Press, 1948), pp. 6-7.

19 Dewey, pp. 4-53; Hayek, p. 264.

20 J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (New York: Harcourt, Brace and World, 1936), p. 378.

21 Ibid.

غالبريث، مع أنه ربما كان أبرز تلاميذ كينز في أميركا الشمالية، تأكيد أن الكينزية أصبحت هي الأرثوذكسية الجديدة في منتصف القرن[22]، وقد تعيّن على الرئيس الجمهوري ريتشارد نيكسون أن يقول جملته الشهيرة: "نحن جميعًا كينزيون الآن". ورأى ديموك أنه كانت هناك حملة متعمدة نوعًا ما بين كبار رجال الأعمال والمحافظين لتشويه سمعة الحكومة، ولتقليل احتمال دعم المواطنين لها، بدلًا من دعم قطاع الأعمال، وبوجه خاص لتقليص إمكانية تنظيم الحكومة النشاط الاقتصادي[23]؛ بدءًا بالفردانية الأميركية الأسطورية التي تعود جذورها إلى القرن السابع عشر، مرورًا بتأكيد ماري باركر فوليت عام 1918 على "مغالطة الفردانية" بسبب "الترابط الكامل"[24] بين الفرد والمجتمع، وانتهاءً بتأكيد كيبس، عام 1922، أن ضرر "المواطنة اللامبالية" على الحكم الجيد في حدّه الأدنى لا يقل عن ضرر "الإدارة غير المكترثة"[25]، وكانت النتيجة هي الحقبة الراهنة. فعلى سبيل المثال، تُظهر بيانات المسح الاجتماعي العام انخفاضًا منتظمًا بمعدل خمس نقاط طوال ثلاثين عامًا في الإجابة عن أسئلة مثل: أكان الناس متعاونين أم منصفين أم واثقين؟ وتواصل الولايات المتحدة ترتيبها بوصفها أكثر الدول فردانية في العالم على مقياس هوفستد المؤثر للفردانية[26].

ونحن نضع اللمسات الأخيرة على هذه الدراسة، اكتسحت البلاد "حفلات الشاي" المناهضة للضرائب، احتجاجًا من المواطنين على "الضرائب المرتفعة" و"الحكومة الكبيرة"[27]. ومع ذلك، تواجه البلاد تصاعدًا في الدين المحلي نتيجة عقود من عجز الموازنة (الضرائب منخفضة جدًّا، مقارنةً بمستويات الإنفاق)، وعجزًا قيمته تريليون دولار عام 2009 (الضرائب منخفضة جدًّا، مقارنةً بمستويات الإنفاق). علاوة على ذلك، حتى التقرير السنوي "الحرية الاقتصادية في العالم" لعام 2008، الذي أعده ونشره مركزان من مراكز البحوث المحافظة، يصنف الحكومة في الولايات المتحدة بوصفها من بين أدنى الدول في العالم من حيث الضرائب والتنظيم[28]. وبالمثل، يعرب سيغلر من داخل الإدارة العامة الأكاديمية عن أسفه إزاء تحويل "الرغبات" إلى "احتياجات"، ومن ثم تحويل هذه الاحتياجات الجديدة إلى "حقوق"، "مع قدر قليل، أو معدوم، من المشاركة في النقاش العام حول ما هو الأفضل للمجتمع"[29]. وحذر مثقفون شعبيون، كذلك، مثل ديفيد بروكس[30] (من اليمين)، وإي. جاي. دايون[31] (من اليسار)، من الفردانية المفرطة للعصر الحديث. وعلى حد تعبير إتزيوني: "حاولت الثمانينيات تحويل الرذيلة إلى فضيلة عبر إعلاء السعي الجامح وراء المصلحة الذاتية والجشع إلى مستوى الفضيلة الاجتماعية. واتضح أن الاقتصاد يمكن أن يزدهر (على الأقل فترةً من الوقت) إذا اهتم الناس بأنفسهم

22 J.K. Galbraith, *Economics & the Public Purpose* (New York: Signet, 1973), p. 182.

23 M. Dimock, "The Restorative Qualities of Citizenship," *Public Administration Review*, vol. 62, no. 1 (1990), p. 22; Galbraith, pp. 4-9

24 Follett, p. 61.

25 W. Capes, *The Modern City and its Government* (New York: E.P. Dutton, 1922), p. 14.

26 G. Hofstede, "Cultural Dimensions," *ITEM International*, 2009, at: http://www.geert-hofstede.com/hofstede_dimensions.php

27 Economist 2009.

ورد المرجع في النص الأصلي على هذا النحو من دون تفصيل. (المترجم)

28 J. Gwartney & R. Lawson, "Economic Freedom of the World," Cato Institute, *Annual Report* (September 2008), accessed on 15/7/2020, at: https://bit.ly/3ixH6NJ

29 B. Cigler, "Adjusting to Changing Expectations at the Local Level," in: J. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration* (San Francisco: Jossey-Bass, 1996); J.C. Thomas, "Bringing the Public into Public Administration: The Struggle Continues," *Public Administration Review*, vol. 59, no.1 (1999), pp. 83-88; R. Box, *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century* (Thousand Oaks: Sage, 1998).

30 D. Brooks, *Bobos in Paradise: The New Upper Class and How They Got There* (New York: Simon & Schuster, 2000).

31 E.J. Dionne, "Why the Public Interest Matters Now," *Daedalus*, vol. 136, no. 4 (2007), pp. 5-9.

فحسب (على الرغم من أن هذا ليس موثقًا جيدًا كما يشير اقتصاديون كثر، وهو بالتأكيد ليس ما يفضله الاقتصادي الكلاسيكي آدم سميث). ولكن بات واضحًا أن أي مجتمع لا يمكن أن يعمل على نحو جيد في ضوء هذه التوجهات الأنانية والنرجسية"[32].

يواصل إتزيوني مناقشة هذه القضية، قائلًا: "إنّ القلق الآن من الإفراط في 'الهوية الجماعية' We-ness يشبه القول في ذروة الشتاء إن علينا ألا نشعل المدفأة لأنها قد تجعلنا نتعرق [...] إن مجتمعنا يعاني حالة شديدة من ضعف الهوية الجماعية والقيم التي لا يمكن أن تعززها على نحو سليم إلا المجتمعات، وما تتطلبه ظروفنا الحالية هو إحياء المجتمعات المحلية وأصواتها الأخلاقية"[33].

ما أغفلته الفردانية الأميركية هو أن "قبولنا بالواجبات تجاه المجتمع الذي يحميها ينبع من معرفتنا بحقوقنا"[34]؛ ومن ثم، فإنّ المشكلة هي أنه بسبب غياب المسؤولية المدنية في الخدمة العامة الجديدة، يُطلب الكثير جدًّا من المسؤول الإداري الحكومي المكلف؛ مثل "بناء علاقات الثقة والتعاون مع المواطنين وفيما بينهم"[35]، و"إيجاد مصالح مشتركة ومسؤولية مشتركة"[36]، و"مساعدة المواطنين في التعبير عن مصالحهم المشتركة وتلبيتها"[37]، وإدارة "عمليات تعاون وقيادة مشتركة تستند إلى احترام الجميع"[38]. بيد أن هذه الجهود التشاورية والتشاركية من جانب الحكومة محكوم عليها بالفشل من دون التزام مدني بالمشاركة المسؤولة [من المواطنين][39].

ينبغي موازنة الفردانية بنوع من الإحساس بالمسؤولية المدنية. ففي حين أن أبحاث إدارة الأعمال (إضافة إلى الغالبية العظمى من السياسيين الشعبويين) دأبت على تعزيز الفردانية[40]، لم تعمل أبحاث الإدارة العامة على تعزيز المسؤولية المدنية، ولا أدرجتها في نظريتها.

2. حدود المشاركة

ينصبّ التركيز في "الخدمة العامة الجديدة" على واجب الموظف الحكومي في "مساعدة المواطنين في التعبير عن مصالحهم المشتركة وتلبيتها"[41]. ومع ذلك، ثمة اعتراف واسع بأن العديد من المشاركين في عملية السياسات لا يسعون إلى الحوار ولا إلى مشاركة القيم. وإلى جانب الصراعات ذات الحصيلة الصفرية حول القضايا الثقافية، فضلًا عن وجود

32 A. Etzioni, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda* (New York: Crown, 1993), p. 24.

33 Ibid., pp. 6-25; A. Bloom, *The Closing of the American Mind* (New York: Simon & Schuster, 1987), pp. 84-85.

34 Ibid., p.166.

35 Denhardt & Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*, p. 42.

36 Ibid.

37 Ibid., p. 43.

38 Ibid.

39 C. Goodsell, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* (Washington, DC: CQ Press, 2004), p. 59; R. Sam Garrett et al., "Assessing the Influence of Bureaucracy Bashing by Electoral Campaigns," *Public Administration Review*, vol. 66, no. 2 (2006), pp. 228-240; Box, pp. 71-72.

40 J.K. Galbraith, *The Affluent Society* (Boston: Houghton Mifflin, 1958); J.K. Galbraith, *Annals of an Abiding Liberal* (Boston: Houghton Mifflin, 1979).

41 Denhardt & Denhardt, "The New Public Service: Serving, not Steering," p. 553.

مجموعات "مجتمع غير مدني"[42]، فإن مشاركة شخص ما بوصفه مواطنًا هي مصلحة خاصة لشخص آخر. وتجدر الإشارة إلى أن "ثنائية السياسة - الإدارة" لدى وودرو ويلسون لم تكن آلية لتقييد المشاركة من أجل منع "الشخص الصغير Little Person" من التعبير عن أولوياته في السياسة العامة للمسؤولين، بل كانت آلية لمنع المصالح القوية من الاستيلاء على الحكومة[43].

يلاحظ بوك أيضًا تأثير مجموعات المصالح في المشاركة. فالجوهري في المشكلة هو تباين إمكانيات الوصول إلى العملية السياسة وتباين التأثير فيها[44]. ويشير بوك إشارة عابرة إلى فشل الزعماء السياسيين في تحفيز المواطنين[45]، لكنه يعرّف الجمهور بأنه "من أهم القوى، إن لم يكن أهمها"[46]؛ من جهة أنه مصدر ضعف في الحكومة. فمن ناحية، تحدو الجمهور آمال غير واقعية[47]، ومن ناحية أخرى لا يشارك الكثير من المواطنين في السياسة أو السياسات العامة[48]. وباختصار، يلوم بوك لامبالاة المواطنين وعدم مشاركتهم، ويخلص إلى القول: "كيفما تكونوا يُولَّ عليكم"[49].

المشكلة الثانية في المشاركة، بوصفها حلًّا لـ "ما نعانيه"، هي أنه مثلما قد تكون عملية السياسات وديمقراطيتها التمثيلية غير عادلة[50]، يمكن أن تكون عملية السياسات وديمقراطيتها التشاركية. وعلى حد تعبير شاتشنايدر، في مقولته الشهيرة، فإنّ "العيب في فردوس التعددية هو أن الجوقة السماوية تغني بلهجة الطبقة العليا"[51]. ويعد الوضع الاجتماعي والاقتصادي مؤشرًا قويًا على المشاركة المدنية[52]. وعلى حد تعبير جون كلايتون توماس، فإنّ "إن زيادة مشاركة الجمهور وزيادة المساواة ليستا متلازمتين"[53].

42 S. Berman, "Civil Society and Political Institutionalization," *American Behavioral Scientist*, vol. 40, no. 5 (1997), pp. 562-574; S. Chambers & J. Kopstein, "Bad Civil Society," *Political Theory*, vol. 29, no. 6 (1999), pp. 837-865; M. Fiorina, "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement," in: T. Skocpol & M.P. Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy* (Washington, DC: The Brookings Institution Press; Russell Sage Foundation, 1999).

43 L. Lynn, "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For," *Public Administration Review*, vol. 61, no. 2 (2001), pp. 148-149.

44 D. Bok, *The Trouble with Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001), pp. 81-94; Etzioni, pp. 213-225, J. Mozzicafreddo, "Modernização da Administração Pública e Poder Político," in: J. Mozzicafreddo & J.S. Gomes (eds.), *A Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos* (Oeiras: Celta Editora, 2001), pp. 15-16; J. Mozzicafreddo, "A responsibilidade e a cidadania na administração pública," in: J. Mozzicafreddo, J.S. Gomes & João Batista (eds.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos* (Oieras: Celta Editora, 2003), pp. 8-9.

45 Bok, p. 95.

46 Ibid., p. 351.

47 Ibid., pp. 366-370; E. Antunes, "Reinventar a governação reforçando a cidadania," in: *A reinvenção da função público: Da burocracia à gestão* (Lisbon: Instituto Nacional de Administração, 2002), p. 136.

48 Bok, pp. 385-398.

49 Ibid., p. 419.

50 B. Barber, *A Passion for Democracy: American Essays* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998); Philip Converse, *The Nature of Belief Systems Among Mass Publics* (New York: Free Press, 1964).

51 E.E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960), p. 35; Lawrence R. Jacobs & Theda Skocpol, "American Democracy in an Era of Rising Inequality," in: Lawrence R. Jacobs & Theda Skocpol (eds.), *Inequality and American Democracy: What We Know and What We Need to Learn* (New York: Russell Sage Foundation, 2005).

52 Skocpol & Fiorina (eds.); Lawrence R. Jacobs & Theda Skocpol, "Studying Inequality and American Democracy: Findings and Challenges," in: Jacobs & Skocpol (eds.); C.S. King & C. Stivers (eds.), *Government is Us* (Thousand Oaks: Sage, 1998), p. 51; S. Schiavo-Campo & H. McFerson, *Public Management in Global Perspective* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2008), pp. 362-365.

53 Thomas, p. 86.

المشكلة الثالثة للمشاركة المدنية هي حقيقة اللامشاركة. وبكلمات إتزيوني سابقًا، فإن اقتراح المشاركة المدنية حلًّا لفشل السياسة العامة في المجتمع الحديث هو اقتراح المشكلة بوصفها حلًّا. وتشهد المشاركة تراجعًا متواصلًا، سواء في مجال التصويت[54]، أو بالمعنى العام للمشاركة المدنية[55]. وكما توضح الفقرة السابقة، فإن هذا التراجع متساوٍ، تقريبًا، بين مختلف الطبقات الاجتماعية والاقتصادية، وهو أمر جدير باهتمام خاص؛ لأن مستوى مشاركة الفقراء والمهمشين أقل بكثير أساسًا. ويظهر البحث الحالي أنها قد انخفضت. وحتى الديمقراطية المباشرة في المواطنة الديمقراطية الكلاسيكية[56]، التي تعتبر اجتماع البلدة في نيو إنغلاند مثلًا أعلى بالنسبة إليها، يغدو أداؤها ضعيفًا في دراسة فرانك برايان التي تناولت 1500 اجتماع عامّ لبلدات ولاية فيرمونت الأميركية على مدى 30 عامًا، وأظهرت تراجعًا بطيئًا في معدلات المشاركة[57].

إضافة إلى حجم المشاركة المدنية، فإن نوعيتها تعاني غالبًا ثغرات كثيرة. فعلى سبيل المثال، بعد مرور عام على الغزو الأميركي لأفغانستان والإطاحة بحكومتها التي تؤوي الإرهابيين المسؤولين عن عملية القتل الجماعية في 11 سبتمبر 2001، وجد استطلاع ناشيونال جيوغرافيك أن 13 في المئة فقط من الأميركيين الذين تراوح أعمارهم بين 18 و24 عامًا استطاعوا تحديد موقع أفغانستان على الخريطة[58].

وكذلك، بعد مرور أكثر من عامين على غزو "تحالف الراغبين" بقيادة الولايات المتحدة للعراق، لم يتمكن سوى 30 في المئة من الأميركيين الذين تراوح أعمارهم بين 18 و24 عامًا من تحديد موقع العراق على الخريطة[59].

لاحظوا أيضًا الملاحظة المذكورة سابقًا عن دعوات "حفلة الشاي" الداعية إلى تخفيض الضرائب، في البلد صاحب أدنى معدلات ضريبية في العالم الغني، وفي فترة الدين العام والعجز الهائل. إنّ الجهل الناجم عن عدم مشاركة المواطنين يُعد عنصرًا أساسيًا في هذه المشكلة. وكما قال ماكغريغور: "ثمة تباين غير عادي في المعرفة بين العاملين في الخدمة العامة [...] والمواطنين الذين يريدون حل المشكلات. والفجوة ليست كبيرة فقط، بل يبدو أنها تتزايد ولا يمكن للآثار إلا أن تكون مثيرة للقلق"[60].

54 T. Skocpol, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life* (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 2003).

55 R. Putnam, "The Strange Disappearance of Civic America," *American Prospect*, no. 24 (1996), pp. 34-48; R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000); D. Rosenbloom & R. Kravchuk, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (Boston: McGraw Hill, 2002), pp. 482-485.

56 B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics of a New Age* (Berkeley, CA: University of California Press, 1984).

57 F. Bryan, *Real Democracy: The New England Town Meeting and How it Works* (Chicago: University of Chicago Press, 2004), pp. 133-135.

58 "Young Americans Still in Dark on Geography, Survey Shows," *National Geographic*, 20/11/2002, at: http://press.nationalgeographic.com/pressroom/index

59 "Young Americans Still Lack Basic Global Knowledge, National Geographic-Roper Survey Shows," *National Geographic*, 2/5/2006, at: http://press.nationalgeographic.com/pressroom/index

60 E. McGregor & Richard Sundeen, "The Great Paradox of Democratic Citizenship and Public Personnel Administration," *Public Administration Review*, vol. 46, Special Issue: Citizenship and Public Administration (1984), p. 127; Dimock, pp. 21-22.

ثالثًا: استجابة المدير الإداري الحكومي: التواصل[61]

نجادل هنا بأن الخدمة العامة الجديدة تلقي مسؤولية كبيرة جدًّا على عاتق المسؤولين الحكوميين في ما يتعلق بخدمة جمهور يرفض في كثير من الأحيان التعاون في هذه الخدمة. وكما يقول المثل القديم: يمكن للمسؤولين قيادة الحصان المدني إلى ماء المشاركة المسؤولة، ولكن على الحصان أن يشرب الماء بمحض إرادته. وغالبًا ما تنقصنا هذه المواطنة المسؤولة. وفي مثل هذه الحالات، ليس لدى المسؤول الحكومي سوى خيارات قليلة، ونجادل بأن برامج الماجستير في الإدارة العامة تزود هذا المسؤول بأدوات قليلة للتعامل مع هذه المعضلات. وقد عرض ماكغريغور المسألة عرضًا جيدًا؛ فـ "المخطط الديمقراطي" يتطلب "أن يعرّض العاملون في [الخدمة العامة] أنفسهم للخطر، بكل سرور، عبر تثقيف ودعم جمهور غالبًا ما يكون متذمرًا"[62].

بمعنى آخر، ما هي الخيارات أمام المسؤول الحكومي الأخلاقي عند مواجهة جمهور انتهازي، أو عنيد، أو فظ، أو غير مطلع، و/ أو لامبالٍ ومفكك، بدرجات متباينة؟

كثيرًا ما يشار إلى التعليم بوصفه حلًا لهذه المشكلة؛ إذ يدعو ديريك بوك إلى التعليم من أجل المواطنة[63] كما يفعل إتزيوني[64]. وحتى الممثل ريتشارد دريفوس شارك في الدعوة إلى منهج وطني جديد للتربية المدنية[65].

وتشير هذه المقترحات إلى أن التركيز الحالي في التعليم على المهارات الفنية (القراءة، والرياضيات، والعلوم)، على حساب التربية المدنية، قد يخلق أشخاصًا يستطيعون الحصول على وظائف، ولكن هذه الوظائف ستكون في مجتمع يعاني خللًا وظيفيًا متزايدًا. وأثار جون ديوي مخاوف مماثلة، معربًا عن أسفه من جرّاء "تجريد النفس البشرية من السمات الشخصية"، بتمييزها بواسطة "القياس الكمي للحياة، وباستخفافها الدائم بالجودة، وبإضفاء الطابع الميكانيكي والعادة شبه العالمية لاعتبار التقانة هدفًا وليس وسيلة، بحيث تجري 'عقلنة' الحياة العضوية والفكرية أيضًا"[66]. وفي تدريس الإدارة العامة، كان التركيز على التلقين أقل مباشرة نسبيًّا (داخل الإدارة العامة الأكاديمية، كان التركيز التعليمي أقل مباشرة). إن مهمة المسؤول الإداري الحكومي هي "تأدية دور نشط وإيجابي [...] في تسهيل مشاركة المواطنين"[67]، و"مساعدتهم في التعبير عن مصالحهم المشتركة وتلبيتها"[68]، عبر "المشاركة في برامج التربية المدنية"[69]. ويدعو بيري صراحة إلى "تجديد التربية المدنية"[70] و"التعليم المجتمعي"[71].

---

61 يستند هذا القسم كثيرًا إلى أطروحات دومونت، ينظر:

G. Dumont, "Improving Nonprofit Accountability through the Incorporation of Public Relations in Nonprofit Administration," MPA Thesis, Bridgewater State College, Massachusetts, USA, 2005.

62 McGregor & Sundeen, p. 126.

63 Bok, pp. 403-410.

64 Etzioni, pp. 89-112.

65 J. Kahn, "The Education of Richard Dreyfuss," *Archive Boston*, 7/2/2007, accessed on 13/8/2020, at: https://bit.ly/3gNaNK9

66 Dewey, pp. 23-24.

67 Denhardt & Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*, p. 79.

68 Denhardt & Denhardt, "The New Public Service: Serving, not Steering," p. 553.

69 Ibid., p. 555; Box, pp. 122-128; King & Stivers (eds.), p. 51; E. Sembor, "Citizenship Education for the Community: The Local Public Administrator as Instructional Leader," *Public Affairs Quarterly*, vol. 19, no. 2 (1993), [*Public Administration Quarterly*, vol. 17, no. 2 (1993)], pp. 227-241; C. Ventriss, "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for Educational Focus," *Public Administration Review*, vol. 51, no. 1 (1991), pp. 7-8.

70 Perry, "Democracy and the New Public Service," pp. 12-13.

71 Ibid., pp. 20-21.

يمكن للمسؤولين الإداريين تزويد المواطنين بالمعلومات، لكنهم لا يستطيعون حمل المواطنين على قراءتها والمشاركة فيها. وهذا يترك مشكلة التزام المواطنين من دون معالجة. فهل المسؤول الحكومي مطالب بتيسير التعبير عن المصالح المشتركة بين سكان يتصفون، هنا أيضًا، بدرجات متفاوتة، بأنهم انتهازيون أو عنيدون أو أفظاظ أو غير مطلعين و/ أو لامبالون ومفككون؟ بعبارة أخرى، هل هذا المسؤول الإداري الحكومي مطالب بتأدية واجبه من خلال توعية مواطنين غير مطالبين بواجب تلقي العلم على نحو مشابه؟

إلى جانب التعليم، تخرج دراسات المشاركة المدنية عادةً باقتراحات لتسهيل هذه المشاركة[72]، وهذه المقترحات تحديدًا ليست جديدة. وما نود تأكيده، على نحو خاص، هو أهمية التواصل. وبدلًا من التعليم، على سبيل المثال، يؤكد ماكغريغور أن دور المسؤولين الحكوميين هو ببساطة توفير المعلومات التي تتيح للمواطنين البقاء على اطلاع، فيما يتعلق بالتقديرات الواقعية لإمكانيات البرامج العامة، وعبر "تكوين رأس المال المدني. وهنا يتمثل الهدف في تعزيز القاعدة المعرفية في الشؤون العامة حتى يتمكن المواطنون من فهم كيفية عمل الشؤون العامة فعليًا، وكيفية تأثير المشاكل العملية في الشؤون العامة، فضلًا عن خيارات العمل، والمعايير التي يمكن الحكم بها على الخيارات. ويكمن الهدف على العموم في نشر حصيلة المعرفة في الشؤون العامة في عدد كافٍ من مراكز مناقشة الشؤون العامة، بحيث يمكن تجربة مداخل تجريبية ومتنافسة حقًا لحل المشكلات"[73].

في الواقع، سبق أن نفذت إدارة أوباما خطة متعلقة باستخدام الإنترنت لتوعية المواطنين عبر تعزيز شفافية الحكومة، وبُث ذلك على الموقع الافتتاحي (الساعة 12:01 مساءً، 20 كانون الثاني/ يناير 2009) في موقع البيت الأبيض على شبكة الإنترنت[74]، وأُردف بموقع على الإنترنت لتتبع التقدم المحرز في خطة "التحفيز"[75]. وتتضح أهمية التواصل في العلاقات بين المسؤولين الإداريين والمجتمع المدني في الأهمية التي تولى للتواصل في السلوك الإداري لسيمون. فالتواصل "ضروري لأشكال السلوك التعاوني الأكثر تعقيدًا"[76].

لاحظ، أيضًا، أن تركيز سيمون ينصب على التواصل داخل المنظمة، بل يبدو التواصل مع أصحاب المصالح والشركاء خارج المنظمة أكثر أهمية. ويمكن أن تزيد أدوات العلاقات العامة الفعالة من احتمال قيام المسؤولين الإداريين بتحويل الجماهير الكامنة إلى جماهير بناءة ونشطة.

وعلى نحو أعم، ونظرًا إلى الصعوبة الكامنة في محاولة تسهيل التعبير عن المصالح المشتركة بين السكان الذين غالبًا ما يكونون غير مبالين بذلك في أحسن الأحوال، ومعادين لذلك في أسوئها، نود أن نقول إن الإصلاح الرئيس الوحيد المزمع إدخاله في تعليم الشؤون العامة سينطوي على فهم أكثر تطورًا للتواصل. وعلى مستوى أساسي جدًّا، كانت أدوات العلاقات العامة غائبة بوضوح عن مكونات المناهج العامة التي أوصت بها شبكة مدارس السياسات والشؤون

72 F. Fonseca, "Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local," in: Mozzicafreddo, Gomes & Batista (eds.), pp. 319-330; Bok, pp. 410-415; Etzioni.

73 McGregor & Sundeen, p. 130; H. Schachter, "Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance," *Public Administration Review*, vol. 55, no. 6 (1995), p. 532; Antunes, pp. 133-135.

74 Macon Phillips, "Change has come to WhiteHouse.gov," The White House, 20/1/2009, accessed on 15/7/2020, at: https://bit.ly/2POsjSk

75 White House, Recovery.gov, 2009, at: http://www.recovery.gov/

76 H. Simon, *Administrative Behaviour* (New York: The Free Press, 1997), p. 115.

والإدارة العامة NASPAA في عام 2009، وهو أمر أكده مسح فليتشر[77] لحملة درجة الماجستير في إدارة الأعمال. وبالفعل، رغم أن "إدارة المعلومات، وتطبيقات التكنولوجيا، والسياسات"[78]، هي أحد مكونات المنهاج، فإن نظرية إيصال المعلومات المنشورة عبر هذه التطبيقات التكنولوجية ليست كذلك. فعلى سبيل المثال، مسحنا عشرات الكتب التدريسية في الإدارة العامة بحثًا عن إشارات إلى التواصل. اشتمل كتابان (ستيلمان[79]، وبيري[80]) على فصول كتبها جيمس غارنيت. واشتمل ثالث (ستارلنغ[81]) على مقطع قصير عن "التواصل والتعلم في المؤسسات"، مع بعض الإشارات إلى النظرية، بينما تضمن الجزء الرابع مقطعًا عن تحسين الكتابة[82]. ولم تتضمن الكتب الأخرى أي إشارة مباشرة إلى أهمية التواصل، وخاصة بالنسبة إلى أصحاب المصلحة الخارجيين.

وعلى الرغم من المصادر المبينة آنفًا، لم تحظَ مسألة التوصل إلى فهم أفضل لضرورة التواصل باهتمام يذكر في أبحاث الإدارة العامة وتدريسها، وذلك رغم الجهود المبذولة، خاصة من جيمس غارنيت. وقد عرض غارنيت وكوزمين المشكلة عرضًا جيدًا: "على الرغم من التغييرات المهمة، وحتى الثورية، في طرق تواصل الأفراد والمؤسسات والدول، والمعالجة المكثفة للتواصل السياسي والتواصل الخطابي والكلامي وفروع التواصل الأخرى، فقد افتقر التواصل الإداري إلى الاهتمام العلمي والعملي الذي يستحقه"[83].

يشير غارنيت وكوزمين، بطبيعة الحال، إلى دور تكنولوجيا الاتصالات في التعزيز السريع لقدرة المنظمات على التواصل مع أصحاب المصالح، حيث يستخدم هؤلاء المواطنون هذه التكنولوجيا على نحو متزايد لإشراك الحكومة[84]، وهذا الاستخدام للإنترنت والمشاركة السياسية مترابطان[85]، ويعدّ فهم نظرية التواصل أمرًا بالغ الأهمية بالنسبة إلى المسؤولين الإداريين بغية الاستخدام الأكثر فاعلية لهذه الأدوات الجديدة. وكما يلاحظ برايسون وكروسبي، فإن "جميع الممارسات الاجتماعية تنطوي على التواصل"[86]. ومع ذلك، تم تجاهله، إلى حد بعيد، في الأبحاث العامة وغير الربحية بشأن الإدارة. بمعنى آخر، يستطيع المسؤولون الإداريون تسهيل "الحوار المشترك" بصورة أفضل إذا فهموا نظرية الحوار. وهم في حاجة إلى تواصل متبادل لتعزيز التواصل التناظري والتفاوضي[87]: "غالبًا ما يكون التواصل شيئًا يعتبره البشر أمرًا مسلمًا به، وأي شيء يعتبر أمرًا مسلمًا به يصعب تحسينه"[88].

77 K. Fletcher, "The Impact of Receiving a Master's Degree in Nonprofit Management on Graduates' Professional Lives," *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, vol. 34, no. 4 (2005), pp. 433-447.

78 National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA), "Standards," at: http://www.naspaa.org/accreditation/seeking/reference/standards.asp

79 R. Stillman, *Public Administration: Concepts and Cases* (Boston: Houghton Mifflin, 2000).

80 Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*.

81 G. Starling, *Managing the Public Sector* (Fort Worth, TX: Harcourt Brace, 1998), pp. 377-383.

82 R. Denhardt, J. Denhardt & Tara A. Blanc, *Public Administration: An Action Orientation* (Belmont, CA: Thomson, 2006), pp. 372-367.

83 J. Garnett & A. Kouzmin (eds.), *Handbook of Administrative Communication* (New York: Marcel Dekker, 1997), p. 5.

84 "Pew Charitable Trusts," Pew Research Center, Pew Internet & American Life Project, Data sets (2008), at: https://www.pewresearch.org/internet/data.asp

85 K. Mossberger, C. Tolbert & R. McNeal, *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation* (Cambridge, MA: MIT Press, 2007).

86 J. Bryson & B. Crosby, "Policy Planning and the Use of Forums, Arenas, and Courts," in: Barry Bozeman (ed.), *Public Management: The State of The Art* (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1993), p. 328.

87 J. Grunig, "Public Relations Management in Government and Business," in: Garnett & Kouzmin (eds.), pp. 241-283.

88 R. Falcione & A. Adrian, "Communication Practices in Public Administration," in: Garnett & Kouzmin (eds.), p. 717.

رابعًا: استجابة المواطن: المواطنة المسؤولة

مرة أخرى، إنّ النقطة الرئيسة في هذه الدراسة هي أن تكليف المسؤول الإداري الحكومي بتشجيع المشاركة وتيسير الحوار للنهوض بالمصالح المشتركة أمر صائب بالتأكيد. بيد أن هذه الجهود ستبقى عديمة الجدوى إذا فشلت نظرية الإدارة العامة وممارستها في جعل المسؤولية المدنية مكونًا أساسيًا في الحكم الرشيد. وهذا مبدأ أساسي في الحركة المجتمعية Communitarian التي تأسف على مجتمع يركز، على حد تعبير باراك أوباما، على وعد المواطنة ويهمل ثمنها[89].

لقد حظيت قضية المسؤولية المدنية، في أحسن الأحوال، باعتراف عابر في مناهج تدريس الإدارة العامة المعاصرة وأبحاثها. فعشرات النصوص المشار إليها سابقًا تضم، في أحسن الأحوال، مرجعين قصيرين وغير مباشرين: أشار أحدهما إلى تراجع المشاركة المدنية[90]، وأشار ثانيهما - ضمنيًا - إلى عدم المسؤولية[91]، وثمة استثناء حديث في الأبحاث متمثّل بأبحاث جيمس بيري[92].

وفي نقاش تمحور حول كتابات فريد موشر، يتفق مع العديد من النقاد المعاصرين على أن التهديد الحالي للديمقراطية لا يأتي من التكنوقراط في الخدمة العامة، بل من "اضمحلال" الإدارة العامة.

ليس المقصود من هذا انتقاد هذه المعالجات، وخاصة تركيز دينهاردت (جانيت) ودينهاردت (روبرت) الشديد على المصالح "المشتركة"، والإشارات النادرة، من قبيل ما يتبيّن في القول: "على النظرية الديمقراطية أن تلتزم بأدوار ومسؤوليات المواطنة أو واجباتها والتزاماتها [...] على المواطن الفاضل أيضًا واجب المسؤولية عن خدمة الآخرين. فقد انطوت فكرة المواطنة الديمقراطية، منذ زمن بعيد، على واجب التزام المواطن بالمساهمة في تحسين المجتمع"[93].

ثمة إشارات سابقة أخرى مهمة إلى المسؤولية المدنية، منها اعتراف لينتون كالدويل بأن "قوة الحكومة تكمن في نزاهة مواطنيها ومشاركتهم المسؤولة في الشؤون العامة"[94]، وكذلك يربط مارشال ديموك المواطنة "بازدياد الميل إلى تحمل المسؤولية"[95].

وتعرف هيندي لاور شاشتر "المواطنة الفاعلة" بأنها تلك التي "يمتلك فيها المواطنون حكومتهم، وبوصفهم ملاكًا يقع عليهم واجب المشاركة في شؤون المدينة وتوجيه السياسيين والمسؤولين الإداريين الحكوميين بشأن مطالب 'الأطراف المعنية'"[96].

89 Etzioni, pp. 3-4.

90 Rosenbloom & Kravchuk, pp. 482-485.

91 B. Cigler, "Adjusting to Changing Expectations at the Local Level," in: Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*, p. 68.

92 J. Perry, "Recovering the Civic in Public Affairs Education," *Journal of Public Affairs Education*, vol. 11, no. 4 (2005), pp. 265-268; Perry, "Democracy and the New Public Service," pp. 3-16; Perry, "Democracy and the New Public Service"; E. Vigoda, "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration," *Public Administration Review*, vol. 62, no. 5 (2002), p. 52.

93 Denhardt & Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*, p. 53.

94 L.K. Caldwell, "Novus Ordo Seclorum: The Heritage of American Public Administration," *Public Administration Review*, vol. 36, no. 5 (1976), p. 484; Box, pp. 66-74.

95 Dimock, p. 21.

96 Schachter, p. 530.

خامسًا: نحو التحلي بالمسؤولية المدنية

إنّ المسؤولية المدنية، بحكم تعريفها، هي مسؤولية المواطنين. وهذا لا يعني أن المسؤولين الحكوميين ليسوا ملزمين بتشجيع تيسير المسؤولية المدنية، والعمل بنشاط على ذلك، مهما بلغت صعوبته. إن ما كان يعتبر في يوم من الأيام مهمة صعبة، إن لم تكن مستحيلة (تلقّي معلومات وتعليقات من المواطنين من المستويات الحكومية المسؤولة عن صنع السياسات)، أصبح الآن أمرًا ممكنًا، أكثر من أي وقت مضى، عبر استخدام الإنترنت وتقنيات ويب 2.0[97]. ويتجلى ذلك في تبنّي إدارة أوباما لأدوات التواصل مثل Change.org، أو التنسيق الجديد لموقع Whitehouse.gov الذي أطلق في تمام الساعة 12:01 يوم التنصيب. وبالفعل، فإن الأولويات، التي شدد عليها المنشور الأول على مدونة Whitehouse.gov الجديدة، بعنوان "لقد أطل التغيير على WhiteHouse.gov"، شملت التواصل والشفافية والمشاركة[98].

وسيحتاج المسؤولون الإداريون غدًا إلى مهارات في مجال العلاقات العامة والتواصل للتكيف مع هذه البيئة الجديدة.

إنّ هذا التواصل من جانب المسؤولين الحكوميين يصبح أكثر فاعلية إذا اعتمدت مناهج تدريس الإدارة العامة وأبحاثها الدراسات المتعلقة بالتواصل. وبخصوص السؤال الثاني الذي استهللنا به هذه الدراسة، تقدم نظرية غرونيغ الظرفية عن فئات الجمهور مدخلًا إلى إشراك جمهور غير مسؤول. وينطوي هذا المدخل على تحديد إنْ كان الجمهور المستهدف - الذي تريد إدارة ما التواصل معه - يتواصل على نحو إيجابي أو سلبي مع الإدارة، وإلى أي حدّ تدعم تصرفاته، أو تقيد مسعى الإدارة لتحقيق مهمتها. وينص المدخل على أنه من المرجح أن يكون الجمهور أكثر نشاطًا، استنادًا إلى الآتي:

- مستوى المشاركة: عندما يتصور الجمهور أن ما تفعله الإدارة يؤثر فيه.
- إدراك المشكلة: عندما تعتبر عواقب أنشطة الوكالة مشكلة.
- الاعتراف بالمعوقات: لا يُمنع الجمهور من فعل شيء حيال المشكلة[99].

إذا كان مستوى المشاركة، وإدراك المشاكل، وتحديد القيود داخليًا، أو نتيجة تصور الجمهور فقط، عندئذٍ يمكن تغييره عبر التواصل. وإذا كانت هذه العوامل خارجية (حقيقية)، فعندئذ "يجب إجراء تغييرات في بيئة الشخص قبل تصوراته [...] وسوف تتغير سلوكياته العامة"[100].

في الممارسة العملية، تبدو أهمية الخطاب المضاد واضحة أيضًا. ولئن كان من غير الوارد الآن انتقاد البيروقراطيين العسكريين – "قواتنا Our troops" – فإن انتقاد البيروقراطية المدنية لا يزال ممارسة روتينية. ويمكن أن تسهم الجمعية الأميركية للعلوم السياسية APSA في إيجاد خطاب مضاد عبر تحالف مع رابطة تحليل السياسات العامة وإدارتها The Association for Public Policy Analysis and Management،

97 D. Calista & J. Melitski, "E-Government and E-Governance: Converging Constructs of Public Sector Information and Communication Technologies," *Public Administration Quarterly*, vol. 31, no. 1-2 (2007); J. Chevallier, "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?" *Revue Française D'administration Publique*, vol. 1-2, no. 105-106 (2003), pp. 210-208.

98 Phillips.

99 J. Grunig & T. Hunt, *Managing Public Relations* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1984).

100 Grunig, pp. 242-283.

والجمعية الأميركية للعلوم السياسية والاتحاد الأميركي لموظفي الدولة والمقاطعات والبلديات American Federation of State, County and Municipal Employees، والاتحاد الأميركي لموظفي الحكومة American Federation of Government Employees، وغيرها من الهيئات ذات الصلة بالإدارة العامة. وتماشيًا مع أفضل الممارسات المتطورة في مجال التواصل، على هذا التحالف أن يعتمد صيغة رسالة استراتيجية واستخدام وسائل الإعلام التقليدية (مثل المطبوعات والتلفزيون)، بالتزامن مع الاستخدام الشامل لأدوات ويب 2.0. وقد يكون من أهداف هذا التحالف، من أجل الخدمة العامة، تحدي الأمثلة الصارخة لانتقاد البيروقراطية. فأثناء إعدادنا لهذه الدراسة، تلقى مشاهير بارزون، بسبب استخدامهم عبارات عنصرية، إدانةً واسعة النطاق من متحدثين باسم الجمهور[101]. وقد يصدر رد مماثل على أولئك الذين يسيئون إلى موظفي الخدمة العامة أو يشوهون الخدمة العامة.

مع ذلك، فإن هدفنا نظري إلى حد بعيد، بل إنه جدلي أكثر من كونه قائمًا على الحلول. ونؤكد ضرورة إدراج هذه الإشارات العرضية بالنسبة إلى المسؤولية المدنية - وهي التي سماها باراك أوباما ثمن المواطنة - في نظريات الحكامة تمامًا مثل النص على مسؤولية المسؤول الإداري الحكومي عن الخدمة العامة الجديدة، وعلى تقنيات الإدارة العامة البيروقراطية، وعلى تركيز الإدارة العامة الجديدة الموجه إلى الخارج. وقد أكد جون كينيث غالبريث منذ فترة طويلة على "التوازن الاجتماعي". فـ "المشكلة النهائية للمجتمع المنتج، هي: ماذا ينتج؟ وهذا يتجلى في ميل متواصل إلى ضمان عرض وافر من بعض الأشياء وعرض شحيح من أشياء أخرى. ويحمل هذا التباين في طياته سببًا لقلق واستياء اجتماعيين. والخط الذي يفصل موطن ثروتنا عن موطن فقرنا هو تقريبًا الخط الذي يفصل البضائع التي ينتجها ويسوقها القطاع الخاص عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام"[102]. وأحد أسباب ذلك هو أن "الإعلان على نحو حصري، والمنافسة على نحو أساسي، يعملان لمصلحة السلع والخدمات التي ينتجها القطاع الخاص [...] تغزو محركات الإعلام الجماهيري، في أعلى مستويات تطوّرها، عيون المجتمع وآذانه لصالح مزيد من البيرة وليس مزيد من المدارس"[103].

وتتمثل وجهة نظر غالبريث في أنه يتم الإعلان عن الحاجات الخاصة بكثافة من قبل الشركات التجارية المنتجة لها. وكما أشار ديموك في وقت سابق من هذه الدراسة، تعمل مجالات إدارة الأعمال والاقتصاد بقوة على تعزيز مزايا القطاع الخاص. ولكن المجتمع الأميركي يفتقر إلى مدافع عن السلع العامة. وسيكون التخصص الأكاديمي في الإدارة العامة، وخرّيجو الماجستير في الإدارة العامة لدينا، الخيار الواضح لمجموعة تساعد في معالجة "الخلل الاجتماعي" الحالي في المجتمع الأميركي، عبر التأييد العلني لقضية دفع ثمن المواطنة.

101 J. Poniewozik et al., "Who Can Say What?" *Time*, 23/4/2007, accessed via EBSCO Host.

102 Galbraith, *The Affluent Society*, p. 251.

103 Ibid., pp. 260-261.

المراجع

A reinvenção da função público: Da burocracia à gestão. Lisbon: Instituto Nacional de Administração, 2002.

Barber, B. *Strong Democracy: Participatory Politics of a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press, 1984.

_____. *A Passion for Democracy: American Essays*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.

Bloom, A. *The Closing of the American Mind*. New York: Simon & Schuster, 1987.

Bok, D. *The Trouble with Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001.

Box, R. *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

Bozeman, Barry (ed.). *Public Management: The State of The Art*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1993.

Brooks, D. *Bobos in Paradise: The New Upper Class and How They Got There*. New York: Simon & Schuster, 2000.

Bryan, F. *Real Democracy: The New England Town Meeting and How it Works*. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

Caldwell, L.K. "Novus Ordo Seclorum: The Heritage of American Public Administration." *Public Administration Review*. vol. 36, no. 5 (1976).

Calista, D. & J. Melitski. "E-Government and E-Governance: Converging Constructs of Public Sector Information and Communication Technologies." *Public Administration Quarterly*. vol. 31, no. 1-2 (2007).

Capes, W. *The Modern City and its Government*. New York: E.P. Dutton, 1922.

Chambers S. & J. Kopstein. "Bad Civil Society." *Political Theory*. vol. 29, no. 6 (1999).

Chevallier, J. "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?" *Revue Française D'administration Publique*. vol. 1-2, no. 105-106 (2003).

Converse, Philip. *The Nature of Belief Systems Among Mass Publics*. New York: Free Press, 1964.

De Tocqueville, Alexis. *Democracy in America*. George Lawrence (trans.). New York: Perennial, 1969.

Denhardt J. & R. Denhardt. "The New Public Service: Serving, not Steering." *Public Administration Review*. vol. 60, no. 6 (2000).

_____. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2003.

Denhardt, R., J. Denhardt & Tara A. Blanc. *Public Administration: An Action Orientation*. Belmont, CA: Thomson, 2006.

Dewey, J. *Individualism Old and New*. New York: Capricorn, 1932.

Dimock, M. "The Restorative Qualities of Citizenship." *Public Administration Review*. vol. 62, no.1 (1990) [vol. 50, no. 1 (1990)].

Dionne, E.J. "Why the Public Interest Matters Now." *Daedalus*. vol. 136, no. 4 (2007).

Dumont, G. "Improving Nonprofit Accountability through the Incorporation of Public Relations in Nonprofit Administration." MPA Thesis. Bridgewater State College. Massachusetts, USA, 2005.

Follett, M.P. *The New State*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1998.

Galbraith, J.K. *The Affluent Society*. Boston: Houghton Mifflin, 1958.

_____. *Economics & the Public Purpose*. New York: Signet, 1973.

_____. *Annals of an Abiding Liberal*. Boston: Houghton Mifflin, 1979.

Garnett, J. & A. Kouzmin (eds.). *Handbook of Administrative Communication*. New York: Marcel Dekker, 1997.

Garrett, R. Sam et al. "Assessing the Influence of Bureaucracy Bashing by Electoral Campaigns." *Public Administration Review*. vol. 66, no. 3 (2006) [vol. 66, no. 2 (2006)].

Goodsell, C. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Washington, DC: CQ Press, 2004.

"Gross Domestic Product Percent Change from Preceding Period." Bureau of Economic Analysis. 2007. at: http://www.bea.gov/national/xls/gdpchg.xls

Grunig, J. & T. Hunt. *Managing Public Relations*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1984.

Gwartney, J. & R. Lawson. "Economic Freedom of the World." Cato Institute. *Annual Report* (September 2008). at: https://bit.ly/3ixH6NJ

Hartz, L. *The Founding of New Societies: Studies in the History of the United States, South Africa, Canada, and Australia*. New York: Harcourt, Brace & World, 1964.

Hayek, F. *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press, 1948.

Hofstede, G. "Motivation, Leadership, and Organization: Do American Theories Apply Abroad?" *Organizational Dynamics*. vol. 9, no. 1 (1980).

_____. "Cultural Dimensions." *ITEM International*. 2009. at: http://www.geert-hofstede.com/hofstede_dimensions.php

Hoover, H. *American Individualism*. New York: Double Day, 1922.

_____. *Addresses Upon the American Road*. New York: Charles Scribner's Sons, 1938. at: https://bit.ly/2DDtn9p

Jacobs, Lawrence R. & Theda Skocpol (eds.). *Inequality and American Democracy: What We Know and What We Need to Learn*. New York: Russell Sage Foundation, 2005.

Kahn, J. "The Education of Richard Dreyfuss." *Archive Boston*. 7/2/2007. at: https://bit.ly/3gNaNK9

Keynes, J.M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace and World, 1936.

King, C.S. & C. Stivers (eds.). *Government is Us*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

Lynn, L. "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For." *Public Administration Review*. vol. 61, no. 2 (2001).

McGregor, E. & Richard Sundeen. "The Great Paradox of Democratic Citizenship and Public Personnel Administration." *Public Administration Review*. vol. 46, Special Issue: Citizenship and Public Administration (1984).

Mossberger, K., C. Tolbert & R. McNeal. *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation*. Cambridge, MA: MIT Press, 2007.

Mozzicafreddo, J. & J.S. Gomes (eds.). *A Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora, 2001.

Mozzicafreddo, J., J.S. Gomes & João Batista (eds.). *Êtica e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*. Oieras: Celta Editora, 2003.

National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA), "Standards," at: http://www.naspaa.org/accreditation/seeking/reference/standards.asp

Perry, J. (ed.). *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1996.

_____. "Democracy and the New Public Service." *American Review of Public Administration*. vol. 37, no. 1 (2007).

_____. "Recovering the Civic in Public Affairs Education." *Journal of Public Affairs Education*. vol. 11, no. 4 (2005).

"Pew Charitable Trusts." Pew Research Center. Pew Internet & American Life Project. Data sets (2008). at: https://www.pewresearch.org/internet/data.asp

Phillips, Macon. "Change has come to WhiteHouse.gov." The White House. 20/1/2009. at: https://bit.ly/2POsjSk

Putnam, R. "The Strange Disappearance of Civic America." *American Prospect*. no. 24 (1996).

_____. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

Rosenbloom, D. & R. Kravchuk. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston: McGraw Hill, 2002.

S. Berman, "Civil Society and Political Institutionalization." *American Behavioral Scientist*. vol. 40, no. 5 (1997).

Schachter, H. "Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance." *Public Administration Review*. vol. 55, no. 6 (1995).

Schattschneider, E.E. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960.

Schiavo-Campo, S. & H. McFerson. *Public Management in Global Perspective*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2008.

Sembor, E. "Citizenship Education for the Community: The Local Public Administrator as Instructional Leader." *Public Affairs Quarterly*. vol. 19, no. 2 (1993) [*Public Administration Quarterly*. vol. 17, no. 2 (1993)].

Simon, H. *Administrative Behaviour*. New York: The Free Press, 1997.

Skocpol, T. *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 2003.

Skocpol, T. & M.P. Fiorina (eds.). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, DC: The Brookings Institution Press; Russell Sage Foundation, 1999.

Smith, A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations: The Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

Starling, G. *Managing the Public Sector*. Fort Worth, TX: Harcourt Brace, 1998.

Stillman, R. *Public Administration: Concepts and Cases*. Boston: Houghton Mifflin, 2000.

Taite, W. Lawson (ed.). *Individualism and Social Responsibility*. Dallas: University of Texas at Dallas, 1995.

Thomas, J.C. "Bringing the Public into Public Administration: The Struggle Continues." *Public Administration Review*. vol. 59, no.1 (1999).

Ventriss, C. "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for Educational Focus." *Public Administration Review*. vol. 51, no. 1 (1991).

Vigoda, E. "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next generation of Public Administration." *Public Administration Review*. vol. 62, no. 5 (2002).

"Young Americans Still in Dark on geography, Survey Shows." *National Geographic*. 20/11/2002. at: http://press.nationalgeographic.com/pressroom/index

"Young Americans Still Lack Basic Global Knowledge, National Geographic-Roper Survey Shows." *National Geographic*. 2/5/2006. at: http://press.nationalgeographic.com/pressroom/index

مراجعات كتب
Book Reviews

مراد دياني | Morad Diani *

استحواذ النخبة على المساعدات الخارجية

أدلة من الحسابات المصرفية في الخارج

Elite Capture of Foreign Aid

Evidence from Offshore Bank Accounts

عنوان الكتاب في لغته: *Elite Capture of Foreign Aid: Evidence from Offshore Bank Accounts*.

عنوان الكتاب: استحواذ النخبة على المساعدات الخارجية: أدلة من الحسابات المصرفية في الخارج.

المؤلفون: بوب ريكرز، يورغن جويل أندرسن، ونيلز جوهانسن.

Jørgen Juel Andersen, Niels Johannesen & Bob Rijkers.

الناشر: The World Bank.

تاريخ النشر: 2020.

عدد الصفحات: 46 صفحة.

* باحث في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر.

Researcher, Arab Center for Research and Policy Studies, Qatar.

مقدمة

من المعروف، منذ أمدٍ طويل، أنّ مساعدات التنمية الخارجية للدول الفقيرة، لا تفي تمامًا بمراميها التنموية، ويجري الاستحواذ على جزءٍ منها من نُخب الدول المتلقّية المساعدات، لينتهي بها المطاف في الملاذات الضريبية؛ ما يُثير إشكالات عدّة، منها قضايا الحكامة والحكم الرشيد والمؤسسات وربط المسؤولية بالمحاسبة وسيادة القانون ومعضلة نجاعة المساعدات الإنمائية ... إلخ. ومع ذلك، نادرةٌ هي القرائن أو الدراسات التي جاءت في الماضي لتدعم هذه "المعرفة المشتركة" لدى الجميع.

في هذا الصدد، تأتي الدراسة الحديثة التي نشرها البنك الدولي في 18 شباط/ فبراير 2020 لتؤكد هذه السردية، وتقدّم مؤشّراتٍ على تحويل جزءٍ من المساعدات الإنمائية التي يدفعها البنك الدولي إلى البلدان الفقيرة، خصوصًا في أفريقيا، إلى غير وجهاتها الأصلية، ولغير مستحقّيها. فوفقًا للدراسة الموسومة "استحواذ النخبة على المساعدات الخارجية"[1] التي أنجزها ثلاثة باحثين، أحدهم إطارٌ في البنك الدولي (بوب ريكرز)، إضافة إلى باحثَيْن خارجيين (يورغن جويل أندرسن ونيلز جوهانسن)، يمكن أن يكون جزءٌ من تمويل البنك الدولي للبلدان الفقيرة، موضعَ استحواذٍ من لدُن نخب هذه البلدان التي تضعه في ملاذات ضريبية، مثل سويسرا ولوكسمبورغ وجزر كايمان وسنغافورة[2]، وهي ملاذات يؤكد إطارها القانوني السرية وحماية الأصول.

أعادت هذه الدراسة، والجدل الذي رافق تأجيل نشرها من البنك الدولي وتعديلها قبل نشرها، في نهاية الأمر، فَتْح النقاشِ بشأن سوء الحكامة في الدول التي تتلقّى مساعداتٍ خارجيةً وتعاني مستوياتٍ عاليةً من الفساد[3]، ترخّص باستحواذ نخبها الاقتصادية والسياسية على جزءٍ من هذه المساعدات وتحويلها لمصلحتها الخاصة إلى حساباتٍ في الخارج. وهي مسألة كانت موضوع نقاش حاد في الماضي؛ فكثير من الاقتصاديين ما فتئ يشكّك في الأدوار التي تؤدّيها المساعدات الخارجية في تعزيز التنمية الاقتصادية في البلدان الأشدّ فقرًا[4]، بينما يرى اقتصاديون آخرون أنّ هذه المساعدات تؤدي، على العكس، دورًا مركزيًا[5]، ويؤكد الكثير من الدراسات الأخرى أنّ نجاعة المساعدات تعتمد بشكلٍ أساس على جودة المؤسسات والسياسات العامة في البلدان المستقبلة لها[6]. ويبقى، على وجه العموم، من الصعب الجواب عن سؤال نجاعة المساعدات التنموية الخارجية، نظرًا إلى تداخل أبعاد متعدّدة في الإجابة عن هذا التساؤل: البنى والمؤسسات والقدرات الذاتية للبلدان المستقبلة للمساعدات والحكامة والفساد واقتران المسؤولية بالمحاسبة وسيادة القانون وفهم السياسات العامة للحاجات المحلية والارتباط بها وغير ذلك.

1 Jørgen Juel Andersen, Niels Johannesen & Bob Rijkers, "Elite Capture of Foreign Aid: Evidence from Offshore Bank Accounts," World Bank Group, Development Economics, Development Research Group, Policy Research Working Paper 9150 (February 2020), at: https://bit.ly/3jioCRQ

2 Ibid., p. 1.

3 Alberto Alesina & Beatrice Weder, "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" *American Economic Review*, vol. 92, no. 4 (2002), pp. 1126-1137.

4 William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: The Penguin Press, 2006).

5 Jeffrey Sachs, *The End of Poverty* (London: The Penguin Press, 2005).

6 Craig Burnside & David Dollar, "Aid, Policies, and Growth," *American Economic Review*, vol. 90, no. 4 (2000), pp. 847-868.

من ثمّ، تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تُحيي هذا النقاش وتطرح أسئلةً جوهريةً بخصوص الحكامة والمؤسسات والفساد في البلدان المستقبلة، إضافة إلى الأسئلة المركزية المتعلقة بنجاعة المساعدات الخارجية ودور البنك الدولي ومؤسسات توافق واشنطن.

محتويات الدراسة

تبحث دراسة "استحواذ النخبة على المساعدات الخارجية" في تحويل جزءٍ من المساعدات الممنوحة لعيّنة من الدول الفقيرة إلى الخارج. وضمّت عيّنة الدراسة 22 دولةً، هي الأكثر اعتمادًا على المساعدات في العالم (تُمثّل المساعدات السنوية للبنك الدولي أكثر من 2 في المئة من ناتجها المحلي الإجمالي)، وهذه الدول هي: أفغانستان وأرمينيا وبوركينا فاسو وبوروندي وإريتريا وإثيوبيا وغانا وغينيا بيساو وغيانا وقيرغيزستان ومدغشقر وملاوي ومالي وموريتانيا والموزمبيق والنيجر وأوغندا ورواندا وسان تومي وبرينسيبي وسيراليون وتنزانيا وزامبيا[7]. وعمد الباحثون الثلاثة إلى مقابلة بيانات بنك التسويات الدولية[8]، وهي التدفقات المالية بين الملاذات الضريبية والاثنتين وعشرين دولة من العيّنة، بالمدفوعات التي تتلقّاها هذه البلدان من البنك الدولي، بتزامنٍ بينهما في فترة فصلٍ واحد. وتغطّي مجموعة بيانات الدراسة، التي جُمعت في المتوسط بالنسبة إلى الفترة 1990-2010، المدفوعات كلها التي قدّمها البنك الدولي لتمويل مشروعات إنمائية، في بلدان تتلقّى مدفوعات سنوية من البنك الدولي تعادل 2 في المئة على الأقل من ناتجها المحلي الإجمالي[9].

لئن استأثرت هذه الدراسة باهتمامٍ واسع عبر العالم، سواء من الباحثين أم من وسائل الإعلام، وحظيت بتغطية واسعة، فذلك لأنها تشير، ولو من دون تقديم إثباتاتٍ على ذلك، إلى أنّ البلدان الفقيرة تعاني فسادًا مستشريًا في تخصيص المساعدات الخارجية للبنك الدولي التي تُزاح عن مراميها الأصلية لمصلحة تملّكٍ غير مشروع لنخب البلدان المعنية[10]. فوفقًا للباحثين، "في حين أن من الصعب تحديد الآلية الدقيقة التي يجري من خلالها تحويل تدفقات المساعدات إلى تدفّق رؤوس الأموال إلى الملاذات، فإنّ استيلاء السياسيين والبيروقراطيين في السلطة على المساعدات هو عنصر بارز ومعقول"[11].

تغطّي بيانات الدراسة الودائع التي يحتفظ بها الأجانب من هذه البلدان في المراكز المالية الرئيسة كلها، في الملاذات الضريبية، مثل سويسرا ولوكسمبورغ وجزر كايمان وسنغافورة، التي يؤكد إطارها القانوني السرية وحماية الأصول والممتلكات، أو في غير الملاذات الضريبية، مثل ألمانيا وفرنسا والسويد. واستبعد المؤلفون الفرضيات الأخرى التي قد تُفسر هذه التحويلات المكثّفة إلى الحسابات المصرفية الأجنبية، وتحقّقوا من عدم وجود حدث استثنائي، مثل حرب أو أزمة اقتصادية، أو كارثة طبيعية، يبرّر تدفق رأس المال إلى الخارج على نحوٍ أعلى من المعتاد[12]. ووفقًا للدراسة،

7 يُلاحظ أن غالبية هذه الدول (18 دولة) تقع في أفريقيا.

8 بنك التسويات الدولية Bank for International Settlements، منظمة مالية دولية أُنشئت في عام 1930، مملوكة من البنوك المركزية وتُعدّ بمنزلة "البنك المركزي للبنوك المركزية"، تسهر على رعاية التعاون النقدي والمالي الدولي.

9 Andersen et al., p. 7.

10 يُقدّر مؤلفو الدراسة أنّ المستفيدين من هذه التحويلات غير الشرعية ينتمون إلى النخبة الاقتصادية و/ أو السياسية، على اعتبار أنّ الفئات الشعبية الفقيرة في هذه البلدان لا تملك حساباتٍ مصرفيةً، فما بالك بامتلاكها حساباتٍ مصرفية في الخارج: Ibid., p. 2.

11 Ibid.

12 Ibid.

في النطاق الزمني للدراسة (فصلٌ واحد) التي تتلقّى فيها الدولة المعنية مساعدةً تعادل 1 في المئة من ناتجها المحلي الإجمالي، فإنّ ودائعها في الملاذات الضريبية تزيد بنسبة 3.4 في المئة، مقارنةً بدولة لا تتلقّى مساعدات[13]. وفي المقابل، لا توجد زيادة في الودائع المحتفظ بها في الملاذات غير الضريبية[14]. ووفقًا لمؤلفي الدراسة، فإنّ متوسط 5 في المئة من المساعدات المالية التي يمنحها البنك الدولي إلى الدول الـ 22 التي تغطيها الدراسة، ينتهي في ملاذات ضريبية. وبالنسبة إلى الدول السبع، في العينة، التي تعتمد بشدّة على المساعدات (تفوق المساعدات السنوية فيها نسبة 3 في المئة من ناتجها المحلي الإجمالي)، يرتفع هذا المعدل إلى 15 في المئة[15].

بتعبيرٍ آخر، كلما ازداد اعتماد الدولة على مساعدات التنمية التي يقدمها البنك الدولي، ازدادت المدفوعات المحوّلة إلى المراكز المالية الخارجية[16]؛ ما يعني أيضًا أنّ هذه المساعدات لا "تساعد" البلدان الفقيرة فحسب، إنما "تساعد" البلدان الغنية أيضًا.

تخلص الدراسة إذًا إلى أنّ نظام المساعدات يُرخّص باستدامة الفساد في البلدان الأكثر اعتمادًا على المساعدات الدولية عوض محاربته، ما يتعارض مع المبادئ التي ما فتئ البنك الدولي يؤكّدها منذ ثلاثة عقود، بخصوص الحكامة والحكم الرشيد. كما تأتي نتائج الدراسة لتعزّز، على نحوٍ أشمل، الأدبيات ذات الصلة بشأن الفساد السياسي[17] والآثار التوزيعية للمساعدات[18] والثروة الخفية وأصولها[19] وهروب رؤوس الأموال[20].

المساعدات الإنمائية وإشكالية الحكامة

واجهت هذه الدراسة التي جاءت نتائجها على خلاف المبادئ التي ما فتئ البنك الدولي يدعو إليها، وتدّعيها الدول المُتلقّية المساعدات على حدٍّ سواء، صعوباتٍ وممانعةً في نشرها؛ إذ أشارت دراسة نشرتها مجلة *The Economist* البريطانية في 13 شباط/ فبراير 2020 إلى أنّ نتائج الدراسة التي توصّل إليها الباحثون الثلاثة لم تَرُق لكبار المسؤولين في البنك الدولي[21]. وبحسب ما ورد في الدراسة، حظرت إدارة البنك نشر التقرير في تشرين الثاني/ نوفمبر 2019، ما

13 Ibid., pp. 3-4.

14 Ibid.

في حين تبقى تفسيرات أخرى ممكنة، تبقى التفسيرات الأكثر معقولية لنتائج الدراسة هي تحويل المساعدات إلى حساباتٍ خاصة في الملاذات الضريبية.

15 Ibid., p. 4.

16 من المؤكد أنّ المبالغ المعنية التي تُقدّر أقلّ من الواقع، لأنّ الدراسة تأخذ في الحسبان التحويلات إلى الحسابات الخارجية فحسب، "من دون تضمين الإنفاق المحتمل على العقارات أو السلع الكمالية": Ibid.

17 Benjamin A. Olken, & Rohini Pande, "Corruption in Developing Countries," *Annual Review of Economics*, vol. 4 (2012), pp. 479-509.

18 Christian Bjørnskov, "Do Elites Benefit from Democracy and Foreign aid in Developing Countries?" *Journal of Development Economics*, vol. 92, no. 2 (2010), pp. 115-124.

19 Gabriel Zucman, "The Missing Wealth of Nations," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, no. 3 (2013), pp. 1321-1364.

20 Niels Johannesen & Jukka Pirttilä, "Capital Flight and Development: An Overview of Concepts, Methods, and Data Sources," Wider Working Paper, no. 2016/95 (2016).

21 "The Goldberg Variations: The World Bank loses another Chief Economist," *The Economist*, 13/2/2020, accessed on 27/3/2020, at: https://econ.st/2Q1teiL

يكون قد عجّل برحيل كبيرة الاقتصاديين، بينيلوبي غولدبرغ، التي أعلنت استقالتها[22] في أوائل شباط/ فبراير 2020[23]، بعد خمسة عشر شهرًا فقط من تعيينها[24].

مانعت إدارة البنك الدولي، قبل نشر الدراسة حتى نشرَها نيلز جوهانسن، أحد المؤلفين الثلاثة المشاركين فيها، الذي ينتمي إلى جامعة كوبنهاغن، وهو ليس موظفًا في البنك الدولي، على موقعه الإلكتروني، قبل إزالتها بُعيد ذلك، بحجّة تعديلها، لتوافق أخيرًا المؤسّسة الدولية على نشرها[25]. وتوضح الدراسة نفسها في *The Economist* الاختلافات بين النسختين. ففي النسخة **الأولى**، أوضح المؤلفون أنّ مدفوعات المساعدات هي "سبب" تحويل الأموال إلى المراكز الخارجية، بينما يُفضّلون في النسخة **النهائية** استحضار "صدفة" تزامن هذه التحويلات، بدلًا من وجود رابطٍ سببي[26].

تبقى أهمية الدراسة، والجدل الذي رافق نشرها وأعقبه، في أنها أعادت فتح باب النقاش بشأن الحكم الرشيد وفاعلية المساعدات التنموية في تحفيز النمو وتحسين نتائج التنمية البشرية والحدّ من الفقر. فمن حيث إبرازها أنّ النخب الاقتصادية والسياسية للبلدان الفقيرة تستحوذ على جزءٍ من هذه المساعدات التي بلدانها في أمسّ الحاجة إليها، وتحوّلها إلى الملاذات الضريبية المعروفة بالغموض وإدارة الثروات الخاصة[27]، تُعيد نتائج الدراسة طرح أسئلة بشأن قدرة المساعدات في إحداث نمو وتنمية وتحوّلات بنيوية في البلدان المستقبلة، وتجدّد في البلدان النامية والفقيرة أسئلةَ الحكامةِ وسيادة القانون والفصلِ بين السياسي والاقتصادي وربط المسؤولية بالمحاسبة ... إلخ.

من بين هذه الأسئلة، يحظى سؤال الحكامة والحكم الرشيد للمؤسّسات والسياسات العامة في البلدان المتلقية للمساعدات بأهمية خاصة، بالنظر إلى أن الحكامة بقيت الشعار الذي ما فتئ يرفعه البنك الدولي طوال العقود الماضية، ويجعله شرطًا لمنح المساعدات. فمنذ أن خلصت دراسة، في عام 1989 عن أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، إلى أنّ إشكالية التنمية تكمن في الأساس في "أزمة حِكامة[28]"، وبدأ البنك الدولي منذ بداية التسعينيات في عدّ الحكامة مقدمة للتعامل مع إشكالية التنمية[29]، بوصفها مكمّلًا أساسيًا للسياسات الاقتصادية السليمة، ولإيجاد بيئة تُعزّز التنمية القوية والعادلة وإدامتها، وطَرَحَها كشرطٍ للأهلية لمساعدات التنمية أو الحفاظ عليها، تعثّر البنك، في الواقع،

22 في الواقع، هناك فجوة كبرى بين قسم البحوث في البنك الدولي من جهة، ومجلس الإدارة من جهة ثانية ورئاسة البنك التي تقوم بتنفيذ السياسات. وهذه ليست الحلقة الأولى في هذا التصدّع الداخلي للبنك؛ إذ استقال في عام 2016 كبير الاقتصاديين السابق والحائز جائزة نوبل في الاقتصاد في عام 2018، بول رومر، بعد مضيّ 15 شهرًا من تولّيه هذا المنصب، وذلك بعد استنكار "التصرّف" في البيانات المتعلقة بدولة تشيلي:

"Paul Romer Quits after an Embarrassing Row," *The Economist*, 25/1/2018, accessed on 20/3/2020, at: https://econ.st/2wnU521

23 "The Goldberg variations."

24 في الرسالة الإلكترونية التي أرسلتها داخليًا بينيلوبي غولدبرغ في 5 شباط/ فبراير 2020 للإعلان عن استقالتها، تؤكّد الاقتصادية الأميركية-اليونانية أنّ قرارها كان "صعبًا"، وأنه آن أوان عودتها إلى التدريس في جامعة ييل الأميركية:

Julien Bouissou, "Une partie de l'aide au développement des pays pauvres est détournée vers les paradis fiscaux," *Le Monde*, 21/2/2020.

25 Ibid.

26 "The Goldberg variations."

27 Andersen et al., p. 1.

28 The World Bank, *From Crisis to Sustainable Growth. Sub-Saharan Africa: A Long-term Perspective Study* (Washington: The World Bank, 1989), accessed on 20/3/2020, at: https://bit.ly/39831Wq

29 The World Bank, *Governance and Development* (Washington: The World Bank, 1992), accessed on 21/3/2020, at: https://bit.ly/33D0uSZ

في معالجة قضايا الحكامة والحكم الرشيد، ولم يتّخذ التدابير اللازمة كلها لضمان تتبّع المساعدات التي يقدمّها إلى أكثر البلدان فقرًا.

في المحصّلة، على الرغم من إصلاحاتها كلها في العقود الأخيرة، لا تزال المساعدات الإنمائية تجد صعوبات بالغة في بلوغ أهدافها، ويبقى من الأكيد أنّ سوء الحكامة يُضرّ بالتحولات البنيوية الضرورية لاقتصادات بلدان الجنوب، بوصفها شرطًا ضروريًا لبناء قدرات استيعابية داخلية حقيقية، من شأنها المساهمة في تحقيق التحولات التنموية المرجوّة. وإن كانت الاستنتاجات التي خرجت بها هذه الدراسة مريرة، فهي تُعيد، أكثر من أي وقتٍ مضى، طرح سؤال الحكامة أو الحكم الرشيد، أي حِكامة المساعدات التنموية لتوجيهها إلى مستحقّيها وعدم حيادها عن أهدافها لمصلحة فئات سياسية وبيروقراطية فاسدة في البلدان المستقبلة، بالنظر إلى جودة المؤسسات والسياسات العامة، وطبيعة الأنظمة السياسية القائمة، وإلى ارتباط الحكم الرشيد في البلدان الفقيرة والنامية بقوةٍ، وفي علاقةٍ طردية، بمستويات التنمية في هذه البلدان[30].

المراجع

Alesina, Alberto & Beatrice Weder. "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" *American Economic Review*. vol. 92, no. 4 (2002).

Andersen, Juel, Niels Johannesen & Bob Rijkers. "Elite Capture of Foreign Aid: Evidence from Offshore Bank Accounts." World Bank Group, Development Economics, Development Research Group. Policy Research Working Paper 9150 (February 2020).

Bjørnskov, Christian. "Do Elites Benefit from Democracy and Foreign Aid in Developing Countries?" *Journal of Development Economics*. vol. 92, no. 2 (2010).

Bouissou, Julien. "Une partie de l'aide au développement des pays pauvres est détournée vers les paradis fiscaux." *Le Monde*, 21/2/2020.

Burnside, Craig & David Dollar. "Aid, Policies, and Growth." *American Economic Review*. vol. 90, no. 4 (2000).

Easterly, William. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: The Penguin Press, 2006.

Johannesen, Niels & Jukka Pirttilä. "Capital Flight and Development: An Overview of Concepts, Methods, and Data Sources." Wider Working Paper. no. 2016/95 (2016).

Olken, Benjamin A. & Rohini Pande. "Corruption in Developing Countries." *Annual Review of Economics*. vol. 4 (2012).

30 Daniel Kaufmann, Aart Kraay & Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters," The World Bank, Policy Research Working Paper 2196 (October 1999), accessed on 20/3/2020, at: https://bit.ly/3ab9pxC

"Paul Romer Quits after an Embarrassing Row."*The Economist*, 25/1/2018. at:

https://econ.st/2wnU521

Sachs, Jeffrey. *The End of Poverty*. London: The Penguin Press, 2005.

"The Goldberg Variations: The World Bank loses another Chief Economist." *The Economist*, 13/2/2020. at: https://econ.st/2Q1teiL

The World Bank, From Crisis to Sustainable Growth. Sub-Saharan Africa: A Long-term Perspective Study. Washington: The World Bank, 1989. at: https://bit.ly/39831Wq

The World Bank, Governance and Development. Washington: The World Bank, 1992. at: https://bit.ly/33D0uSZ

Zucman, Gabriel. "The Missing Wealth of Nations," *Quarterly Journal of Economics*. vol. 128, no. 3 (2013).

صدر حديثًا

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب نبيل بوفليح ومحمد طرشي "صناديق الثروة السيادية: الواقع والآفاق"، ويحاول فيه الباحثان إزالة الغموض الذي يكتنف ظاهرة صناديق الثروة السيادية، ويتطرقان إلى جدواها وتداعياتها المحتملة على اقتصادات البلدان المالكة والبلدان المستقبلة لاستثماراتها. يستدل بوفليح وطرشي ببيانات ومعطيات حديثة ليعرضا ماهية صناديق الثروة السيادية من طريق إبراز أنواعها ودوافع إنشائها وواقعها وحوكمتها ومؤشرات قياس أدائها وموقعها في الاقتصاد العالمي ودورها في تمويل اقتصادات البلدان. كما يدرسان تجارب بعض البلدان في هذا المجال كالنرويج والكويت والإمارات العربية المتحدة، محاولين تحديد أسباب نجاح هذه التجربة في بلدان وتعثرها في بلدان أخرى.

مجموعة مؤلفين

صناديق الثروة السيادية

الواقع والآفاق

حِكامة دورية محكّمة نصف سنوية تصدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا، وهي تحمل الرقم الدولي المعياري (ISSN: 2708-5805)، والرقم الدولي المعياري الإلكتروني (2708-5813). تصدر **حِكامة**، حاليًّا، مرتين في السنة لخدمة جمهورها في المجتمع الأكاديمي والبحثي، والدائرة الأوسع من المعنيين بمجال الحِكامة، وصنع السياسات، وتنفيذها، وإدارة المؤسسات العامة للدولة، ومؤسسات القطاع الثالث، سواء أكانوا من نخبة الدولة ومسؤوليها والعاملين فيها، أم من مؤسسات المجتمع المدني التي يرتبط مجال اهتمامها بإحدى نواحي السياسات العامة.

لدورية **حِكامة** هيئة تحرير اختصاصية وهيئة استشارية دولية فاعلة تُشرف على عملها. وتستند إلى ميثاق أخلاقي لقواعد النشر فيها والعلاقة بينها وبين الباحثين، ولها هيكلية تتوافق مع المواصفات الشكلية والموضوعية للدوريات الدولية المحكّمة. كما تستند إلى لائحة داخلية تنظّم عمل التحكيم، وإلى لائحة معتمدة بالمحكّمين في الاختصاصات كافة.

مجالات النشر

تُعنى **حِكامة** ببحوث حقلَي "الإدارة العامة" و"السياسات العامة"، وهي تمثل قوّةَ دفعٍ فكري جديدة غايتُها توسيع حدود الحقلَين عربيًّا، على نحوٍ يستعيد الأركان السياسية والاجتماعية للإدارة والسياسات العامة، إضافةً إلى توفير مساحة للتفكير والنقاش العلمي حول ما ينبغي لنُظم الحكم العربية، بقيمها ومؤسساتها وأجهزتها وسياساتها، أن تقوم به وتنهض إليه من أجل نقل المجتمعات العربية إلى مجتمعات حديثة سياسيًّا وعادلة اجتماعيًّا. وهي تقوم على منظور ينطلق من تقييم الأثر الذي تحدثه السياسات العامة في حياة المواطنين Citizen-Centered، وتستهدف إنتاج معرفة موجهة لحل مشكلات الإدارة العامة والسياسات العامة في القطاعات كافة.

تتمثل الأولوية في دورية **حِكامة** في نشر البحوث ذات الأساس النظري والتطبيقي الواضح، وتركز الدورية على البحوث التي تُعنى بالقضايا والمشكلات التي أخرجتها حركات الإصلاح وثورات الربيع العربي إلى المجال العام على نحو مباشر، والتي تُوظف رؤية نظرية ومنهاجية لا تحصر نفسها في الأبعاد الفنية لحقلَي الإدارة والسياسات العامة، وتُقدِّم نظرةً عابرة للحقول المعرفية والتخصصات الفرعية، ومنها:

1. البحوث النظرية التي تعزز تطوير الحقل المعرفي، وتلاحق حركته الراهنة، والتي تطرح المداخل النقدية لفهم قضاياه، وتعزز المعرفة بالمناهج والمداخل الجديدة في دراسة الإدارة والسياسات العامة. وفي هذا السياق، تُمنح الأولوية للبحوث التي تبني رؤى نظرية معمقة انطلاقًا من مشكلات الوطن العربي، وتستهدف التراكم المعرفي، وتُقدِّم إسهامًا إضافيًّا في تفسير الحالات العربية.

2. البحوث المتصلة بالموضوعات الأساسية لحقل الإدارة العامة، وأهمها البناء التنظيمي لإدارة المؤسسات العامة للدولة، والمركزية واللامركزية، وإدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة، وعملية صنع القرار، وإعداد الموازنات العامة، وإدارة القطاع الثالث والمنظمات غير الحكومية، وإدارة الأزمات والكوارث، ودور القيادة في الإدارة العامة، والحكومة الإلكترونية ورقمنة القطاع العام، والرقابة على أداء الإدارة العامة، وأخلاقيات الإدارة العامة، واستراتيجيات تطوير الأداء، والحوكمة في ظل العلاقات والشراكات بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، وغير ذلك.

3. البحوث المتصلة بقضايا تعزيز القيم والثقافة المدنية، وتقوية حكم القانون وتعزيز دولة المؤسسات الدستورية والمواطنة والفصل بين السلطات والمشاركة، وتعزيز حقوق الإنسان والحريات والتمكين السياسي للفئات المهمشة والأقليات والشباب والمرأة، إضافةً إلى البحوث المتعلقة بتحسين بيئة صنع السياسات، وضبطها عبر آليات الرقابة الديمقراطية والقضائية، فضلًا عن طرق الرقابة الداخلية.

4. البحوث المتعلقة بسُبل تعزيز الالتزام الدستوري للحكومات في أداء الخدمات العامة، مع التركيز على قطاعات مثل الصحة، والسكان، والتعليم، والبحث العلمي، والابتكار، والتطوير، والبيئة، والطاقة، وإدارة الموارد واستخدام الأراضي، والتكنولوجيا، وشبكات المعلومات.

5. البحوث التي تتعلق بالأمن الإنساني في المجتمعات العربية، والحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وترتبط بها البحوث المتصلة بدراسة الأبعاد الاجتماعية للإدارة والسياسات العامة، وعدالة توزيع الخدمات بين المواطنين، وتحديد الخيارات الاجتماعية الرشيدة.

6. البحوث التي تتعلق بترشيد الإنفاق العام وضوابطه، وبتعزيز الموارد العامة. ويشمل ذلك البحوث التي تُعنى بتوزيع الأعباء الضريبية، وكفاءة نظم الجباية، وإنماء موارد الدولة.

7. البحوث المتصلة بقضايا التعاون الدولي، وبخاصة تلك التي تبحث في سُبل التكامل على النطاق العربي، ومع دول الجوار الإقليمي. والأولوية في ذلك للبحوث التي تطرح منظورات مقارنة عربية - عربية، وتُقارن الحالات العربية بحالات غير عربية، والبحوث التي تفحص الخبرات الدولية، وتناقش الدروس المستفادة عربيًا منها.

معايير النشر

تنشر دورية **حِكامة** البحوث وأوراق السياسات والمراجعات النقدية، وهي تعتمد المواصفات الشكلية والموضوعية للدوريات الدولية المحكّمة، وفقًا لما يلي:

1. أن تكون المادة البحثية أصيلةً مُعدَّة للدورية على نحو خاصّ بها، وألّا تكون قد نُشرت جزئيًا أو كليًا أو نُشر ما يشبهها في أيّ وسيلة نشرٍ، ورقيّةً كانت أو إلكترونيّةً، أو قُدّمت في أحد المؤتمرات العلمية، من غير المؤتمرات التي يعقدها المركز العربي للأبحاث ومعهد الدوحة للدراسات العليا، أو إلى أيّ جهة أخرى.

2. تشتمل المادة البحثية على العناصر التالية، وذلك كما يلي:

- العنوان باللغتين العربية والإنكليزية، وتعريف موجز بالباحث والمؤسسة العلمية التي ينتمي إليها، وبآخر إصداراته باللغتين العربية والإنكليزية.
- الملخّص التنفيذي باللغتين العربية والإنكليزية (نحو 100-125 كلمة)، والكلمات المفتاحية Keywords (بعد الملخص)، ويُقدِّم الملخصُ بجمل قصيرة ودقيقة وواضحة الإشكاليةَ البحثية الرئيسة، والطرق المستخدمة، والنتائج المُتوصَّل إليها.

- تحديد المشكلة البحثية، وأهداف المادة البحثية، وأهميتها، والمراجعة النقدية لما سبق أن كُتب في الموضوع، بما في ذلك أحدث ما صدر في المجال البحثيّ، وتحديد مواصفات الفرضية البحثية أو أطروحتها، ووضع التصوّر المفاهيمي وتحديد مؤشّراته الرئيسة، ووصف المنهجية البحثية، والتحليل والنتائج، والاستنتاجات. على أن تكون المادة البحثية مذيَّلةً بقائمة ببيليوغرافية تتضمن أهم المراجع التي استند إليها الباحث، إضافةً إلى المراجع الأساسية التي تمّت الاستفادة منها ولم يُشَر إليها في الهوامش. وتُذكر في القائمة أيضًا بيانات البحوث بلغتها الأصلية (الأجنبية) في حال العودة إلى عدة مصادر بعدة لغات.
- يراوح عدد كلمات الدراسة؛ بما في ذلك المراجع في الإحالات المرجعية والهوامش الإيضاحية، والقائمة البيبليوغرافية وكلمات الجداول في حال وجودها، والملحقات في حال وجودها، بين 6000 و8000 كلمة، وللدورية أن تنشر، بحسب تقديراتها، على نحو استثنائي، بعض البحوث والدراسات التي تتجاوز هذا العدد من الكلمات.
- تنضوي المادة البحثية ضمن مجال أهداف الدورية واهتماماتها البحثية.

3. إلى جانب البحوث النظرية والتطبيقية، تعنى **حِكامة** بمتابعات علمية للتطورات الجارية في مجال السياسات العامة بالوطن العربي، تُنشر في صيغة "أوراق سياسات"، بحجم متوسط 3000-5000 كلمة، وتركز على التشخيص المعمق لقضية أو مشكلة بعينها، وإبراز أبعادها، مع اقتراح بدائل وتوصيات وحلول محددة تكون قابلة للتنفيذ بالنسبة إلى صنّاع القرار، وتبيّن صلاحية هذه الحلول وواقعيتها في ضوء الصورة الأكبر داخل القطاع - أو المجال - المُتناوَل، إضافةً إلى العائد المتوقَّع منها.
4. تهتم الدورية أيضًا بنشر "مراجعات نقدية" للكتب المهمة التي صدرت حديثًا في مجالات اختصاصها بأيّ لغة من اللغات، على ألّا يكون قد مضى على صدورها أكثر من ثلاث سنوات. ويراوح حجم المراجعة بين 3000 و4000 كلمة، وتخضع المراجعات لقواعد تحكيم الأبحاث في المركز العربي.
5. في الدورية قسم لـ "الدراسات المترجمة" يتمّ الاتفاق بشأنها مع هيئة تحرير الدورية.
6. في حال وجود مخططات أو أشكال أو معادلات أو رسوم بيانية أو جداول، ينبغي إرسالها بالطريقة التي اشتُغلَّت بها في الأصل بحسب برنامجَي إكسل Excel أو وورد Word، ولا تقبل الأشكال والرسوم والجداول التي ترسَل صورًا.
7. التقيُّد بمواصفات التوثيق وفقًا لنظام الإحالات المرجعية الذي يعتمده المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (يُنظر الجزء الخاص بأسلوب كتابة الهوامش وعرض المراجع).
8. لا تنشر الدورية مستلاتٍ أو فصولًا من رسائل جامعية أُقرَّت إلّا على نحو استثنائي، وبعد أن يُعِدَّها الباحث من جديد للنشر في الدورية. وفي هذه الحالة، على الباحث أن يشير إلى ذلك، وأن يقدّم بيانات وافية عن عنوان الأطروحة وتاريخ مناقشتها والمؤسسة التي جرت فيها المناقشة.
9. تُرفَق المادة المقدمة للدورية بسيرة علمية للباحث (باللغتين العربية والإنكليزية).
10. تخضع كلّ المواد لتحكيم سرّي تام، يقوم به محكّمان من المحكّمين المختصين اختصاصًا دقيقًا في موضوع المادة البحثية، ومن ذوي الخبرة العلمية بما أنجز في مجاله، ومن المعتمدين في قائمة المحكّمين - القرّاء في المركز. وفي حال تباين تقارير المحكّمين، فإنّ المادة تُحال إلى محكّم مرجِّح ثالث. وتلتزم الدورية موافاة الباحث بقرارها الأخير: النشر، أو النشر بعد إجراء تعديلات محددة، أو الاعتذار عن عدم النشر؛ وذلك في غضون شهرين من استلام المادة البحثية.

11. تلتزم الدورية ميثاقًا أخلاقيًّا يشتمل على احترام الخصوصية والسرّية والموضوعية وعدم إفصاح المحرّرين والمراجعين وأعضاء هيئة التحرير عن أيّ معلومة بخصوص المادة البحثية المُحالة إليهم إلى أيّ شخص آخر، ما عدا المؤلّف والمحكّمين وفريق التحرير (يرجى التفضل بالاطلاع على قسم أخلاقيات النشر).

12. تلتزم الدورية جودة الخدمات التدقيقية والتحريرية التي تقدّمها للبحث.

13. يخضع ترتيب نشر البحوث لمقتضيات فنية لا علاقة لها بمكانة الباحث.

14. لا تدفع الدورية مكافآت ماليّة مقابل المواد - من البحوث والدراسات والمقالات - التي تنشرها؛ مثلما هو متَّبَعٌ في الدوريات العلمية في العالم. ولا تفرض الدورية أيّ رسوم مقابل ما يُنشر فيها.

أسلوب كتابة الهوامش وعرض المراجع

1. الكتب

اسم المؤلّف، **عنوان الكتاب**، اسم المترجم أو المحرّر، الطبعة (مكان النشر: الناشر، تاريخ النشر)، رقم الصفحة، مثلًا:

- نبيل علي، **الثقافة العربية وعصر المعلومات**، سلسلة عالم المعرفة 265 (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2001)، ص 227.
- كيت ناش، **السوسيولوجيا السياسية المعاصرة: العولمة والسياسة والسلطة**، ترجمة حيدر حاج إسماعيل (بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2013)، ص 116.

وعلى سبيل المثال، يُستشهد بالكتاب في الهامش اللاحق غير الموالي مباشرةً على النحو التالي:

- ناش، ص 117.

أمّا إن وُجد أكثر من مرجع واحد للمؤلّف نفسه، ففي هذه الحالة يجري استخدام العنوان مختصرًا:

- ناش، **السوسيولوجيا**، ص 117.

ويُستشهد بالكتاب في الهامش اللاحق الموالي مباشرةً على النحو التالي:

- المرجع نفسه، ص 118.

أمّا في قائمة المراجع فيرد الكتاب على النحو التالي:

- ناش، كيت. **السوسيولوجيا السياسية المعاصرة: العولمة والسياسة والسلطة**. ترجمة حيدر حاج إسماعيل. بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2013.

وبالنسبة إلى الكتاب الذي اشترك في تأليفه أكثر من ثلاثة مؤلفين، فيُكتب اسم المؤلف الرئيس أو المحرر أو المشرف على تجميع المادة مع عبارة "[وآخرون]"، مثلًا:

- السيّد ياسين [وآخرون]، **تحليل مضمون الفكر القوميّ العربيّ**، ط 4 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1991)، ص 109.
- ويُستشهد به في الهامش اللاحق كما يلي: ياسين [وآخرون]، ص 109.

أمّا في قائمة المراجع فيكون كالتالي:

ياسين، السّيد [وآخرون]. **تحليل مضمون الفكر القوميّ العربيّ**. ط 4. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1991.

2. الدوريات

اسم المؤلّف، "عنوان الدراسة أو المقالة"، **اسم الدورية**، المجلّد و/أو رقم العدد (سنة النشر)، رقم الصفحة؛ على سبيل المثال:

- محمد حسن، "الأمن القوميّ العربيّ"، **إستراتيجيات**، مج 15، العدد 1 (2009)، ص 129.

أمّا في قائمة المراجع، فنكتب:

- حسن، محمد. "الأمن القوميّ العربي ". **إستراتيجيات**. مج 15. العدد 1 (2009).

3. مقالات الجرائد

تُكتب بالترتيب التالي (تُذكر في الهوامش فحسب، ومن دون قائمة المراجع)، مثلًا:

- إيان بلاك، "الأسد يحثّ الولايات المتحدة لإعادة فتح الطرق الدبلوماسية مع دمشق"، **ذي غارديان**، 2009/2/17.

4. المنشورات الإلكترونية

عند الاقتباس من مواد منشورة في مواقع إلكترونية، يتعين أن تُذكر البيانات جميعها، وذلك وفق الترتيب والعبارات التالية نفسها: اسم الكاتب (إن وُجد)، "عنوان المقال أو التقرير"، اسم السلسلة (إن وُجد)، اسم الموقع الإلكتروني، تاريخ النشر (إن وُجد)، شوهد في 2016/8/9، في: http://www ...

ويتعين ذِكْرُ الرابط كاملًا، أو كتابتُه مختصرًا بالاعتماد على مُختصِر من مختصرات الروابط، مثل Bitly أو Google Shortner:

- "ارتفاع عجز الموازنة المصرية إلى 5.4%"، الجزيرة نت، 2012/12/24، شوهد في 2012/12/25، في: http://bit.ly/2bAw2OB
- "معارك كسر حصار حلب وتداعياتها الميدانية والسياسية"، **تقدير موقف**، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016/8/10، شوهد في 2016/8/18، في: http://bit.ly/2b3FLeD

أخلاقيات النشر

أخلاقيات النشر في مجلات المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا

تعتمد دوريات المركز والمعهد قواعد السرية والموضوعية في عملية التحكيم، بالنسبة إلى الباحث والمحكّمين على حدّ سواء، وتُحيل كل بحث قابل للتحكيم على محكّمين معتمديْن لديها من ذوي الخبرة والاختصاص الدقيق بموضوع البحث، لتقييمه وفق نقاط محددة. وفي حال تعارض التقييم بين المحكّمين، تُحيل المجلة البحث على قارئ مرجّح آخر.

1. تعتمد مجلات المركز والمعهد محكّمين موثوقين ومجرّبين ومن ذوي الخبرة بالجديد في اختصاصهم.
2. تعتمد مجلات المركز والمعهد تنظيمًا داخليًا دقيقًا واضح الواجبات والمسؤوليات في عمل جهاز التحرير ومراتبه الوظيفية.

3. لا يجوز للمحرّرين والمحكّمين، باستثناء المسؤول المباشر عن عملية التحرير (رئيس التحرير أو من ينوب عنه) أن يبحث الورقة مع أيّ شخصٍ آخر، بما في ذلك المؤلّف. وينبغي الإبقاء على أيّ معلومةٍ متميّزة أو رأيٍ جرى الحصول عليه من خلال التحكيم قيد السرّية، ولا يجوز استعمال أيٍّ منهما لاستفادةٍ شخصية.

4. تقدّم المجلة في ضوء تقارير المحكمين خدمة دعم فنّي ومنهجي ومعلوماتي للباحثين بحسب ما يستدعي الأمر ذلك ويخدم تجويد البحث.

5. تلتزم المجلة بإعلام الباحث بالموافقة على نشر البحث من دون تعديل أو وفق تعديلات معينة، بناءً على ما يرد في تقارير التحكيم، أو الاعتذار عن عدم النشر، مع بيان أسباب الاعتذار.

6. تلتزم مجلات المركز والمعهد بجودة الخدمات التدقيقية والتحريرية والطباعية والإلكترونية التي تقدمها للبحث.

7. احترام قاعدة عدم التمييز: يقيّم المحرّرون والمراجعون المادّة البحثية بحسب محتواها الفكري، مع مراعاة مبدأ عدم التمييز على أساس العرق أو الجنس الاجتماعي أو المعتقد الديني أو الفلسفة السياسية للكاتب.

8. قاعدة عدم تضارب المصالح بين المحررين وبين الباحث، سواء كان ذلك نتيجة علاقة تنافسية أو تعاونية أو علاقات أخرى أو روابط مع أيّ مؤلّف من المؤلّفين، أو الشركات، أو المؤسّسات ذات الصّلة بالبحث.

9. تتقيد المجلات بعدم جواز استخدام أيّ من أعضاء هيئتها أو المحررين المواد غير المنشورة التي يتضمنها البحث المُحال على المجلة في أبحاثهم الخاصة.

10. النسخة النهائية للبحث والتعديلات: تعرض المجلة النسخة المحررة شبه النهائية من البحث بصيغة PDF على الباحث قبل النشر. وفي هذه المرحلة، لا تُقبل أيّ تعديلات مهمّة أو إضافات على البحث، إلّا ما كان من تصحيحاتٍ أو تصويبات أو تعديلات طفيفة؛ وذلك ضمن أمدٍ زمني وجيز جدًا تُحدّده رسالة المجلة إلى الباحث.

11. حقوق الملكية الفكرية: يملك المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا حقوق الملكية الفكرية بالنسبة إلى المقالات المنشورة في مجلاته العلمية المحكّمة، ولا يجوز إعادة نشرها جزئيًّا أو كلّيًا، سواءٌ باللغة العربية أو ترجمتها إلى لغات أجنبية، من دون إذنٍ خطي صريح من المركز العربي.

12. تتقيد مجلات المركز والمعهد في نشرها لمقالات مترجمة تقيّدًا كاملًا بالحصول على إذن الدورية الأجنبية الناشرة، وباحترام حقوق الملكية الفكرية.

13. المجانية. تلتزم مجلّات المركز والمعهد بمجّانية النشر، وتُعفي الباحثين والمؤلّفين من جميع رسوم النشر.

2. *Hikama* relies on a network of experienced, pre-selected peer reviewers who are current in their respective fields.
3. *Hikama* adopts a well-defined internal organization with clear duties and obligations to be fulfilled by the editorial board.
4. Disclosure: With the exception of the editor in charge of the editing process (normally the Editor-in-Chief or designated deputies), neither the editors, nor the peer reviewers, are allowed to discuss the manuscript with third parties, including the author. Information or ideas obtained in the course of the reviewing and editing processes and must be treated in confidence and must never be used for personal financial or other gain.
5. When deemed necessary based on the reviewers' reports, the journal may offer researchers methodological, technical and other assistance in order to improve the quality of their submissions.
6. The editors of *Hikama* are committed to notifying the authors of all submitted pieces of the acceptance or otherwise of their manuscripts for publication. In cases where the editors of *Hikama* reject a manuscript, the author will be informed of the reasons for doing so.
7. *Hikama* is committed to providing quality professional copy editing, proof reading and online publishing services.
8. Impartiality: The editors and the reviewers evaluate manuscripts for their intellectual and academic merit, without regard to race, ethnicity, gender, religious beliefs or political views of the authors.
9. Conflicts of interest: Editors and peer reviewers should not consider manuscripts in which there is a conflict of interests resulting from competitive, collaborative or other relationships or connections with any of the authors, companies, or institutions connected to the papers.
10. Confidentiality: Unpublished data obtained through peer review must be kept confidential and cannot be used for personal research.
11. Intellectual property and copyright: The Arab Center for Research and Policy Studies (ACRPS) and Doha Institute for Graduate Studies (DI) retain copyright to all articles published in its peer reviewed journals. The articles may not be published elsewhere fully or partially, in Arabic or in another language without an explicit written authorization from the ACRPS & DI.
12. The editorial board of *Hikama* fully respects intellectual property when translating and publishing an article published in a foreign journal, and will seek the right to translate and publish any work from the copyright holder before proceeding to do so.
13. *Hikama* does not make payments for manuscripts published in the journal, and all authors and researchers are exempt from publication fees.

For a book that has been co-authored by more than three contributors:

Main Author et al, *Title of Book*, (Place of Publication: Publisher, Publication Date), page number.

- Example: Al-Sayed Yassin et al., *Content Analysis of Arab National Thought*, fourth edition (Beirut: Center for Arab Unity Studies, 1991), p. 109.
- Subsequent Footnote: Yassin et al, p.109.

Bibliography entry: Al-Sayed Yassin et al., *Content Analysis of Arab National Thought*, fourth edition, Beirut: Center for Arab Unity Studies, 1991.

2 – Periodicals

Author's name, "Title of Article", Title of Journal, volume and / or issue number (year of publication), page number.

Example: Shahram Chubin, "Iran's Power in Context," *Survival 51*, no.1 (2009): 165.

Bibliography entry: Shahram Chubin, "Iran's Power in Context." *Survival 51*, no. 1 (2009): 165-190. 3.

3 – Newspaper Articles

Should be referenced in the footnotes only, not in the bibliography, for example:

- Ian Black, "Assad Urges the United States to Renew Diplomatic Links with Damascus", *The Guardian*, 17/2/2009.

4– Online Publications

When quoting from articles published on websites, all information must be mentioned using the same order and phrasing as follows: the name of author (if applicable), "title of the article or report," name of the series (if any), name of the website, date of publication (If any), accessed on 9/8/2016, at: http: // www ...

The link must be mentioned in full, or written in short using a link shortcut:

- "Syria: What are the terms of the agreement to establish a demilitarized zone in Idlib?", BBC Arabic, 9/18/2018, accessed on 10/3/2020, at: https://bbc.in/2PYORjF.
- "Knesset Elections: The Dilemma Continues," *Situation Assessment,* the Arab Center for Research and Policy Studies, 11/03/2019, accessed on 20/04/2019, at: https://bit.ly/2XKp1ou.

Ethical Guidelines for Publication in *Hikama*

1. The editorial board of *Hikama* upholds the confidentiality and the objectivity the peer review process. The peer review process is anonymized, with editors selecting referees for specific manuscripts based on a set of pre-determined, professional criteria. In where two reviewers cannot agree on the value of a specific manuscript, a third peer reviewer will be selected.

are accredited on the ACRPS list of reviewers and readers. If the two reviewers' reports differ, the submission will be referred to a third candidate for the task of review. The journal shall provide the researcher with its final decision – to publish, to publish after making specific amendments, or to decline – within two months of receipt of the research material.

9. The journal adheres to an ethical charter that includes respect for confidentiality and objectivity, with non-disclosure on the part of editors, reviewers and members of the editorial board of any information regarding the research material referred to them, to anyone but the author, reviewers and the journal's editorial team (please see the *Hikama* Ethical Guidelines for Publication).

10. The journal shall maintain the quality of the fact-checking and editorial services it provides to the research to be published.

11. Arrangements for publishing research are subject to technical requirements with no relation to the researcher's standing.

12. The journal does not offer monetary compensation for research, studies and articles that it publishes, as is the standard for scientific journals around the world. The journal does not charge for access.

Footnotes and Bibliography

1 – Books

Author's name, book title, name of translator or editor, edition (place of publication: publisher, date of publication), page number, for example:

- Example: James Piscatori, Islam in a World of Nation - States, (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), 116.

Subsequent footnote:

- Piscatori, 116 (unless more than one reference by the same author is cited, in which case use name and abbreviated title: Piscatori, Islam, 116.)

Bibliography entry: James Piscatori, *Islam in a World of Nation-States*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

Example: Kate Nash, *Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics and Power*, Translated by Haidar Haj Ismail (Beirut: The Arab Organization for Translation, 2013), p. 116.

Subsequent footnote: Nash, p. 117 (abbreviated title if more than one reference by the same author is cited: Nash, *Sociology*, p. 117.)

Bibliography entry: Kate Nash, *Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics and Power*, Translated by Haidar Haj Ismail, Beirut: The Arab Organization for Translation, 2013

findings in their original (foreign) languages should also be indicated in the bibliography if several sources in different languages were relied upon.

- The word count of any research paper submitted, including citations in references and explanatory foot- or endnotes, bibliographic sources list and words in charts or tables (if existing), and appendices (if existing) is to range between 6000 and 8,000 words. The journal may exceptionally opt to publish, based on its assessment, some research papers and studies that exceed this word count.
- The research material must fall within the domain of the journal's objectives and research interests.

In addition to theoretical and applied research, *Hikama* is concerned with:

1. Monitoring developments in the public policy field in the Arab world through the publication of policy papers (3000-5000 words) focused upon in-depth diagnosis of a specific issue or problem, highlighting its dimensions and proposing to decision makers specific practicable solutions and alternatives, with recommendations and outlining the realistic viability of these solutions in light of the bigger picture within the sector or field considered by the study as well as the expected returns.
2. The periodical is also keen to issue critical reviews of important books recently published in any language relevant to its specialization, with all reviews subject to the rules of Arab Center peer review and arbitration, with the word count ranging between 3000 and 4000 words. The work reviewed should be no more than three years old.
3. A section for translated studies will be agreed upon with input of the journal's editorial board.
4. All charts, forms, equations, graphs or tables submitted should be submitted in the application originally employed to produce them (e.g. Excel or Word). Figures, drawings and tables sent as images will not be accepted.
5. Adherence to the specifications of the Arab Center for Research and Policy Studies for documentation of references (refer to the section on writing of footnotes and presentation of source references).
6. Excerpts, transcripts or chapters of university theses that have been approved will be published *only on an exceptional basis* and after the scholar has revised them for publication by the journal. If this may be applicable, the researcher must indicate as much and provide complete information on the title of the thesis, the date of its defense, and the institution in which the thesis defense took place.
7. Material submitted to the journal is to be accompanied by the researcher's curriculum vitae (in both Arabic and English).
8. All articles are subject to confidential peer review, carried out by two reviewers who are specialized in the subject matter of the research topic, who have academic experience in the field, and who

- Studies focused on ways to improve government commitment and performance in sectors such as health, housing, education, research, development, environment, energy, resource management, land use, technology and information systems.
- Studies of human security in Arab societies and social and economic rights.
- Studies concerning the social aspects of administration and public policy and just distribution of services among citizens and rational social options.
- Studies concerning rationalisation and regulation of public spending and strengthening public resources. This includes studies on distribution of the tax burden, taxation systems and resource development.
- Studies on issues of international cooperation, particularly those concerning Arab and regional integration. Priority will be given to those studies that take a comparative Arab-Arab and South-South approach.

Submission Guidelines

Hikama publishes research, policy papers and critical reviews in keeping with the specifications, formal and objective, of internationally refereed journals as follows:

1. That the research material presented be original and undertaken exclusively for the journal and in its own way, and that it, or similar work, has not been published in whole or in part in any medium, in print or digital/electronic, or presented in an academic conference, other than those convened by the Arab Center for Research and Policy Studies and the Doha Institute for Graduate Studies, or submitted to any other party.
2. The researched material submitted includes the following elements, as follows:
   - The title in Arabic and English, with a concise identification of scholar(s) and their affiliated academic institution(s), and their latest publications in Arabic and English.
   - The abstract in Arabic and English (about 100-125 words), with keywords. The abstract presents – in short, precise and clear sentences – the main research problem, the methods used, and the results achieved.
   - Definition of the research problem; the objectives of the research paper presented; its importance; a critical review of what has previously been written on the topic, *including the most recent publications* in the domain of research; a detailed definition of the specifications of the research hypothesis or thesis; establishing a conceptual image of the work with definition of its main indicators; describing the methodology used for research, results analysis and drawing conclusions. The research paper presented is to be accompanied by a bibliography including the most important references that the scholar used in addition to *any basic references not indicated in the footnotes or endnotes* but from which the research drew some benefit. Research data and

ABOUT HIKAMA

Hikama (Governance) is a bi-annual peer reviewed academic journal published by the Arab Center for Research and Policy Studies and Doha Institute for Graduate Studies (p-ISSN: 2708-5805), (e-ISSN: 2708-5813). *Hikama* seeks to broaden the understanding of the fields of public policy and public administration in the Arab World and reinvigorate the political and social elements of public policy. It is a space for academic thought and discussion on what Arab governments - with their values, institutions, and public bodies - are doing, and should aspire to do in order to nurture politically modern and socially just Arab societies.

Overseen by an expert editorial board and an international advisory body, *Hikama* is founded upon an ethical charter of publication guidelines and directives governing relationships with researchers, and has a structure conforming to the formal and substantive specifications of refereed international periodicals. An internal regulatory code provides the basis for review and arbitration by an approved list of referees who are specialized in all fields.

The journal encourages submissions in the following areas:

- Theoretical studies contributing to the development of the field, keeping up with recent developments, offering critical approaches to understanding of the issues and contributing new methodologies for study. Priority is given here to research that offers in-depth theoretical frameworks regarding the challenges faced by the Arab World and contributes to an understanding of Arab case studies.
- Main topics in the field of public administration, such as: organizational structures for management of state public institutions; centralization and decentralization; human resources management; the decision-making process; public budgets; managing the third sector and non-governmental organizations; crisis and disaster management; leadership in public administration; e-government and public sector digitization; monitoring of public administration performance; public administration ethics; performance development strategies; and governance in light of relationships and partnerships between the government, private, and non-governmental sectors, and more.
- Studies concerning the strengthening of civil values and culture, the rule of law, institutions, citizenship, separation of powers and participation, as well as broader topics encompassing human rights and freedoms and political empowerment of marginalised groups, minorities, youth and women.
- Studies on improving the policymaking milieu and its regulation through democratic regulatory oversight mechanisms and the judiciary as well as internal oversight mechanisms.

دعوة للكتابة

تدعو دورية **حِكامة** الأكاديميين والباحثين وسائر الكتّاب المهتمين بمجال الحِكامة، وصنع السياسات، وتنفيذها، وإدارة المؤسسات العامة للدولة ومؤسسات القطاع الثالث، للكتابة على صفحاتها. تقبل الدورية الأبحاث النظرية والتطبيقية وأوراق السياسات المكتوبة باللغة العربية، وتفتح صفحاتها أيضًا لمراجعات الكتب، وللحوارِ الجادِّ حول ما ينشر فيها من موضوعات. وتخضع كل المواد التي تصل إلى **حِكامة** للتحكيم من جانب مختصين من الأكاديميين. ولذلك تتوقع هذه الدورية ممن يكتبون إليها الالتزام بمعاييرها، وبما يبديه المحكّمون من ملاحظات. فاتباع التقاليد العلمية المؤسَّسيّة، على محدوديتها، هو الذي يسمح بتراكم التجربة واحترام المعايير العلمية، وضمان جودة المادة التي تصل إلى القرّاء. وتهدف هذه الدورية إلى أن تكون طيّعة الفهم بالنسبة إلى المختصين وغير المختصين من القرّاء، من دون تضحيةٍ برصانة المضمون.

تُرسل كل الأوراق الموجهة إلى النشر باسم رئيس التحرير على العنوان الإلكتروني الخاص بالدورية:

hikama@dohainstitute.org

قسيمة الاشتراك

الاسم _____

العنوان البريدي _____

البريد الإلكتروني _____

عدد النسخ المطلوبة _____

طريقة الدفع ☐ تحويل بنكي ☐ شيك لأمر المركز

Invitation to submit papers

Hikama is the newest peer reviewed journal published by the Arab Center for Research and Policy Studies and is dedicated to advancing knowledge and practice in the fields of public policy and public administration. The journal publishes research articles, policy analyses and book reviews. We invite manuscript submissions in the areas of governance, policymaking and implementation, management of public and third sector institutions.

The journal accepts rigorous research and policy papers written in the Arabic language covering a range of topics relevant to theoretical and applied public policy and public administration. In addition, the journal welcomes book reviews of important works contributing to major in debates in the relevant fields. The journal adheres to a double-blind peer-reviewing policy. Papers submitted to *Hikama* should be accessible for non-specialists.

All papers addressed to the publication are to be submitted to the Editor-in-Chief, at the journal's electronic address:

hikama@dohainstitute.org

حكامة
HIKAMA

الاشتراكات السنوية

(عددان في السنة بما في ذلك أجور البريد المسجل)

20	دولارًا أميركيًا للأفراد في لبنان.
30	دولارًا أميركيًا للحكومات والمؤسسات في لبنان.
30	دولارًا أميركيًا للأفراد في الدول العربية وأفريقيا.
40	دولارًا أميركيًا للحكومات والمؤسسات في الدول العربية وأفريقيا.
50	دولارًا أميركيًا للأفراد في أوروبا.
60	دولارًا أميركيًا للحكومات والمؤسسات في أوروبا.
60	دولارًا أميركيًا للأفراد في القارة الأميركية.
80	دولارًا أميركيًا للحكومات والمؤسسات في القارة الأميركية.

عنوان الاشتراكات:

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES

جادة الجنرال فؤاد شهاب - بناية الصيفي 174 - مار مارون

ص.ب: 11-4965 رياض الصلح 1107-2180 بيروت - لبنان

عنوان التحويل البنكي:

ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES

Qatar National Bank

Account Number: 3804002-000072- (FOR US DOLLARS)

IBAN number: LB70 0136 0000 000 3804 000072 002 (FOR US DOLLARS)

SWIFT code: QNBA LB BE

للحصول على منشورات المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

يرجى الاطلاع على قائمة موزعي الكتب والدوريات على موقعنا الإلكتروني

www.dohainstitute.org

بالنسبة للبلاد التي لا يوجد فيها موزعون إلى الآن، يرجى الاتصال مباشرة بقسم التوزيع في مكتب بيروت:

هاتف: 009611991837 أو على البريد الإلكتروني:

distribution@dohainstitute.org

في هذا العدد

الافتتاحية

عزمي بشارة

دراسات

إبراهيم العيسوي

استقلال البنك المركزي بين النظرية والتشريع والممارسة مع إشارة خاصة إلى حالة مصر

أحمد الكمالي

موسى علاية

واقع تنفيذ التخطيط الاستراتيجي في المنظمات غير الحكومية وتحدياتها
دراسة حالة الهلال الأحمر القطري

أحمد بدران

حكامة السياسات العامة من منظور الشبكات
مقاربة نظرية

عدنان نويوة

سياسات مكافحة الفساد في إطار العدالة الانتقالية في تونس

محمد يحيى حسني

الفاعل الجمعياتي ومكافحة الفقر في موريتانيا

تقارير وأوراق سياسات

ورشة خبراء

كوفيد-19: الاستجابات الحكومية والتداعيات الصحية في الدول العربية

إبراهيم المرشيد

إبراهيم منصوري

التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في المغرب

صلاح ياسين المقطري

اليمن: تداعيات جائحة كورونا في زمن الحرب

تيسير الكريم

هاني مجالي

ليا زامور

ترجمة علي البرازي

الملاذ الأخير أم الساعة الأخيرة؟
جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) والأزمة الإنسانية في إدلب

دراسات مترجمة

جورج كاندلر

وجورجيت دومون

ترجمة علي البرازي

ثمن المواطنة: المسؤولية المدنية بوصفها البعد المفقود في نظرية الإدارة العامة

مراجعات كتب

مراد دياني

استحواذ النخبة على المساعدات الخارجية
أدلة من الحسابات المصرفية في الخارج

سعر النسخة

قطر	30 ريالاً	**العراق**	5000 دينار	**الجزائر**	250 دينارًا
السعودية	30 ريالاً	**تونس**	5 دنانير	**المغرب**	30 درهمًا
الإمارات	30 درهمًا	**سورية**	200 ليرة	**موريتانيا**	700 أوقية
البحرين	3 دنانير	**لبنان**	10000 ليرة	**ليبيا**	5 دنانير
الكويت	ديناران	**الاردن**	ديناران	**فلسطين**	3 دولارات
عُمان	3 ريالات	**اليمن**	400 ريال	**الصومال**	3500 شلن
مصر	10 جنيهات	**السودان**	20 جنيهًا		

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

معهد الدوحة للدراسات العليا
DOHA INSTITUTE FOR GRADUATE STUDIES

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا