

حِكْمَات

HIKAMA

دورية محكمة تُعنى بالإدارة والسياسات العامة
A Peer-Reviewed Journal of Public Administration and Public Policy

العدد 3 - المجلد 2 - أيلول / سبتمبر 2021

Issue 3 - Volume 2 - September 2021

p-ISSN: 2708-5805
e-ISSN: 2708-5813

Academic Advisory Committee الهيئة الاستشارية

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

Design and Layout

Ahmad Helmy	أحمد حلمي
Souhail Jellaoui	سهيل جلاوي

تصميم وإخراج

Editor-in-chief

Abdel-Fattah Mady

Managing Editors

Marwa Farag
Moosa Elayah

Editorial Secretary

Rushdi Al Faouri

Editorial Board

Ahmad Badran
Elias Khalil
Ayhab Saad
Tamer Qarmout
Hamid Ali
Khaled Al Horr
Khaled Al Abdalqader
Rabia Naguib
Abdou Moussa
Ali Mistarihi
Amr Ragab
Farid Elsahn
Faical Mansouri
Kaddour Mehri
Marwan Kabal
Nizar Jouini
Hend Al Muftah

رئيس التحرير

عبد الفتاح ماضي

مديرا التحرير

مروة فرج
موسى علاية

سكرتير التحرير

رشدي الفاعوري

هيئة التحرير

أحمد بدران
إلياس خليل
أيهب سعد
تامر قرموط
حامد علي
خالد الحر
خالد العبد القادر
ربيعة نجيب
عبد موسى
علي مستريحي
عمرو رجب
فريد الصحن
فيصل منصور
قدور مهيريز
مروان قبلان
نزار الجويني
هند المفتاح

The Designated Licensee

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

صاحب الامتياز

المدير العام للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

جميع المراسلات باسم رئيس التحرير على العنوان التالي:

رقم 196، شارع الطرفة (800) - منطقة 70، وادي البنات - ص. ب: 10277 - الطعنين، قطر.

هاتف: 4111 4035 - 00974 | فاكس: 4114 4035 - 00974

أو على البريد الإلكتروني للمجلة hikama@dohainstitute.org

حِكَاة

HIKAMA

دورية محكمة تُعنى بالإدارة والسياسات العامة
A Peer-Reviewed Journal of Public Administration and Public Policy

العدد 3 - المجلد 2 - أيلول / سبتمبر 2021
Issue 3 - Volume 2 - September 2021

لا تعبر آراء الكُتَّاب بالضرورة عن اتجاهات يَتبناها "المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات" أو "معهد الدوحة للدراسات العليا" أو دورية "حِكَاة"

DOHA INSTITUTE
FOR GRADUATE STUDIES



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



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

Contents

المحتويات

Issue 3 - Volume 2 - September 2021

العدد 3 - المجلد 2 - أيلول / سبتمبر 2021

Articles

7

دراسات

Abdelkarim Daoud

عبد الكريم داود

Fifty Years of Water Resource Management Policies 9
in Tunisia: From Supply Management to Territorial Equity

خمسون سنة من سياسات إدارة الموارد المائية
في البلاد التونسية: من إدارة العرض إلى الإنصاف الترابي

Mohamed Ahmed Bennis

محمد أحمد بنيس

The Moroccan State between Centralization 36
and Regionalism

مأزق الدولة المغربية بين المركزية والجهوية

Tamer Qarmout

تامر قرموط

Huzaifa Al Ezzo

حذيفة العزو

Hussein Handule

حسين حندولي

Saleh Al Ghazal

صالح الغزال

Yasmin Bashir

ياسمين بشير

Public-Private Partnerships in the GCC: Reality 61
and Challenges

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول مجلس التعاون
لدول الخليج العربية: الواقع والتحديات

Munqeth Othman Agha

منقذ عثمان آغا

The "State" Return to the Southern Syria: 92
State and Non-State Actors Interaction

عودة "الدولة" إلى الجنوب السوري باعتباره نموذجاً للتفاعل
بين الدولة والفاعلين من غير الدولة

Ahmed Mohsen

أحمد محسن

Designing Health Policy to Fight the Coronavirus 124
in Egypt and Turkey

تصميم السياسات الصحية لمواجهة أزمة جائحة كورونا
في مصر وتركيا

Reports & Policy Papers 145 تقارير وأوراق سياسات

Nizar Jouini نزار جويني
Taoufik Rajhi توفيق الراجحي

Institutional Challenges of Economic Reforms: 147 التحديات المؤسسية في قيادة الإصلاحات الاقتصادية:
Tunisia during Democratic Transition حالة تونس في أثناء الانتقال الديمقراطي

Abdulfatah Mohamed عبد الفتاح محمد

Research-Practice Nexus in Qatar's Humanitarian 165 حول علاقة البحث العلمي بالممارسة في القطاع الخيري
Eco-system والإنساني في دولة قطر

Translated Paper 175 دراسة مترجمة

Anthony Michael Bertelli أنتوني مايكل بيرتلي
Mai Hassan مَيّ حسن
Dan Honig دان هونيغ
Daniel Rogger دانييل روجر
Martin Jefferson Williams مارتين جيفرسون ويليامز

An Agenda for the Study of Public Administration 177 أجنحة لدراسة الإدارة العامة في البلدان النامية
in Developing Countries

Book Reviews 199 مراجعات وعروض كتب

Book Review عرض كتاب

The Oxford Handbook of the Quality of Government 201 دليل أكسفورد لجودة الحكم

Report Review عرض تقرير

Corruption Perceptions Index 2020 206 مؤشر مدركات الفساد 2020

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.

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 وتطورها، انطلاقاً من فهم أن التطور لا يتناقض مع الثقافة والهوية، بل إنَّ تطوّر مجتمع بعينه، بفئاته جميعها، غير ممكن إلا في ظروفه التاريخية، وفي سياق ثقافته، وبلغته، ومن خلال تفاعله مع الثقافات الأخرى.

ومن ثم، 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 المؤثرة فيه، بجميع أوجهها.

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

تأسس 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 المؤسس.

أسس المركز مشروع المعجم التاريخي للغة العربية، وما زال يشرف عليه بالتعاون مع مجلسه العلمي، كما أسس 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 التفرغ العلمي، ويكلف باحثين من خارجه للقيام بمشاريع بحثية، ضمن أهدافه ومجالات اهتمامه.

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.

معهد الدوحة للدراسات العليا مؤسسة أكاديمية مستقلة للتعليم العالي والأبحاث في العلوم الاجتماعية والإنسانية والإدارة العامة واقتصاديات التنمية.

يهدف المعهد من خلال برامج الأكاديمية ونشاطات أساتذته البحثية إلى تحقيق رسالته المتمثلة في المساهمة في تكوين جيل جديد من الأكاديميين والباحثين المستقلين فكرياً والمتمكّنين من المعايير العلمية العالمية والأدوات البحثية المنهجية الحديثة القائمة على مبدأ تداول التخصصات، ومن القادة المهنيين القادرين على الدفع قُدماً بالمعرفة الإنسانية والاستجابة إلى حاجات المنطقة العربية في سبيل التطور الفكري والاجتماعي والمهني.

ويسعى المعهد لتأسيس نواة لصرح فكري يفيد العالم العربي على نحو خاص. ويدعم المعهد البحوث العلمية التي تهتم بالقضايا العربية، في جو 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 أداة للبحث العلمي، ولغة رسمية في الخطاب العام، ولغة أساسية للتعليم والبحث. وتُعد اللغة الإنكليزية لغة مرافقة في التعلّم والبحث العلمي. وتستعمل اللغتان في طرح المواضيع المختلفة ودراستها.

صدر حديثاً

ناصر الدين سعيدوني

المسألة الثقافية في الجزائر

النخب - الهوية - اللغة (دراسة تاريخية نقدية)

صدر عن "سلسلة قضايا" في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب **المسألة الثقافية في الجزائر: النخب - الهوية - اللغة** (دراسة تاريخية نقدية) يستعرض فيه مؤلفه ناصر الدين سعيدوني جوهر المسألة الثقافية الجزائرية وجذورها ونشأتها وتطورها ومآلاتها وآفاقها بنظرة شاملة تجديدية تتجاوز الأفكار والصور النمطية والأحكام المتسرفة القطعية النابعة من مواقف أيديولوجية.



دراسات Articles



عبد الكريم داود | * Abdelkarim Daoud

خمسون سنة من سياسات إدارة الموارد المائية في البلاد التونسية: من إدارة العرض إلى الإنصاف الترابي

Fifty Years of Water Resource Management Policies in Tunisia: From Supply Management to Territorial Equity

تعاني الموارد المائية في تونس الندرة وعدم التوازن في توزيعها بين الأقاليم وعدم الانتظام السنوي للموارد المتجددة منها. تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على هذه الضغوط ودراسة تطوّر سياسات إدارة الموارد المائية في تونس خلال العقود الخمسة الأخيرة، انطلاقاً من مرحلة إدارة العرض وتعبئة المياه لتحويلها من الأقاليم الداخلية إلى الأقاليم الساحلية، حيث توجد أهم المدن ويتركز جُل النشاطات الاقتصادية فيها، وهي المرحلة التي تواصلت حتى نهاية القرن العشرين، وأفضت إلى تركيز منظومة مائية مترابطة. تلتها مرحلة إدارة الطلب التي حتمتها أسباب عدة، منها الارتفاع المتواصل للاستهلاك الزراعي والحضري للمياه، الذي وصل إلى حدّ استنزاف الموارد الجوفية. وخُصت الدراسة إلى إبراز النجاحات التي حققتها سياسة التحكم في الطلب، سواء فيما يتعلّق بالترؤد بالمياه الصالحة للشرب أو بالنسبة إلى القطاع الزراعي. وأظهرت أيضاً التحديات العديدة التي يشهدها الوضع الحالي، ومنها تواصل ارتفاع الطلب والتغيّرات المناخية والتحركات الاجتماعية في الأقاليم الداخلية المطالبة بـ "الحق في الماء" كما ضمنه دستور عام 2014. وبيّنت الدراسة أنّ هذه الوضعية تفرض حكمة جديدة للموارد، تُبنى على ما تراكم من إيجابيات العقود الخمسة الأخيرة، وتأخذ في الحسبان التحديات المستقبلية.

كلمات مفتاحية: تونس، الموارد المائية، سياسات إدارة المياه، الإنصاف الترابي.

Water resources in Tunisia are scarce and unevenly distributed between regions. As well, rainfall varies year-to-year. This study deals with the development of water resource management policies in Tunisia during the last five decades, starting with supply and mobilization management programs that transferred water resources from the interior to the coastal territories where the most important cities are and most economic activity takes place. This policy resulted in the establishment of an interconnected water system that remained in place until the end of the last century. The study also reviews the success of the demand management system the government has been forced by the increase in both urban consumption of water and agricultural needs to adopt. We also review the many challenges that set the current situation apart from previous periods of stress on the system, including high demand, climate change and social movements in the inner cities demanding the right for water, protected in the 2014 Constitution, be respected. The study highlights these challenges and suggests elements for a new resource governance that would draw on the accumulated good governance of the last five decades.

Keywords: Tunisia, Water Resources, Water Management Policies, Territorial Equity.

* أستاذ متميز، جامعة صفاقس، الجمهورية التونسية.

Professor emeritus, University of Sfax, Tunisia.
Email: daoudabdelkarim@yahoo.fr

مقدمة

احتلت الموارد المائية مكانة مهمة في السياسات التنموية في تونس منذ الاستقلال (1956) إلى اليوم. كما طوّرت مختلف الحضارات التي تعاقبت على البلاد، منذ ألفيتين على الأقل، تقنيات عدة للتحكم فيها واستعمالها. ومن خلال مقاربة استعادية شملت العقود الخمسة الأخيرة، تهدف هذه الدراسة إلى البحث في إشكالية العلاقة بين الموارد المائية والتنمية في تونس، وإبراز خصوصية الحالة التونسية في إدارة الموارد المائية والتأقلم مع ندرتها. واعتمدت على فرضية أساسية مفادها أن الدولة التونسية انتهجت، بصفة مبكرة منذ سبعينيات القرن الماضي سياسة تهدف إلى تعبئة مواردها المائية وتحويلها من الأقاليم الداخلية إلى الأقاليم الساحلية، للاستجابة للطلب الحضري ومختلف القطاعات الاقتصادية؛ ما مكّنها من بلوغ تعبئة شبه قصوى للموارد المائية المتاحة منذ مطلع هذا القرن، حتّمت عليها تطبيق سياسة جديدة للتحكم في الطلب المتزايد لمختلف القطاعات الاقتصادية، وللمياه الصالحة للشرب. لكن تحديات عدة، كاستنزاف الموارد الجوفية والتغيرات المناخية والمطالب الاجتماعية في المناطق الداخلية، تفرض تعديلات متواصلة وجوهرية على سياسة إدارة الموارد المائية. وللبحث في هذه الفرضية، اعتمدنا على منهجية تحليلية واستشرافية، تركز على توظيف ما تراكم لدينا من رصيد معرفي ميداني بالمسألة المائية والسياسات المتبّعة في إدارتها طوال العقود الأخيرة، وما قمنا بتجميعه من وثائق ومعلومات من الدوائر الرسمية المكلفة بإدارة الموارد المائية في البلاد التونسية.

تقسم الدراسة ثلاثة محاور. نتعرّض في الأول لظاهرة ندرة المياه في تونس وما سُمّي سياسة إدارة العرض لتعبئتها من سبعينيات القرن الماضي حتى نهايته. ثم ندرس في الثاني سياسة إدارة الطلب على الموارد المائية والتحديات الحالية والمرتبقة التي تواجهها. ونعرض في المحور الثالث ما نراه بدائل لحوكمة جديدة للموارد المائية في تونس اليوم، وبصفة خاصة بعد ثورة عام 2011، وما صاحبها من أدوار جديدة لمختلف الفاعلين.

أولاً: ندرة المياه ومراحل سياسة إدارة العرض في تونس

تنتمي البلاد التونسية إلى المناخ المتوسطي. وبحكم موقعها من خطوط العرض، وخصائص الدورة الهوائية العامة، يغلب الجفاف على جلّ مساحتها، فتتلقّى حوالي 35 مليار متر مكعب من التساقطات سنوياً. لكن ما يمكن تعبئته والتحكم فيه من مياه السيلان لا يبلغ إلا 2.7 مليار متر مكعب سنوياً. وإذا أضفنا إليها كمية 2.1 مليار متر مكعب من المياه الجوفية القابلة للاستغلال سنوياً، تصح الموارد السنوية من المياه في تونس حوالي 4.8 مليارات متر مكعب⁽¹⁾. وتُعتبر هذه الكميات ضئيلة، مقارنة ببلدان المغرب العربي (20 مليار متر مكعب في المغرب، و12 مليار متر مكعب في الجزائر). ولئن كان هذا التفاوت راجعاً إلى اختلاف مساحة البلدان الثلاثة واختلاف أهمية أحوالها المائية، فإن نصيب الفرد من الموارد المائية، في كلٍّ منها، يبقى ضعيفاً، وفي تراجع مستمر خلال العقود الخمسة الأخيرة (366 متراً مكعباً/ساكن/ سنة في تونس، و271 في الجزائر، و815 في المغرب في عام 2017)⁽²⁾. لكن، إضافة إلى قلة الموارد المائية، تواجه تونس التحديات الناجمة عن توزيعها الطبيعي. فأهم الموارد توجد في أقلّ الأقاليم سكّاناً ونشاطاً. ونظراً

1 Latifa Hénia, *Atlas de l'eau en Tunisie* (Tunis: Université de Tunis, 2008), p. 67.

2 بحسب آخر إحصاءات البنك الدولي المتوافرة، في عام 1962، بلغ هذا نصيب الفرد من مياه السيلان 974 متراً مكعباً/ساكن/ سنة في تونس، و968 متراً مكعباً في الجزائر، و2214 متراً مكعباً في المغرب، ينظر:

The World Bank, "Renewable Internal Freshwater Resources per Capita (Cubic Meters)," accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/39ax56j>

إلى هذه الندرة والتحديات المرتبطة بها، تطبق الدولة سياسة تهدف إلى تعبئة قصوى للموارد المائية المتاحة، وذلك اعتباراً لمكانتها في استراتيجيات التنمية بصفة عامة، والتنمية الزراعية وتحقيق الأمن الغذائي بصفة خاصة.

1. الموارد المائية: السطحية قليلة ومركزة جغرافياً والجوفية أهمها غير متجددة

نعني بالموارد المائية السطحية الكميات السنوية التي تسيل في الأودية، والتي يمكن تعبئتها بواسطة السدود والمنشآت الأخرى. ويلخص الجدول (1) توزيع هذا الصنف من الموارد المائية بحسب أقاليم البلاد.

الجدول (1)

الموارد المائية السطحية في تونس

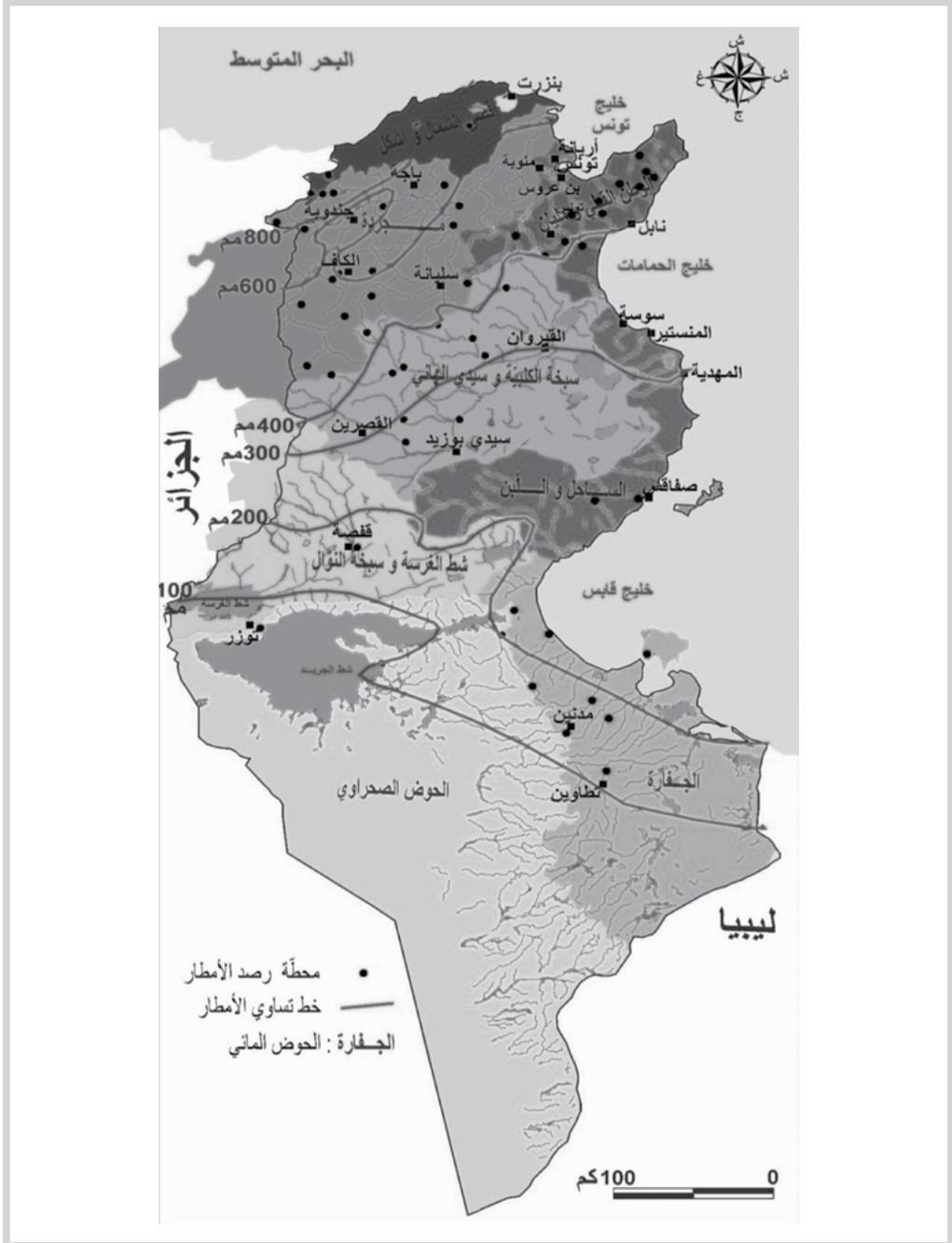
ملوحة المياه	النسبة المئوية	الموارد المائية السطحية (مليون متر مكعب/ سنة)	الإقليم	
				أقل من 1.5 غ/ل (في المئة)
18	82	85	2341	الشمال
52	48	11	287	الوسط
97	3	4	104	الجنوب
28	72	100	2731	مجموع البلاد

المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على:

République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, *Stratégie du secteur de l'eau en Tunisie à long terme 2030* (Tunis: 1998), p. 17; République Tunisienne, Ministère de l'agriculture, *Rapport National du secteur de l'eau* (Tunis: 2017), p. 2, accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/3xzudd2>

يحتوي شمال البلاد على أهم الأودية ذات الصرف الخارجي، وبصفة خاصة وادي مجردة وروافده. وتصله أعلى كمية تساقطات سنوياً (أكثر من 400 مليمتر في السنة)، كما يحتوي على أهم الأحواض المائية (أحواض الوطن القبلي، ومليان، وإشكل، ومجردة، وأحواض أقصى الشمال)؛ لأن الجزء الشمالي من البلاد التونسية يتأثر بالتقلبات الجوية المتوسطة ذات المسار الشمالي - الغربي، التي تأتي بالأمطار. ولهذا تقدر الموارد المائية السطحية في شمال البلاد بـ 2.341 مليون متر مكعب سنوياً. أما وسط البلاد (تصله كميات تساقطات تراوح بين 200 و400 مليمتر سنوياً) وجنوبها (تصله كميات دون 200 مليمتر سنوياً)، فميزتهما الجفاف والسيلان الداخلي. ويعود هذا الجفاف أساساً إلى دور الحاجز الذي تقوم به سلسلة الظهرية التونسية أمام توغل التقلبات الجوية المتوسطة نحو داخل البلاد. ولهذا، لا تبلغ موارد وسط البلاد سوى 287 مليون متر مكعب، والجنوب 104 ملايين متر مكعب من المياه السطحية في السنة (ينظر الخريطة 1).

الخريطة (1) الأحواض المائية في البلاد التونسية



المصدر: من إعداد الباحث استناداً إلى:

Latifa Hénia, *Atlas de l'eau en Tunisie* (Tunis: Université de Tunis, 2008), pp. 16, 48, 50.

للمقارنة، فإن جنوب البلاد (الذي يمثل ثلثي مساحتها) لا يحتوي إلا على 6 في المئة من الموارد المائية السطحية الجمالية، في حين يحتوي الشمال على 82 في المئة منها، آتية بصفة خاصة من وادي مجردة وروافده⁽³⁾. وتتقاسم البلاد التونسية بعض أجزاء أحواض مائية مع جارتها الجزائر. وهي أحواض أودية بربرة وملييلة في أقصى الشمال، وتسيل الأودية فيها من البلاد التونسية في اتجاه الجزائر وأحواض مجردة وملاق في الشمال، وأحواض الصفصاف والكبير في الوسط الغربي، وتسيل الأودية فيها من الجزائر نحو البلاد التونسية.

أما فيما يتعلق بالموائد المائية الجوفية، فأهمها غير متجددة وتوجد في الجنوب الصحراوي. نعني بالموائد المائية السطحية تلك الموجودة في أعماق تراوح بين بضعة أمتار وخمسين متراً تقريباً. تأتيها مواردها السنوية من تسرب مياه الأمطار حتى أول طبقة غير نافذة، أما الموائد العميقة فتوجد تحت سطح الأرض في بضع مئات من الأمتار في الطبقات الجيولوجية. وتكون مياه بعضها متجددة، مثل موائد الشمال والوسط في تونس، أو غير متجددة (موروثة أو أحفورية)، مثل موائد الجنوب الغربي⁽⁴⁾. بدأت تقديرات الموائد المائية الجوفية في تونس منذ ستينيات القرن الماضي، وتطورت التقديرات بتطور معرفة خصائص الأحواض الجيولوجية التي توجد فيها تلك الموائد، كما يوضح الجدول (2).

الجدول (2)

تطور تقديرات موارد الموائد المائية الجوفية بتونس (مليون متر مكعب/ سنة)

السنة	موارد الموائد السطحية	موارد الموائد العميقة	الجملة
1968	160	600	760
1985	590	1100	1690
2005	746	1420	2166
2015	767	1430	2197

المصدر:

République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, Direction Générale des Ressources en Eaux, *Situation d'exploitation des nappes phréatiques* (Tunis: 2004-2015); République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, Direction Générale des Ressources en Eaux, *Annuaire d'exploitation des nappes profondes* (Tunis: 2004-2015), p. 1.

تجدد الملاحظة أن 69 في المئة من مجموع المياه الجوفية هي مياه متجددة، تتوزع على عديد الموائد في البلاد. أما أهم مائدة من حيث الموارد فتوجد في الجنوب الغربي (حوالي 650 مليون متر مكعب/ سنة)، وهي غير متجددة. ومن بين المؤشرات المعتمدة للتعبير عن الندرة نصيب الفرد من المياه داخل البلد الواحد. ففي البلاد التونسية، لا يفوق نصيب الفرد 366 متراً مكعباً/ سنة (في عام 2017)، وهي كمية دون مستوى الفقر المائي⁽⁵⁾، المحدد بـ 500 متر

3 Hénia, pp. 50-51.

4 Ibid., p. 61.

5 يجسد مفهوم "الفقر المائي" العلاقة بين ندرة المياه من ناحية، وآثارها في مستعملي المياه من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والصحية، من ناحية أخرى، ومن ثم، يطرح مسألة مكانة المياه في سياسات التنمية. فبالنسبة إلى صغار المزارعين مثلاً، يرتبط هذا المفهوم بصعوبة الحصول على الموارد المائية اللازمة لنشاطهم، وعدم المشاركة في إدارتها. يساعد هذا المؤشر في فهم جدية مشكلة ندرة المياه في تونس، وخصوصاً إذا اعتبرنا التراجع المستمر لنصيب الفرد من الموارد المائية في السنة والتأثيرات المرتقبة للتغيرات المناخية.

مكعب/ سنة، ودون مؤشر فلكنمارك Falkenmark الذي يعرّف ندرة المياه عندما لا تتوافر في بلد ما كمية 1700 متر مكعب/ سنة لكل ساكن⁽⁶⁾. ولئن كانت كميات المياه، على الرغم من ندرتها، تمثّل رهاناً تنموياً مهماً في المناطق التي يغلب عليها الجفاف، مثل البلاد التونسية، فإنّ خصائصها تمثّل رهاناً لا يقلّ أهمية، لأنّ حماية المياه ذات الخصائص الجيدة من عوامل التدهور الناجمة عن استغلال مختلف النشاطات البشرية لها تصبح ضرورة استراتيجية، وخصوصاً في ظلّ التغيرات المناخية الحالية أو المرتقبة. وعلى الرغم من أنّ 72 في المئة من المياه السطحية لا تتجاوز ملوحتها 1.5 غ/ ل، كما هو مبين في الجدول (1)، نشير في هذا الصدد إلى أنّ خصائص هذا الصنف من المياه معرّضة للتدهور الناجم عن مصادر متعددة، مثل التلوث بمياه الصرف الصحي غير المعالجة بمستوى كافٍ للوقاية، أو بمياه النشاطات الصناعية غير المراقبة، أو بالنفايات الصلبة التي تُلقَى في مجاري الأودية. أما فيما يتعلق بخصائص المياه الجوفية، فلا تتجاوز المياه الجوفية ذات ملوحة دون 1.5 غ/ ل 20 في المئة من المجموع، فترتفع نسبة ملوحة الموائد بصفة عامة بحسب موقعها من الشمال في اتجاه الجنوب، ومن الغرب في اتجاه السواحل. ويعود ارتفاع نسبة الملوحة في الموائد الساحلية إلى استغلالها المفرط وتسرب مياه البحر نحوها⁽⁷⁾. وقد تفاقمت ظاهرة الاستغلال المفرط للموائد خلال السنوات الأخيرة، كما يوضح الجدول (3).

الجدول (3)

تطور استغلال الموائد المائية في تونس في المدة 1980-2016 (مليون متر مكعب/ سنة)

الاستغلال الجملي ونسبته من الموارد										الموارد	الموائد
في المئة	2016	في المئة	2010	في المئة	2000	في المئة	1990	في المئة	1980		
118	903	111	855	101	780	91	700	51	395	767	الموائد السطحية
133	1895	92	1321	75	1080	59	850	37	535	1429	الموائد العميقة

المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على:

République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, *Rapport National du secteur de l'eau*, 2017, pp. 30, 31.

بما أنّ المجال لا يسمح هنا بعرض تفصيلات مفهوم الاستغلال المفرط للموائد المائية، كما عرّفه المتخصصون في الهيدرولوجيا، فإننا نقتصر على القول إنّه، على عكس "الاستغلال العادي"، يؤدي إلى فقد التوازن في الحصيد المائية للمائدة وتراجع مدّخراتها وتسرب المياه المالحة نحوها. وتتسم الوضعية في تونس اليوم بنسق تصاعدي لاستغلال مياه الموائد في الزراعة المرورية، وبصفة خاصة في الوسط الغربي للبلاد (حيث تفوق نسبة الاستغلال المفرط للموائد السطحية 150 في المئة) وفي جنوبها الصحراوي (حيث تفوق نسبة الاستغلال المفرط للموائد العميقة 176 في المئة). وتشترك تونس مع الجزائر في 14 مائدة سطحية و11 مائدة عميقة، أهمها سمّيت "المنظومة المائية لحوض الصحراء الشمالي"، ممتدة على مساحة تفوق مليون كلم²، بين الجزائر وتونس وليبيا. ويقدر مخزون مياهها (غير المتجددة)

6 Jemaïel Hassainya, *Irrigation et développement agricole: L'expérience tunisienne*, Options Méditerranéennes 3 (Paris: Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes, 1991), accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/3f1cu7W>

7 هذا إضافة إلى عديد المخاطر الأخرى، مثل التلوث الناجم عن استعمال النترات في النشاطات الزراعية.

بحوالى 60000 مليار متر مكعب. وهي بذلك من أهم المنظومات المائية الجوفية العابرة للحدود في العالم⁽⁸⁾. يوجد القسم الأكبر منها في الجزائر (700000 كلم²) والأصغر في تونس (80000 كلم²)⁽⁹⁾.

أخيراً، وفيما يتعلق بتوزيع الموارد المائية الجمالية، بحسب أصناف استغلالها، نشير إلى هيمنة الاستعمال الزراعي الذي يستهلك 2150 مليون متر مكعب/ سنة، أي 80 في المئة من جملة الموارد، في حين يستهلك التزود بالمياه الصالحة للشرب 420 مليون متر مكعب/ سنة، أي 15 في المئة من جملة الموارد، بينما تستهلك الصناعة 145 مليون متر مكعب/ سنة (3 في المئة)، والسياحة 35 مليون متر مكعب/ سنة (1 في المئة)⁽¹⁰⁾.

2. مراحل سياسة إدارة العرض للموارد المائية

تبنّت الدولة في تونس، بصفة مبكرة، سياسة تهدف إلى تعبئة قصوى للموارد المائية المتاحة لتلبية حاجات مختلف القطاعات الاقتصادية وتزويد المدن والقرى والأرياف بالمياه الصالحة للشرب. ومرت سياسة إدارة العرض بثلاث مراحل. تميزت المرحلة الأولى (حتى بداية سبعينيات القرن الماضي) بتعبئة محدودة للموارد المائية. لقد بدأ الاهتمام بإنشاء السدود الكبرى وتحويل المياه للاستجابة لحاجات المدن من الماء الصالح للشرب في البلاد التونسية منذ الفترة الاستعمارية، وبصفة خاصة في تونس العاصمة، حيث توجد جالية أوروبية مهمة، وكذلك في صفاقس. من أهم الإنجازات في هذه الفترة نذكر سدّي ملاق (267 مليون متر مكعب) وبنني مطير (60 مليون متر مكعب) اللذين أنشئا في عام 1954، وأنبوب جلب مياه من سببلة في الوسط الغربي نحو صفاقس على طول 165 كلم (300 ل/ ثانية). لكن لا بد من الإشارة إلى أن إنشاء هذه السدود خلال الفترة الاستعمارية لم يكن يُدرج ضمن سياسة متكاملة تهدف إلى تعبئة الموارد المائية السطحية لإقليم الشمال الذي يمثل خزّان البلاد، لتحويلها إلى المناطق الساحلية. كما لم يُدرج توسيع المساحات المرورية (خارج مناطقها التقليدية في الوطن القبلي ومجردة السفلى والوحدات) ضمن أولويات الاستعمار الزراعي. لكن، في المقابل، نستطيع القول إنّ بناء السدود الكبرى خلال الحقبة الاستعمارية في البلاد التونسية أرسى قواعد سياسة ترمي إلى تحكم الدولة (عبر هيكلها الفنية والإدارية المركزية والإقليمية) في إدارة الموارد المائية على حساب الفاعلين المحليين. وقد سُمّي هذا التوجّه "سياسة السدود"⁽¹¹⁾، نجده أيضاً في المغرب الأقصى. ثمّ سيتواصل إنشاء السدود بعد الاستقلال (1956). وحتى بداية سبعينيات القرن الماضي⁽¹²⁾، أنجزت كلّها في إقليم

8 Observatoire Sahara Sahel (OSS), *Système aquifère du Sahara septentrional: Gestion concertée d'un bassin transfrontalier*, Collection Synthèse 1 (Tunis: 2008), p. 9, accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/3x7sCLl>

9 Ibid.

10 إحصاءات من تجميع الباحث من تقارير رسمية مختلفة، ينظر:

République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, *Orientations stratégiques du secteur de l'eau en Tunisie* (Tunis: 1999); République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, *Rapport National du Secteur de L'eau* (Tunis: 2017), accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/3BOWXBI>

11 ينظر:

Jean-Jacques Perennès, *L'eau et les hommes au Maghreb: Contribution à une politique de l'eau en méditerranée* (Paris: CNRS/ Karthala, 1995).

12 هي سدود بيزيرك (1959- 6.5 ملايين متر مكعب)، شيبّة (1963- 7.8 ملايين متر مكعب)، نيهانة (1965- 86.5 مليون متر مكعب)، لخماس (1966- 8.2 ملايين متر مكعب)، المصري (1968- 6.9 ملايين متر مكعب)، كساب (1968- 81.8 مليون متر مكعب)، بير مشاركة (1971- 52.9 مليون متر مكعب)، وبوهرمة (1976- 117.5 مليون متر مكعب)، ينظر: عبد الكريم داود، "حصيلة تعبئة الموارد المائية وآفاقها في تونس"، *المجلة التونسية للجغرافيا*، العدد 32 (2001)، ص 7.

الشمال، باستثناء سدّ نهانة الموجود في إقليم الوسط في جهة القيروان الذي يقع تحويل جزء من مياهه نحو ساحل سوسة والمنستير لسدّ الحاجات الحضرية وبغرض الري أيضاً. وحُصصت أغلبية السدود بغرض الري محلياً (باستثناء سدّي بوهرمة وكساب اللذين أنجزا لتأمين تزويد تونس العاصمة بالماء الصالح للشرب). إنّ أغلبية السدود المنجزة محدودة الحجم، وذلك، لتواضع الأحواض المائية للأودية التي أقيمت عليها⁽¹³⁾.

لئن شهدت سبعينيات القرن الماضي انطلاقة سياسة إرادية لتعبئة الموارد المائية في تونس، فإنّ الحصيلة بقيت هزيلة. ف فيما يتعلّق بالمياه السطحية، ارتفع حجم المياه المعبّأة من 240 مليون متر مكعب في عام 1972 إلى 370 مليون متر مكعب في عام 1980. أمّا بالنسبة إلى المياه الجوفية، فانتقل حجم المياه المعبّأة من 284 إلى 700 مليون متر مكعب في الفترة نفسها⁽¹⁴⁾. وتُعتبر هذه الكميات ضعيفة، نظراً إلى الموارد المائية المعروفة آنذاك في تونس، حيث لم تمثل الكميات المذكورة في عام 1980 إلا 34 في المئة من المياه السطحية، و65 في المئة من المياه الجوفية.

في هذه الظروف، مثلت عشرية الثمانينيات من القرن الماضي المرحلة الثانية في سياسة التحكم في العرض، ومنعرجاً حاسماً، لأنّ سياسة إدارة الموارد المائية في تونس أصبحت أشدّ وضوحاً مع "المخطط الخامس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (1977-1981)"⁽¹⁵⁾، الذي حدّد من بين توجهاته دراسة أربعة سدود كبرى (هي سدود سيدي سالم، وسيدي سعد، وجومين، وغزالة)، وتمويلها وإنجازها. وفي هذا المخطط، أخذت الدولة على عاتقها تطبيق ما ورد في "الأمثلة المديرية للمياه"⁽¹⁶⁾.

من المفيد الوقوف قليلاً في هذا الصدد عند ما ورد في المثال المديرية لمياه الشمال وأقصى الشمال؛ لأنّ تطبيقهما يمثل في تقديرنا منعرجاً مهماً في سياسة إدارة الموارد المائية في تونس. فلقد حدّدت هذه الوثائق هدف التعبئة القصوى للمياه السطحية الوافرة نسبياً في هذا الإقليم، وتحويل أكبر جزء منها نحو الأقاليم الساحلية، وبصفة خاصة نحو تونس العاصمة وساحل بنزرت والوطن القبلي وساحل سوسة وجهة صفاقس. وهي الأقاليم التي توجد فيها أكبر المدن التونسية، وتحتوي على أهم الكثافات السكانية وأهم النشاطات الاقتصادية⁽¹⁷⁾. أمّا المثال المديرية لمياه الوسط، فبدأ إعدادها منذ عام 1977، وتضمّن خطة متكاملة للتحكم في فيضانات أهم الأودية بالإقليم وهما واديا زروود ومرق

13 المرجع نفسه.

14 Hassaïnya, p. 70.

15 جرى البدء في رسم ملامح استراتيجية المياه في تونس مع وثيقة "المدن والتنمية" التي أنجزها في عام 1973 مجموعة باحثين (مجموعة الثمانية) ومكتب دراسات، لفائدة وزارة التجهيز والإسكان آنذاك، والتي يمكن اعتبارها أول وثيقة للتخطيط الترابي والإقليمي في تونس، خلّصت الدراسة إلى بيان أهمية إقليم الشمال بوصفه خزّاناً مائياً، ومحدودية الموارد المائية في المناطق الساحلية بوصفها عائقاً للتنمية وضرورة تحويل المياه نحوها، وضرورة استغلال مياه موائد الجنوب. وأوصت الدولة بتطبيق سياسة هادفة إلى تعبئة المياه وتنظيم استعمالاتها. ينظر:

Villes et développement: Armature urbaine tunisienne (Tunis: République Tunisienne, Ministère de l'Economie Nationale, Direction de l'Aménagement du Territoire, Groupe Huit et CERES, 1973).

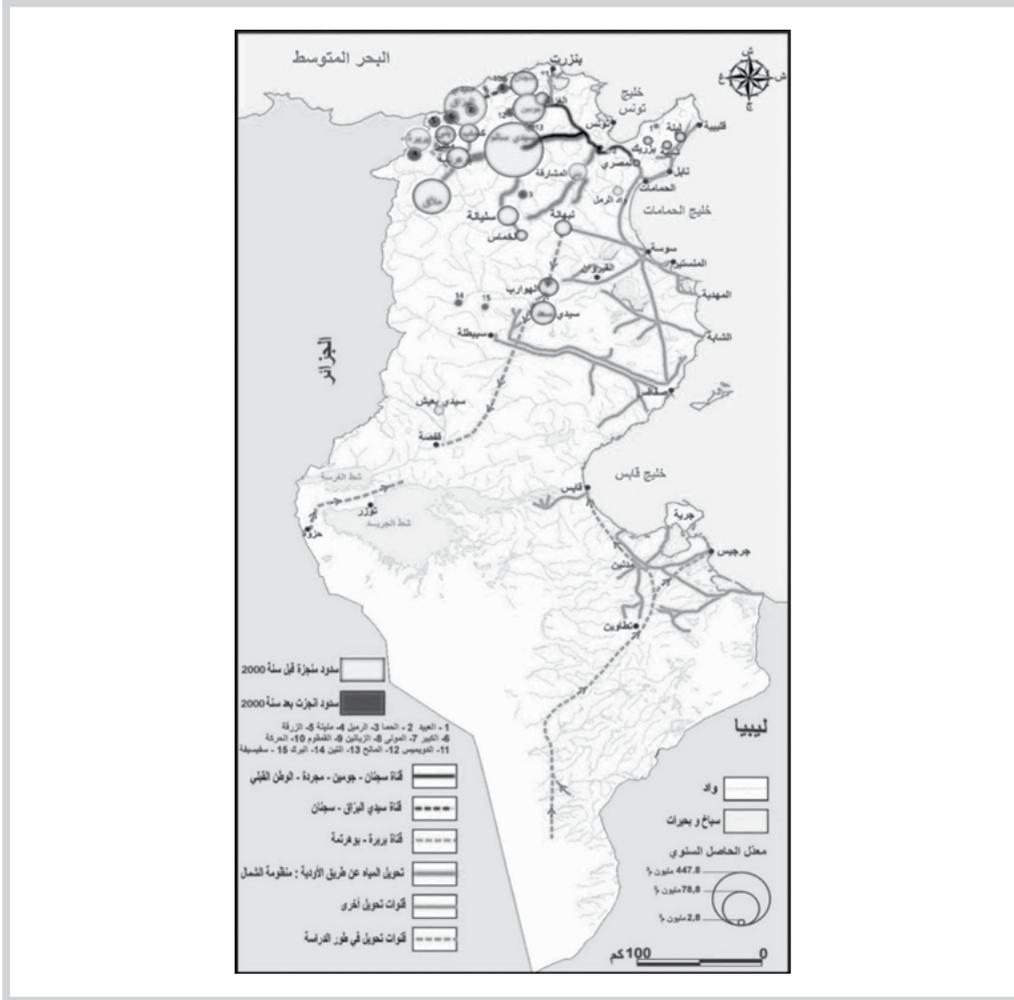
16 هي أربعة أمثلة: المثال المديرية لمياه الشمال - أقصى الشمال - الوسط والجنوب. وردت في شكل دراسات عميقة ومتكاملة احتوت على التشخيص والحلول التقنية لسياسات إدارة الموارد المائية بحسب الأقاليم. أنجزت بالفرنسية تحت عنوان *Plans Directeurs des Eaux*، ينظر: داود، ص 17.

17 تضمّن هذا المثال إنجاز أربعة سدود وأربع قنوات تحويل كبرى، وذلك على مرحلتين: تمثّلت الأولى (انتهت في عام 1985) ببناء سدّين (سيدي سالم أكبر السدود التونسية، 580 مليون متر مكعب، وسدّ جومين 118 مليون متر مكعب)، وقناتيّ تحويل (قناة مجردة - الوطن القبلي وقناة جومين - مجردة). انطلق الإنجاز خلال المخطط الخامس للتنمية (1977-1981). وتواصل خلال المخطط السادس (1982-1986). أمّا الثانية، فتمثّلت أيضاً ببناء سدّين: سدّ سجنان (134 مليون متر مكعب، وسدّ سيدي البرّاق 286 مليون متر مكعب)، وقناتين للتحويل (قناة سجنان - جومين وقناة سيدي البرّاق - سجنان). تواصلت الأشغال مع المخطط السابع للتنمية (1987-1991). وانتهت أشغال سدّ سيدي البرّاق في عام 1999. المرجع نفسه، ص 19.

للليل؛ لحماية مدينة القيروان وسهلها، وذلك بإنجاز سدّ سيدي سعد على وادي زروود في عام 1981 (133 مليون متر مكعب) وسدّ الهوارب على وادي مرق الليل في عام 1989 (77 مليون متر مكعب)، إضافة إلى استراتيجية متكاملة لإدارة الموائد السطحية والعميقة، تتضمن تغذية الموائد السطحية بتقنية الفيضان المنظم، باستعمال مياه السدّين، وتحويل جزء من مياه الموائد العميقة نحو ساحل سوسة (موائد سيّيب - العّلم) و صفاقس (موائد جِلْمة - أولاد عسكر). أخيراً، يهّم المثال المديرى لمياه الجنوب إقليمياً صحراويّاً في جزئه الغربي، وجافاً في جزئه الشرقي الساحلي. وتضمّن استراتيجية لاستغلال المائدة الساحلية لسهل جفارة وتحويل جزء من مياهها نحو المدن الساحلية في الإقليم وكذلك جزيرة جربة، واستغلال مائدتي الجنوب الغربي لإحياء الواحات القديمة في الجريد ونفزاوة، وإحداث واحات جديدة، بعضها متاخم للحدود الجزائرية - التونسية (الخريطة 2).

الخريطة (2)

السدود ومنظومة تحويل المياه في البلاد التونسية



المصدر: من إعداد الباحث استناداً إلى: Hénia, pp. 92, 98.

يَتَّضِحُ إِذَا ما لهذه العشرية من أهمية في رسم سياسة إدارة الموارد المائية في تونس؛ حيث أصبحت مياه الشمال تُدار بصفة مُركزة، في شكل منظومة مترابطة من السدود والقنوات (بعد أن كانت السدود الأولى إنجازات نقطية ومنعزلاً بعضُها عن بعض)، تهدف إلى تعبئة قصوى للعرض وتحويل المياه من مناطق إنتاجها إلى مناطق استهلاكها، وأصبح هذا التحويل عنصراً أساسياً في سياسة الدولة التونسية، للاستجابة للحاجات المتزايدة من الماء الصالح للشرب ومياه الري. فمنذ نهاية ثمانينيات القرن العشرين، حققت تونس تعبئة نسبة 80 في المئة من مواردها المائية، ويُحسب ذلك في المطلق نجاحاً لاستراتيجية التحكم في العرض. لم تتوقف هذه الاستراتيجية بعد هذا التاريخ. وبما أن "سياسة السدود" مكّنت من إنشاء سدود كبرى في كلّ المواقع الملائمة لذلك تقريباً (من الناحية الطبوغرافية)، ستواصل بعد عام 1990 سياسة التحكم في العرض لتعبئة الكميات القليلة الباقية، باستعمال ما سُمي "التقنيات المائية الصغرى" في إطار "الخطة العشرية لتعبئة الموارد المائية 1990-2000"، وهي المرحلة الثالثة التي امتدت حتى نهاية القرن العشرين.

لئن كان لـ "سياسة السدود" والأشغال المائية الكبرى (مع ما تتطلبه من تقنيات وتمويلات وتدخّل المقاولات الكبرى) نتائج إيجابية على مستوى التحكم في الموارد المائية، فإنها أدّت مؤقّتاً إلى حجب دور المجتمعات الريفية وما تمتلكه من تقنيات مائية تقليدية، هي عبارة عن عصارة مجهود الحضارات المتعاقبة في البلاد التونسية، أثّرت بصفة مستمرة⁽¹⁸⁾. لذلك، هدفت هذه الخطة، إضافة إلى إنشاء بعض السدود الكبرى، إلى إعادة الاعتبار إلى المنشآت المائية الصغرى والتقنيات التقليدية لتعبئة المياه والمحافظة على التربة في الوقت نفسه. كانت هذه الاستراتيجية ترمي إلى تعبئة كمية 1.4 مليار متر مكعب إضافية، بتكلفة 2000 مليون دينار تونسي⁽¹⁹⁾. وتعتبر "البحيرات الجبلية" و"السدود الجبلية" أهم عناصر هذه الاستراتيجية⁽²⁰⁾، وهي سدود صغيرة الحجم (احتوت تونس على حوالي 100 منها قبل انطلاق الخطة العشرية المذكورة). تُنجز في المناطق الجبلية المنحدرة للتحكم في مياه السيول المنحدرة من السفوح في أثر نزول الأمطار. وإضافة إلى ما تجمع من مياه، تُستعمل في أغلبية الأحيان لريّ مساحات صغيرة حولها، أو لشرب الماشية، ما ينعكس مباشرة على مستوى عيش صغار المزارعين، تساهم هذه المنشآت في حماية السفوح والتربة من الانجراف، ومن ثم، حماية بحيرات السدود الكبرى من تراكم الأوحال⁽²¹⁾.

على هذا الأساس، لا تقاس نجاعة هذه السدود الصغرى بحجم المياه المجمّعة (وهي قليلة)، لكن من خلال انعكاساتها الإيجابية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية على السكان الريفيين المجاورين لها، وخصوصاً في المناطق الجبلية النائية في إقليم الوسط التونسي شبه الجاف. فإضافة إلى برمجة إنجاز 21 سدّاً كبيراً، رسمت الخطة إنجاز 1000 بحيرة

18 هناك في تونس شواهد تاريخية عدة لمنشآت مائية، ففي الفترة الرومانية (القرن الثالث والرابع بصفة خاصة)، تعدّدت منشآت تزويد المدن (قنوات) ومنشآت تخزين المياه، كما أحكم الأغالبية (القرن التاسع) بناء الفسقيات لتجميع المياه وتزويد المدن.

19 قد تبدو هذه التكلفة مرتفعة مقارنة بحجم المياه المعبأة، ويعود ذلك إلى تعدد المنشآت المائية لتعبئة وصغر حجمها وانتشارها في مواقع عدة (راوح سعر الدينار التونسي في عام 1990 بين 1.098 دولار و1.211 دولار).

20 يكمن الفارق بينهما في حجم المياه المعبأة: حتى 100000 متر مكعب تسمّى بحيرة جبلية، وبين 100000 ومليون متر مكعب، يسمّى "سدّاً جبلياً".

21 يتعرض العديد من السدود التونسية لمخاطر تراكم الأوحال في بحيراتها؛ ما يقلص طاقتها على تخزين المياه. فعلى سبيل المثال، تقلّصت طاقة تخزين سدّ ملاق من 267 مليون متر مكعب عند إنشائه في عام 1954 إلى 51 مليون متر مكعب فقط اليوم، وسدّ سيدي سعد من 209 ملايين متر مكعب (1981) إلى 133 مليون متر مكعب اليوم. ينظر:

Observatoire National de l'Agriculture, *Onagri-vigilance*, no. 48 (Tunis: Mars-Avril 2018), pp. 5-6, accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/3eZAvMy>

جبلية و203 سدود جبلية، وعدد مهم من المنشآت الأخرى⁽²²⁾. أما حصيلة الإنجاز في عام 1999، فقدت بـ 70 في المئة، أي تعبئة 973 مليون متر مكعب إضافية⁽²³⁾، وهي في تقديرنا إيجابية. وجاء في تقييم وزارة الفلاحة والموارد المائية ما يلي: "في نهاية هذه الخطة، ستكون تونس قد توصلت إلى تعبئة شبه كلية لمواردها المائية التقليدية، وستلجأ إلى تعبئة موارد غير تقليدية، كتحلية المياه أو إعادة استعمال المياه المعالجة، واعتبار الماء مادة حيوية وفي الوقت نفسه قيمة اقتصادية تخضع لقاعدة المردودية"⁽²⁴⁾.

مهما يكن من أمر، ستتواصل سياسة تعبئة الموارد المائية والتحكم في العرض بعد ذلك، من خلال "الخطة العشرية الثانية لتعبئة الموارد المائية 2002-2011"، التي أطلقتها وزارة الفلاحة والموارد المائية في مطلع هذا القرن، والتي أكملت إنجاز 195 بحيرة أو سداً جبلياً، وبذلك ارتفعت كمية المياه المعبأة بهذا الصنف من المنشآت من 60 مليون متر مكعب في عام 2001، إلى 110 ملايين متر مكعب في عام 2011⁽²⁵⁾. برمجت الخطة الثانية إنجاز 11 سداً كبيراً⁽²⁶⁾، كي تصل نسبة تعبئة الموارد المائية إلى 90 في المئة. شملت الخطتان الأولى والثانية إقامة منشآت لحماية مصبات الأودية من الانجراف، وهي متنوعة بحسب خصائص الأقاليم (المناخ، التربة، الانحدار ... إلخ)، لا يسمح المجال هنا للدخول في تفصيلاتها، لكن نشير، فحسب، إلى قدرتها على تحسين مردود الفلاحة المطرية وتخفيف الضغط على مصادر المياه المخصصة للري، في ظلّ التغيرات المناخية. نشير أخيراً إلى أنّ وزارة الفلاحة التونسية أعدت منذ عام 2017 استراتيجية "حماية المياه والتربة" إلى أفق عام 2050، اعتمدت مبدأ "الحماية المنتجة"، أي إدماج أشغال حماية المياه والتربة ضمن مشاريع تنمية ريفية مستدامة يكون السكان المحليون فاعلين أساسيين فيها⁽²⁷⁾.

3. مكانة التمويل العمومي في تطبيق سياسة إدارة الموارد المائية

تطلب خيار "سياسة السدود" تعهد الدولة التونسية، من خلال المالية العمومية أو القروض المحلية والأجنبية، بتوفير الموارد المالية اللازمة لإنجاز مختلف مشاريع تعبئة الموارد المائية وتحويلها. يتضح ذلك مثلاً من خلال ما ترصده المخططات التنموية التونسية من اعتمادات مالية لفائدة القطاع الزراعي. فلو نظرنا إلى العقود الأربعة الأخيرة من

22 منها مثلاً 4290 منشأة صغيرة للتحكم في فيضان الأودية والمساعدة على تغذية الموائد الجوفية، 610 آبار عميقة جديدة، 1300 بئر لمراقبة مستوى الموائد، 98 محطة معالجة مياه مستعملة، ينظر: داود، ص 20.

23 بواسطة سدود سجنان (1994-134 مليون متر مكعب)، سيدي يعيش (1997-88 مليون متر مكعب)، الرمل، (1998-23 مليون متر مكعب)، بربرة (1998-64 مليون متر مكعب)، وسيدي البراق (1999-286 مليون متر مكعب)، و580 بحيرة أو سداً جبلياً وأكثر من 1000 منشأة لنشر مياه الفيضان وتغذية المائدة. اهتمت الاستراتيجية أيضاً بجانب حماية التربة من الانجراف، وذلك بتهيئة مصبات الأودية بالمصاطب على مساحة تقارب 890000 هكتار، ينظر:

Republique Tunisienne, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques, *Elaboration de la stratégie de conservation des eaux et des sols de la Tunisie* (Tunis: 2017), accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/3A1DwUX>

24 ترجمة الباحث، ينظر:

Republique Tunisienne, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques, *Stratégie du secteur de l'eau en Tunisie à long terme 2030* (Tunis: 1998), p. 3.

25 Republique Tunisienne, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques, *Elaboration de la stratégie de conservation des ressources des eaux et des sols de la Tunisie*, p. 5.

26 منها ما أنجز قبل نهاية الخطة: وهي سدود الحمى (2002-12 مليون متر مكعب)، العبيد (2002-9 ملايين متر مكعب)، البرك (2002-16 مليون متر مكعب)، الرميل (2002-2 مليون متر مكعب)، سفيشيفة (2005-7 ملايين متر مكعب). ثم في عام 2012 سدود: الزرقة (24 مليون متر مكعب)، الزياتين (33 مليون متر مكعب)، قفقوم (18 مليون متر مكعب). وفي عام 2013: المولى (26 مليون متر مكعب)، وسرات (21 مليون متر مكعب)، والحركة (30 مليون متر مكعب)، ثم الكبير (2014-64 مليون متر مكعب)، والمالح (2015-41 مليون متر مكعب)، لتقترب تعبئة الموارد المائية من نسبة 95 في المئة؛ Ibid., p. 6.

27 Ibid., p. 60.

القرن الماضي، وهي الفترة التي شهدت تطبيق سياسة السدود وامتدت حتى نهاية الخطة العشرية الأولى المشار إليها سابقاً، لتبين لنا القسط المهم الذي انفردت به المياه، من جملة التمويلات العمومية.

الجدول (4)

مكانة المياه في التمويلات العمومية بحساب مليون دينار في تونس (1962-2001)

المخططات	التمويلات في القطاع الزراعي	التمويلات في المياه	في المئة	التمويلات في الأشغال الكبرى من جملة التموليات في المياه (سدود كبرى، قنوات تحويل، تجهيز مساحات مروية عمومية، إنشاء، تجهيز وصيانة)	في المئة
العشرية الأولى (1971-1962)	277	80	29	غ-م	
المخطط الرابع (1976-1973)	204.7	48.4	23.6	34.9	72.1
المخطط الخامس (1981-1977)	584	253.8	43.4	219.4	86.4
المخطط السادس (1986-1982)	1380.1	594.6	43.1	540.6	91
المخطط السابع (1991-1987)	2000	720	36	487	67
المخطط الثامن (1996-1992)	2976	981.4	33	812	82
المخطط التاسع (2001-1997)	4730	1771	37.4	1567	88

ملاحظة: غ-م: معلومات غير متوافرة.

المصدر: من إعداد الباحث استناداً إلى وثائق مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التونسية
وثيقة "الأفاق العشرية" والمخططات من الرابع إلى التاسع).

يبرز الجدول (4) أولاً الارتفاع المتواصل للتمويلات العمومية المرصودة للقطاع الزراعي بصفة عامة، وللمياه بصفة خاصة. فعلى سبيل المثال، رصدت الدولة في المخطط الرابع (1976-1973) تمويلاً بـ 204.7 ملايين دينار، 48.4 منها مخصصة للمياه، و72.1 في المئة من هذه الأخيرة مخصصة للأشغال المائية الكبرى، مثل السدود الكبرى وقنوات التحويل بين الأقاليم. مقارنة بما سبق، تضاعفت التمويلات المخصصة للقطاع الزراعي حوالي 20 مرة مع المخطط التاسع (2001-1997)، والمخصصة للأشغال المائية الكبرى بحوالي 46 مرة. نلاحظ ثانياً أن نسبة التمويلات المخصصة للأشغال المائية الكبرى من جملة التمويلات المرصودة للمياه فاقت 90 في المئة، خلال المخطط السادس (1986-1982)، وهي فترة انطلاق تطبيق الأمثلة المديرية للمياه المشار إليها سابقاً. ستتواصل أهمية الاستثمارات المرصودة للمياه

بعد الفترة المشار إليها في الجدول (4)؛ إذ بلغت 41 في المئة خلال المخطط العاشر للتنمية (2002-2006) و34 في المئة خلال المخطط الحادي عشر (2007-2011).

ثانياً: التحديات الحالية والمرتبقة وسياسة إدارة الطلب على الموارد المائية بتونس

1. ارتباط الفلاحة المروية بالمياه الجوفية وتوسّع مساحاتها في الأقاليم الجافة أو شبه الجافة

إنّ من أهم انعكاسات سياسات تعبئة الموارد المائية توسع المساحات الزراعية المروية خلال العقود الخمسة الأخيرة. فبُعيد الاستقلال (1956)، لم تكن البلاد التونسية تُعدّ سوى 65000 هكتار مجهّز وقابل للري، منها تابعة للقطاع الخاص. لكن، وفي إطار استراتيجية الأمن الغذائي، ستسلك الدولة التونسية سياسة تكثيف الفلاحة بوساطة الري، كما ستشجّع الاستثمار الخاص للتوجّه نحو الفلاحة المروية بتسهيلات في نظام القروض ودعم المدخلات، وبصفة خاصة سعر بيع الماء. وإضافة إلى اندماج الفلاحة المروية بصفة تدريجية في اقتصاد السوق، توسّعت المساحات المروية من 156000 هكتار في عام 1980، إلى 232000 هكتار في عام 1990، ثم إلى 402000 هكتار في عام 2010، وتقدر بـ 456000 هكتار في عام 2017/2018⁽²⁸⁾. ولو نظرنا في توزيع المساحات، بحسب مصادر المياه والأقاليم اليوم، لتبيّن لنا الضغط الكبير على الموارد المائية الجوفية (وأهمها غير متجددة كما أشرنا سابقاً)، في أقاليم جافة أو صحراوية، مثل الجنوب التونسي، أو شبه جافة مثل الوسط، كما يبرزه الجدول (5).

الجدول (5)

توزيع المساحات القابلة للري بحسب مصادر المياه والأقاليم (بحساب الهكتار) في عام 2018

الإقليم	سدود كبرى	سدود جبلية	ضخ من الأودية	آبار عميقة	آبار سطحية	مصادر أخرى تقليدية	مياه معالجة	المجموع
الشمال	132970	6850	11620	36650	36340	1010	5620	231060
الوسط	17800	910	290	68780	107440	590	1470	197230
الجنوب	-	-	-	69390	26420	180	100	96090
المجموع	150770	7760	11910	174770	170200	1780	7190	524380

المصدر: من إعداد الباحث استناداً إلى وثائق مختلفة من وزارة الفلاحة والموارد المائية، ينظر: الجمهورية التونسية، وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري، "المساحات القابلة للري بالمناطق السقوية العمومية حسب مصدر المياه بالهكتار 2017-2018"، 2019/9/24، شوهد في 2021/8/21، في: <https://bit.ly/3fWct5y>

28 يقع التمييز في تونس بين "المساحة المجهّزة للري"، أي المحتوية على التجهيزات المعدة للغرض، و"المساحة المروية"، أي المروية فعلاً في تلك السنة، التي تكون غالباً دون المساحة المجهّزة للري، يقليل، ينظر: الجمهورية التونسية، وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري، "توزيع المساحات المروية خلال موسم 2017-2018، حسب مصدر الري بالهكتار"، 2019/9/24، شوهد في 2021/8/12، في: <https://bit.ly/3x1DYAw>

يَتَّضِح من الجدول (5) أَنَّ المساحة المجهَّزة والقابلة للري في تونس فاقت نصف مليون هكتار (524380 هكتارًا)، تتوزَّع بين مساحات مروية عمومية (254000) ومساحات مروية خاصة (270000)، وفاقت المساحة المروية فعلاً 456000 ألف هكتار، كما ذكرنا آنفاً. كما يَتَّضِح أَنَّ المساحة القابلة للري بوساطة الموائد الجوفية (آبار سطحية وعميقة) تمثِّل 65 في المئة من المساحة الجمالية. وإذا أضفنا إلى هذه الأرقام أَنَّ الفلاحة المروية توفَّر 37 في المئة من الإنتاج الزراعي، وتستغلُّ 8 في المئة فقط من المساحة الصالحة للزراعة، وتوفَّر 27 في المئة من مواطن الشغل في القطاع الزراعي، وتمثِّل 20 في المئة من قيمة الصادرات التونسية، فإنَّه يَتَّضِح لنا نجاح الفلاحة المروية في المساهمة في تحقيق الأمن الغذائي والتشغيل والتقليص من عجز الميزان التجاري الخارجي، لكن الوجه الآخر للعملة هو الاستنزاف المتواصل للموارد المائية الجوفية وتدهور خصائصها. لهذه الظاهرة أسباب عدة، منها التجاء صغار المزارعين إلى استغلال متزايد من المياه للزيادة في الإنتاج، لتغطية نفقاتهم المتزايدة في المدخلات (وخصوصاً بعد الإصلاح الهيكلي الزراعي في عام 1986 وتراجع دور الدولة في هذا المجال)، أو لتسديد قروضهم البنكية، ومنها أيضاً الاستغلال المنجمي للموارد من كبار المستثمرين أصحاب الأصول الحضرية، أصحاب المستغلات الرأسمالية والإنتاجية⁽²⁹⁾. ويزداد الضغط على الموارد المائية الجوفية كلما تتالت سنوات الجفاف وتراجع مخزون السدود، كما حدث في ثلاث سنوات متتالية (2016-2017-2018)، شمل الجفاف في الدرجة الأولى إقليم الشمال الذي لم تصله إلا 35 في المئة من الإمدادات العادية في عام 2015، و42 في المئة في عام 2016 و54 في المئة في عام 2017، ونزلت نسبة تعبئة سد سيدي سالم (أكبر السدود التونسية) إلى 37 في المئة في عام 2015-2016 من طاقته السنوية، ثم 21 في المئة في عام 2016-2017، ثم 20 في المئة في عام 2017-2018⁽³⁰⁾. ومن المنتظر أن تتفاقم هذه الظاهرة مع التغيّرات المناخية المرتقبة.

تحيلنا وضعية الموائد المائية الجوفية في تونس اليوم (كما في جل البلدان الموجودة في النطاق المناخي الجاف) إلى ظاهرة "تراجيديا الملك المشترك"⁽³¹⁾ التي أثارها قارت هاردين، والمتمثلة في نظره بالتدهور الذي تشهده موارد محدودة عندما تستغلها مجموعة بشرية من دون قيود، وتحدث التراجيديا عندما يلهث كل فرد نحو مصلحته الخاصة. إنَّ تراجع دور الدولة بعد الإصلاح الهيكلي الزراعي لم يتبعه تدعيم كافٍ لصلاحيات "الجمعيات المائية" التي بقيت رهينة الإدارة في التسيير والتدخل التقني لصيانة الشبكات، كما أن ضُغف الإدارة بعد ثورة عام 2011 فسح المجال لصراع غير متكافئ بين الفاعلين الكبار والصغار؛ ما فتح الباب أمام الاستراتيجيات الفردانية. في هذه الظروف، تبقى محاولات التحكم في الطلب، عبر منع حفر آبار جديدة، محدودة الفاعلية أمام الضغط الاجتماعي، كذلك الأمر بالنسبة إلى الضغط على الطلب من خلال الزيادة في تسعيرة المياه؛ لأنَّ كبار المستهلكين سيواصلون استنزاف الموارد، ما دام الإنتاج الزراعي قد وفَّر أرباحاً.

2. الاقتصاد في مياه الري ومردودية المياه والتحكم في الطلب

وضعت الدولة منذ عام 1995 "البرنامج الوطني للاقتصاد في مياه الري"، بوصفه عنصراً من عناصر سياسة التحكم في الطلب. جاء هذا البرنامج في ظروف تعاني تقادم شبكات الري في العديد من المناطق السقوية العمومية وتدني

29 ترجمنا مصطلح capitalistic و productiviste بالفرنسية، و Capitalistic و Productivistic بالإنكليزية.

30 Hamadi Habaieb, *Gestion pluriannuelle des épisodes de crue et de sécheresse dans le nord de la Tunisie par référence aux années 2016-17-18* (Tunis: République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, Bureau de Planification et des Equilibres Hydrauliques, 2016), pp. 17-18.

31 Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons," *Science*, vol. 162, no. 3859 (December 1968), pp. 1243-1248.

مردوديتها أحياناً إلى دون 40 في المئة، وتزايد الطلب على الموارد، كما أشرنا سابقاً، وخصوصاً الطلب الزراعي. وفي تقييم لهذا البرنامج في عام 2016⁽³²⁾، نلاحظ النتائج الإيجابية المسجلة في الاقتصاد في مياه الري على مستوى المستغلة، ويرجع ذلك إلى الحوافز المالية المهمة التي خصّتها الدولة، بأخذها على عاتقها ما بين 40 و60 في المئة من تكلفة تجهيز المستغلة بمعدّات الاقتصاد في مياه الري، حيث وصلت نسبة المساحات المجهّزة 89 في المئة من المساحات القابلة للري، وانتقلت المساحات المجهّزة بمعدّات الاقتصاد في مياه الري من 127000 هكتار في عام 1995 إلى 405000 هكتار في عام 2016. وفي إطار تحسين مردود الشبكات، صدرت قوانين تفرض معاينة حالة الشبكات بصفة دورية من متخصصين وقع تكوينهم للغرض، بالنسبة إلى المساحات المرورية التي يتجاوز استهلاك المياه فيها 5 ملايين متر مكعب/ سنة، والمؤسسات الصحية التي تتجاوز 2000 متر مكعب/ سنة، والصناعية التي يتجاوز استهلاكها 5000 متر مكعب/ سنة.

بيّنت دراسة أنجزتها وزارة الفلاحة أنّ هذا البرنامج مكّن من مضاعفة مردودية الري مرتين بالنسبة إلى الأعلاف والخضروات والأشجار المثمرة المرورية⁽³³⁾. وبالتوازي مع ذلك، شهدت الفلاحة المرورية خلال هذه الفترة تحولات عميقة في أنظمة الإنتاج بتوجّهها أكثر فأكثر نحو الزراعات ذات القيمة المضافة المرتفعة (غلال غير فصلية، خُصّر و فواكه تحت البيوت المكيفة، ريّ بالمياه الحارة... إلخ). كما تزايدت مكانة القطاع الخاص في مختلف حلقات السلاسل الغذائية - الزراعية⁽³⁴⁾ للاستجابة لحاجات الفلاحة المرورية من معدّات الاقتصاد في الماء أو المدخلات أو الدراسات، أو بالاستثمار في الري والاستفادة من الامتيازات التي منحتها الدولة. ولا بدّ لنا من الإشارة هنا إلى ما نراه عدم ترابط منطقي، أو عدم تناسق في السياسات العمومية فيما يتعلق بالمياه، بين سياسة التشجيع على الاقتصاد في المياه، التي انطلقت منذ عام 1995، والمضي قُدماً، في الوقت نفسه، كما بيّنا سابقاً، في سياسة تهدف إلى مزيد من التحكم في العرض وتوفيره للاستجابة للطلب المتزايد، والنتائج من التوسع المتزايد للمساحات المرورية والحوافز العديدة الممنوحة للقطاع الخاص وكبار المستثمرين على الاستثمار في الفلاحة المرورية.

تستوجب مسألة مردودية الماء، التي أشار إليها تقييم البرنامج الوطني للاقتصاد في مياه الري في تونس، مزيداً من التمعّن. فبحسب البنك الدولي، يمكن احتساب هذه المردودية مقارنة بالنتائج الداخلي الخام، فهي عندئذ بـ 18.4 دولاراً لكلّ متر مكعب من المياه العذبة في عام 2015، على المستوى العالمي⁽³⁵⁾. في تونس، وبحسب المصدر نفسه، ينتج متر مكعب من المياه العذبة 14.5 دولاراً، وتوفير 1000 دولار يستوجب 68.4 متراً مكعباً من المياه العذبة. لكن، إذا اعتبرنا مساهمة كلّ قطاع على حدة في الناتج الداخلي الخام واستهلاكه للموارد المائية في تونس⁽³⁶⁾، فيستضح أنّ لمتر مكعب من الماء، استعمل في الصناعة، إنتاجية تفوق 2.6 مرّة إنتاجية متر مكعب استعمل في السياحة،

32 "الرابحي: سنضع مخطط [كذا] عملي [كذا] للاقتصاد في الماء في القطاع الفلاحي"، وزارة الفلاحة، 2016/10/25، شوهدي في 2021/8/12، في: <https://bit.ly/3zKqAb>

33 République Tunisienne, Office International de l'Eau, Ministère de l'agriculture, *Evaluation du programme d'économie d'eau en irrigation* (Tunis: 2016), accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/3znYcfd>

34 السلسلة الغذائية - الزراعية هي ترجمتنا لمصطلح Filière agroalimentaire بالفرنسية، و Agri-food Chain بالإنكليزية.

35 أصبحت بـ 20.8 دولاراً في عام 2017، ينظر:

The World Bank, *Water productivity, total (constant 2010 US\$ GDP Per Cubic Meter of Total Freshwater Withdrawal)*, accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/2UKD52j>

36 Raoudha Gafrej, "L'eau en Tunisie: Découplage entre croissance et surconsommation," *Kapitalis*, 26/9/2017, accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/3x5wQ6g>

و281 مرة في الزراعة المروية. في هذه الحالة نفهم كيف أنّ 80 في المئة تقريباً من الموارد المائية (وهو ما يخصّص للقطاع الزراعي في تونس) تُستعمل لإنتاج 15 في المئة من الناتج الداخلي الخام. نستنتج مما سبق أنّ الاقتصاد في مياه الري يجب أن يهدف (إضافة إلى ترشيد الاستهلاك في القطاع الزراعي) إلى تحسين مردودية المياه، مقارنة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى.

3. التغيرات المناخية مُعطى لا محيد عنه في إدارة الطلب على الموارد المائية

أصدرت تونس في عام 2019 "التقرير الثالث في إطار الاتفاق الإطاري للأمم المتحدة حول التغيرات المناخية"⁽³⁷⁾، يمكن أن نقرأ فيه الملاحظتين التاليتين عن التغيرات المناخية في تونس: الأولى مفادها أن درجات الحرارة سجّلت منحى واضحاً نحو الارتفاع بحوالي 2.1 درجة مئوية في الفترة 1978-2018، ويهمّ الارتفاع المعدلات السنوية والقصوى والدنيا⁽³⁸⁾. في المقابل، ليس هناك منحى واضح لارتفاع معدلات التساقطات خلال الفترة نفسها، بل هناك تواتر أكبر للظواهر المناخية الاستثنائية كالجفاف والفيضانات. وتتعلّق الثانية بالإسقاطات المناخية في تونس إلى أفق عامي 2050 و2100، حيث من المتوقع أن يتواصل ارتفاع درجات الحرارة في كلّ السيناريوهات المعتمدة: بين 1.4 و1.8 درجة مئوية، إلى أفق عام 2050، وبين درجتين وثلاث درجات مئوية إلى أفق عام 2100 بالنسبة إلى السيناريو الأول، وبين 2 و2.3 درجة مئوية إلى أفق عام 2050، وبين 4.1 و5.2 درجة مئوية إلى أفق عام 2100 بالنسبة إلى السيناريو الثاني⁽³⁹⁾.

بالنسبة إلى المعدلات السنوية للتساقطات، من المتوقع، بحسب السيناريو الأول، انخفاضها بنسبة تراوح بين 5 و10 في المئة، إلى أفق عام 2050، و5 و20 في المئة إلى أفق عام 2100. أمّا السيناريو الثاني، فيُشير إلى انخفاضها بنسبة تراوح بين 1 و14 في المئة إلى أفق عام 2050، وبين 18 و27 في المئة إلى أفق عام 2100. وستختلف الوضعية بحسب الأقاليم؛ إذ سيسجل إقليمياً الوسط الغربي والجنوب الصحراوي ارتفاعاً أكبر لدرجات الحرارة من الأقاليم الشرقية الساحلية، وسيسجل إقليم الشمال الغربي أهم انخفاض لمعدّلات التساقطات (وهو اليوم كما ذكرنا آنفاً، خزّان ماء البلاد التونسية). وللتغيرات المناخية المرتقبة في تونس تأثيرات عدة، مثل تراجع المدخرات المائية ونسبة الرطوبة في التربة؛ ما سيزيد من اللجوء إلى مياه الموائد الجوفية التي ستشهد تفاقماً لانخفاض مستواها البيزومتري وارتفاع ملوحة مياهها، بصفة خاصة الموائد الساحلية. وسيحتد التنافس بين مختلف القطاعات المستهلكة للمياه، الذي ستحسمه الدولة بالضرورة لفائدة الاستهلاك الحضري. كما سيشهد الغطاء النباتي الطبيعي تدهوراً، سيؤدّي بدوره إلى احتداد التعرية وفقدان أراضٍ زراعية خصبة، هذا من دون اعتبار انعكاسات أخرى سلبية ناجمة عن تفاعلات هذه العناصر.

37 United Nations Framework Convention on Climate Change, *Troisième communication nationale de la Tunisie, au titre de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, p. 18, accessed on 21/8/2021, at: <https://bit.ly/2ULeydt>

38 للتوضيح، القيم الدنيا والقصى المطلقة، Minima absolu-Maxima absolu بالفرنسية و Absolute minimum-Absolute maximum بالإنكليزية هي أدنى وأقصى درجة حرارة سجّلت خلال فترة زمنية محددة (يوم أو شهر أو سنة أو عشرية أو قرن)، وتُعتدّ لدراسة الأرقام القياسية لدرجات الحرارة المسجلة. وتُعتبر القيم الدنيا والقصى المطلقة الشهرية الأكثر استعمالاً؛ إذ تساعد السلاسل الإحصائية لسنوات عدة (30 على الأقل) في دراسة الظواهر الاستثنائية والتطرفات المناخية وتطورها في الزمن، كما تُعتدّ مؤشراً في تتبع التغيرات المناخية.

39 سُمّي السيناريو الأول RCP 4.5 والثاني RCP 8.5. RCP= Representative Concentration Pathway أعدت بحسب توقعات تطور العوامل المؤثرة في التغيرات المناخية إلى أفق عام 2100، يُنظر: Ibid., p. 21.

لئن كان المجال في هذه الدراسة لا يسمح بالدخول في تفصيلات انعكاسات التغيرات المناخية وتفاعلات عناصرها، فإننا سنقف عند مسألة التأثيرات المرتقبة للتغيرات المناخية في الموارد المائية الجوفية. لقد بينّا في فقرة سابقة أنّ أغلبية الموائد المائية الجوفية، السطحية منها والعميقة، تشهد اليوم استغلالاً مفرطاً أدى إلى استنزاف مدخراتها وتسرب المياه المالحة نحوها وتدهور خصائصها الكيميائية. وعلى الرغم من ذلك، يتواصل الضخّ من هذه الموائد اليوم أكثر من أيّ وقت مضى، كما يتواصل حفر الآبار السطحية من دون ترخيص مسبق، حتى في "مناطق الحماية" أو "مناطق التحجير"، وبصفة خاصة في إقليم الوسط الغربي شبه الجاف والجنوب الغربي الصحراوي، وهي الأقاليم الأشدّ تضرراً من الانعكاسات المرتقبة للتغيرات المناخية. هذه الوضعية شبيهة إلى حدّ بعيد بما وصفه توشار شاه حول حالة الموائد الجوفية في جنوب آسيا⁽⁴⁰⁾، التي تتعرض للاستغلال المفرط من مزارعين فقراء التجوّوا إلى الري لتحسين وضعهم الاجتماعي، لكن أيضاً من كبار المزارعين، مع تفاوت كبير في الإمكانيات بينهما؛ ما خلف نوعاً من الفوضى. وتتجسّد الفوضى التي أشار إليها شاه في عنوان كتابه **السيطرة على الفوضى**⁽⁴¹⁾ من خلال التسابق والتنافس، من دون قيود لاستغلال الموارد الجوفية، انتهى إلى فائدة كبار المزارعين على حساب صغارهم، واستنزاف الموارد المائية وإنهاك التربة ومهلّحها، انعكست نتائج ذلك، في الدرجة الأولى، على صغار المزارعين في غياب الدور الرقابي والتعديلي للدولة أو ضّعفه. وتذكّرنا هذه الوضعية بـ "تراجيديا الملّك المُشترك" التي أشرنا إليها في فقرة سابقة، لكنّها تبيّن أيضاً أنّ الحلول الفردية (حتى ولو كانت عقلانية والمتمثلة بالتسابق المشار إليه)، لإدارة موارد مشتركة، كالموارد المائية، تؤدي إلى انعكاسات بيئية كبيرة يمكن أن تأخذ صبغة الكارثة. وعلى عكس ما ذهب إليه نظرية "تراجيديا الملّك المُشترك"، ترى إيلينور أوستروم⁽⁴²⁾ أنّه لا يمكن الدولة ولا القطاع الخاص (أو قانون السوق) إيجاد الحلول للإشكاليات الناجمة عن الاستغلال المفرط للموارد الطبيعية بصفة عامة والموارد المائية بصفة خاصة، بل إنّ الموارد المُشتركة يمكن أن تديرها الجمعيات المدنية المتطوّعة، التي تضع قواعد الاستخدام المستدام، بطريقة أنجع من الدور الزجري للدولة⁽⁴³⁾.

ينطبق ما سبق، تماماً، على وضعية الموائد الجوفية في الوسط الغربي والجنوب التونسي، التي شهدت استغلالاً مفرطاً كما بينّا. ولئن أدّت سياسة الدولة في إدارة الموائد المائية في هذه الأقاليم إلى نجاحات على المستوى الإداري والتقني، تبرز مثلاً من خلال توسّع المساحات المرورية في أقاليم جافة، أو صحراوية⁽⁴⁴⁾، فإنّها لم تستطع كبحّ تسابق صغار المزارعين وكبار المستثمرين، كلّ بحسب وسائله، نحو حفر الآبار والاستثمار في الفلاحة المرورية، وبصفة خاصة في سهلي القيروان وسيدي بوزيد في الوسط الغربي وجهة نفاوذة في الجنوب الغربي. والملاحظ أنّ الإدارة الرسمية للمياه تتعّث

40 Tushaar Shah, *Taming the Anarchy: Groundwater Governance in South Asia* (Washington: Resources for the Future; Colombo: International Water Management Institute, 2009), pp. 2, 187.

41 "السيطرة على الفوضى" هي ترجمتنا لعنوان الكتاب *Taming the Anarchy* المشار إليه كاملاً في الهامش السابق.

42 اهتمت أشغالها بنظريات العمل الجماعي والمُشترك وسُبل إدارة الملّك المُشترك والملّك العمومي والموارد الطبيعية ذات المِلْكية المُشتركة.

43 ينظر:

Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

44 يعدّ الوسط الغربي 158930 هكتاراً مروياً، 78 في المئة منها مساحات خاصة، يقع ربيّها بوساطة 17848 بئراً سطحية و3753 بئراً عميقة؛ ويعدّ الجنوب الغربي 87179 هكتاراً، 70 في المئة منها خاصة، يقع ربيّها بوساطة 11589 بئراً سطحية و10489 بئراً عميقة. إحصاءات عام 2019. الإحصاءات من تجميع الباحث لمواقع محافظات سيدي بوزيد والقصرين والقيروان، مجال تدخّل ديوان التنمية للوسط الغربي، بنظر: الجمهورية التونسية، وزارة الاقتصاد والمالية ودعم الاستثمار، ديوان تنمية الوسط الغربي، "ولاية القصرين في أرقام"، 2019، شوهده في 2021/8/30، في: <https://bit.ly/3kzy9Gm>؛ ومحافظات توزر وقصّة وقبلي مجال تدخّل ديوان تنمية الجنوب، بنظر: موقع ديوان تنمية الجنوب، 2019، شوهده في 2021/9/19، في: <https://bit.ly/3jPuWC8>

هذه الآبار بـ "العشوائية" (أي أنجزت من دون ترخيص)، لكن تعمل في الوقت نفسه، بحسب الضغط الاجتماعي، على تسوية وضعية بعض منها. وفي تقديرنا، لن تتمكن الإجراءات الزجرية من "السيطرة على الفوضى"، بل نعتقد أن من الضروري مزيداً من تفعيل دور المجتمعات المحلية في إدارة الموارد المائية، هذا الدور الذي تقلص إلى حدّ الاضمحلال أحياناً حينما أخذت الدولة على عاتقها وتحت سيطرتها، كل ما يتعلّق بتعبئة الموارد المائية وإدارتها⁽⁴⁵⁾.

ثالثاً: بدائل لحكامة جديدة للموارد المائية في تونس

1. الموارد المائية والتنمية: بناء علاقة جديدة

اقتربت التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البشرية منذ قرنين (على الأقل منذ الثورة الصناعية الأولى) باستهلاك متزايد للموارد الطبيعية بمختلف أصنافها. وعلى الرغم من الانعكاسات الإيجابية على مستوى العيش والرفاهية، فإن ذلك أدى في أغلب الأحيان إلى انعكاسات بيئية سلبية، من دون اعتبار الفوارق الواسعة في مستويات التنمية واستهلاك الموارد بين البلدان على الصعيد العالمي. وجرى تشبيه هذه الانعكاسات بـ "البصمة الإيكولوجية"⁽⁴⁶⁾ التي يمكن تعريفها بالمساحة من الأرض المنتجة، واللازمة لإنتاج ما تحتاج إليه مجموعة بشرية في مكان ما في العالم، وذات مستوى عيش معيّن، للاستجابة لكل طلباتها في الاستهلاك ومعالجة النفايات. ولقد بينت دراسات عدة أنّ البصمة الإيكولوجية الناجمة عن استغلال الموارد الطبيعية تتجاوز إمكانات الكرة الأرضية⁽⁴⁷⁾. وإذا اعتبرنا مكانة الموارد المائية في السياسات التنموية في عديد البلدان، وخصوصاً منها المفتقرة إلى موارد طاقة، والموجودة في النطاق المناخي الجاف، نفهم أبعاد مفهوم "البصمة المائية" التي يمكن تعريفها بالحجم الافتراضي من المياه العذبة، اللازم لإنتاج سلعة أو خدمة ما، ومن ثمّ يمكن اعتبار هذا المفهوم أحد مكونات البصمة الإيكولوجية. ويُعتبر أرجين هوكسترا، من جامعة تونتي Twente في هولندا⁽⁴⁸⁾، أول من تحدّث عن هذا المفهوم، باعتباره يساهم في فهم البصمة الإيكولوجية ودراستها من زاوية أثر النشاطات البشرية في موارد المياه العذبة كمياً ونوعياً، وطوّر هذا الباحث منهجية لاحتساب البصمة المائية في النشاط الزراعي ككلّ، أو في أيّ نشاط فرعي، بحسب ما يتمّ استهلاكه في كلّ مرحلة من مراحل الإنتاج⁽⁴⁹⁾، وميّر هنا بين "المياه الزرقاء" وهي المياه السطحية والجوفية، و"المياه الخضراء" وهي

45 وُجدت في تونس منذ الفترة الاستعمارية "الجمعيات ذات المصلحة المشتركة"، اهتمت بتسيير بعض مصادر المياه، كالعيون في الجنوب، وبعض المساحات المرورية العمومية، ثم بعد عام 1987 سترك مكانها لـ "مجامع التنمية الفلاحية"، وبلغ عددها 1355 في عام 2018 (حوالي 200 في عام 1995)، تُدير حوالي 220000 هكتار من المساحات السقوية العمومية، ينظر: الجمهورية التونسية، وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري، "قائمة شركات الإحياء والتنمية الفلاحية الناشطة 2019"، شوهده في 2021/8/12، في: <https://bit.ly/3BXiWXB>

46 ترجمتُنا لمصطلح Ecological Footprint الذي عبّر عنه وليام ريس منذ عام 1992، يُنظر:

William E. Rees, "Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity: What Urban Economics Leaves out," *Environment and Urbanization*, vol. 4, no. 2 (1992), pp. 121-130.

تطوّر هذا المفهوم أكثر مع نشر أطروحة دكتوراه، نشرت على هيئة كتاب:

Mathis Wackernagel & William Rees, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth* (Gabriola Island, Canada: New Society Publishers, 1996).

47 أسس ماتيس فاكرناقل منذ عام 2003 شبكة إلكترونية Global Footprint Network تنشر دراسات دورية حول البصمة الإيكولوجية بحسب البلدان.

48 Arjen Hoekstra, *The Water Footprint of Modern Consumer Society*, 2nd ed. (Oxon/ New York: Routledge, 2020).

49 يمكن الاطلاع على هذه المنهجية وعديد الدراسات التطبيقية على شبكة Water Footprint Network.

مياه الأمطار التي تتسرب في التربة وتساهم في رطوبتها ويتبخّر جزء منها، و"المياه الرمادية" أو المياه المستعملة. وقدّرت "شبكة البصمة المائية" Water Footprint Network البصمة المائية في تونس بحوالي 2217 متراً مكعباً/سنة/ ساكن (أي 21 مليار متر مكعب/ سنة)، وهي أعلى من المعدّل العالمي بنسبة 60 في المئة، وهو ما يعادل خمسة أضعاف الموارد المائية التونسية⁽⁵⁰⁾، تستورد تونس منها 8.3 مليارات متر مكعب/ سنة في شكل حبوب وأعلاف وزيوت نباتية وسكر، وتصدّر 2.5 مليار متر مكعب/ سنة (زيت زيتون، قوارص، تمور، باكورات ... إلخ)⁽⁵¹⁾.

يبرّر ما تقدّم، في نظرنا، أن تأخذ سياسة التحكم في الطلب على الموارد المائية في تونس في الحسبان ضرورة التحكم في البصمة المائية للتقليل منها. ويمكن أن يتمّ ذلك التحكم بوسائل عدة، نذكر منها أولاً ضرورة الفصل بين التنمية بصفة عامة وحتمية الاستغلال المتزايد للموارد المائية⁽⁵²⁾. وفي هذا الصدد، لا بدّ من القطع مع استراتيجيات التنمية الإقليمية القائمة على استغلال الموارد المائية للري، فحسب، كما هو الأمر في الجنوب الغربي التونسي ذي المناخ الصحراوي، أو الوسط الغربي ذي المناخ شبه الجاف، والعمل على تجسيم مشروع ترابي في هذه الأقاليم، يستند إلى مقومات عدة للتنمية، منها الماء والسياحة الصحراوية والثقافية والصناعات التقليدية وغيرها، يكون للفاعل المحليّ دور مهم فيها⁽⁵³⁾. ويستند أيضاً إلى تثمين أفضل لمنتجات الفلاحة المرورية على عين المكان من خلال الصناعات الفلاحية - الغذائية؛ ما يمكن من تحسين دخل الفلاحين من دون اللجوء إلى مزيد من توسيع المساحات المرورية ومزيد من استهلاك المياه. ونذكر ثانياً ضرورة تثمين "المياه الخضراء" بوساطة المنشآت الصغرى للتحكم في سيلان مياه الأمطار وتخزينها في الموائد وتحسين الغطاء النباتي الطبيعي في المراعي. تساهم هذه المنشآت أيضاً في زيادة حصيلة الرطوبة في التربة؛ ما يؤدّي إلى تحسين مردود الفلاحة المطرية، ومن ثم خفض التبعية للمياه الافتراضية الناجمة عن توريد الحبوب، وخصوصاً أنّ زراعة الحبوب المطرية في تونس تمسح 1.4 مليون هكتار، والمرورية 100000 فقط⁽⁵⁴⁾. ويؤدّي تثمين المياه الخضراء أيضاً إلى مردود أفضل لعديد الغراسات المطرية، وبصفة خاصة الزيتون⁽⁵⁵⁾. ونذكر ثالثاً وأخيراً ضرورة التوعية البيئية بأهمية المحافظة على المياه، والتأقلم من جديد مع ندرتها في طريقة العيش، وفي التعامل مع الماء.

50 Mesfin M. Mekonnen & Arjen Y. Hoekstra, "National Water Footprint Accounts: The Green, Blue and Grey Water Footprint of Production and Consumption, vol. 1: Main Report," *Research Report Series*, no. 50, Value of Water, UNESCO- Institute for Water (May 2011), accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/3iUVHEM>

51 تتوافر تفصيلات عن الميزان التجاري الغذائي التونسي في موقع "المركز التونسي للفلاحة"، ينظر: République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, *La balance commerciale alimentaire année 2020, observatoire national de l'agriculture* (Tunis: 2021), pp. 2-3, accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/3l6UmgG>

52 نعني بالفصل هنا ما يعجز عنه المتخصصون في السياسات الاقتصادية بـ *Découplage* بالفرنسية و*Decoupling* بالإنكليزية.

53 ذكرنا الجنوب الغربي على سبيل المثال، لكن الأمر ينطبق على كلّ أقاليم البلاد التونسية.

54 بلغ إنتاج الحبوب في تونس، بحسب موقع وزارة الفلاحة، 21.3 مليون قنطار في عام 2018-2019، ويتميّز الإنتاج بشدّة التغيرات السنوي (10.8 ملايين قنطار في عام 2010 - 29 مليون قنطار في عام 2003). تستورد تونس 85 في المئة من حاجاتها من القمح اللين، و70 في المئة من الشعير، و33 في المئة من القمح الصلْب، وهو ما يمثّل من 40 إلى 50 في المئة من قيمة الواردات الغذائية في تونس. ينظر:

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Analyse de la filière céréalière en Tunisie et identification des principaux points de dysfonctionnement à l'origine des pertes* (Rome), accessed on 12/8/2021, at: <https://bit.ly/2VGi0pH>

55 تمسح غراسات الزيتون في تونس 1.8 مليون هكتار (95 في المئة منها مطرية) وتعدّ 80 مليون شجرة، تنتج تونس 6 في المئة من الإنتاج العالمي، وتؤمّن 20 في المئة من صادرات العالم من زيت الزيتون، ينظر: "La filière huile d'olive en chiffres," *onagri*, accessed on 16/9/2021, at: <https://bit.ly/3BfUXl8>

2. مصادر المياه غير التقليدية: الإمكانيات والحدود

التجأت تونس بصفة مبكرة نسبياً إلى مصادر المياه غير التقليدية، لكن بصفة محدودة كمياً ومكانياً، وذلك حينما التجأت الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه⁽⁵⁶⁾ إلى تحلية المياه المالحة لتزويد جزر قرقنة (1983) ثم مدينة قابس (1995) وجرجيس (1999) ثم جزيرة جربة (2000)، ولم يتجاوز إنتاج هذه المحطات 77600 متر مكعب/ يوم، والقاسم المشترك بين هذه المواقع هو افتقارها إلى مصادر مياه عذبة صالحة للشرب. وفي عام 2017، أصبح عدد المحطات 16 محطة، كلّها في الجنوب، بطاقة جمالية لا تتجاوز 115000 متر مكعب/ يوم⁽⁵⁷⁾. ولقد أملت هذا التوجّه الوضعية الخاصة للجزر وعديد المدن الصغرى في الجنوب الغربي التونسي المفتقرة إلى مصادر مياه تقليدية يمكن استعمالها للشرب. وللأسباب نفسها، ستواصل الشركة تزويد مدن أخرى في الجنوب من مياه محطات تحلية حتى أفق عام 2025، بطاقة إنتاج إضافية تقدّر بـ 31000 متر مكعب/ يوم. ويكمن التحديّ اليوم في الاستجابة لحاجات مدن كبرى في الجنوب، مثل صفاقس، أو في الساحل الشرقي، مثل سوسة، من مياه صالحة للشرب من مصادر غير تقليدية؛ إذ شهدت هذه المدن انقطاعاً متكرراً للتزود بالمياه الصالحة للشرب، وخصوصاً في فصل الصيف وأوقات الذروة. لهذه الأسباب، برمجت الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه إنجاز محطة في سوسة في عام 2021 (50000 متر مكعب/ يوم، ثمّ توسعتها إلى 100000)، وأخرى في صفاقس في عام 2023 (100000 متر مكعب/ يوم ثمّ توسعتها إلى 200000)⁽⁵⁸⁾. وقد يكون، في تقديرنا، الالتجاء إلى تحلية المياه مبرراً لتزويد الجُزر أو بعض المدن الصغرى في الجنوب التونسي، التي تفتقر إلى مصادر مياه تقليدية صالحة للشرب وبعيدة بموقعها الجغرافي عن شبكة التحويل، لكنّ التبرير في حالات أخرى صعب؛ لأنّ اللجوء إلى تحلية المياه (ومن ثمّ الزيادة في العرض) لا بدّ من أن يصاحبه ضغط على الطلب من خلال تطبيق التعريفة الحقيقية للمياه وتحسين نجاعة الشبكات، في بلد مثل تونس لا يمتلك ثروة نفطية ويسجّل عجزاً كبيراً في ميزانيته الطاقية.

تعدّ تعريف مياه الشرب في نظرنا من أهم وسائل الضغط على الطلب المتزايد على الماء الصالح للشرب، حيث تجاوز عدد المشتركين في الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه 2.9 مليون مشترك، بعد أن كان 1.7 مليون مشترك في عام 2002، وبلغ حجم المياه الموزعة في شبكة المياه الصالحة للشرب 647 مليون متر مكعب في عام 2019 (349 مليون متر مكعب في عام 2002)⁽⁵⁹⁾. وتخضع تعريف مياه الشرب في تونس لقرار سياسي، في حين تخضع تعريف مياه الري لوزارة الفلاحة، وفي كلتا الحالتين لا ترتبط بتكلفتها الحقيقية ومعايير النجاعة الاقتصادية، بقدر ما ترتبط بالضغوط الاجتماعية. وتتحمّل الدولة الجزء الأكبر من تكلفة التعبئة والنقل وشبكات التوزيع والصيانة والطاقة اللازمة لكلّ هذه المراحل. ولئن اختلفت تعريف مياه الري بحسب الأقاليم ومصدر المياه، فإنّ تعريف مياه الشرب موحدة في كامل البلاد، ولا تختلف إلّا في مستويات الاستهلاك، حيث يساهم كبار المستهلكين في تحمّل جزء من عبء صغار

56 أُسست في عام 1968، مهمتها "تجميع المياه الجوفية والسطحية ومعالجة المياه كي تصبح صالحة للشرب، بالإضافة إلى جلب المياه من موقع المعالجة إلى خزانات التوزيع، وتوزيع المياه على المشتركين وما يتبعها من أشغال الصيانة والتجهيز والتصرف التجاري". للمزيد، ينظر: الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه، "الصيغة القانونية والمهام"، شوهدي في 2021/8/12، في: <https://bit.ly/373jCw7>

57 قبل عام 2000: محطّات قرقنة (3600 ل/ يوم)، قابس (34000)، جرجيس (15000)، جربة (20000). بعد عام 2000: توسعة محطة جربة (5000)، بن قردان (1800)، مارت (5000)، مطماطة (5000)، دوز (4000)، قبلي (6000)، سوق الأحد (4000)، بلخير (1600)، توزر (6000)، بني خدّاش (800)، حوزة (800)، ونفطة (4000). ينظر: الجمهورية التونسية، وزارة الشؤون المحلية والبيئة، التقرير الوطني حول وضعية البيئة والتنمية المستدامة (تونس: 2017)، ص 59-60، شوهدي في 2021/9/20، في: <https://bit.ly/3zw5wPS>

58 المرجع نفسه، ص 60.

المستهلكين من خلال التعريف التصادية⁽⁶⁰⁾. ولأسباب سياسية عدة، لا يسمح المجال هنا للخوض فيها، لا يوجد اليوم في تونس حوار وطني حول ضرورة تعديل التعريف بحسب التكلفة، وبطريقة تضمن تواصل إسداء الخدمة، كما أنّ أطرافاً اجتماعية عدة تعارض صراحةً السماح للشركات الخاصة، سواء أكانت محلية أم أجنبية، بالاستثمار في خدمة توزيع الماء الصالح للشرب، أو جزء منها؛ لأنّ ذلك سيؤدي حتماً إلى ارتفاع تسعيرة المياه.

تملك تونس تجربة عمرها يقارب خمسة عقود في مجال معالجة المياه المنزلية المستعملة وإعادة استعمالها، يمكن تدعيمها مستقبلاً بوصفها عنصراً من عناصر الضغط على الطلب على مصادر المياه التقليدية. ويمكن تلخيص إيجابيات هذه التجربة في نقطتين: تخصّ الأولى الجانب التشريعي والمؤسسي، حيث أنشأت منذ عام 1974 مؤسسة عمومية هي الديوان الوطني للتطهير⁽⁶¹⁾، كما تبنت تونس منذ عام 1989 معايير إعادة استعمال المياه المطهرة في النشاط الزراعي المصدّق عليها من منظمة الصحة العالمية، التي وقع تدقيقها في عام 2000 ثم في عام 2006. لقد أصدرت تونس قوانين صارمة، وحددت قائمة مضيقة لمجالات إعادة الاستعمال الزراعي للمياه المعالجة؛ ما دعّم مقبولية ذلك لدى عموم الناس. أما النقطة الثانية، فتتعلّق بالحصيلة الإيجابية للإنجازات، حيث تطوّر عدد محطات معالجة المياه من 49 محطة في عام 1996 إلى 109 محطات في عام 2018، وحجم المياه المعالجة من 116 إلى 274 مليون متر مكعب في المدة نفسها⁽⁶²⁾. في المقابل، تبقى إعادة استعمال المياه المطهرة في النشاط الزراعي في تونس محدودة، لا تتجاوز 10 في المئة من الحجم الجملي للمياه المطهرة في عام 2018 (25.1 مليون متر مكعب من جملة 274)، كما لا تزال المساحة المروية بهذا الصنف من المياه محدودة جداً (المساحة المهيأة: 8532 هكتاراً في عام 2018) وأسعار بيع المياه متدنية جداً⁽⁶³⁾.

3. الإنصاف الترابي: عنصر أساسي لرؤية بديلة واجتماعية لإدارة الموارد المائية على المدى البعيد

لا يمكن، في اعتقادنا، بناء استراتيجية مستقبلية لإدارة الموارد المائية على المدى البعيد⁽⁶⁴⁾، من دون أن تؤخذ في الحسبان حصيلة سياسات إدارة الموارد المائية، وحدث تاريخي مهم أيضاً هو الثورة التونسية (كانون الأول/ ديسمبر 2010-

60 تتولّى الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه بالبلاد التونسية بيع مياه الشرب للمرتبطين بالشبكة بالتسعيرة نفسها، مهما كان مصدر المياه وتكلفتها في كلّ الأقاليم، وذلك من منظور التكافل الاجتماعي. لكن تختلف التسعيرة بصفة تصاعديّة، لتحفيز المستهلكين على الاقتصاد في المياه، فتكاد تكون رمزية، لعشرين متراً مكعباً في الثلاثية (وهي الكمية التي تعتبر أساسية لعائلة محدودة الدخل)؛ إذ هي بـ 200 مليمتراً للمكعب؛ ثم تصبح بـ 665 مليماً بالنسبة إلى كامل استهلاك المشترك، إذا فاق 20 متراً مكعباً وقلّ، أو ساوى 40 متراً مكعباً في الثلاثية، ثمّ 810 مليمتراً للمتر المكعب بالنسبة إلى كامل استهلاك المشترك إذا فاق الاستهلاك 40 متراً مكعباً وقلّ، أو ساوى 70 متراً مكعباً في الثلاثية؛ ثمّ 1120 مليماً للمتر المكعب إذا فاق استهلاك المشترك 70 متراً مكعباً وقلّ، أو ساوى 100 متر مكعب في الثلاثية؛ ثمّ 1290 مليماً للمتر المكعب بالنسبة إلى كامل استهلاك المشترك إذا فاق 100 متر مكعب وقلّ، أو ساوى 150 متراً مكعباً في الثلاثية؛ ثم 1430 مليماً بالنسبة إلى كامل استهلاك المشترك إذا فاق الاستهلاك 150 متراً مكعباً وقلّ، أو ساوى 500 متر مكعب في الثلاثية؛ ثمّ 1620 مليماً بالنسبة إلى كامل استهلاك المشترك إذا فاق الاستهلاك 500 متر مكعب في الثلاثية، وحددت تسعيرة الماء لاستهلاك السياحي بـ 1620 مليماً للمتر المكعب. تُضاف الضريبة على القيمة المضافة إلى معلوم الاستهلاك في كلّ الحالات. ملاحظة: 1 دينار تونسي = 1000 مليمتراً. يتمّ ضبط التسعيرة بقرار من وزير الفلاحة والموارد المائية، وما أوردناه هو آخر تحديد لها، في 21 أيار/ مايو 2021، ينظر: "قـرر من وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري مؤرخ في 19 ماي 2021 يتعلق بتحديد سعر الماء الصالح للشرب"، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 43، 2021/5/21، شوهدي في: 2021/9/19، في: <https://bit.ly/3zjTVg2>

61 هو المتدخل في قطاع تطهير المياه المستعملة والمتدخل الرئيس في حماية المحيط المائي ومقاومة مصادر التلوّث.

62 République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, *Stratégie du secteur de l'eau* (Tunis: 2017), p. 122.

63 تراوح أسعار بيع المتر المكعب من المياه المطهرة بين 20 و60 مليماً، وتتوزّع المساحة المهيأة لري (8532 هكتاراً) على 32 منطقة سقوية منتشرة في كامل البلاد، توجد أهمها في إقليم تونس العاصمة: برج الطويل وسكرة: 3554 هكتاراً؛ بن عروس: 1087 هكتاراً. وتنتج تونس الكبرى (العاصمة وضواحيها) 41 في المئة من المياه المعالجة للبلاد. ينظر: Ibid., p. 99.

64 وزارة الفلاحة والموارد المائية هي اليوم يصدد إعداد دراسة استراتيجية للموارد المائية إلى أفق عام 2050.

كانون الثاني/يناير 2011) وما صاحبها من مطالب بتحقيق التنمية والعدالة، ومطلب مزيد المشاركة المواطنة عبر الجمعيات في إدارة الشأن العام، وما جاء به الدستور التونسي في عام 2014 الذي أكد في الفصل 13 أن "الثروات الطبيعية ملك للشعب التونسي، تمارس الدولة السيادة عليه باسمه"، وفي الفصل 44، أن "الحق في الماء مضمون"⁽⁶⁵⁾. حتمت هذه الحقوق الدستورية الجديدة مراجعة القوانين المعمول بها في سياسات إدارة الموارد المائية، وبصفة خاصة، مجلة المياه لعام 1975⁽⁶⁶⁾ التي احتوت في مجملها على قوانين تخص سياسة إدارة العرض، بينما بقي العديد من فصولها غير مفعل، على غرار الفصل 19 الذي يُقرّ إحداث "المجلس الوطني للمياه"، والفصلين 96 و102 المتعلقين بتمثين المياه⁽⁶⁷⁾.

نعتقد أن من المفيد الوقوف على محتوى مجلة المياه الجديدة، التي بدأ الإعداد لها في الحقيقة منذ عام 2009، والتي صدقت الحكومة التونسية على نسختها الأخيرة في 27 تموز/يوليو 2019، وفي انتظار التصويت عليها من مجلس نواب الشعب⁽⁶⁸⁾. ويعود تأخير التصويت على هذا القانون إلى الجدل الكبير الذي أثاره في مجلس نواب الشعب، وفي المجتمع المدني، نذكر منه هنا، بصفة خاصة، نقطتين (لضيق المجال): الأولى تتعلق بعدم تناسق الفصل 3 من المشروع الذي ينص على جعل الماء "متاحاً"، أي في حدود الإمكانيات المتاحة للدولة، مع الفصل 44 من الدستور الذي ينص صراحة على "ضمان" الحق في الماء. أما الثانية، فتتعلق بإمكان تخلي الدولة عن دورها في بعض الأقاليم، أو في بعض المدن، لفائدة شركات خاصة في خدمة توزيع الماء الصالح للشرب، بحسب المشروع الجديد، التي اعتبرها عديد الأطراف مقاربة ربحية غير منصفة للفئات الاجتماعية قليلة الدخل. من بين هذه الأطراف، المرصد التونسي للمياه⁽⁶⁹⁾ الذي يطالب بـ "ربط المورد المائي بمفهوم العدالة الاجتماعية لتحقيق التوزيع العادل لهذه الثروة بين الأفراد والجهات"، ومجانبة ما سماه "الكمية الحياتية" من المياه، وضرورة توفير خدمة معالجة المياه المستعملة في الوسط الريفي وتطبيق مبدأ "العهد على الملوث" لحماية الموارد المائية. ونشر المرصد على موقعه الرسمي عددًا من الدراسات المواطنة حول المياه في تونس⁽⁷⁰⁾.

من المفيد الوقوف هنا على مطلب "العدالة" في توزيع الثروة المائية بين الأفراد والجهات الذي طالب به المرصد المذكور. فإذا اعتبرنا التباينات الطبيعية في توزيع الموارد المائية، مهما كان المقياس الجغرافي المعتمد لذلك، لوجدنا أن مفهوم "العدالة" هو أقرب إلى الطوباوية من الواقع، حيث تجعل المعطيات المناخية والطوبوغرافية وظروف السيلان وغيرها توزيع الموارد بالضرورة غير عادل، ومن ثم، فإنّ الأقرب إلى التحقيق هو "الإنصاف". فبالرجوع إلى المعجم النقدي

65 الجمهورية التونسية، دستور تونس الصادر عام 2014، شوهده في 2021/8/12، في: <https://bit.ly/3jMVjZo>

66 "قانون عدد 16 لسنة 1975، مؤرخ في 31 مارس 1975 يتعلّق بإصدار مجلة المياه"، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 22، 1975/4/1، شوهده في 2021/8/16، في: <https://bit.ly/3udJa4B>

ونشر في كُتَيْب: الجمهورية التونسية، مجلة المياه (تونس: المطبعة الرسمية للبلاد التونسية، 2008).

67 من المفروض أن يبيد المجلس رأيه في السياسة المائية، لكنّه لم يحدث، كذلك الفصول المذكورة التي أقرت مبدأ التتمين الأقصى لاستعمال الموارد المائية بشروط اقتصادية مقبولة، وأن تكون إحالة المياه من حوض إلى آخر مسبوقة بدراسة تثبت أنّ ذلك هو أحسن تمثين للمياه.

68 مشروع قانون أساسي عدد 66/2019، بدأت مناقشته ضمن لجنة الفلاحة والأمن الغذائي بمجلس نواب الشعب في 2021/1/20.

69 يعرف المرصد التونسي للمياه نفسه بأنه "مشروع جمعياتي يعنى بالنظر في كل الإشكاليات والقضايا المتعلقة بحق الولوج إلى المياه في تونس، بالإضافة إلى رصد ومتابعة مدى تطبيق الالتزامات الوطنية والدولية من كافة الأطراف المتدخلة في قطاع المياه". ينظر "المرصد التونسي للمياه"، شوهده في 2021/9/27، في: <https://bit.ly/3EVrOyg>

70 ينظر هذه الدراسات، في موقع المرصد التونسي للمياه، شوهده في 2021/9/27، في: <https://bit.ly/3BOACEI>

للمصطلحات الجغرافية⁽⁷¹⁾، نقرأ ما يفيد أن مفهوم الإنصاف⁽⁷²⁾ يعني "اقتسامًا متساويًا أو معتبرًا كعادل، وهذا المفهوم في معناه هو أضعف من مفهوم العدالة، لكنه أكثر قابلية للتطبيق منه، وربما كان أخلاقياً أكثر، وهو مقابل لمفهوم التباين، ويفيد بالإنكليزية⁽⁷³⁾ توزيعاً معقولاً للخيرات بين السكان، وربما بين الأماكن"⁽⁷⁴⁾. ولقد طمحت الدولة التونسية، من خلال سياسة إرادية لإدارة الموارد المائية منذ ما يزيد على خمسة عقود، إلى تعبئة قصوى للموارد المائية المتاحة والتحكم في العرض، للاستجابة للطلب في مختلف القطاعات والأقاليم. في هذا السياق، يمكن اعتبار تحويل المياه من الأقاليم، التي تسجل فائضاً في كمياتها (الشمال الغربي)، إلى الأقاليم التي تشكو عجزاً فيها (الأقاليم الساحلية)، محاولة من الدولة لتحقيق نوع من "الإنصاف المائي". لكن، في المقابل، يتطلب "الإنصاف الترابي" أو "الإنصاف الإقليمي" أن تقوم الدولة بدورها التعديلي، وذلك بإعادة توزيع جزء من الخيرات والعائدات التي وفرتها الموارد المائية في الأقاليم الساحلية، في الأقاليم الداخلية التي تشكو عجزاً في كل مؤشرات التنمية. وعلى الرغم من أن مرد هذا العجز لا يرتبط بتحويل المياه فقط، بل بسياسات التنمية والتخطيط الإقليمي في مجملها منذ عقود، حيث تعددت بعد الثورة الاحتجاجات الاجتماعية في الأقاليم الداخلية للمطالبة "برفع المظلمة"، لا يتردّد بعض سكان المناطق الداخلية في ربط مشكلات التنمية فيها وتدني مستوى العيش بتحويل جزء من مواردها المائية نحو الأقاليم الساحلية⁽⁷⁵⁾.

مهما يكن من أمر، لا بدّ، في نظرنا، من الإشارة إلى النقاط التي تبدو لنا إيجابية في مشروع مجلة المياه الجديدة التي يمكن البناء عليها، بوصفها عنصراً من عناصر السياسة المائية المستقبلية في تونس. أولها إرساء "مجالس إقليمية للمياه" تكريساً لمبدأ اللامركزية الذي تضمّنه دستور عام 2014 وتشريكها، إلى جانب المجتمع المدني ومستعملي المياه في تصوّر السياسات المائية، وإحداث "الهيئة الوطنية التعديلية لخدمات المياه"⁽⁷⁶⁾، وتضمّن ثانياً مجموعة من الإجراءات للتصرف في الحالات القصوى الناجمة عن الجفاف الاستثنائي أو الفيضانات، وثالثاً إلزامية نشر المعلومة المتعلقة بالمياه وضمان حق النفاذ إليها، وتدعيم الجانب الزجري عندما يتعلق الأمر بالاعتداء على الملك العمومي للمياه وإحداث "الوكالة الوطنية لحماية الملك العمومي للمياه واستغلاله".

خاتمة

نستخلص من هذه الدراسة أن البلاد التونسية، بحكم موقعها الجغرافي وظروفها المناخية، تعاني قلة الموارد المائية، التي تقدّر بـ 4.8 مليارات متر مكعب، و2.7 منها مياه سطحية، وبعدم التوازن بين الأقاليم التي تتوافر فيها المياه

71 Roger Brunet, Robert Ferras & Hervé Théry, *Les mots de la géographie: Dictionnaire critique* (Paris: La Documentation Française, 1992), p. 191.

72 استعمل هذا المعجم الفرنسي مصطلح Equité التي تترادف Fairness بالإنكليزية.

73 Welfare هو المرادف الإنكليزي الذي استعمله المعجم الفرنسي المذكور.

74 Brunet, Ferras & Théry.

75 على سبيل المثال، شهدت تونس في عام 2020، على الرغم من الحجر الصحي والإجراءات المصاحبة، 399 تحركاً احتجاجياً مطالباً بالحق في الماء، وذلك بحسب دراسة "التقييم المواطني للماء في تونس" التي أنجزتها جمعية "نوماد 08". ينظر: حسين الرحيلي، التقييم المواطني للماء في تونس: من أجل الحق في الماء، موقع الاتحاد العربي للنقابات، 2021/1/20، شوهد في 2021/8/12، في: <https://bit.ly/3tX0bjq>

كما أسس في تونس بعد الثورة المرصد التونسي للمياه، ويعرّف نفسه في موقعه بأنه "مشروع جمعياتي يُعنى بالنظر في كل الإشكاليات والقضايا المتعلقة بحقولوج المياه في تونس [...] ويتجسّد دوره في التأثير في السياسات والممارسات في قطاع المياه". من بين إنجازاته: منصة إلكترونية للتوثيق وإعداد الدراسات على غرار دراسة: حسين الرحيلي، "الماء والعدالة الاجتماعية بالحوض المنجمي"، فريدريش إيبيرت، 2018، شوهد في 2021/8/30، في: <https://bit.ly/3zApo5e>

76 للتذكير فإنّ قانون عام 1975 سادته المركزية المفرطة للقرار، وتعدّد الإدارات المركزية المنتمجة إلى وزارات مختلفة في أخذ القرارات.

(الأقاليم الداخلية) والأقاليم الأكثر استهلاكاً لها (الأقاليم الساحلية الشرقية)، بحكم تركّز أكبر المدن وأهم النشاطات الاقتصادية فيها. تأقلمت الحضارات التي تعاقبت على البلاد التونسية مع ظاهرة الندرة، واستنبطت تقنيات متنوعة بحسب الأقاليم المناخية والتضاريس والتُّرب، للتحكّم في السيّلان وتخزين المياه ونقلها لتزويد المدن بالماء الصالح للشرب أو ممارسة الري، كما تدلّ على ذلك شواهد أثريّة عدة. وخلص البحث أيضاً إلى تسليط الضوء على التجربة المهمة التي راكمتها تونس خلال العقود الخمسة الأخيرة في سياسة إدارة الموارد المائية، والتي انتقلت من إدارة العرض حتى نهاية القرن الماضي إلى إدارة الطلب بداية من الألفية الحالية. وتوصّل البحث إلى ثلاث نتائج مهمة. الأولى، أنّ تطبيق سياسة إدارة العرض مرّ بثلاث مراحل: امتدت الأولى خلال عشرية سبعينيات القرن الماضي، وكانت حصيلتها متواضعة لقلّة الطلب في تلك الفترة؛ في حين شملت المرحلة الثانية عشرية الثمانينيات من القرن الماضي، ومثّلت منعرجاً حاسماً في سياسة إدارة العرض، وذلك بتطبيق المخطّطات المديرية للمياه وإنجاز السدود الكبرى ومنشآت تحويل المياه من المناطق الداخلية نحو الأقاليم الساحلية، شكّلت منظومة مترابطة للتحكّم في الموارد المائية وتوزيعها، ومكّنت هذه السدود من تعبئة شبه كليّة للموارد المائية في البلاد التونسية، وكان للتمويل العمومي مكانة مهمة في إنجازها؛ ولا تقلّ المرحلة الثالثة أهمية عن سابقتها، لأنها تشهد، بداية من تسعينيات القرن الماضي، اللجوء إلى جملة من التقنيات، سمّيت الصغرى، للتحكم في ما بقي من مياه السيّلان في الأحواض الجبلية الصغرى وحماية التربة من الانجراف.

أمّا النتيجة الثانية، فمفادها أن التحكم شبه الكلي في الموارد المائية المتاحة، الذي وصلت إليه البلاد التونسية مع مطلع هذه الألفية، وضع البلاد أمام تحديات كبرى، منها الارتفاع المتزايد للطلب الزراعي والحضري على المياه؛ ما استوجب تطبيق سياسة جديدة للتحكم في الطلب، وذلك عبر الاقتصاد في مياه الري وتحسين مردودية المياه وتوجيه الزراعة نحو النشاطات ذات القيمة المضافة المرتفعة والأخذ في الحسبان معطى التغيرات المناخية وما نتج وسينتج منه من تتالي سنوات الجفاف وحدوث الفيضانات الاستثنائية.

وأخيراً، تفيد ثالثتها، أنّه تبيّن، منذ عقد تقريباً (أي بعد الثورة التونسية)، أنّ السياسة المائية الناجعة والمنصفة لا تكمن في إدارة العرض والتحكم في الطلب ومحاولة إيجاد موازنة بينهما فحسب، بل أيضاً في حكامه جديدة تأخذ أيضاً في الحسبان، زيادة على معطيات العرض والطلب، المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ومطلب الإنصاف الترابي وضرورة المحافظة على الموارد المائية من التدهور الناجم عن الاستغلال المفرط، ومن مصادر التلوث. ويستوجب هذا الأمر قطيعة مع السياسات السابقة؛ لأنّ المنظومة المائية وصلت إلى أقصى حدودها.

في الحصيلة، أثبتت هذه الدراسة فرضية البحث الرئيسية، وأكّدت وجود "سياسة مائيّة" في تونس، كان أملنا من وراء هذا البحث المساهمة في التعريف بأهم جوانبها. احتوت هذه السياسة المائية على عنصر أساسي وثابت هو ندرة الموارد، وعناصر أخرى متحوّلة بحسب الفترات، لكنّها عديدة وتؤثر بدرجات متفاوتة، كالطلب والتغيرات المناخية وضغوط الوضع الاقتصادي المحلي والعالمي والأمن الغذائي، وآخرها المطالب الاجتماعية التي صاحبت الثورة التونسية، والتي تحركّ مختلف الفاعلين الاجتماعيين اليوم. فالسياسة المائية في تونس ليست وليدة الأمس، بل هي متواصلة منذ خمسة عقود، والإمام بكل مراحلها أساسي في تقديرنا لبناء استراتيجية إدارة الموارد المائية في البلاد التونسية إلى أفق عام 2050.

المراجع

العربية

الجمهورية التونسية، وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري التونسية. "توزيع المساحات المرورية خلال موسم 2017-2018، بحسب مصدر الري بالهكتار". 2019/9/24. في: <https://bit.ly/3x1DYAw>

_____. وزارة الشؤون المحلية والبيئة. التقرير الوطني حول وضعية البيئة والتنمية المستدامة. تونس: 2017. في: <https://bit.ly/3zw5wPS>

_____. وزارة الاقتصاد والمالية ودعم الاستثمار، ديوان تنمية الوسط الغربي. "ولاية القصرين في أرقام". 2019. في: <https://bit.ly/3kzy9Gm>

_____. مجلة المياه. تونس: المطبعة الرسمية للبلاد التونسية، 2008.

داود، عبد الكريم. "حصيلة تعبئة الموارد المائية وآفاقها في تونس". المجلة التونسية للجغرافيا. العدد 32 (2001).

الرحيلي، حسين. "الماء والعدالة الاجتماعية بالحوض المنجمي". فريدريش إيبرت. 2018. في: <https://bit.ly/3zApo5e>

_____. التقييم المواطني للماء في تونس: من أجل الحق في الماء. موقع الاتحاد العربي للنقابات. 2021/1/20. في: <https://bit.ly/3tX0bjq>

"قانون عدد 16 لسنة 1975، مؤرخ في 31 مارس 1975 يتعلّق بإصدار مجلّة المياه". الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. العدد 22. 1975/4/1. في: <https://bit.ly/3udJa4B>

"قرار من وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري مؤرخ في 19 ماي 2021 يتعلق بتحديد سعر الماء الصالح للشرب". الرائد الرسمي للجمهورية التونسية. العدد 43. 2021/5/21. في: <https://bit.ly/3zJTVg2>

الأجنبية

Brunet, Roger, Robert Ferras & Hervé Théry . *Les mots de la géographie: Dictionnaire critique*. Paris: La Documentation Française, 1992.

Gafrej, Raoudha. "L'eau en Tunisie: Découplage entre croissance et surconsommation." *Kapitalis*. 26/9/2017. at: <https://bit.ly/3x5wQ6g>

Habaieb, Hamadi. Gestion pluriannuelle des épisodes de crue et de sécheresse dans le nord de la Tunisie par référence aux années 2016-17-18. Tunis: République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, Bureau de Planification et des Equilibres Hydrauliques, 2016.

Hardin, Garrett. "The Tragedy of the Commons." *Science*. vol. 162, no. 3859 (December 1968).

- Hassaïnya, Jemaïel. *Irrigation et développement agricole: L'expérience tunisienne*, options méditerranéennes 3. Paris: Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes, 1991. at: <https://bit.ly/3f1cu7W>
- Hénia, Latifa. *Atlas de l'eau en Tunisie*. Tunis: Université de Tunis, 2008.
- Hoekstra, Arjen. *The Water Footprint of Modern Consumer Society*. 2nd ed. Oxon/ New York: Routledge, 2020.
- Mekonnen, Mesfin M. & Arjen Y. Hoekstra. "National Water Footprint Accounts: The Green, Blue and Grey Water Footprint of Production and Consumption, vol. 1: Main Report." *Research Report Series*. no. 50. Value of Water. UNESCO- Institute for Water (May 2011). at: <https://bit.ly/3iUVHEM>
- Observatoire national de l'agriculture. *Onagri-vigilance*. no. 48. Tunis: Mars-Avril 2018. at: <https://bit.ly/3eZAvMy>
- Observatoire Sahara Sahel (OSS). *Système aquifère du sahara septentrional: Gestion concertée d'un bassin transfrontalier*. Collection synthèse 1. Tunis: 2008. at: <https://bit.ly/3x7sCLl>
- Organisation des Nations Unies Pour l'alimentation et l'agriculture. *Analyse de la filière céréalière en Tunisie et identification des principaux points de dysfonctionnement à l'origine des pertes*. Rome. at: <https://bit.ly/2VGi0pH>
- Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Perennès, Jean-Jacques. *L'eau et les hommes au Maghreb: Contribution à une politique de l'eau en méditerranée*. Paris: CNRS/ Karthala, 1995.
- Rees, William E. "Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity: What Urban Economics Leaves out." *Environment and Urbanization*. vol. 4, no. 2 (1992).
- République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche. *La balance commerciale alimentaire année 2020*. Observatoire national de l'agriculture. Tunis: 2021. at: <https://bit.ly/3l6UmgG>
- République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques. *Stratégie du secteur de l'eau en Tunisie à long terme 2030*. Tunis: 1998.
- _____. *Rapport National du secteur de l'eau*. Tunis: 2017.
- République Tunisienne, Ministère de L'Agriculture et des Ressources en Eaux. *Elaboration de la stratégie de conservation des eaux et des sols de la Tunisie*. Tunis: 2017. at: <https://bit.ly/3A1DwUX>

République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture, Direction Générale des Ressources en Eaux. *Situation d'exploitation des nappes phréatiques*. Tunis: 2004-2015

_____. *Annuaire d'exploitation des nappes profondes*. Tunis: 2004-2015.

République Tunisienne, Ministère de l'Agriculture. *Orientations stratégiques du secteur de l'eau en Tunisie*. Tunis: 1999.

_____. *Rapport national du secteur de l'eau*. Tunis: 2017. at: <https://bit.ly/3BOWXBI>

République Tunisienne, Office International de l' Eau, Ministère de l'Agriculture. *Evaluation du programme d'économie d'eau en irrigation*. Tunis: 2016. at: <https://bit.ly/3znYCfd>

Shah, Tushaar. *Taming the anarchy: Groundwater governance in South Asia*. Washington: Resources for the Future; Colombo: International Water Management Institute, 2009.

The World Bank. "Renewable Internal Freshwater Resources per Capita (cubic meters)." at: <https://bit.ly/39ax56j>

_____. *Water Productivity, Total (Constant 2010 US\$ GDP Per Cubic Meter of Total Freshwater Withdrawal)*. at: <https://bit.ly/2UKD52j>

United Nations Framework Convention on Climate Change. *Troisième communication nationale de la Tunisie, au titre de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*. at: <https://bit.ly/2ULeydt>

Villes et développement: Armature urbaine tunisienne. Tunis: République Tunisienne, Ministère de l'Economie Nationale, Direction de l'Aménagement du Territoire. Groupe Huit et CERES, 1973.

Wackernagel, Mathis & William Rees. *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*. Gabriola Island, Canada: New Society Publishers, 1996.

* Mohamed Ahmed Bennis | محمد أحمد بنيس

مأزق الدولة المغربية بين المركزية والجهوية

The Moroccan State between Centralization and Regionalism

تسعى هذه الدراسة لمسألة دور الجهوية المتقدمة في تعزيز مركزية الدولة المغربية، وإعادة إنتاج مأزقها الإصلاحية، بين تطّوعها نحو تحديث محدود لآليات اشتغالها، والحفاظ على شكلها الموحد وبنيتها المركزية، من خلال تبني تدبير عمودي للسلطة في مواجهة الجهات. يتوازى هذا الوضع مع الإخفاق في التحول نحو الديمقراطية وبناء تعاقد اجتماعي جديد، واستمرار حصر التوظيف العمومي لموارد الدولة في يد السلطة المركزية من دون إشراك حقيقي للجهات. يجري تشغيل هذه الاستراتيجية عبر مركزية المجال الترابي والتحكم في موارده، باعتماد تقسيم جهوي يُبنى على العوامل الجغرافية والاقتصادية والتنموية، ويستبعد، في المقابل، عوامل التجانس الثقافي والتاريخي والأهلي والاقتصادي داخل الجهات، في مسعى لتجنب تشكّل هويات جهوية واضحة، تكون مدخلاً للمطالبة بإعادة النظر في الشكل الموحد للدولة، واعتماد لامركزية أكثر موضوعية وفاعلية، تتيح توزيعاً أمقياً للسلطة. وتتغذّى هذه الاستراتيجية أيضاً على ضبط الفضاء العمومي، في ضوء تنامي الاحتجاج الحضري الذي يفرز ديناميات جديدة للتعبئة الاجتماعية. وتسلط الدراسة الضوء على تأثير جيوبوليتيك الصحراء في تبني هذه الجهوية، وإعادة تشكيل الدولة المغربية من خلال التحكم في مقتضيات التمثيل والتعبئة والوساطة في الصحراء.

كلمات مفتاحية: الدولة، اللامركزية، الجهوية المتقدمة، المجال الترابي، الفضاء العمومي، الحكم الذاتي، المغرب.

This study interrogates the role played by advanced regionalism in reinforcing the centralization of the Moroccan state and reproducing its great reform dilemma: its desire to modernize (to some extent) while retaining a unitary centralized structure via the adoption of a vertical power structure vis-à-vis the regions. This parallels the failure to democratize and to develop a new social contract, keeping state resources firmly in the hands of the central state without meaningful participation by the regions. This strategy is implemented via the centralization of territorial control and the monopolization of resources, creating a regional division based on geographic, economic and developmental factors. It disregards the regions' cultural, historical and economic homogeneity, which might serve as the basis for a reconsideration of the state's unitary character, and feeds off the control of public space at a time when rural protest has been creating new social mobilization dynamics. The study also considers the effect of the geopolitics of the desert on the adoption of regionalism and the restructuring of the Moroccan state via control of the requirements of representation, mobilization and mediation in the desert. The legitimation of self-rule and the integration of desert elites into the state's central structure has underlined the risks related to the reformation of the state through a strategy of local government re-formation in the desert that ultimately reinforces the state's legitimacy and centralized character without affecting the vertical organization of power.

Keywords: State, Decentralization, Advanced Regionalism, Territorial Space, Public Space, Self-Rule, Morocco.

* أستاذ باحث بالمركز الجهوي لمهن التربية والتكوين، طنجة، المغرب.

Research professor, Regional Centre for Education and Training, Tangier, Morocco.

Email: bennis61@hotmail.com

مقدمة

أعدت ثورات الربيع العربي إلى الواجهة إشكالية الدولة الوطنية⁽¹⁾، بكل ما يتفرّع منها من أسئلة وقضايا تخص مشروعيّتها ومستقبلها. ولم يكن تزايد الطلب على الديمقراطية والمواطنة والتنمية والعدالة الاجتماعية إلا تنويحاً على مطلب جوهري يرتبط بإصلاحها ودمقرطة مؤسساتها، في أفق تعزيز الاندماج الوطني والاجتماعي وتحقيق التنمية. وإذا كانت هذه الإشكالية قد حظيت باهتمام المدونة الفكرية العربية المعاصرة⁽²⁾، فإن الارتجاج الذي أحدثته هذه الثورات كشف عن الحاجة إلى زوايا نظر جديدة في ضوء ما تشهده المجتمعات العربية من تحولات.

لم يكن إخفاق هذه الدولة بسبب جذورها التقليدية فحسب⁽³⁾، بقدر ما كان أيضاً نتيجة عجزها عن إدماج الانتماءات المحلية والجهوية وتوظيفها في بناء عقد اجتماعي جديد؛ فقد أخفقت في تحقيق تنمية مجالية وجهوية متوازنة، بما يوسع قاعدة المشاركة والتعبئة ويُعزّز الحكامة الجيدة، وبقيت وفيّة لنزعتها المركزية Centralisme، على الرغم من الإصلاحات اللامركزية التي عرفتها بلدان كثيرة منذ مطلع الثمانينيات⁽⁴⁾، والتوصيات الدولية التي صدرت بشأن اللامركزية باعتبارها حجر الزاوية في الحكامة الجيدة⁽⁵⁾ التي تُعزّز المشاركة وتربط المسؤولية بالمحاسبة وتُحسّن الأداء الاقتصادي، وتُسهّم في تحقيق الاستقرار الاجتماعي. وإذا كانت بعض الدول العربية قد تبنت اللامركزية الإدارية⁽⁶⁾، فقد استهدف ذلك، في الأساس، تنويع موارد الشرعنة بالتوازي مع الاحتفاظ ببنيتها المركزية، عبّر ما يسميه بورديو "توحيد المجالين الجغرافي والاجتماعي ومجانسة أشكالهما ضمن سلطة مركزية"⁽⁷⁾.

1 على الرغم من أن الدولة أضحت إحدى بديهيات الحياة السياسية المعاصرة، فإنه لا يوجد إجماع على تعريف دقيق لمفهومها، بسبب تعدد المرجعيات وتداخلها في بعض الأحيان، وكثرة الاستخدام والتداول. ومن أكثر التعريفات شيوعاً ما أورده عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر (1864-1920) في كتابه الاقتصاد والمجتمع، بأنها "مقولة سياسية ذات خاصية مؤسسية، يعود إليها وحدها حق احتكار العنف المشروع داخل مجال جغرافي محدد". وعزّفها عالم الاجتماع الفرنسي بيار بورديو Pierre Bourdieu (1930-2002) بكونها تُحيل إلى "حقل السلطة أو السلطان الذي يمكن أن يُسمّى 'حقلًا إداريًا' أو 'حقل الوظيفة العمومية' [...] الذي يعترف بامتلاكه الاحتكار المشروع/ الشرعي للعنف المادي والرمزي". ينظر: بيار بورديو، عن الدولة: دروس في الكوليج دو فرانس (1989-1992)، ترجمة نصير مروة (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016)، ص 18.

Max Weber, *Économie et société*, Julien Freund et al. (trad.), Agora: Les classiques (Paris: Pocket, 1995), pp. 96-100; Béatrice Hibou & Mohamed Tozy, "Une Lecture wébérienne de la trajectoire de l'état au Maroc," *Sociétés politiques comparées*, vol. 37 (Septembre-Décembre 2015), pp. 1-22, accessed on 8/8/2021, at: <https://bit.ly/3rGiw2X>

2 ينظر على سبيل المثال: عبد الله العروي، مفهوم الدولة، ط 5 (بيروت/ الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي، 1993)؛ برهان غليون، المحنة العربية: الدولة ضد الأمة (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1993)؛ عبد الإله بلقزيز، الدولة والمجتمع: جدليات التوحيد والانقسام في الاجتماع العربي المعاصر (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2008)؛ عبد الإله بلقزيز، الدولة والسلطة والشرعية (بيروت: منتدى المعارف، 2013).

3 حول الدولة التقليدية في الوطن العربي، ينظر: العروي، ص 87-125؛ بلقزيز، الدولة والمجتمع، ص 79-83.

4 Nicolas Keuffer, "L'autonomie locale, un concept multidimensionnel: Comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie comparatif?" *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 23, no. 4 (2016), p. 443.

5 Conseil de l'Europe, "Charte européenne de l'autonomie locale," *Série des traités européens*, no. 122 (1985), p. 1, accessed on 8/8/2021, at: <https://bit.ly/2WlxqQq>; Keuffer, pp. 444-474.

6 يُطبق نظام اللامركزية الإدارية في الدول الموحدة (البسيطة)، ويُبنى على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين السلطة المركزية، ومجالس وهيئات محلية تخضع لرقابة هذه السلطة في مباشرتها اختصاصاتها. للاطلاع أكثر على بعض تجارب اللامركزية في الوطن العربي، ينظر: منى حرب [وآخرون]، السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، 2015).

Marwa Shalaby et al., "The Dynamics of Decentralization in the MENA: Processes, Outcomes, and Obstacles," *Working Paper*, no. 31, The Program on Governance and Local Development, University of Gothenburg (2020), accessed on 8/8/2021, at: <https://bit.ly/3fHn5oV>

لا يختلف الأمر كثيرًا في المغرب، فعلى الرغم من أن اللامركزية كانت ضمن انشغالات الدولة منذ الاستقلال⁽⁸⁾، فإن التقاليد المركزية المتجذرة حالت دون الأخذ بنظام ناجح لها، ما أسهم في عدم توطنها في الثقافة السياسية للسلسلة والنخب؛ إذ لم تكن، يومًا، نتيجة مطلب شعبي أو اجتماعي، ولم ترتبط بوحي محلي أو جهوي منافس للهوية الوطنية الجامعة، بقدر ما عكست سعي السلطة المركزية⁽⁹⁾ للتحكم في المجال الترابي.

تتوخى هذه الدراسة مسالة الجهوية المتقدمة⁽¹⁰⁾، ودورها في إعادة إنتاج الدولة المغربية والحفاظ على شكلها الموحد، من خلال تسليط الضوء على حدودها، والآليات التي تسمح بضبط سيرورتها وتجنب قطائع مفصلية في تشكيلها⁽¹¹⁾، بما لا يؤدي إلى تحوّل عميق في بنيتها الترابية وإعادة النظر في توزيع السلطة بينها وبين الوحدات الترابية التي تتألف منها. وتحاول مقارنة ذلك كله من خلال التساؤل التالي: كيف تُسهم هذه الجهوية في تغذية المآزق الإصلاحية لهذه الدولة بين التطلّع نحو تحديث محدود لبنيتها عبر إرساء اللامركزية، والحفاظ على شكلها الموحد بالاستمرار في تبني التدبير العمودي للسلطة Verticalisation du pouvoir بينها وبين الجهات؟

8 يعود أول تقسيم إداري في المغرب إلى عام 1959. وفي عام 1971، تم اعتماد تقسيم جهوي على أساس سبع مناطق اقتصادية. وبعد تنصيب دستور عام 1992 على اعتبار الجهة جماعة محلية، اعتمد، في عام 1997، تقسيم جهوي جديد من 16 جهة. وفي عام 2015، اعتمد تقسيم آخر من 12 جهة بعد مخاض استمر منذ عام 2010. ينظر: "ظهر شريف رقم 1.59.351 بشأن التقسيم الإداري للمملكة"، الجريدة الرسمية، العدد 2458/4، 1959/12/4، ص 3419، شوهده في 8/8/2021، في: <https://bit.ly/3zDFU49>; "ظهر شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971) بإحداث المناطق"، الجريدة الرسمية، العدد 3060، 1971/6/23، ص 1352-1353، شوهده في 9/1/2021، في: <https://bit.ly/3zF6HgE>; "ظهر شريف رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات"، الجريدة الرسمية، العدد 4470/3، 1997/4/3، ص 556، شوهده في 8/8/2021، في: <https://bit.ly/2WEPIqd>; "ظهر شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات"، الجريدة الرسمية، العدد 6380، 2015/7/23، ص 6585-6624، شوهده في 1/9/2021، في: <https://bit.ly/3mQ6nrQ>; وينظر أيضًا: رمي لوفو، الفلاح المغربي المدافع عن العرش، ترجمة محمد بن الشيخ (الرباط: منشورات وجهة نظر، 2011)، ص 28-48؛ محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز: الجانب القانوني والمحاسبي (الرباط: منشورات مؤسسة كونراد أديناور الألمانية، 2019)، ص 125-131؛ حميد أبولاس، "ضرورة تلازم اللامركزية بالتركيز الإداري لتعزيز التقائية السياسات العمومية الترابية وإنجاح ورش الجهوية المتقدمة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 152 (أيار/ مايو-حزيران/ يونيو 2020)، ص 105-124:

Shalaby et al., pp. 26-29; Raquel Ojeda Garcia, "La regionalización en Marruecos: un proceso estancado," *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, no. 14 (July 2013), pp. 4-11, accessed on 9/8/2021, at: <https://bit.ly/3xbLZ5M>; Maria Jafari & Noufissa El Moujaddidi, "La régionalisation avancée au Maroc: Perspectives et défis," *Revue Organisation & Territoire*, no. 2 (2016), p. 6, accessed on 8/8/2021, at: <https://bit.ly/2Vcw226>

9 يمثل الاجتماع السياسي المغربي نموذجًا للصعوبة التي يواجهها الباحثون في وضع مفهوم دقيق لنظرية للدولة. ويعود ذلك، في جانب منه، إلى الالتباس الحاصل بين المفاهيم ذات الصلة، مثل المخزن والسلطة والنظام السياسي. ومن ثم، يبدو ضروريًا التمييز بين مفهومي الدولة والسلطة. فالدولة هي "الكيان السياسي لشعب أو أمة، إذ تُحيل إلى البنى والمؤسسات التي تشكل ما يسمى المجال السياسي Le politique. أما السلطة فتعكس، من الناحية المؤسسية، التوازنات الاجتماعية والسياسية القائمة، ما يجعلها ضمن حقل الممارسات وتناقضاتها، وهي بذلك تنتمي إلى السياسة La politique باعتبارها فاعلية مادية في الاجتماع الوطني، تمارسها قوى مختلفة ومتمايزة المصالح". وانسجامًا مع أهداف الدراسة، فإننا نستعمل مفهوم الدولة الذي يُحيل إلى السلطة المركزية التي بقي التحكم في المجال مصدرًا للإجهاد الترابي؛ ما يعني أن علاقة هذه السلطة بمجالها يُراقفها، حتمًا، تحدي الاندماج الوطني نتيجة استمرار نزاع الصحراء. ينظر: بلقرين، الدولة والسلطة والشرعية، ص 25؛ غليون، ص 235؛ وينظر:

Baudouin Dupret et al., *Le Maroc au présent: D'une époque à l'autre, une société en mutation* (Rabat: Centre Jacques-Berque; Casablanca: Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Études Islamiques et les Sciences Humaines, 2015), pp. 31-60; Myriam Catusse & Frédéric Vairel, "Question sociale et développement: Les territoires de l'action publique et de la contestation au maroc," *Politique Africaine*, vol. 120, no. 4 (2010), p. 7; Mohamed Naciri, "Territoire: Contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle," *Maghreb-Machrek*, no. 164 (Avril-Juin 1999), pp. 9-35.

10 ينظر: خطاب الملك محمد السادس في 3 كانون الثاني/يناير 2010 الذي نُصّب فيه أعضاء اللجنة الاستشارية للجهوية التي أنيط بها صياغة الخطوط العريضة لهذه الجهوية، في: "خطاب الملك محمد السادس حول الجهوية الموسعة"، جهات نيوز، 2010/1/3، شوهده في 8/8/2021، في: <https://bit.ly/3ivkErn>

11 من الضروري التمييز هنا بين بناء الدولة State-building الذي يحيل إلى سيرورة خلق جهاز للهيمنة والمراقبة واحتكار العنف المشروع من خلال السياسات العمومية والأيدولوجيا، وبين تشكيل الدولة State-formation الذي يحيل إلى سيرورة تاريخية لإرادية من الصراعات والمفاوضات والتسويات بين القوى المختلفة التي يشكل سلوكها وتنازلاتها، المحكومة بالمصلحة، ما يسمى تعميم السلطة Vulgarization of power. ينظر:

Bruce Berman & John Lonsdale, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa, Book Two: Violence & Ethnicity* (Oxford: James Currey LTD, 1992), p. 5.

وتتفرّع عن هذا التساؤل أسئلة أخرى، أبرزها: كيف يتم تكييف الجهوية مع الشكل الموحد للدولة؟ وكيف يتوازى التنزيلُ البطيء لمقتضياتها مع الإخفاق في التحول نحو الديمقراطية وبناء عقد اجتماعي جديد؟ وكيف يؤثر ذلك في استمرار حصر التوظيف العمومي للدولة في السلطة المركزية؟ وهل يعكس التقسيم الجهوي الجديد التجانس الثقافي والتاريخي والاقتصادي داخل الجهات؟ وكيف تُسهم الجهوية في ضبط الفضاء العمومي في الجهات؟ وكيف تُوظف للتحكم في التمثيل والتعبئة والوساطة، خاصة بعد طرح مبادرة الحكم الذاتي في الصحراء؟ وكيف يؤثر هذا التقسيم في جيوبوليتيك الصحراء ورهانات إعادة تشكيل الدولة في ضوء مستجدات دستور عام 2011 بشأن الجهوية⁽¹²⁾.

تعمل الدراسة على تأطير هذه الإشكالية بوساطة منهج تحليلي يزاوج بين وصف الوقائع وتفسيرها وتحليلها، في أفق إعادة تركيبها، بما يُساعد في فهم الجدليات التي تحكم الجهوية في علاقتها بمأزق الدولة بين الإصلاح والتحديث المحدود، والحفاظ على شكلها الموحد ومضمونها التقليدي. وتستعين أيضاً بمقتربي تحليل النظم والثقافة السياسية اللذين يسمحان بفهم أعمق لكيفيات اشتغال الديناميات التقليدية ودورها في ترسيخ أسس هذه الدولة، وللتفاعلات التي تسهم في تثبيت قواعد اللعبة السياسية، وذلك في سياق إعادة إنتاج مشروعية الدولة والتحكم في بنيتها المركزية، من دون إغفال المقاربة القانونية في ما يرتبط بقراءة النصوص ذات الصلة وتأويلها.

أولاً: الجهوية والتحديث المحدود لبنية الدولة

توخياً للوضوح، ينبغي التمييز بين الجهوية Régionalisation avancée، والجهوية المتقدمة Régionalisation avancée، والنزعة الجهوية Régionalisme. فإذا كانت الجهوية تعني تحويل بعض صلاحيات السلطة المركزية إلى الجهات التي تتألف منها الدولة، فإن الجهوية المتقدمة، كما وردت في خطاب الملك محمد السادس، تفتقد جذورها الاصطلاحية في الأدبيات النظرية. إضافة إلى أن ذلك "يرسخ سلطة الملكية ومشروعيتها، بحكم أنها المحرك الأساسي لكل الإصلاحات اللامركزية التي عرفها المغرب"⁽¹³⁾، ويؤكد أيضاً أولوية مشاريع اللامركزية التي تتكفل الدولة بصياغتها وقيادتها من الأعلى وتنزيل مقتضياتها داخل الوحدات الترابية. وبذلك، تختلف عن النزعة الجهوية التي تبقى مفهومًا أيديولوجيًا بحثًا، يرتبط بالانتماء الثقافي واللغوي والإثني والجغرافي إلى جهة معينة، حيث تنطلق من الأسفل في اتجاه الأعلى، عبر خطاب جهوي معارض للسلطة المركزية⁽¹⁴⁾.

لم تكن الجهوية المتقدمة ثمرةً تفاوض أو توافق معين، بل استمدت مشروعيتها أولاً من إرادة رئيس الدولة، وثانيًا من اللجنة الاستشارية للجهوية التي عينها لصياغة محاورها⁽¹⁵⁾، قبل أن تتكفل الحكومة بالإشراف على صياغة القانون

12 تنص الفقرة الرابعة من الفصل الأول من الدستور على أن "التنظيم الترابي للمملكة لتنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة". ينظر: David Melloni, "Les trois promesses de la nouvelle constitution marocaine," *Maghreb-Machrek*, vol. 1, no. 223 (2015), pp. 71-82.

13 Shalaby et al., p. 23.

14 *The New Encyclopedia Britannica*, vol. 9 (Chicago: Encyclopedia Britannica, 1993), p. 1003; Jafari & El Moujaddidi, p. 7.

15 بحسب هذه اللجنة، فإن النموذج المغربي للجهوية المتقدمة "نابع من إرادة ملكية صريحة، ومن التزام حر سيادي للدولة المغربية الموحدة، ولم يفرضه توفيق ما بين نعرات إثنية أو ثقافية أو عقائدية تزيد أو تنقص غلًا". ينظر: المملكة المغربية، اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام (الرباط: اللجنة الاستشارية للجهوية، 2010)، ص 11، شوهدي في 2021/8/8، في: <https://bit.ly/373Ae6Y>

التنظيمي 111.14 للجهات⁽¹⁶⁾. إنها ليست طوراً جديداً في علاقة السلطة المركزية بمجالها الترابي، بقدر ما هي جهودية مُمركزة Centralisatrice، تستهدف مركزاً هذا المجال، من ناحية، وضبط الفضاء العمومي من ناحية أخرى. ومن ثم، تُدرج ضمن "توجه لتطوير وتحديث هياكل الدولة"⁽¹⁷⁾، من دون المساس بمضمونها التقليدي الذي تُعدُّ المركزية أحد عناوينه الرئيسة.

1. مركزية المجال الترابي

ظل إنتاج المجال الترابي⁽¹⁸⁾ ومراقبته وتديبرُ موارده على صلة بالتقاليد المركزية للدولة المغربية المحكومة بجدلية بلاد المخزن وبلاد السببية⁽¹⁹⁾؛ ما جعل الوحدات الترابية، من جماعات وعمالات وأقاليم وجهات، مختبراً لتوظيف هذه التقاليد في بناء الدولة الحديثة، ضمن سعي السلطة لاحتكار التوظيف العمومي لهذه الدولة، تجنباً لأي انزاح عميق في بنيتها. لقد أعادت هذه السلطة بناء أشكال التنظيم التقليدية واستثمرت البنى الإدارية والمؤسسية الموروثة عن فترة الحماية في تدبير المجال الترابي، وكيفت موارد السياسة الترابية الحديثة مع التقليد⁽²⁰⁾، بما هو مرجعية لتجديد مشروعية الدولة وما ينتظم حولها من وظائف وأدوار، تصب في ترسيخ شكلها الموحد.

ومع تنزيل مقتضيات الهوية المتقدمة، تضاعفت أهمية هذا المجال، في ظل التحوّل الذي طرأ على البنية الترابية للدولة بإحداث الجهات التي أضحت، بحسب البعض، بمنزلة ثقل موازٍ Contre-poid لها⁽²¹⁾. وتأخذ هذه الأهمية أبعاداً أخرى أمام ارتفاع معدلات التمذّن Urbanisation⁽²²⁾ التي تتوازي مع تحديات أخرى تُواجه الدولة، أبرزها

16 Manuel Goehrs, *L'expérience communale au maroc: De la jema'a à la libre administration* (Rabat: Ed Heinrich Böll Stiftung, 2015), p. 20; García, "La regionalización en Marruecos," p. 9.

17 "خطاب الملك محمد السادس"; نبيه، ص 129.

18 يكتسي مفهوم "التراب" أو "المجال الترابي" Territoire معاني مختلفة، تبعاً لتوظيفه. ويمكن تعريفه أنه نتاج تفاعل بين مجموعة بشرية ومجال جغرافي يسمح بمختلف أشكال الإنتاج المادي والاجتماعي والرمزي؛ ما يُفضي إلى هيكلية الشروط العملية التي تمنح الحياة والهوية. ويتوقف تحول مجال جغرافي معين إلى مجال ترابي على خضوعه لتقطيع إداري معين وإدارته من سلطة معينة. ويؤدي تحقق ذلك إلى أن يُصبح هذا المجال محط رهانات سياسية متباينة. لمزيد من التفاصيل، ينظر:

Claude Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir* (Lyon: Bibliothèque idéale des sciences sociales, 2019), p. 73; Patrick d'Aquino, "Le territoire entre espace et pouvoir: Pour une planification territoriale ascendante," *L'espace géographique*, vol. 31, no. 1 (Janvier 2002), pp. 3-22.

19 كانت بلاد السببية ترفض نزوع السلطة المركزية (المخزن) نحو مجانسة سياق ثقافي غير متجانس؛ ما جعل العلاقة بين الطرفين تتأرجح بين الاستقرار والاضطراب، يُنظر:

Naciri, pp. 11-13; Bernabé López García, "Región y Elites en Perspectiva Electoral," *Revista De Estudios Internacionales Mediterráneos*, número. 9 (2010), p. 13, accessed on 8/8/2021, at: <https://bit.ly/3f67sah>; Baudouin Dupret et al., pp. 47- 48; Hibou & Tozy, pp. 5 -7; Goehrs, pp. 24 -25; Catusse & Vairel, p. 5.

20 لوفو، ص 6-27؛ بلقرين، *الدولة والمجتمع*، ص 49؛ غليون، ص 101؛ وينظر:

Hibou & Tozy, p. 4; Goehrs, p. 28; Annabelle Houdret & Astrid Harnisch, "Decentralisation in Morocco: A Solution to the 'Arab Spring'?" *The Journal of North African Studies*, vol. 24, no. 6 (2019), p. 936; Berman & Lonsdale, p. 153.

21 نبيه، ص 180.

22 بلغ معدل التمذّن في المغرب 61.9 في المئة في عام 2017، و62 في المئة في عام 2019. وعلى صعيد الجهات، بلغ في المئة في جهة الدار البيضاء - سطات (2015)، و70.2 في المئة في جهة الرباط - سلا القنيطرة. ينظر: المندوبية السامية للتخطيط، *تقرير المؤشرات الاجتماعية: السكان والتنمية في المغرب: خمس وعشرون سنة بعد مؤتمر القاهرة 1994 (التقرير الوطني)* (الرباط: مطبعة لون، 2019)، ص 75-76؛

Royaume Du Maroc, Haut-Commissariat au Plan, "Taux d'urbanisation (en %) par année: 1960-2050," accessed on 8/8/2021, at: <https://bit.ly/3xcpPR9>; Royaume Du Maroc, Haut-Commissariat au Plan, *Les indicateurs sociaux au Maroc* (Rabat: Haut-Commissariat au Plan, 2018), pp. 11, 94, 95.

الحفاظ على علاقات القوة بينها وبين الجهات التي تعرف تمركزاً لخلق الثروة⁽²³⁾، وتأكيد سيطرتها على هذا المجال، بما يمنحها هامشاً أوسع لتدبير الديناميات الاقتصادية والاجتماعية ذات الصلة بإعادة تشكيلها. وعلى الرغم من أن عدد الجماعات القروية لا يزال يفوق الجماعات الحضرية⁽²⁴⁾، فإن اتساع رقعة التمدين يُنذر بانتقال مركز الثقل الاجتماعي والسياسي إلى المدن الكبرى. ولذلك، حرصت السلطة على وضع تقطيع يُبنى على التمثيلية الزائدة للقرى، وغياب التناسب بين عدد السكان والتمثيلية⁽²⁵⁾، بما يُعزّز تحالفها مع النخب القروية في مواجهة النخب الحضرية، التي تؤهلها تركيبها السوسولوجية إلى المطالبة بتبني توزيع أكثر أفقية للسلطة داخل الدولة.

في السياق ذاته، لم تستدع السلطة، في التقطيع الجهوي الجديد، التجانس البيئي والثقافي الذي تعرفه بعض الجهات، واكتفت بمقاربة وظيفية مسنودة بثقافة سياسية تقليدية، تتعارض مع مجال تربي قادر على تحمّل التنوع، وصهر العوامل التاريخية والجغرافية والسياسية والتنموية والثقافية في أفق تشكيل هوية تربية ومجالية واضحة. ولذلك، استبّعدت العوامل التاريخية والقبلية والهوياتية، واقتصرت على العوامل الموضوعية التي تتحدد في الجغرافيا والاقتصاد والتنمية⁽²⁶⁾، في مسعى للتحكم في مصادر التعبئة الاجتماعية في الجهات، وتوظيفها في إدارة التوازن بين الحفاظ على الشكل الموحد للدولة، وإرساء لامركزية غير مكلفة وأكثر قدرة على تعزيز مركزية هذه الدولة. ويتعلق الأمر بالحيلولة دون تبني الجهات خطاباً هوياتياً وذاكراتياً يتعارض مع متطلبات المجال الترابي المُمرّكز Centralisé. إنه ما سمّاه أحد الجغرافيين المغاربة بالإجهاد الترابي Stress territorial⁽²⁷⁾ الذي يطبع علاقة الدولة ببعض الجهات، وبالأخص منطقة الريف التي وُزعت، وفق هذا التقطيع، على ثلاث جهات⁽²⁸⁾.

23 يُظهر تحليل الناتج المحلي الإجمالي الجهوي تمركزاً قوياً لخلق الثروة في جهة الدار البيضاء - سطات بنسبة 32.2 في المئة، وجهة الرباط - سلا - القنيطرة بنسبة 15.8 في المئة، متبوعتين بجهة مراكش - آسفي، وجهة فاس - مكناس بنسبة 9.1 في المئة، وجهة طنجة - تطوان - الحسيمة بنسبة 8.9 في المئة، وجهة بني ملال - خنيفرة بنسبة 6.6 في المئة، وجهة سوس - ماسة بنسبة 6.4 في المئة. ينظر:

Royaume Du Maroc, Haut-Commissariat au Plan, *Les indicateurs*, pp. 69-70.

24 يبلغ عدد الجماعات في المغرب 1503 جماعات منها 1282 جماعة قروية، و221 جماعة حضرية. ينظر: "الجماعات الترابية خدمات وتنمية تشاركية"، [البوابة الوطنية للجماعات الترابية](https://bit.ly/3xuScKn)، شوهده في 2021/8/8

25 تنص المادة 74 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية على أن "مجلس الجهة يتألف من 33 عضواً منتخباً في الجهة التي لا يفوق عدد سكانها 250000 نسمة؛ 39 عضواً منتخباً في الجهة التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و1000000 نسمة؛ 45 عضواً منتخباً في الجهة التي يتراوح عدد سكانها بين 1000001 و1750000 نسمة؛ 51 عضواً منتخباً في الجهة التي يتراوح عدد سكانها بين 1750001 و2500000 نسمة؛ 57 عضواً منتخباً في الجهة التي يتراوح عدد سكانها بين 2500001 و3000000 نسمة؛ 63 عضواً منتخباً في الجهة التي يتراوح عدد سكانها بين 3000001 و3750000 نسمة؛ 69 عضواً منتخباً في الجهة التي يتراوح عدد سكانها بين 3750001 و4500000 نسمة؛ 75 عضواً منتخباً في الجهة التي يفوق عدد سكانها 4500001 نسمة". ينظر: "ظهر شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2021) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية"، *الجريدة الرسمية*، العدد 5997 مكرر، 2011/11/22، ص 5549، شوهده في 2021/9/1، <https://bit.ly/3tlPg2t>. وفي السياق ذاته، يبلغ عدد الجماعات المحلية في المغرب 1503 جماعات، تتوزع على 31503 مقاعد، تبارى عليها 1282 جماعة قروية (24803 مقاعد)، و221 جماعة حضرية (6700 مقعد)، هذا في الوقت الذي تشكل نسبة السكان في المدن ما يناهز 60.3 في المئة، بينما لا تناهز 40 في المئة في الأرياف. ينظر: المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، *المغرب في أرقام* (الدار البيضاء: المندوبية السامية للتخطيط، 2019)، ص 10-11؛ المندوبية السامية للتخطيط، *تقرير المؤشرات الاجتماعية*، ص 32.

26 اللجنة الاستشارية للجهوية، ص 10.

27 Naciri, p. 11.

28 تم توزيع الريف على ثلاث جهات، حيث أُلحق إقليم الحسيمة بجهة طنجة - تطوان - الحسيمة، وأُلحق إقليم الناظور والدروش بجهة الشرق، بينما أُلحق إقليم تازة وتوانات بجهة فاس - مكناس. ينظر: "مرسوم رقم 2.15.40 صادر في فاتح جمادي الأولى 1436 (20 فبراير 2015) بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها"، *الجريدة الرسمية*، العدد 6340، 2015/3/5، ص 1481-1483، شوهده في 2021/9/1، في:

<https://bit.ly/2YkEkXj>; Goehrs, p. 36.

إضافة إلى ذلك، عكست تسميات الجهات حساسية الدولة المغربية من لامركزية تُدمج الموروث التاريخي والقبلي والاجتماعي والثقافي للهويات المحلية والجهوية. ولذلك انحصرت في البُعدين الجغرافي والاقتصادي في مسعى لتوظيف التحول الذي حصل في بنيتها الترابية، في تشكيل هويات جهوية تتوسل بالاقتصاد والتنمية، من دون جسور تصلها بهذا الموروث الذي قد لا يتسق مع مقتضيات بسط سلطتها على المجال الترابي؛ ما يعني تفادي تسميات تُحفز انتعاش هذه الهويات وإعادة بناء علاقتها بذاكرتها التاريخية. وهو ما يعكس مخاوف من أن تصبح مورداً لتشكّل شعور محلي بالانتماء إلى جهة ما، قد يُربك استراتيجيتها في تبني لامركزية تحت السيطرة. لكن، في المقابل، كان دالاً توسل الدولة نفسها بالتاريخ والموروث الرسمي/ المركزي في تسمية "جهة فاس مكناس". فعلى الرغم من أن هذه التسمية تستمد مبررها الموضوعي من الجغرافيا، فإن دلالتها التاريخية والسياسية والرمزية بادية؛ ذلك أن المدينتين كانتا عاصمتين لها في فترات تاريخية متفرقة⁽²⁹⁾؛ ما يعني استدعاء التاريخ الرسمي الذي يُعزّز مشروعيتها، وفي المقابل، استبعاد "التاريخ الآخر" الذي قد يصبح مضاداً لها في أي لحظة.

تعكس السياسة الجهوية تطلّع السلطة المركزية إلى مجال ترابي أكثر تجانساً وقدرةً على بناء تعاقد جديد بينها وبين الوحدات الترابية (الجهات) من خلال دولة موحدة، يكون في وسعها تحمّل تحديث غير مكلف في بنيتها المركزية، الأمر الذي يجعل هذه السياسة أقرب إلى كوربوراتية الدولة⁽³⁰⁾ التي تُبنى على خضوع الوحدات الترابية المحلية للسلطة المركزية⁽³¹⁾، حيث تتحول هذه الوحدات إلى مجال للتفاوض والوساطة والاستقطاب وتبادل المصالح بين المركز والنخب المحلية والجهوية؛ ما ينعكس في إمكان الجمع بين التمثيلين الجهوي والوطني⁽³²⁾ الذي لا يعني إعادة توزيع للسلطة، بقدر ما يعني تعزيز القدرة الإدماجية للدولة المركزية في مواجهة النخب المحلية والجهوية الوافدة من الدولة الترابية (الجهات).

يجعل هذا الوضع علاقات القوة بين الدولة المركزية والدولة الترابية غير متوازنة؛ فعلى الرغم من أن الدستور المغربي ينص في المادة 136 على أن "التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر"، فإن المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات تنص على أن "والي الجهة يمارس المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس

29 اتخذ الأدارسة (788-984) والمرينيون (1244-1465) والوطاسيون (1462-1554) والعلويون (1666-1912) مدينة فاس عاصمة لهم. أما مكناس، فقد غدت عاصمة للمغرب خلال حكم السلطان العلوي إسماعيل (1672-1727).

30 يرى فيليب شميتير أن الكوربوراتية Corporatism نظام لتمثيل المصالح، تتم هيكلته وحداته ضمن عدد من الفئات الفريدة والمفروضة وغير التنافسية والمنظمة هرمياً والتمبايزة وظيفياً، تعترف بها الدولة، أو تسمح بإنشائها، وتسمح لها باحتكار تمثيلية التداول داخل فئاتها، في مقابل التزامها بضوابط معينة في اختيار قياداتها وصياغة مطالبها ومواقفها المؤيدة للدولة. ينظر:

Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics*, vol. 36, no. 1 (January 1974), pp. 93-94; Abderrahim El Maslouhi, "Le corporatisme territorial contre l'état nation? Politiques publiques et lien national au sahara occidental," *L'Année du Maghreb*, vol. 7 (2011), pp. 191-210.

31 Schmitter, p. 105.

32 ينص الفصل 63 من الدستور المغربي على ما يلي: "يتكوّن مجلس المستشارين من 90 عضواً على الأقل، و120 عضواً على الأكثر، يُنتخبون بالاقتراع العام غير المباشر لمدة ست سنوات على أساس التوزيع التالي:

- ثلاثة أخماس الأعضاء يمثلون الجماعات الترابية، يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها، ومع مراعاة الإنصاف بين الجهات، ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة، من بين أعضائه، الثلث المخصّص للجهة من هذا العدد.
- ويُنتخب الثلثان المتبقيان من قبل هيئة نابعة تتكون على مستوى الجهة، من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم.
- خمساً من الأعضاء تنتخبهم، في كل جهة، هيئات نابعة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية، وفي المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة نابعة مكونة من ممثلي المأجورين". ينظر: المملكة المغربية، الدستور المغربي، الفصل 63، ص 26، في:

<https://bit.ly/3zDQC18>

ومقررات مجلس الجهة". كما تنص المادة 115 على قائمة مقررات لمجالس الجهات تخص الجوانب السياسية والإدارية والمالية والاستثمارات وسياسات التنمية، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من الوالي⁽³³⁾؛ ما يُكرّس وصاية الدولة على هذه المجالس، وهي الوصاية التي تترجم الشرعية التقليدية التي يُمثّلها الولاة المعيّنون باعتبارهم ممثلين لها، في مقابل شرعية الانتخاب المباشر التي يمثلها أعضاء هذه المجالس، وهو ما يدل على أولوية شرعية التعيين على شرعية الانتخاب المباشر⁽³⁴⁾. وتكتمل الصورة أكثر في ظل الدور الذي أصبح يضطلع به اللامركز الإداري لمصالح الدولة باعتباره تنظيمًا إداريًا مواكبًا للتنظيم الترابي اللامركزي، وأداة رئيسة للتوطين الترابي للسياسات العمومية⁽³⁵⁾؛ ما يطرح سؤال الحدود في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات داخل الجهات.

لا تستبطن وصاية الدولة على الجهات، فحسب، المخزن التقليدي كما هو مترسب في الثقافة السياسية، بل تعكس أيضًا حرصها، بوصفها دولة موحدة، على أن تبقى سياسة اللامركزية التي تنتهجها ممركة Centralisatrice لمؤسساتها⁽³⁶⁾، ومن ثم للمجال الترابي الجهوي، على الرغم من كل الموارد التي يحتكم إليها هذا الأخير، والتي يُفترض أن يتحوّل معها إلى مصدر لتعزيز الفضاء العمومي.

2. ضبط الفضاء العمومي

إذا كان المجال الترابي يتشكّل من شبكات وروابط وجماعات ومصالح غير مستقرة في الغالب⁽³⁷⁾، فإن مراقبته تمثّل، بالنسبة إلى الدولة، رهانًا أساسيًا، حتى لا يتحوّل إلى مصدر لتشكّل فضاء عمومي⁽³⁸⁾ مستقل، وتُتيح لها هذه المراقبة حيازة الموارد العمومية داخل هذا الفضاء وإعادة توزيعها في تدرّجها من الجماعة نحو العمالة والإقليم والجهة، بينما تفترض اللامركزية مستوى معيّنًا من التعبئة الاجتماعية التي قد تشكّل، على المدى البعيد، تحديًا بالنسبة إلى مركزية هذه الدولة ومضمونها التقليدي.

من هنا، يمكن النظر إلى الفضاء العمومي، في ضوء الجهوية المتقدمة، على أنه حقل سلطة مضادّ، يغتني بتزايد الطلب المحلي والجهوي على المشاركة والتنمية والعدالة الاجتماعية. وبذلك، يتوازي سعي الدولة لضبطه مع سيطرتها على المجال الترابي⁽³⁹⁾، ما يعني تأهيل هذا المجال بغية مراقبة أشكال التعبئة الاجتماعية، ومن ثم، تجنّب تشكّل فضاء عمومي تتراكم فيه موارد السلطة المضادة، ويكون قابلاً لأن يُصبح فضاء للتفاوض بين الدولة والجهات، حيث لا

33 يُنظر في هذا الصدد: نبيه، ص 291-294؛ أبولاس، ص 117؛ 33؛ Houdret & Harnisch, p. 951; Shalaby et al., p. 33.

34 تُعد مؤسسة الوالي حديثة العهد في التنظيم الإداري في المغرب، إذ أحدثت في عام 1981 بعد الأحداث التي عرفتها مدينة الدار البيضاء التي أصبحت تسمى "ولاية الدار البيضاء الكبرى". ويتم تعيين الولاة بظهير ملكي. ينظر: "مرسوم رقم 2.81.853 صادر في 26 من رمضان 1401 (28 يوليو 1981) بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الآخرة 1379 (2 دجنبر 1959) بشأن التقسيم الإداري للمملكة"، *الجريدة الرسمية*، العدد 3610، 1982/1/6، ص 3، شوهده في 2021/9/1، في: <https://bit.ly/3zEErUy>؛ نبيه، ص 264-265؛ أبولاس، ص 112؛ لحسن امزيان، "اللامركزية وصناعة النخب في المغرب"، *المجلة المغربية للسياسات العمومية*، العدد 9 (2013)، ص 12، شوهده في 2021/8/9، في: <https://bit.ly/3zKspPR>، p. 19؛ Jafari & El Moujaddidi, p. 19.

35 "المملكة المغربية، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، "مرسوم رقم 2.17.618، صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 كانون الأول/ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري"، *الجريدة الرسمية*، العدد 6738، 2018/12/27، ص 9788، شوهده في 2021/9/1، في: <https://bit.ly/3t93SBR>، يُنظر أيضًا: أبولاس، ص 105-124.

36 Keuffer, pp. 468-469.

37 Jacky Simonin, "Présentation. Les médias et la formation d'un espace public régional," *Études de communication*, no. 17 (1995), p. 9.

38 حول الفضاء العمومي في المغرب، ينظر: Mehdi Azdem et al., *Manifeste sur l'espace publique au Maroc* (Casablanca: Ed Racines, 2017), p. 22.

39 Naciri, pp. 9-35; Catusse & Vairel, p. 6; El Maslouhi, p. 192.

يقتصر الأمر على مجرد ربط المجال التراخي الجديد (الجهة) بمشروعية الدولة المركزية، بل يتعداه نحو ربطه بالزمن السياسي والاجتماعي المضاد؛ ففاعلية هذا المجال تتوقف على تحكم هذه الدولة في الأشكال الجديدة للتعبئة التي يكون الفضاء العمومي مصدرًا لها في الجهات، ولا سيما تلك التي تعرف تناميًا للحركات الاحتجاجية الحضرية.

إذا كانت اللامركزية تستدعي، بالضرورة، إعادة تحديد وظائف الدولة وعلاقتها بالجهات، لما ينطوي عليه ذلك من مخاطر بالنسبة إلى دولة موحدة (بسيطة)، فقد أصبحت الجهة، بوصفها وحدة ترابية، وسيلة لإعادة جدولة هذه الوظائف من دون المساس بالشكل الموحد للدولة، في تغذية استراتيجية تستهدف مراقبة التفاعلات المواكبة للتعبئة الاجتماعية وضبط الفضاء العمومي. ولعل ذلك يؤكد ما ذهبت بشأنه أدبياتُ اعتبرت أن "المركزية ليست شكلاً، بقدر ما هي واقعٌ يربط سلطة الدولة بالجهات الأخرى"⁽⁴⁰⁾. فالأخذ بتنظيم تراخي لامركزي داخل دولة موحدة وذات تقاليد مركزية، مثل المغرب، لا يؤثر في مركزية السلطة وتوزيعها العمودي.

يكن أحد مقاصد السياسة الجهوية في تجنُّب أن تصبح الجهة "فضاءً عموميًا محليًا وجهويًا"⁽⁴¹⁾ للتعبئة المرتبطة بمطالب التوزيع العادل للموارد العمومية بين الدولة والجهات من ناحية، وفي ما بين بعض الجهات من ناحية أخرى. ومثَّل ذلك تحديًا بالنسبة إلى السلطة المركزية؛ باعتبار أن هذه المطالب تتوخى مراجعة علاقات القوة داخل الدولة، بإعادة التوازن إلى علاقة هذه السلطة بالجهات، بما يؤدي إلى إعادة النظر في تقسيم السلطة بين الدولة ووحداتها الترابية. ومن ثم، تستهدف السلطة، عبر هذه السياسة، ضبط الفضاء العمومي ومواجهة الحركات الاحتجاجية وحصر تأثيرها، بغية حصر دائرة التفاعل بينها وبين هذا الفضاء؛ لأنه قد تنتج من تطوره طروحات مضادة بشأن السياسات العمومية في الجهات، وهذا ما يتعارض مع "احتكار الدولة البناء الاجتماعي للمشكلات العمومية"⁽⁴²⁾ الذي يتطلب بنيةً مركزيةً صلبةً تُوزَّع فيها الوظائف لا السلطة.

إن وجود فضاء عمومي يسمح بإعادة تعريف هذه المشكلات، واقتراح حلول لها في ضوء وظائف الدولة، لا يُمثَّل تحديًا فحسب للدولة، بل يُسائل، كذلك، نجاعة شكلها الموحد وقدرتها على مجابهة ما يستجد من تحولات مجتمعية باعتبارها مدخلات تستوجب التكيف معها. ومن ثم، تسعى هذه الدولة لإخضاع هذا الفضاء لهيمنتها، حتى لا ينضج ويصبح فضاءً عموميًا مضادًا، يتيح إمكانية التفاوض على إعادة النظر في شكلها، بما يعنيه ذلك من إعادة بناء علاقات القوة داخلها وصياغة عقد اجتماعي جديد.

تعكس الجهوية حرص الدولة على إدارة التوتر بين شكلها الموحد وتنامي الاحتجاج الحضري⁽⁴³⁾، وتطور الفضاء العمومي، بعد أن أضحت الحركات الاحتجاجية الحضرية مصدرًا لأشكال جديدة من التعبئة الاجتماعية؛ الأمر الذي

40 Raffestin, p. 178.

41 ينتظم الفضاء العمومي المحلي (الجهوي)، من ناحية، حول جماعة معينة تفرزها الحياة اليومية والأوضاع الاجتماعية التي تنبئ من اليومي، ومن ناحية أخرى ينتظم حول الهوية الوطنية والعيش المشترك اللذين يُفترض أن تسهر الدولة المركزية عليهما من خلال عقد اجتماعي وسياسي. ينظر: Simonin, p. 8; Azdem et al., p. 6.

42 بورديو، ص 57.

43 نشر هنا، على سبيل المثال، إلى أحداث مدينة سيدي إفني التي اندلعت في حزيران/ يونيو 2008، بعد أن حاصر محتجون ميناء المدينة التي يقوم اقتصادها على صيد السمك، احتجاجًا على تردي الأوضاع الاجتماعية؛ وحراك الريف الذي اندلع في 28 تشرين الأول/ أكتوبر 2016 بعد مصرع بائع السمك محسن فكري على خلفية مصادرة السلطات المحلية في ميناء الحسيمة بضاعته ورميه في شاحنة نفايات. ثم بعد ذلك احتجاجات مدينة جرادة في نهاية كانون الأول/ ديسمبر 2017، على خلفية مصرع شقيقين كانا يستخرجان الفحم من أحد المناجم السرية. ينظر:

Bennafla & Badimon, pp. 67-86; Karine Bennafla, "Mobilités et politique à Sidi Ifni, ville isolée du sud marocain," *Espace, populations et sociétés*, no. 2-3 (2011), pp. 251-265, 253.

يستدعي النطاقَ الترابي للسياسات العمومية، وقضايا التدبير الحر والتفريع والتعاون والتضامن بين الدولة والجماعات الترابية باعتبارها أطرافاً سياسية واقتصادية⁽⁴⁴⁾ ومصادر مجالية واجتماعية وثقافية لتطور الفضاء العمومي المضاد. وكان لذلك أثره في تبني الدولة سياسةً جهوية تُعيد إنتاج مركزيتها، بفصل الاحتجاج الحضري عن أبعاده الهوياتية والثقافية والتاريخية، وعياً منها بمخاطر هذه الأبعاد في إغناء هذا الفضاء⁽⁴⁵⁾، وهي التي خبّرت كيف غدا قادراً على مساءلة التدبير الترابي للسياسات العمومية، سواء من طرفها أو من طرف النخب المحلية، خاصة حين لا تستجيب هذه الأخيرة لمطالب تحقيق الاستقلالية في تدبير الشأن المحلي والجهوي. ولذلك، تحرص على أن يكون التفاعل مع هذه المطالب بوساطة بنيتها المركزية⁽⁴⁶⁾؛ ذلك أن التعبئة المضادة في الجهات، وإن كانت قادرة على تعديل هذه السياسات وخلق زمن سياسي مضاد للزمن السياسي الرسمي، يُؤدي استيعابها ضمن بنية سياسية مركزية إلى إعادة إنتاجها وتحويلها إلى أحد روافد هذه السياسات. وقد كان دالاً احتواء السلطة بعض قيادات الاحتجاج الجديد، وإدماجها في منظومة النخب المحلية⁽⁴⁷⁾، وفي الحصيلة، تأكيد قدرتها على مراقبة توزيع وظائف الدولة بما لا يمس مركزيتها.

تسعى السلطة المركزية لتجنّب تحوّل الجهات إلى ما تعتبره الأدبيات ذات الصلة نقيضاً لأطروحة الدولة⁽⁴⁸⁾، عبر ضبط الفضاء العمومي المضاد ومراقبة ديناميات التعبئة وإدارة رأس المال الاجتماعي الجهوي، ولا سيما في ضوء ارتفاع معدلات النمو الديموغرافي⁽⁴⁹⁾ وتزايد نسبة البطالة⁽⁵⁰⁾ وتعطّل سياسات التنمية والإخفاق في التحوّل نحو الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة السياسية. وبذلك، يُصبح الصراع على هذا الفضاء أحد عناوين المأزق الإصلاحي للدولة في سعيها للتوفيق بين شكلها الموحد وتبني تنظيم لامركزي تفرّضه التحديات المرتبطة بتزايد الطلب على المشاركة والتنمية وإعادة توزيع الموارد العمومية بين مختلف الجهات.

لقد توازى تراجع مؤسسات الوساطة مع تحوّل الاحتجاج الجديد إلى أحد أشكال التفاوض مع الدولة، من أجل دفعها إلى إعادة تعريف بنيتها ووظائفها على الصعيدين المركزي والجهوي، في ظل عجزها عن حل التناقض بين عدم قدرتها على الإيفاء بالتزاماتها الاجتماعية واستمرارها في احتكار الفضاء العمومي. وأتاح ذلك للولاة القيام بما يقترب من دور الوساطة الذي كان يقوم به القياد بين المخزن التقليدي والقبائل، خاصة في ما يتعلق بالشأن الاقتصادي والاجتماعي في

44 أبولاس، ص 105، 115؛ وكذلك:

Catusse & Vairel, p. 12; Karine Bennafla & Montserrat Emperador Badimon, "Le 'Maroc inutile' redécouvert par l'action publique: Les cas de Sidi Ifni et Bouarfa," *Politique africaine*, vol. 120, no. 4 (2010), pp. 67- 69.

45 Simonin, p. 9.

46 على سبيل المثال، كانت النخب المحلية، خلال أحداث سيدي إفني، تريد ربط المدينة إدارياً بالأقاليم الجنوبية، بهدف الاستفادة من مساعدات الدولة، بينما طالب المحتجون بلك الارتباط الإداري بين المدينة وعمالة تزنييت، وهو ما حدث فعلاً حين تم رفع سيدي إفني إلى مستوى عمالة في عام 2009. ينظر: "مرسوم رقم 2.09.309 صادر في 17 من جمادى الآخرة (11 يونيو 2009) بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الآخرة 1379 (2 ديسمبر 1959) في شأن التقسيم الإداري للمملكة"، *الجريدة الرسمية*، العدد 5744، 2009/6/18، ص 3582، شوهدي في 2021/9/1، في: <https://bit.ly/3taOKWz>; Bennafla & Badimon, p. 253; Bennafla, p. 253.

47 نشير هنا، على سبيل المثال لا الحصر، إلى إدماج بعض قيادات احتجاجات سيدي إفني في هذه المنظومة بعد فوزها في الانتخابات البلدية التي جرت في حزيران/ يونيو 2009. ينظر: Bennafla & Badimon, pp. 75, 82-85; Bennafla, p. 252.

48 D'Aquino, p. 5.

49 بلغ معدل النمو الديموغرافي للسكان، ما بين عامي 2010 و2020، 2 في المئة في الوسط الحضري، و0.3- في المئة في الوسط القروي. ينظر: موقع المندوبية السامية للتخطيط:

Royaume Du Maroc, Haut-Commissariat au Plan, "Taux d'accroissement de la population du Maroc (en %) par période et milieu de résidence: 1960-2050," accessed on 9/8/2021, at: <https://bit.ly/3xdbOCu>

50 بلغت نسبة العاطلين عن العمل في الوسط الحضري، بحسب المندوبية السامية للتخطيط، 14.6 في المئة في عام 2015، وفي الوسط القروي في 4.1 في المئة. ينظر: Royaume Du Maroc, Haut-Commissariat au Plan, *Les Indicateurs*, pp. 151-152.

الجهات⁽⁵¹⁾؛ الأمر الذي يسهم في تنامي دورهم في مراقبة مختلف حلقات تمثيل السلطة المركزية وتنسيق صلاحياتها على الصعيد الجهوي. وإضافة إلى أن هذا الدور يعكس انشغال السلطة المركزية بتحديث محدود في بنية الدولة، فإنه يجد دلالاته، أيضاً، في مراقبتها دوران النخب داخل مجالس الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات، عبر دعم الأعيان والنخب القروية والسماح بالجمع بين عضوية هذه المجالس وعضوية البرلمان⁽⁵²⁾، والتّخيب الحذر للطبقة الوسطى الحضرية المتطلّعة إلى فضاء عمومي أكثر قدرة على إنتاج أشكال جديدة في الوساطة والتفاوض بين الدولة المركزية والدولة الترابية، بغية مراجعة توزيع السلطة بينهما، في أفق تحويل الجهوية إلى أحد روافد الإصلاح الديمقراطي.

مثّلت الجهوية، بالنسبة إلى السلطة، تكتيكاً لضمان استمرار هيمنتها على هذا الفضاء⁽⁵³⁾ والحفاظ على التوزيع السلطوي لوظائف الدولة ومراقبة التحوّلات المجتمعية وحصر مصادر إنتاج المشروعية السياسية، فضلاً عن وضع حدود للشريعة الشعبية التي يُفترض أن المجالس الجهوية تُمثّلها، كل ذلك بغية أن تنجح هذه السلطة، باعتبارها مركزاً، في ما يسميه بعضهم فرض "لغتها" داخل وحدة ترابية معيّنة⁽⁵⁴⁾.

ثانياً: جيوبوليتيك الصحراء وإعادة تشكيل الدولة

يُمثل إدراك السلطة المركزية المجالّ الترابي الصحراوي أحد مكونات جيوبوليتيك الصحراء⁽⁵⁵⁾. ويتقاطع هذا الإدراك مع "الجغرافيا والتاريخ وعلاقات القوة والصراع على الهيمنة، التي تسهم، مجتمعةً، في رسم صورة جيوبوليتيكية دقيقة حول هذا المجال"⁽⁵⁶⁾. ويُدرج توظيف الجهوية المتقدمة في سياق مراقبة هذا المجال بوصفه مصدر قوة لإعادة تشكيل الدولة المغربية⁽⁵⁷⁾، بما يتّسق مع شكلها الموحد، بعد أن فرضت عليها مبادرة الحكم الذاتي⁽⁵⁸⁾ تحديات جديدة؛ فقد بدا

51 تنص المادة 3 من القانون 47.18، المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، على أن هذه المراكز تخضع لوصاية الدولة (...)، في حين وتنص المادة 10 على أن والي الجهة يرأس مجلس إدارة المركز الجهوي للاستثمار، ينظر: "ظهر شريف رقم 1.19.18 صادر في 7 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019) بتنفيذ القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار"، *الجريدة الرسمية*، العدد 6754، 21/2/2019، ص 834-843، شوهد في 9/8/2021، في: <https://bit.ly/3DEEmcE>

52 Houdret & Harnisch, p. 945; García & Collado, p. 99.

53 Azdem, p. 22; Houdret & Harnisch, p. 956.

54 Raffestin, p. 116.

55 على الرغم من أن مفهوم الجيوبوليتيك يحيل إلى دراسة سلوك الدول في محيطها الإقليمي والدولي، في ضوء مختلف الموارد التي تشكل عناصر قوتها، فإن ذلك لم يمنع من ظهور اجتهادات جديدة وظفتها في دراسة الوحدات الترابية وعلاقات القوة التي تجمعها بالسلطة المركزية. وتمثل كتابات الباحث الفرنسي إيف لاکوست أبرز هذه الاجتهادات، خصوصاً في كتابه *جيوبوليتيك الجهات في فرنسا* (ثلاثة أجزاء)، ينظر: Yves Lacoste et al., *Géopolitiques des régions françaises* (Paris: Fayard, 1986).

56 Kai Lee Labac, "The Sources of Protracted Conflict in the Western Sahara," Master Dissertation, Calhoun Institutional Archive of the Naval Postgraduate School, Monterey, 2016, p. 62.

57 نعيد هنا تأكيد ضرورة التمييز بين بناء الدولة وتشكيلها. ينظر: Berman & Lonsdale, p. 5.

58 يجد مقترح الحكم الذاتي جذوره في خطاب الملك محمد السادس الذي ألقاه في مدينة العيون، في 25 آذار/ مارس 2006، بمناسبة تنصيب المجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية. ودعا فيه "أبناء الأقاليم الجنوبية للانكباب على التفكير الجاد والعميق، بخصوص تصوراتهم لمشروع نظام حكم ذاتي، في إطار سيادة المملكة ووحدتها الوطنية والترابية". وقد أسهم المجلس في صياغة المحاور العريضة لمبادرة الحكم الذاتي. وفي 5 كانون الأول/ ديسمبر 2006 قدم مشروع المبادرة إلى الملك، وضمت 15 بنداً. وفي 13 نيسان/ أبريل 2007 تم تقديمها إلى الأمين العام للأمم المتحدة. للاطلاع على نص الخطاب ونص المبادرة، ينظر: "خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى الأمة من العيون"، *البوابة الوطنية المغربية*، 28/3/2013، شوهد في 9/8/2021، في: <https://bit.ly/2WwwKie>؛ "نص المبادرة المغربية بشأن التفاوض لتحويل الصحراء حكماً ذاتياً"، *بوابة الصحراء*، 13/4/2007، شوهد في 9/8/2021، في: <https://bit.ly/3zNbood>؛ ينظر أيضاً:

Amina El Messaoudi, "La note de travail: Le projet d'autonomie de la région du sahara," Collection: Les cahiers bleus, vol. 11 (Avril 2008), pp. 11-12; Raquel Ojeda García & Ángel Suárez Collado, "El Sahara Occidental en el Marco Del Nuevo Proyecto de Regionalización Avanzada Marroquí," *Revista de Investigaciones Políticas y Sociales*, vol. 12, no. 2 (2013), pp. 89-108; Labac, p. 27; Goehrs, p. 17; Dupret et al., p. 58; Jafari & El Moujaddidi, p. 6; Miguel Hernando de Larramendi, "La Cuestión Del Sáhara Occidental Como Factor de Impulso Del Proceso de Descentralización Marroquí," *Revista de Estudios internacionales Mediterráneos*, no. 9 (January-December 2010), p. 2, accessed on 9/8/2021, at: <https://bit.ly/3rIlgCP7>

الاستمرار في تبني لامركزية محدودة مُكلفًا في ظل الانحسار الدبلوماسي الذي شهده، ولا يزال، نزاع الصحراء. ولذلك، كان لزامًا طرح نموذج متقدم للامركزية، يتيح التحكم في التحول المحتمل في البنية الترابية للدولة إذا ما طُبقت هذه المبادرة. استهدفت الجهوية المتقدمة شرعنة هذه المبادرة، وفتح المجال أمام استيعاب مبدأ الحكم الذاتي⁽⁵⁹⁾ بما لا يؤثر في الشكل الموحد للدولة، ويسمح "بصيغة هجينة للتحول اللامركزي داخل بنيتها، عبر توزيع الصلاحيات بين المركز وإقليم الحكم الذاتي"⁽⁶⁰⁾. ويجعل هذا الوضع مبادرة الحكم الذاتي والجهوية المتقدمة مندرجتين في سياق برنامج موسع لإعادة النظر في هذه البنية، بواسطة دعم الأقاليم الصحراوية، بتمكينها من وسائل جديدة للتفاوض الترابي⁽⁶¹⁾، تفتح الباب أمام إدماج النخب المحلية، على نحو لا يمَسُّ التوازنات الاجتماعية والسياسية في المنطقة.

1. شرعنة مبادرة الحكم الذاتي

أدرجت مبادرة الحكم الذاتي في سياق بحث الدولة المغربية عن مخرج للانحسار الدبلوماسي الذي كانت تمرّ به قضية الصحراء بعد فشل مخطط بيكر Baker Plan⁽⁶²⁾. ولم تأت المبادرة من أجل تحديث شامل لبنيتها، وإرساء أشكال جديدة لتدبير الشأن العام على الصعيدين المحلي والجهوي، بقدر ما أتت في سياق البحث عن صيغة غير مُكلفة لتعديل هذه البنية، بما يساعد في التكيف مع الضغوط الدولية التي ما فتئت تطالب أطراف النزاع بإيجاد تسوية سياسية. ومن ثم، لم تكن المبادرة ثمرة توافق مجتمعي واسع يرتهن لأفق التحول الديمقراطي، بقدر ما كانت ضمن سياق تعويم هذه الضغوط والحد من فاعليتها، وإعادة إنتاجها بما يتّسق مع المشروعية التقليدية لهذه الدولة، ويحافظ على شكلها الموحد من دون تغيير عميق في مؤسساتها، ولا في علاقات القوة التي تحكمها.

أدرجت الجهوية ضمن هذا السياق الذي حَكَمه رهان السيطرة على المجال الترابي الصحراوي وإدارة موارده عبر تسوية ترابية بين هذه المبادرة، والشكل الموحد للدولة المغربية التي لم تكن يومًا دولة اتحادية (فدرالية). وإذا كانت تجارب الحكم الذاتي تُبنى على إدارة أفقية لتعدّد مكوثاتها، فقد فرضت المبادرة تحديًا ترابيًّا وسياسيًّا بشأن مدى قدرة دولة موحدة (بسيطة)، مثل المغرب، على استيعاب مقتضيات الحكم الذاتي وتكييفها مع بنيتها المركزية. وبذلك، كانت الجهوية خطوة على درب ترسيخ هذه البنية عبر تنظيم لامركزي⁽⁶³⁾، يكون في وسعه تحمّل التكاليف السياسية والترابية والإدارية لهذه المبادرة، ومن ثم، شرعنتها في أفق منح الصحراء حكمًا ذاتيًّا تحت السيادة المغربية.

أتاحت دسترة الجهوية هامشًا سمح، بحسب البعض، بالتقدم خطوة في النزاع من خلال تعزيز الصورة الخارجية للمغرب على أنه شريك "ديمقراطي" واقتصادي⁽⁶⁴⁾، لكنها أتاحت، في الوقت ذاته، التحكم بطريقة قانونية في دينامية

59 الحكم الذاتي شكل من أشكال التوزيع الترابي للسلطة، يقع بين الدولة الموحدة والدولة الفدرالية. ينظر في هذا الصدد:

Bureau du Haut-Commissaire sur les minorités nationales, *Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique & note explicative* (The Hague: HCMN, 1999), p. 36; Keuffer, p. 470.

60 El Messaoudi, pp. 6, 15-16.

61 El Maslouhi, p. 193.

62 تضمنت هذه الخطة التي قدمها المبعوث الخاص للأمين العام إلى الصحراء الغربية الأسبق، جيمس بيكر (2003)، اقتراحًا بوضع الصحراء تحت حكم ذاتي لخمس سنوات، يعقبها استفتاء لتقرير المصير، ورفضت المملكة المغربية هذه الخطة.

63 García & Collado, p. 98.

64 Goehrs, pp. 16, 33; García, "La regionalización en Marruecos," p. 9; Labac, pp. 10-11.

إعادة تشكيل الدولة على نحو يحافظ على بنيتها المركزية، ويكرّس مشروعيتها السياسية. كانت هذه الدسترة تكتيكيًا للانعراج بالنزاع من سردية "تصفية الاستعمار والحق في تقرير المصير" التي تتمسك بها جبهة البوليساريو، نحو سردية الحكم الذاتي كتسوية بين الحق في تقرير المصير من ناحية، والحق في الوحدة الترابية من ناحية أخرى، أي بين الشكل الموحد للدولة والحكم الذاتي في الصحراء، من دون الذهاب بعيدًا نحو تبني الشكل الاتحادي (الفدرالي) الذي يقضي بالمركية السلطة والمسؤولية، من خلال تحويلهما إلى حكومات إقليمية أو جهوية.

كانت السلطة تدرك أن مبادرة الحكم الذاتي تتطلب تغييرًا في بنية الدولة، ما يمنحها الشرعية في حال تطبيقها؛ ذلك أن الحكم الذاتي، بوصفه عنوانًا للامركزية الموسعة أو اللامركزية السياسية التي بدا أن الجهوية المتقدمة تتجه نحوها بعد عام 2015⁽⁶⁵⁾ يطرح تحديًا على الدولة، يرتبط بمدى قدرتها على تدبير معادلة الوحدة والانفصال في الصحراء، على اعتبار أن تطبيقه قد تكون له ارتدادات في باقي التراب المغربي، خصوصًا في منطقة الريف. ولذلك، وضعت المبادرة ضمن إطار مؤسسي جديد، تشكّل فيه الجهة، باعتبارها وحدة ترابية، رافدًا للتطور المؤسسي والسياسي والمجتمعي في المغرب. ويتعلّق الأمر بتكييف الحكم الذاتي مع الشكل الموحد للدولة، تجنّبًا لأي انزياح في تدبير هذا الحكم، قد يُوظّف في تغذية النزعة الانفصالية، ولا شك في أن تجنّب التحديد الترابي لمنطقة الحكم الذاتي⁽⁶⁶⁾ يُدرج ضمن هذه المخاوف التي تتوّطن مختلف مؤسسات الدولة المغربية. وفي ضوء ذلك، يتيح تمثيل هذه الأخيرة في الصحراء، وفق المبادرة، الحفاظ على وحدتها بالتوازي مع حماية مكاسب الحكم الذاتي⁽⁶⁷⁾ وشرعنة مخرجاته السياسية والقانونية التي ينبغي أن تبقى ضمن المقتضيات التي تحكم هذه الدولة.

إن احتفاظ الدولة باختصاصات حصرية في المبادرة⁽⁶⁸⁾ يفرغ هذا الحكم من مقتضياته المرتبطة بالشكل الاتحادي (الفدرالي)، ويجعله رهين بنيتها المركزية وشكلها الموحد ومشروعيتها التقليدية؛ فقد أكدت المبادرة، وإن نصت على أنها تدخل "في إطار بناء مجتمع ديمقراطي حداثي يرتكز على مقومات دولة القانون والحريات الفردية والجماعية"⁽⁶⁹⁾، كذلك على الموروث التاريخي والتقليدي لهذه الدولة بإحالتها إلى الاختصاصات الدينية للملك، لا بصفته رئيسًا لها، بل بصفته "أمير المؤمنين"⁽⁷⁰⁾. وهو المنحى الذي تبناه دستور عام 2011، بفتحه المجال للربط بين المبادرة وما نصّ عليه بشأن تحديث هذه الدولة، وفي مقدمها الجهوية المتقدمة. وفي يكون في وسع هذه المبادرة تفعيل الديمقراطية المحلية في الصحراء، ينبغي لها أن تكون ضمن ديمقراطية حقيقية⁽⁷¹⁾ لا تتوقف عند الدولة المركزية، بل تتخطاها

65 Houdret & Harnisch, p. 948.

66 عرف المجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية نقاشًا واسعًا بشأن إدراج أقاليم كلميم، وطانطان، وأسا الرّآك، ضمن مبادرة الحكم الذاتي، وارتأت أغلبية أعضائه أن يتم الاقتصار، فحسب، على الأقاليم التي استرجعها المغرب بعد عام 1975. ينظر:

67 El Messouadi, p. 21.

68 تنص المادة 14 من مبادرة الحكم الذاتي على أن "الدولة تحتفظ باختصاصات حصرية، خاصة منها ما يلي: مقومات السيادة، العلم والنشيد الوطني والعملية؛ المقومات المرتبطة بالاختصاصات الدستورية والدينية للملك، بصفته أمير المؤمنين والضامن لحرية ممارسة الشعائر الدينية وللحريات الفردية والجماعية؛ الأمن الوطني والدفاع الخارجي والوحدة الترابية؛ العلاقات الخارجية؛ النظام القضائي للمملكة". وتنص المادة 16 على أن "مندوب الحكومة يزاوّل اختصاصات الدولة في جهة الحكم الذاتي للصحراء". وتنص المادة 20 على أن يمارس رئيس حكومة ينتخبه البرلمان الجهوي ويُنصبه الملك، السلطة التنفيذية في جهة الحكم الذاتي للصحراء، ينظر: "نص المبادرة المغربية"؛ كذلك ينظر: El Messaoudi, p. 22.

69 المادة 3 من "نص المبادرة المغربية".

70 المرجع نفسه، المادة 6؛ كذلك ينظر: Labac, p. 19.

71 García, "La regionalización en Marruecos," pp. 2, 9.

نحو الدولة الترابية، بما فيها الجهات الثلاث التي تُشكّل الصحراء، وذلك بتوحيّ إعادة تركيب السلطة المحلية التي سيُفرزها الحكم الذاتي، في حال تطبيقه، على نحو لا يُهدّد بنية الدولة.

ينسجم ذلك مع سعي الدول، عادةً، لتنويع دلالات سياساتها اللامركزية⁽⁷²⁾. ومن ثمّ، جاءت المبادرة في سياق تطلّع السلطة إلى ضخ موارد جديدة في الحقل السياسي بعد تعثّر التحول الديمقراطي عقب انتخابات عام 2002. غير أن هذه المبادرة كانت تتطلّب تحوّلًا في بنية الدولة الموحدّة، من خلال إقرار تنظيم لامركزي جديد، يكون أداة ناجعة لإدارة ديناميات التعبئة التي يُفترض أن تطبيق الحكم الذاتي قد يُحدثها على المدى البعيد، خاصة في ما يتعلق بالتحكم في الروابط القبلية التي تمثّل عصب التنظيم الاجتماعي في الصحراء⁽⁷³⁾.

ضمن هذا السياق، تم توزيع الصحراء، في التقسيم الجهوي الجديد، على ثلاث جهات، حملت أسماء المدن المكوّنة لها وامتداداتها الترابية. وإذا كان ذلك يُحيل، ظاهرًا، إلى البعد الحضري⁽⁷⁴⁾ الذي يتناقض مع مركزية القبيلة في الاجتماع الأهلي الصحراوي، فإن الواقع يشير إلى عكس ذلك؛ فقد كانت حصة الجماعات القروية كبيرة في هذا التقسيم⁽⁷⁵⁾، ما يدلُّ على نزوع نحو الحفاظ على التوازنات التي تتيح تشغيل النظام⁽⁷⁶⁾ وضمان إدماج سلس لمبادرة الحكم الذاتي في حال تطبيقها. ومن ثم، لا يقدم هذا التقسيم الغطاء القانوني والشرعي لهذه المبادرة فحسب، بل يمنحها هامشًا أوسع لتدبير مقتضيات الاجتماع الصحراوي وإعادة إنتاجها على نحو لا يتعارض مع الوحدة الترابية والشكل الموحد للدولة.

سعت السلطة المركزية لإضفاء الصدفية على المبادرة⁽⁷⁷⁾، باعتماد لامركزية تتأرجح بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، وتفتح المجال أمام آلية إدارية، وليست سياسية، كما تفترض المبادرة، للتعايش بين السلطة المركزية والصحراء، من أجل مواجهة سردية الانفصال وتعويمها داخل سردية الوحدة الترابية التي تنهل من معجم الدولة الموحدة والمركزية في شكلها وثقافتها السياسية. ولذلك، توخّت هذه السلطة جعل حماية بنية الدولة مألًا حتميًا لكل أشكال التعبئة والاستقطاب والتنخيب والوساطة والعمل الأهلي، التي يُفترض أن تتسق مع الجهوية المتقدمة، وتتعارض، في المقابل، مع الجهوية الموسّعة التي تُحيل إليها، ضمّنًا، مبادرة الحكم الذاتي.

في ضوء ذلك، تثير مبادرة الحكم الذاتي أسئلة كثيرة بشأن شكل الدولة المغربية ومستقبلها ومدى إمكانية تطبيقها في جهات أخرى، ولا سيما أن السياسة الجهوية كشفت، بعد انصرام خمسة أعوام على تنزيل بعض مخرجاتها، عن

72 Raffestin, p. 169.

73 المهدي الهامل، "تنظيم المجال في الصحراء بين رهانيّ الضبط والتنمية"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 9 (حزيران/ يونيو 2019)، ص 257-259; Labac, p. 15.

74 المرجع نفسه، ص 266.

75 يبلغ عدد الجماعات الحضرية، في الجهات الثلاث التي تشكل منطقة الصحراء، 15 جماعة حضرية، و71 جماعة قروية. ينظر:

Royaume Du Maroc, Ministère de l'intérieur du Maroc, Direction Générale des Collectivités Locales, "La Région de Laayoune-Sakia el Hamra (Monographie générale)," Rabat, 2015, pp. 2, 3, accessed on 6/9/2021, at: <https://bit.ly/3BPd3L9>; Royaume Du Maroc, Ministère de l'intérieur du Maroc, Direction Générale des Collectivités Locales, "La Région de Dakhla-Oued ed Dahab (Monographie générale)," Rabat, 2015, p. 3, accessed on 6/9/2021, at: <https://bit.ly/3jMY7ab>; Royaume Du Maroc, Ministère de l'intérieur du Maroc, Direction Générale des Collectivités Locales, "La Région de Guelmim-Oued Noun (Monographie générale)," Rabat, 2015, p. 2, accessed on 6/9/2021, at: <https://bit.ly/3yOAIQU>

76 García, "Región y Elites," p. 8.

77 De Larramendi, p. 7; García, "La regionalización en Marruecos," p. 9.

ثغرات تختزل مخاوف دولة مركزية، من إقرار لامركزية حقيقية تؤسس لإعادة توزيع السلطة داخل أجهزتها⁽⁷⁸⁾، مما يفسح المجال، في الصحراء وجهات أخرى، للمطالبة بالحق في التعددية السياسية والثقافية واللغوية والتاريخية⁽⁷⁹⁾. ويسائل منع تأسيس الأحزاب الجهوية، بموجب المادة 7 من الدستور، مدى قابلية تطبيق المبادرة وتوسيع دوائر التمثيلية الحزبية والسياسية، من دون أن يتوازي ذلك مع تشكل سلطة مضادة لسلطة الدولة في الصحراء. ومن هنا، تدخل هذه المبادرة، بحسب البعض، ضمن نماذج "الحكم الذاتي غير المتماثل" *Asymétrique* التي تمنح إقليمًا معيّنًا داخل دولة موحدة وضعًا خاصًا إزاء الأقاليم الأخرى، وهو نموذج عادةً ما تواجبه مشكلات الاندماج الوطني⁽⁸⁰⁾، عندما تختلف الهوية الوطنية الجامعة والهويات الفرعية على مقتضيات بناء الاجتماع السياسي.

من هنا، كان أكبر تحدٍّ واجهته سياسة الجهوية تدبير التوترات الترابية والسياسية التي تضمّنتها المبادرة في ما يتعلق بآثار تطبيقها في شكل الدولة ومستقبلها، وذلك بحصرها ضمن تنظيم لامركزي متقدم لا ينطوي، بالقطع، على إمكان الانتقال إلى طور الجهوية السياسية التي تتطلّب تغييرًا عميقًا في بنية الدولة، يقضي بتحوّلها إلى دولة اتحادية، بما لذلك من تداعيات مجتمعية وسياسية.

2. النخب الصحراوية ورهان الإدماج

تتوقف فاعلية أيّ مجال ترابي على تنظيم ديناميته على نحو يساعد في كسب رهان مأسسته⁽⁸¹⁾. ومثّل بناء مجال ترابي مستقر في الصحراء تحديًا بالنسبة إلى السلطة، خاصة في ما يرتبط بإدماج الروابط القبلية في شبكات النخب المحلية والجهوية. ويتوافق إدماجها في سياسة تواترت منذ الاستقلال، أُسست على إحياء مؤسسات الوساطة والتضامن التقليدية⁽⁸²⁾ وإعادة تشغيلها بوسائل حديثة تضمن الحفاظ على مركزية الدولة. ويتعلّق الأمر بالبحث عن مساحات للتحكم في إعادة تشكيل هذه الدولة، من خلال تدبير التحول الذي طرأ على بنيتها الترابية بعد اعتماد الجهوية المتقدمة، وحصر مصادر التعبئة في السلطة المركزية، وتوسيع دوائر إدماج النخب الصحراوية، بالتوازي مع استبعاد النخب القادرة على طرح بدائل لتدبير نزاع الصحراء، بما يمكن أن يفضي إلى التفاوض على شكل الدولة وعلاقات القوة بين مكوّناتها.

لم يكن تحالف السلطة المركزية مع هذه النخب غريبًا عن الخبرة المغربية في هذا الصدد؛ فقد ظلت صناعة النخب إحدى وظائف اللامركزية⁽⁸³⁾. بيد أن الهيمنة على النخب الصحراوية مثّلت تحديًا آخر؛ بسبب تقاطع الولاءات القبلية والأهلية والجهوية والحزبية في ما تقوم به من وظائف وأدوار في إعادة التشكيل الاقتصادي والاجتماعي للدولة. وبالنظر إلى موقع القبيلة في الاجتماع الأهلي والسياسي الصحراوي⁽⁸⁴⁾، فقد عملت الدولة على توظيفها في سياق سعيها لإدماج النخب المحلية والجهوية في بنيتها، وهو ما يتّسق مع سعيها لتجديد مشروعيتها عبر تعزيز قدرتها الإدماجية.

78 نبيه، ص 441؛ غليون، ص 145.

79 García & Collado, p. 106.

80 El Messaoudi, p. 6.

81 D'Aquino, pp. 11-13; Raffestin, p. 103.

82 لوفو، ص، 107-68؛ El Maslouhi, p. 195؛ Naciri, p. 28.

83 لوفو، ص 59-67؛ امزيان، ص 23؛ Shalaby et al., p. 23.

84 حول مركزية القبيلة في التحولات الاجتماعية التي شهدتها الصحراء، ينظر: المهدي الهامل، "نخب التدبير المحلي بين الحزب والقبيلة، حالة بلدية كلميم جنوب المغرب (1977-2015)"، *مجلة العلوم السياسية والقانون*، العدد 7 (شباط / فبراير 2018)، ص 153-158.

راهنّت السلطة على القبائل الصحراوية الكبرى لمدها بالأعيان⁽⁸⁵⁾، فمُنحتها امتيازات مادية وسياسية، في مقابل دورها في تعزيز سيطرتها على مجالها الترابي وتوظيف خبرتها السياسية ونفوذها الاجتماعي في تدبير الولايات الانتخابية، بواسطة دعم الأحزاب التقليدية في الحصول على مقاعد في الانتخابات التشريعية. ومثّل ذلك بالنسبة إلى الدولة مؤشراً على اندماج النخب الصحراوية في بنيتها، خصوصاً بعد تواتر تمثيلها في المجالس الجماعية⁽⁸⁶⁾، وساعد ذلك في تشكّل تضامات ترابية موازية، منبثقة من الشرعية الانتخابية لهذه المجالس، ومتّسقة مع الدولة المركزية التي تُبنى على الوحدة الوطنية. وعزّز ذلك قدرة الدولة على إدارة النظام القبلي وامتداداته الحضرية بأقل التكاليف⁽⁸⁷⁾، وإدماجه في بنيتها من دون تفكيكه أو إضعافه، بغية التحكم في علاقات القوة بينها وبين الصحراء باعتبارها جزءاً من الدولة الترابية وفق مقتضيات الجهوية المتقدمة.

مثّل تأسيس المجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية⁽⁸⁸⁾ طوراً آخر في توظيف الدولة هذه التضامات لتعزيز سيطرتها على المجال الترابي والحفاظ على شكلها الموحد؛ فقد أُنيطت به بلورة مشروع الحكم الذاتي لأجل مواجهة انفصاليّ الداخل⁽⁸⁹⁾، وتحويلهم من مناهضين لسيادة الدولة المغربية على الصحراء إلى مناهضين لمركزيتها، ما يعني توظيف المجلس في تشكيل شبكات للسلطة والنفوذ والموارد، تكون قادرة على التكيف مع السياسة الجهوية باعتبارها تحوّلاً محدوداً في بنية هذه الدولة، لا يؤثر في علاقات القوة بينها وبين النخب المحلية والجهوية في الصحراء.

مثّل التنزيل القانوني والتنظيمي للجهوية المتقدمة اختباراً لقدرة السلطة على تجديد النخب الصحراوية وتأهيلها وإدماجها في الحكم الذاتي، في حال تطبيقه، بحكم أن المبادرة نصّت على تمثيلية القبائل في برلمان هذا الحكم الذاتي⁽⁹⁰⁾. وقد وُظفت السلطة النفوذ ورأس المال السياسي والمادي والرمزي للأعيان في صنع القرار المحلي والجهوي⁽⁹¹⁾، ووجهت التعبئة الاجتماعية من أجل الحفاظ على البنى والعلاقات الاجتماعية والأهلية التقليدية التي يتغذى عليها الاجتماع الصحراوي، بما يُعزّز خطاب الاندماج الوطني، ويساعد في مراقبة التحول الذي فرضته الجهوية داخل البنية الترابية للدولة. وكشفت الانتخابات الجهوية، التي جرت في عام 2015، عن استمرار التضامات القبلية في تعزيز التحالفات الاجتماعية والسياسية القائمة⁽⁹²⁾ وإعادة إنتاج النخب. وإذا كان ذلك قد تمّ وفق الانقسام العمودي الذي

85 ينظر في هذا الصدد: الهامل، "تنظيم المجال"، ص 257؛ De Larramendi, p. 3.

86 على سبيل المثال، لم يخرج الانتماء القبلي لرؤساء المجالس الجماعية التي تعاقبت على مدينة كلميم (جهة نون) منذ عام 1960 عن تجمّعين قبليين كبيرين: تكنة، وآيت باعمران. ينظر: الهامل، "نخب التدبير المحلي"، ص 158-161.

87 El Maslouhi, p. 199.

88 ينظر: "ظهير شريف رقم 1.06.81، صادر في 24 من صفر 1427 (25 مارس 2006) يتعلق بالمجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية"، *الجريدة الرسمية*، العدد 5409، 2006/4/3، ص 851-853، شوهده في 2021/9/1، <https://bit.ly/3kK4ytH>؛ وينظر أيضاً حول هذا المجلس: El Messouadi, p. 10; García, "Región y Elites," pp. 8-9.

89 امزيان، ص 17؛ De Larramendi, p. 7.

90 نصت المادة 19 من مبادرة الحكم الذاتي على أن "برلمان الحكم الذاتي للصحراء يتكوّن من أعضاء منتخبين من القبائل الصحراوية، وكذا من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام المباشر من طرف مجموع سكان الجهة".

91 الهامل، "نخب التدبير المحلي"، ص 162-163؛ امزيان، ص 4؛

Fahd Iraqi, "Maroc: Les nouveaux seigneurs du sahara occidental," *Jeune Afrique*, 1/3/2018, accessed on 9/8/2021, at: <https://bit.ly/3BUCzPW>

92 نشير إلى التحالف بين قبيلة الركيبات وحزب الاستقلال، وأظهرت نتائج الانتخابات الجهوية التي جرت في عام 2015 أهمية هذا التحالف بالنسبة إلى الحزب الذي حاز 50 في المئة من الأصوات في جهة العيون الساقية الحمراء، و53.88 في المئة في جهة الداخلة - وادي الذهب. ينظر: المملكة المغربية، وزارة الداخلية، "نتائج الانتخابات الجهوية حسب محاضر اللجان، اقتراع 4 أيلول/ سبتمبر 2015"، شوهده في 2021/8/9، في: <https://bit.ly/3rIkC25>؛ يُنظر: "هل هناك تصويت خاص بالناطقين بالحسانية؟"، *طرفة*، 2019/3/18، شوهده في 2020/06/22، في: <https://bit.ly/3zUNJTU>

يطبع التركيبة الأهلية والاجتماعية في الصحراء، فإنه يصعب تجاهل التحول النسبي الذي حدث في هذه التركيبة، من خلال بروز انقسامات أفقية تجسدت في نخبة محلية أفرزتها الانتخابات المتعاقبة؛ نخبة أكثر ارتهاً للسلطة المركزية، وأكثر قدرةً على التكيف مع مستجدات المنطقة عبر هيمنتها على المجالس الجهوية⁽⁹³⁾ وتوظيفها رأس مالها السياسي والاجتماعي في مراقبة مضمون وإيقاع الإصلاحات المرتبطة بتوزيع السلطة بين الدولة المركزية والدولة الترابية التي تُمثّلها الجهات الثلاث في الصحراء.

في ضوء ذلك، تبدو كوربوراتية الدولة⁽⁹⁴⁾ المقترَب الأنسب لتوصيف علاقة السلطة المركزية بالنخب الصحراوية. ويتعلق الأمر بكوربوراتية تُضفي الطابع المؤسسي على المجال الترابي، وتعكس وعي هذه السلطة بأن تحويل الولاء القبلي أو الانصالي إلى رابطة وطنية يمر عبر التكفل بمصالح الأهالي⁽⁹⁵⁾، من خلال هذه النخب التي في وسعها توظيف المجالس الجهوية في تكييف التحول الذي شهده المجال الترابي الصحراوي مع سرديّة الوحدة الوطنية. وإذا كانت الترابية Territorialité تتجلى في المستويات المحلية والاجتماعية باعتبارها الوجه المعيش والمتحرك للسلطة⁽⁹⁶⁾، فقد شكّل ضخ موارد سياسية ومادية في الشبكات الاجتماعية التي تنتظم حولها هذه النخب تحدياً آخر، كان على الجهوية مجابهته؛ فما عادت القبائل تسيطر على مجالها الجغرافي التقليدي في ظل التقطيع الجهوي الجديد، ما يُعدُّ نجاحاً للسلطة في إدماج أطراف جديدة من هذه النخب باستمرارها في الاستعانة بالعائلات الكبرى⁽⁹⁷⁾، وبناء شبكات نفوذ جديدة تدمج العائلات الصاعدة⁽⁹⁸⁾ وتساعد في تعزيز التوجه الكوربوراتي للدولة في علاقتها بالصحراء، باعتبارها تحدياً جيوبوليتيكياً لا يرتبط بحسابات إقليمية ودولية فحسب، بقدر ما يرتبط، أيضاً، بمآزق هذه الدولة في إقرار لامركزية حقيقية في ظل شكلها الموحد (البسيط)، وعجزها عن بناء عقد اجتماعي جديد.

لقد عززت السلطة المركزية، على مدار السنوات المنصرمة، حضورها السياسي والمادي في الصحراء، عبر إدارة معادلة التنمية وتوجيهها لتحقيق انعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما تجلّى في ارتفاع وتيرة استفادة الجهات الثلاث من موارد الدولة⁽⁹⁹⁾. بيد أن رهانها على التنمية لم يتواز مع سياسات عمومية لتحفيز الاقتصاد المحلي على تحسين الوضع المعيشي للسكان وإدماجهم أكثر في بنية الدولة والمجتمع؛ إذ بقي أسير استراتيجية توظيف مؤسسات الدولة الترابية (الجهات الثلاث) بغية استقطاب النخب المحلية وإقامة شبكة من الامتيازات والمنافع الموجهة نحو

93 García, "Región y Elites," p. 13.

94 يُعرّف فيليب شميتز الكوربوراتية بأنها تنظيم مؤسسي يهدف لربط المجتمع المدني ببنية اتخاذ القرار في الدولة: Schmitter, p. 86.

95 El Maslouhi, p. 200.

96 Raffestin, p. 154.

97 تُعدّ عائلة "آل الرشيد" المنحدرة من قبيلة "الركيبات" من أبرز العائلات المتحكمة في الخريطة الانتخابية في منطقة الصحراء. وقد أدت دوراً لافتاً، من خلال انتمائها إلى حزب الاستقلال، في الاستحقاقات الانتخابية التي عرفتها المنطقة طوال أربعة عقود. يُنظر: "هل هناك تصويت خاص بالناطقين بالحسانية؟" García, "Región y Elites," p. 7,8 .

98 نشر هنا إلى عائلة "بلفقيه" المنحدرة من قبيلة "أوعزة" المقرّبة من قبائل "آيت باعمران"، وذات النفوذ في جهة كلميم واد نون. يُنظر: "هل هناك تصويت خاص بالناطقين بالحسانية؟".

99 على سبيل المثال، ارتفعت نفقات التجهيز الخاصة بالمجلس الجهوي لداخلة وادي الذهب في عام 2017 بنسبة 77 في المئة، مقارنة بعام 2016 الذي شهد ارتفاعاً بـ 19.78 في المئة. يُنظر: المملكة المغربية، المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2018 -الملاحظات البارزة (الرباط: المجلس الأعلى للحسابات، 2019)، ص 123؛ Labac, p. 28.

القبائل⁽¹⁰⁰⁾، تساعد في التحكّم في إعادة تشكيل الدولة على الواجهتين الاقتصادية والاجتماعية. ولا يستهدف ذلك سحب البساط من تحت انفصاليي الداخل فحسب، بل يستهدف أيضاً صناعة نخب غير مستقلة، تسهم من ناحية في "تدبير الانقطاعات الترابية"⁽¹⁰¹⁾، ومن ناحية أخرى، تكون عائقاً أمام تشكّل قاعدة اقتصادية واجتماعية وسياسية للحكم الذاتي، قد تتيح التمكّن من جهاز إداري ناجح ينافس السلطة المركزية، ويفتح المجال أمام النخب المحلية للسيطرة على المجال الترابي الصحراوي، وطرح إمكانية إعادة التفاوض على شكل الدولة المغربية.

على صعيد آخر، يُنبئ بروز جيل جديد يملك رأس مالٍ تعليمياً وثقافياً بإرباك علاقات القوة التي تُشكل الروابط القبلية عصبها الأساسي، ويُعيد إلى الواجهة ما يسميه البعض استمرار ضعف التمثيلية الاجتماعية في الدولة⁽¹⁰²⁾. ويجدُ هذا الجيل صعوبة في الاندماج الاقتصادي والسياسي الذي تتحكم في قنواته هذه الروابط عبر علاقتها بالسلطة المركزية، وهو ما يحوِّله إلى رافد للحركات الاحتجاجية⁽¹⁰³⁾، ويضعف، من ثم، أعباء هذه السلطة، ويفرض عليها إدارة التناقضات القبلية والاجتماعية في علاقتها برهان الحفاظ على وحدة الدولة. وإذا كانت هذه الروابط لا تزال فاعلاً أساسياً في التنظيم الاجتماعي⁽¹⁰⁴⁾، ومصدراً للمضمون التقليدي لهذه الدولة، فإنها، في الآن ذاته، تفرض ضرورة توسيع هذه الأخيرة تمثيليتها الاجتماعية داخل المجال الصحراوي بإدماج سلطة القبيلة تحت سلطتها، حتى يتسنى لها السيطرة على مجال ترابي أكثر استقراراً، وإعادة توجيه السياسات العمومية وفق احتياجات الجهات الثلاث، على نحو يُساعد في إدارة التوازن بين توزيع السلطة عمودياً وتوزيعها وظيفياً، وبين التعبئة الوطنية ذات الصلة بالاندماج الوطني والمشاركة السياسية المتحكّم فيها والمرتهنة للأسس التي ينهض عليها الحقل السياسي الرسمي، أيضاً؛ ما يصبّ في النهاية في تعزيز القدرة الإدماجية للدولة.

خاتمة

على الرغم من أن سياسة الجهوية كانت أحد الوعود التي جاء بها الدستور⁽¹⁰⁵⁾، فإن السياسة التي انتهجتها السلطة عكست إرادتها في صيغة تجمع بين دولة موحدة ولامركزية متحكّم فيها. وبذلك أسهمت هذه السياسة في إعادة إنتاج المأزق الإصلاحية للدولة بين تطلّعها نحو تحديث بنيتها على نحو محدود، والحفاظ على شكلها الموحد، بالاستمرار في تجنب توزيع حقيقي للسلطة بينها وبين هذه الجهات، أو عبارة أخرى التوفيق بين أنماط السلوك السياسي الموروثة عن الدولة السلطانية (التقليدية) والاستمرار في الإصلاح⁽¹⁰⁶⁾. وإضافة إلى أن هذا المأزق يُحيل إلى

100 ارتفعت نفقات موظفي جهة الداخلة وادي الذهب حوالى 110 في المئة في عام 2017، في حين لم ترتفع في الأقاليم إلا بنسبة 11 في المئة، وفي الجماعات بنسبة 2 في المئة. كما سجّلت نفقات الشؤون الاجتماعية والدعم ارتفاعاً بنسبة 27 في المئة في جهة العيون - الساقية الحمراء، و62.40 في المئة في جهة الداخلة - وادي الذهب، بينما ارتفعت نفقات الدعم بنسبة 27 في المئة في جهة العيون - الساقية الحمراء، و7.470 في المئة، في جهة الداخلة - وادي الذهب. في السياق ذاته، يستفيد آلاف الصحراويين مما يعرف بالكارطيات (بطائق ذات قيمة مالية) التي تقدمها مديرية الإنعاش الوطني في وزارة الداخلية، وعلى الرغم من الأهمية الاجتماعية لذلك، فإنه ما فتئ يثير شعوراً بالتمييز داخل فئات واسعة في الأقاليم الجنوبية. ينظر: المجلس الأعلى للحسابات، ص 33، 122؛ Iraqi.

101 Hibou & Tozy, p. 4.

102 بلقزيز، الدولة والمجتمع، ص 72.

103 El Maslouhi, pp. 203-204.

104 الهامل، "تنظيم المجال"، ص 257.

105 Melloni.

106 العروي، ص 129.

التوترات التي تخترق هذه السياسة، فإنه يستدعي، أيضاً، إشكالية العلاقة بين الدولة والسلطة، في ظل حصر التوظيف العمومي لمؤسسات الدولة، المركزية والمحلية والجهوية، في يد السلطة. ولا يطرح ذلك أسئلة بشأن مدى وجود مجال سياسي حديث في المغرب يحدد العلاقة بين السلطة والدولة فحسب، بل يطرح أيضاً مخاطر الوقوع في ما تُسميه بعض الأدبيات "المركزية الشاملة التي قد تهدد قدرة الدولة على أداء وظائفها"⁽¹⁰⁷⁾.

أخفقت الجهوية في اجترح نموذج جديد للمركزية بسبب الثقافة المركزية المترسبة في مفاصل الدولة المغربية، وهو ما حال دون استثمار التحول الذي طرأ في بنيتها الترابية، على نحو يسمح بالانتقال إلى طور آخر في تدبير إشكالات المجال والتنمية وتوزيع السلطة والثروة. وإذا كان هناك من يرى في هذه الجهوية قطيعةً وتحوُّلاً في علاقة الدولة، المركزية بطبيعتها، بمجالها الترابي⁽¹⁰⁸⁾، فإن صراعَ الهيمنة على الفضاء العمومي، بوصفه فضاء للاحتجاج والتعبئة، وحصرَ التوظيف العمومي لموارد الدولة في الجهات بيد السلطة المركزية، بما يعنيه ذلك من مركزية موارد السلطة ومحدودية صلاحيات مجالس الجهات، وعدم تفعيل ميثاق اللامركزية الإداري، ذلك كله يؤشر على أن الجهوية، منذ تنزيلها في عام 2015، بقيت وسيلة لتعزيز المركزية وإعادة إنتاجها وضبط إيقاع التحولات الاجتماعية والسياسية، ومن ثم مجابهة مختلف أشكال الوعي المحلي والجهوي الذي قد يكون مصدراً لتشكُّل مشروعية مضادة لمشروعية الدولة.

لم تكن الجهوية نتيجة تدافع بين القوى المجتمعية، ولا نتيجة تفاوض بينها على عقد اجتماعي جديد، كما لم تكن ثمرة تكيف مع مطالب إثنية أو ثقافية أو هوياتية، بل كانت تكتيكاً يتوخى تحديثاً محدوداً لبنية الدولة، في أفق تفادي إعادة تشكيلها على أسس ديمقراطية. كما توخَّت التأثير في جيوبوليتيك الصحراء، بشرعنة مبادرة الحكم الذاتي وإدماج النخب الصحراوية، ومن ثم امتلاك هامش يسمح بتدبير التحولات الجيوسياسية لقضية الصحراء من دون تكاليف عالية. وفي سبيل ذلك، كان أهم مقاصدها تجنُّب أن تصبح هذه القضية أداة لتغيير شامل في بنية الدولة. ولذلك لم تُفض إلى نموذج مؤسسي جديد للتفاوض بين السلطة المركزية المهيمنة على أجهزة الدولة والقوى المحلية، بما يُسهِّم في تنظيم الصراع الاجتماعي وإعداد سياسات عمومية متوازنة بشأن تنمية الجهات وتأهيلها.

إذا كانت اللامركزية الفعالة تفتقر حدوث تغييرات مركبة داخل الدولة والمجتمع⁽¹⁰⁹⁾، فإن الجهوية المتقدمة لم تُؤلِّد ديناميات مجتمعيةً جديدة، ليس بسبب استبعاد العوامل التاريخية والثقافية والاجتماعية والأهلية في التقطيع الجهوي الجديد فحسب، لكن، أيضاً، بسبب ارتئانها لثقافة سياسية تقليدية تتوجَّس من التوزيع الأفقي للسلطة، وتكتفي بتوزيع عمودي لها يسمح بالتحكم في أي تحوُّل يطرأ على البنية الترابية للدولة. ولذلك، عكست انشغال السلطة بمراقبة مختلف أشكال التعبئة الاجتماعية التي قد تكون الجهات مصدراً لها، من خلال التضييق على التوظيفات المضادة للفضاء العمومي وإعادة إنتاج شبكات النخب التقليدية، خاصة في الصحراء، والنجاح في ما يسميه بورديو "احتكار الدولة بناء التمثيل والتمثيل المشروع للعالم الاجتماعي"⁽¹¹⁰⁾.

107 Keuffer, p. 448.

108 Dupret et al., p.53; García & Collado, p. 97; Melloni, p. 74.

109 Houdret & Harnisch, p. 941.

لا تبدو السلطة معنيّةً بجهوية تعيد تشكيل الدولة ودمقرطة مؤسساتها وصياغة عقد اجتماعي جديد، بقدر ما تبدو معنيّةً بجهوية غير مكلفة سياسياً. لذلك، تبدو أقرب إلى ما يعرف في الأدبيات ذات الصلة باللامركزية الإجرائية⁽¹¹¹⁾ التي ترسخ المركزية السياسية، من خلال تحديثها على نحو محدود.

111 غليون، ص 143؛ Dupret et al., p. 36؛ Shalaby et al., p. 34؛ D'Aquino, p. 8

المراجع

العربية

أبولاس، حميد. "ضرورة تلازم اللامركزية بالتركيز الإداري لتعزيز التقائية السياسات العمومية الترابية وإنجاح ورش الجهوية المتقدمة". *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*. العدد 152 (أيار/ مايو-حزيران/ يونيو 2020).

امزيان، لحسن. "اللامركزية وصناعة النخب في المغرب". *المجلة المغربية للسياسات العمومية*. العدد 9 (2013). في: <https://bit.ly/3zKspPR>

بلقزيز، عبد الإله. *الدولة والسلطة والشرعية*. بيروت: منتدى المعارف، 2013.

_____ . *الدولة والمجتمع: جدليات التوحيد والانقسام في الاجتماع العربي المعاصر*. بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2008.

بورديو، بيار. *عن الدولة: دروس في الكوليج دو فرانس (1989-1992)*. ترجمة نصير مروة. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016.

حرب، منى [وآخرون]. *السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي*. بيروت: المركز اللبناني للدراسات، 2015.

"ظهير شريف رقم 1.06.81، صادر في 24 من صفر 1427 (25 مارس 2006) يتعلق بالمجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية". *الجريدة الرسمية*. العدد 5409. 2006/4/3. في: <https://bit.ly/3kK4ytH>

"ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية". *الجريدة الرسمية*. العدد 5997 مكرر. 2011/11/22. في: <https://bit.ly/3tlPg2t>

"ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات". *الجريدة الرسمية*. العدد 6380. 2015/7/23. في: <https://bit.ly/3mQ6nrQ>

"ظهير شريف رقم 1.19.18 صادر في 7 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019) بتنفيذ القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار". *الجريدة الرسمية*. العدد 6754. 2019/2/21. في: <https://bit.ly/3DEEmcE>

"ظهير شريف رقم 1.59.351 بشأن التقسيم الإداري للمملكة". *الجريدة الرسمية*. العدد 2458. 1959/12/4. في: <https://bit.ly/3zDFU49>

"ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971) بإحداث المناطق". *الجريدة الرسمية*. العدد 3060. 1971/6/23. في: <https://bit.ly/3zF6HgE>

"ظهر شريف رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات". **الجريدة الرسمية**. العدد 4470. 1997/4/3. في: <https://bit.ly/2WEPIqd>.

العروي، عبد الله. **مفهوم الدولة**. ط 5. بيروت/ الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي، 1993.

غليون، برهان. **المحنة العربية: الدولة ضد الأمة**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1993.

لوفو، ربي. **الفلاح المغربي المدافع عن العرش**. ترجمة محمد بن الشيخ. الرباط: منشورات وجهة نظر، 2011.

"مرسوم رقم 2.09.309 صادر في 17 من جمادى الآخرة (11 يونيو 2009) بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم 1.59.351، الصادر في فاتح جمادى الآخرة 1379 (2 ديسمبر 1959) في شأن التقسيم الإداري للمملكة". **الجريدة الرسمية**. العدد 5744. 2009/6/18. في: <https://bit.ly/3ta0KWz>.

"مرسوم رقم 2.15.40 صادر في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها". **الجريدة الرسمية**. العدد 6340. 2015/3/5. في: <https://bit.ly/2YkEkXj>.

"مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للالتزام الإداري". **الجريدة الرسمية**. العدد 6738. 2018/12/27. في: <https://bit.ly/3t93SBR>.

"مرسوم رقم 2.81.853 صادر في 26 من رمضان 1401 (28 يوليوز 1981) بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الآخرة 1379 (2 دجنبر 1959) بشأن التقسيم الإداري للمملكة". **الجريدة الرسمية**. العدد 3610. 1982/1/6. في: <https://bit.ly/3zEErUY>.

المملكة المغربية. اللجنة الاستشارية للجهوية. **تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام**. الرباط: اللجنة الاستشارية للجهوية، 2010. في: <https://bit.ly/373Ae6Y>.

المملكة المغربية. المجلس الأعلى للحسابات. **التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2018 - الملاحظات البارزة**. الرباط: المجلس الأعلى للحسابات، 2019.

المملكة المغربية. المندوبية السامية للتخطيط. **المغرب في أرقام**. الدار البيضاء: المندوبية السامية للتخطيط، 2019.

_____ . **تقرير المؤشرات الاجتماعية: السكان والتنمية في المغرب: خمس وعشرون سنة بعد مؤتمر القاهرة 1994 (التقرير الوطني)**. الرباط: مطبعة لون، 2019.

نبيه، محمد. **الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركزية: الجانب القانوني والمحاسبي**. الرباط: منشورات مؤسسة كونراد أديناور الألمانية، 2019.

الهامل، المهدي. "تنظيم المجال في الصحراء بين رهاني الضبط والتنمية". **مجلة العلوم الاجتماعية**. العدد 9 (حزيران/ يونيو 2019).

_____ . "نخب التدبير المحلي بين الحزب والقبيلة، حالة بلدية كلميم جنوب المغرب (1977-2015)". *مجلة العلوم السياسية والقانون*. العدد 7 (شباط / فبراير 2018).

"هل هناك تصويت خاص بالناطقين بالحسانية؟". *طفرة*. 2019/3/18. في: <https://bit.ly/3zUNJTU>

الأجنبية

Azdem, Mehdi et al. *Manifeste sur l'espace publique au Maroc*. Casablanca: Ed Racines, 2017.

Bennafla, Karine & Montserrat Emperador Badimon. "Le 'Maroc Inutile' redécouvert par l'action publique: Les cas de Sidi Ifni et Bouarfa." *Politique africaine*. vol. 120, no. 4 (2010).

_____. "Mobilités et politique à Sidi Ifni, ville isolée du sud marocain." *Espace, populations et sociétés*. no. 2-3 (2011).

Berman, Bruce & John Lonsdale. *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa, Book Two: Violence & Ethnicity*. Oxford: James Currey LTD, 1992.

Bureau du Haut-Commissaire sur les minorités nationales. *Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique & note explicative*. The Hague: HCMN, 1999.

Catusse, Myriam & Frédéric Vairel. "Question sociale et développement: Les territoires de l'action publique et de la Contestation au Maroc." *Politique Africaine*. vol. 120, no. 4 (2010).

Conseil de l'Europe. "Charte européenne de l'autonomie locale." Série des traités européens. no. 122 (1985). at: <https://bit.ly/2WlxqQq>

d'Aquino, Patrick. "Le territoire entre espace et pouvoir: Pour une planification territoriale ascendante." *L'espace géographique*. vol. 31, no. 1 (Janvier 2002).

Dupret, Baudouin et al. *Le Maroc au présent: D'une époque à l'autre, une société en mutation*. Rabat: Centre Jacques-Berque; Casablanca:Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Études Islamiques et les Sciences Humaines, 2015.

El Maslouhi, Abderrahim. "Le Corporatisme territorial contre l'état nation? Politiques publiques et lien national au sahara occidental." *L'Année du Maghreb*. vol. 7 (2011).

El Messaoudi, Amina. "La note de travail: Le projet d'autonomie de la région du sahara." *Les cahiers bleus*. vol. 11 (Avril 2008).

García, Bernabé López. "Región y Elites en Perspectiva Electoral." *Revista De Estudios Internacionales Mediterráneos*. no. 9 (2010). at: <https://bit.ly/3f67sah>

- García, Raquel Ojeda & Ángel Suárez Collado. "El Sahara Occidental en el Marco Del Nuevo Proyecto de Regionalización Avanzada Marroquí." *Revista de Investigaciones Políticas y Sociales*. vol. 12, no. 2 (2013).
- García, Raquel Ojeda. "La regionalización en Marruecos: un proceso estancado." *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*. no. 14 (July 2013). at: <https://bit.ly/3xbLZ5M>
- Goehrs, Manuel. *L'expérience communale au Maroc: de la jemaà à la libre administration*. Rabat: Ed Heinrich Böll Stiftung, 2015.
- Hibou, Béatrice & Mohamed Tozy. "Une lecture wébérienne de la trajectoire de l'état au Maroc." *Sociétés Politiques Comparées*. vol. 37 (Septembre-Décembre 2015). at: <https://bit.ly/3rGiw2X>
- Houdret, Annabelle & Astrid Harnisch. "Decentralisation in Morocco: A Solution to the 'Arab Spring'?" *The Journal of North African Studies*. vol. 24, no. 6 (2019).
- Jafari, Maria & Noufissa El Moujaddidi. "La régionalisation avancée au Maroc: Perspectives et défis." *Revue Organisation & Territoire*. no. 2 (2016). at: <https://bit.ly/2Vcw226>
- Iraqi, Fahd. "Maroc: Les nouveaux seigneurs du sahara occidental." *Jeune Afrique*. 1/3/2018. at: <https://bit.ly/3BUCzPW>
- Keuffer, Nicolas. "L'autonomie locale, un concept multidimensionnel: Comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie comparatif?" *Revue Internationale de Politique Comparée*. vol. 23, no. 4 (2016).
- Labac, Kai Lee. "The Sources of Protracted Conflict in the Western Sahara." Master Dissertation. Calhoun Institutional Archive of the Naval Postgraduate School. Monterey, 2016.
- Lacoste, Yves et al. *Géopolitiques des régions françaises*. Paris: Fayard, 1986.
- Larramendi, Miguel Hernando de. "La Cuestión Del Sáhara Occidental Como Factor de Impulso Del Proceso de Descentralización Marroquí." *Revista de Estudios internacionales Mediterráneos*. no. 9 (January-December 2010). at: <https://bit.ly/3rIgcP7>
- Melloni, David. "Les trois promesses de la nouvelle constitution marocaine." *Maghreb-Machrek*. vol. 1, no. 223 (2015).
- Naciri, Mohamed. "Territoire: Contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle." *Maghreb- Machrek*. no. 164 (Avril-Juin 1999).
- Raffestin, Claude. *Pour une géographie du pouvoir*. Lyon: Bibliothèque idéale des sciences sociales, 2019.
- Royaume Du Maroc, Haut-Commissariat au Plan. "Taux d'accroissement de la population du Maroc (En %) par période et milieu de résidence: 1960-2050." at: <https://bit.ly/3xdbOCu>

- _____. "Taux d'urbanisation (en %) par année: 1960-2050." at: <https://bit.ly/3xcpPR9>
- _____. *Les indicateurs sociaux au Maroc*. Rabat: Haut-Commissariat au Plan, 2018.
- Royaume Du Maroc, Ministère de l'intérieur du Maroc, Direction Générale des Collectivités Locales, "La Région de Laayonne-Sakia el Hamra (Monographie générale)." Rabat. 2015. at: <https://bit.ly/3BPd3L9>
- _____. "La Région de Dakhla-Oued ed Dahab (Monographie générale)." Rabat. 2015. at: <https://bit.ly/3jMY7ab>
- _____. "La Région de Guelmim-Oued Noun (Monographie générale)." Rabat. 2015. at: <https://bit.ly/3yOAQIU>
- Schmitter, Philippe C. "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics*. vol. 36, no. 1 (January 1974).
- Shalaby, Marwa et al. "The Dynamics of Decentralization in the MENA: Processes, Outcomes, and Obstacles." *Working Paper*. no. 31. The Program on Governance and Local Development. University of Gothenburg) 2020). at: <https://bit.ly/3fHn5oV>
- Simonin, Jacky. "Présentation. Les médias et la formation d'un espace public régional." *Études de communication*. no. 17 (1995).
- The New Encyclopedia Britannica*. Chicago: Encyclopedia Britannica, 1993.
- Weber, Max. *Économie et société*. Julien Freund et al. (trad.). Agora: Les classiques. Paris: Pocket, 1995.

* Tamer Qarmout | تامر قرموط
** Huzaifa Al Ezzo | حذيفة العزو
*** Hussein Handule | حسين حندولي
**** Saleh Al Ghazal | صالح الغزال
***** Yasmin Bashir | ياسمين بشير

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية: الواقع والتحديات

Public-Private Partnerships in the GCC: Reality and Challenges

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على واقع الشراكات في الدول الخليجية، وما تتصف وتتميز به كل دولة على حدة، إضافة إلى إبراز التحديات التي تعانيها كل منها، وتحدد الإشكالية البحثية في معرفة مدى تطبيق الشراكات وفق المعايير الأساسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالتركيز على أفضل الممارسات العالمية في صياغة الأطر القانونية والتنظيمية للشراكات، وجرى اعتماد المنهج التحليلي المقارن في السياسة العامة، وذلك من خلال عرض الأدبيات والدراسات العملية والنظرية، مع الأخذ في الحسبان خصوصية أنظمة الحكم والإدارة فيها ومقارنتها بالممارسات العالمية. تشمل الدراسة دول المجلس جميعًا، وقد خلصت إلى أن هذه الدول تتبع سياسات مختلفة، وفي بعض الأحيان غير واضحة في آلية تطبيق الشراكة، فضلًا عن محدودية مجالات تلك الشراكات عن مثيلاتها في دول العالم. كما انتهت إلى تحديد أهم العقبات والتحديات المشتركة التي تواجه هذه الدول في التطبيق الفعال للشراكة وخلق بيئة جذابة وتنافسية؛ لتنفيذ شراكات مستدامة تساهم في تحقيق الرؤى الاقتصادية الطموحة لهذه الدول، وتسرع في تحوّلها إلى الاقتصاد المعرفي والإنتاجي بعيدًا عن الاقتصاد الريعي السائد.

كلمات مفتاحية: الشراكات بين القطاعين العام والخاص، دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، البنية التحتية، الاقتصاد الريعي، التنوع الاقتصادي، الموارد النفطية، التنمية المستدامة.

This article discusses the experience of Public-Private Partnerships (PPPs) in the Gulf Cooperation Council (GCC) countries. It also explores the relevant individual characteristics of each country of the GCC and highlights the challenges each country faces or is likely to face in implementing PPPs. This paper seeks to understand the extent to which the implementation of PPPs in the GCC has been consistent with international best practices in formulating and creating legal and regulatory frameworks for such partnerships. It adopts a comparative approach to public policy analysis to review empirical and theoretical studies of PPPs in the GCC. The article concludes that all the GCC countries follow different, and sometimes unclear, policies in implementing partnerships and that these partnerships remain limited compared to their global counterparts. It also identifies the most significant and common obstacles and challenges these countries face in creating an attractive and competitive environment in which to implement sustainable partnerships that contribute to their ambitious economic visions and accelerate their transformation from a rentier into knowledge and production economies.

Keywords: Public-Private Partnerships, GCC, Infrastructure, Rentier Economy, Economic Diversification, Oil Resources, Sustainable Development.

* أستاذ مساعد ورئيس برنامج السياسات العامة، معهد الدوحة للدراسات العليا.
Assistant professor and head of the Public Administration program, Doha Institute for Graduate Studies.
Email: tamer.karmout@dohainstitute.edu.qa

** مترجم، ماجستير في الإدارة العامة من معهد الدوحة للدراسات العليا.
Translator, MPA, Doha Institute for Graduate Studies.
Email: ezzo.h7@gmail.com

*** مساعد مكتبة، مكتبة جامعة قطر، ماجستير في الإدارة العامة من معهد الدوحة للدراسات العليا.
Library assistant, Qatar University Library, MPA, Doha Institute for Graduate Studies.
Email: hha002@dohainstitute.edu.qa

**** ماجستير في الإدارة العامة من معهد الدوحة للدراسات العليا.
MPA, Doha Institute for Graduate Studies.
Email: sal010@dohainstitute.edu.qa

***** ماجستير في الإدارة العامة من معهد الدوحة للدراسات العليا.
MPA, Doha Institute for Graduate Studies.
Email: yba001@dohainstitute.edu.qa

مقدمة

شهد العقدان الماضيان وفرة في الأبحاث والمقالات الأكاديمية في موضوع الشراكات بين القطاعين العام والخاص⁽¹⁾. تحدد هذه الشراكات إمكانية الاستفادة من القطاع الخاص وميزاته ومهاراته الابتكارية في تصميم مشاريع البنية التحتية وتنفيذها، إضافة إلى تقييم الخدمات العامة التي تقدمها مؤسسات القطاع العام للمواطنين، وزيادة فاعليتها⁽²⁾. تاريخياً، اجتذبت تجارب الشراكات الأنكلوسكسونية في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وأستراليا وكندا تغطية بحثية كبيرة عن نظيراتها في دول أخرى، نظراً إلى كونها رائدة في هذا المجال⁽³⁾. وفي السنوات الأخيرة، كانت هناك مساهمات بحثية متزايدة من أوروبا⁽⁴⁾، والشرق الأوسط⁽⁵⁾. تشهد الشراكات في دول مجلس التعاون انتشاراً، وهي ترتبط بمسميات ومفاهيم مختلفة لها علاقة بخصوصية أنظمة الحكم والأنظمة الإدارية وأماط تطورها في هذه الدول التي حظيت بتغطية بحثية محدودة وحديثة نسبياً في هذا المجال، رغم أهمية الشراكات وتبنيها في معظم هذه الدول، بوصفها خياراً استراتيجياً في تخطيط العديد من مشاريع البنية التحتية الاستراتيجية وتنفيذها⁽⁶⁾.

تسعى دول مجلس التعاون لتعزيز الشراكات، وجذب مستثمرين أجانب لتمويل مشاريع البنية التحتية التي تبلغ قيمتها عشرات مليارات الدولارات⁽⁷⁾، لا سيما في ظل التنافس القائم بينها على جذب مزيد من الاستثمار، وتعزيز البنى التحتية وتنفيذ الرؤى الوطنية الطموحة التي أعلن عنها وتبناها كثير من دول المجلس، والتي يمثل فيها الاعتماد على القطاع الخاص هدفاً أساسياً للتنمية المستدامة والتحول بعيداً عن الاقتصاد الريعي. اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي المقارن في السياسة العامة الذي يعتبر حقلاً للدراسات المتعددة التخصصات التي تستخدم السياسة العامة وحدة رئيسة للتحليل من أجل المقارنة بين الأنظمة والمؤسسات المختلفة والبلدان أو الحكومات⁽⁸⁾.

1 Carsten Greve & Graeme Hodge, "Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges," in: Stephen Osborne (ed.), *The New Public Management Governance* (London: Routledge, 2010), pp. 149-162; Stephan Jooste & Richard Scott, "The Public-Private Enabling Field: Evidence from Three Cases," *Sage Journals*, vol. 44, no. 2 (July 2011), pp. 149-182; Erik Hans Klijn & Joop Koppenjan, "The Impact of Contract Characteristics on the Performance of Public-Private Partnerships (PPPs)," *Public Money and Management*, vol. 36, no. 6 (July 2016), pp. 55-462; Ole Helby Petersen, "Multi-Level Governance of Public-Private Partnerships: An Analysis of The Irish Case," *Administrative Culture*, vol. 12, no. 2 (January 2011), pp. 162-188.

2 Akintola Akintoye, "PPPs for Physical Infrastructure in Developing Countries," in: Akintola Akintoye & Matthias Beck (eds.), *Policy, Finance & Management for Public-Private Partnerships* (Oxford: Wiley-Blackwell, 2009), pp. 123-144; Yseult Marique, *Public-Private Partnerships and The Law: Regulation, Institutions and Community* (Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 2014), pp. 122-144.

3 Christopher Pollitt, "Towards A New World: Some Inconvenient Truths for Anglosphere Public Administration," *International Review of Administrative Sciences*, vol. 81, no. 1 (2015), pp. 3-17.

4 Joop FM Koppenjan, "Public-Private Partnerships for Green Infrastructures, Tensions and Challenges," *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 12 (February 2015), pp. 30-34; Greet R. Teisman & Erik Hans Klijn, "Partnership Agreements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?" *Public Administration Review*, vol. 62, no. 2 (December 2002), pp. 197-205.

5 Dima Jamali, "A Public-Private Partnership in The Lebanese Telecommunications Industry: Critical Success Factors and Policy Lessons," *Public Works Management Policy*, no. 9, no. 2 (2004), pp. 103-119; Ali Mistarishi, Kate Hutchings & Arthur Shacklock, "Differing Opinions Do Not Spoil Friendships: Managing Public-Private Partnerships (PPP) Infrastructure Projects in Jordan," *Public Administration and Development*, vol. 33, no. 5 (July 2013), pp. 371-388.

6 Mhamed Biygautane, Graeme Hodge & Paula Gerber, "The Prospect of Infrastructure Public-Private Partnerships in Kuwait, Saudi Arabia and Qatar: Transforming Challenges into Opportunities," *Thunderbird International Business Review*, vol. 60, no. 3 (2016), pp. 22-25, accessed on 26/9/2021, at: <https://bit.ly/2XJtRkL>; Richard Common, "Administrative Change in the Gulf: Modernization in Bahrain and Oman," *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, no. 2 (June 2008), pp. 177-193; Pollitt, pp. 3-17.

7 Ahmed Hagagy, "Kuwait to Seek Private Investment In \$36 bln Projects," *Reuters*, 1/10/2015, accessed on 26/9/2021, at: <http://reut.rs/2XGUh6t>

8 Wilson Wong, "Comparative Public Policy," in: Ali Farazmand (ed.), *Global Encyclopaedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (New York: Springer, 2018), pp. 959-966.

تهدف هذه الدراسة، من خلال استخدام هذا المنهج، إلى تسليط الضوء على واقع الشراكات في دول مجلس التعاون والتحديات التي تواجهها، وذلك بالتركيز على أربعة محاور رئيسية، مقارنة بأفضل الممارسات العالمية. وهذه المحاور هي: (1) الخلفية التاريخية لظهور الشراكات في كل دولة. (2) القوانين والتشريعات والاستراتيجيات الخاصة بالشراكات. (3) خلفية عن المشاريع ومجالاتها وطبيعة الاستثمارات فيها. (4) التحديات والقيود أمام تنفيذ الشراكات في كل دولة. تم اختيار هذه المحاور كونها محاور أساسية لتحليل القضايا الرئيسية المرتبطة بتحليل الشراكات وتقييمها بناء على أفضل الممارسات العالمية، مع الأخذ في الحسبان خصوصية أنظمة الحكم والإدارة في دول مجلس التعاون مقارنة بنظيرتها من الدول الأنكلوسكسونية التي نشأت فيها الشراكات.

تم الاسترشاد أيضاً في تحديد هذه المحاور بالإطار الذي يستخدمه البنك الدولي لقياس جاهزية الدول وتنافسيتها في تخطيط الشراكات في مشاريع البنية التحتية وتنفيذها وتقديم الخدمات العامة. يعتبر البنك الدولي من أبرز المؤسسات الدولية التي تقوم بتقييم جاهزية الدول وتنافسيتها في استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ويؤدي البنك دوراً مهماً ومحورياً لمساعدة الدول وتقييمها في تخطيط الشراكات وإدارتها. هذا الإطار الذي سيتم شرحه بالتفصيل لاحقاً، هو إطار استرشادي يشمل السياسات والقضايا المهمة التي يفضل أن تعمل عليها الحكومات لخلق بيئة قانونية وتنظيمية جذابة للشراكات مع القطاع الخاص.

أولاً: ظهور الشراكات بين القطاعين العام والخاص على الساحة العالمية وتطورها

منذ ظهور مصطلح الشراكات بين القطاعين العام والخاص Public Private Partnership، لم يتم التوصل إلى تعريفٍ محدد له، إذ إن ما يحدد هذا المفهوم في سياقات مختلفة هو نوع وشكل الترتيبات التي يتفق عليها القطاعان العام والخاص في تصميم خدمات عامة وتقديمها. يمكن استخدام المصطلح لوصف مجموعة واسعة من ترتيبات يتشارك فيها القطاعان العام والخاص معاً بطريقة ما. لذلك، إذا ما أُريد تقديم توصيف أو تعريف دقيق للشراكة، فمن الضروري أن يكون هناك وضوح حول القطاع العام وحاجته إلى الشراكة مع القطاع الخاص وأشكال الشراكة بين القطاعين لتلبية هذه الحاجة⁽⁹⁾.

لم تتن هذه الخصوصية كثيراً من الباحثين والمؤسسات عن محاولة تعريف الشراكات وإعطائها الصبغة القانونية. فيعتبر كوبنجان⁽¹⁰⁾ أن الشراكات هي أيّ تعاون منظم ملزم باتفاق قانوني بين القطاعين العام والخاص يحقق منافع متبادلة، بينما يؤكد تيسمان وكليجن⁽¹¹⁾ السمة المؤسسية لشراكة يشارك فيها القطاعان العام والخاص المخاطر والتكاليف والفوائد. ويذهب ديوفولف وآخرون⁽¹²⁾ إلى أبعد من ذلك، ليصوروا الشراكات على أنها مشاريع مشتركة أو تحالفات توفر وسيلة لشراكات حقيقية، وتسمح للقطاعين العام والخاص بتوليد إيرادات مشتركة.

9 Neil Cuthbert & Atif Choudhary, "The Emergence of Public-Private Partnerships (PPPs), in The Middle East and Africa," *Middle East and Africa PPP Guide* (2016), pp. 2-28, accessed on 26/9/2021, at: <https://ibit.ly/mVHy>

10 Koppenjan, pp. 30-34.

11 Teisman & Klijn.

12 Blanken Dewulf & W.D. Bult-Spiering, *Strategic Issues in Public-Private Partnership* (New Jersey: Wiley-Blackwell, 2012), pp. 1-4.

أما بوفارد⁽¹³⁾، فتمثل الشراكات بالنسبة إليه التزامًا متبادلًا من القطاعين لتحقيق هدف محدد، يتجاوز شروط العقد، ويتجاوز علاقة الوكالة التي تمثل جزءًا لا يتجزأ من الاتفاقيات التعاقدية.

تبلور مفهوم الشراكات على نحو أشد وضوحًا في الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين، مع ظهور نظم الإدارة الحديثة التي نادت بالاعتماد، على نحو أكبر، على القطاع الخاص في توفير الخدمات العامة. وفي تلك الفترة، عانت كثير من الدول أزمة الديون ونقص الموارد، وبدأت الدول تتوجه اقتصاديًا نحو مفهوم الشراكات، لشغل الخدمات العامة والبنى التحتية وتوفيرها، في ظل تزايد عدد السكان وضعف قدرات الدول وضعف ميزانياتها وعجزها⁽¹⁴⁾. ولقد نشأت فكرة مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام في تمويل مشاريع البنية التحتية في المملكة المتحدة في الثمانينيات نظرًا إلى القلق المصاحب لتزايد الدين العام للدولة، وبذلك بدأت فكرة التخلي عن الأشكال التقليدية للتمويل الحكومي للخدمات العامة، والتفكير في إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمة، والمشاركة في المخاطر، مع ضرورة الحفاظ على الرقابة الحكومية، وقد شرعت الحكومة في مشاريع من خلال التفاوض مع القطاع الخاص حتى عام 1992 مع مجيء حكومة المحافظين لمنصة الحكم، إذ أطلق جون مييجور John Major، عندما تولى رئاسة الوزارة (28 تشرين الثاني/ نوفمبر 1990-2 أيار/ مايو 1997)، مبادرة التمويل الخاص Private Finance Initiative PFI، التي تبلورت فيما بعد لتصبح مصطلح الشراكة مع القطاع الخاص Public Private Partnership PPP. فقد كانت الغاية من هذه المبادرة تخفيض الدين العام الحكومي، وعند قدوم حكومة توني بليير Tony Blair فترة توليه رئاسة الوزارة (1997-2007)، حافظت على هذه المبادرة وحولت هدف تخفيض الدين الحكومي إلى تحقيق قيمة النقود من خلال التوزيع الأنسب للمخاطر. وبذلك انتشر مفهوم الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، وانتشر على المستوى العالمي بوصفه طريقة فعالة لتطوير الخدمة العامة، وتنفيذ مشاريع البنية التحتية على نحو أشد فاعلية، نظرًا إلى شح الموارد المالية، والتأخر الدائم في المشاريع العامة، وغير ذلك من الظواهر السلبية التي رافقت الاعتماد الكلي على القطاع العام. ومن ثم انتشر هذا النموذج في دول مختلفة في العالم، رأت في الشراكات وسيلة لزيادة كفاءة الدولة في توفير الخدمات المتزايدة لمواطنيها في ظل محدودية ميزانياتها وأعبائها المالية المختلفة⁽¹⁵⁾.

1. أنواع الشراكات وترتيباتها

ثمة نوعان للشراكات، الأول الشراكة التعاونية Cooperative Partnership، وهذه الشراكة هي شكل من أشكال التعاون التنظيمي على كافة المستويات الإدارية والتنفيذية، وتتصف بعلاقات أفقية بين الطرفين، والإجماع على اتخاذ القرارات والمشاركة في الواجبات والمهام الموكلة جميعًا، من دون أي تفرد بالإشراف لأي طرف على آخر، ومن ثم فهي قائمة كليًا على تعاون كامل. أما النوع الثاني، فهو الشراكات التعاقدية Contract Partnership التي تجري بنظام العقود وتأخذ صفة عمودية يتم فيها الاتفاق على تقديم خدمات محددة لصالح القطاع العام الذي بدوره، يتولى فقط عملية الإشراف والرقابة على أداء المهام من طرف القطاع الخاص، وفي بعض الأحيان، يكون له صلاحية

13 Tony Bovaird, "Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practices," *International review of administrative sciences*, vol. 70, no. 2 (June 2004), pp. 199-215.

14 Christopher Hood, "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration*, vol. 69, no. 1 (March 1991), pp. 3-19.

15 أحمد إبراهيم عبد الحميد، نظرة تحليلية حول تجارب الدول في تطبيق مشروعات الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص (القاهرة: مركز الدراسات البيئية وإدارة الموارد الطبيعية، معهد التخطيط القومي، 2011).

بأن ينهي العقد بمقتضى ما هو متفق عليه، وغالبًا ما يندرج نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحت هذا النوع من الشراكات⁽¹⁶⁾.

وفيما يتعلق بأشكال عقود الشراكات، فهي تكون وفق مقتضيات العقد، وطرق توزيع الصلاحيات بين القطاعين العام والخاص. فمنها عقود الخدمة Service Contracts التي تستأجر الحكومة (القطاع العام) بموجبها شركة أو كيانًا خاصًا للقيام بوحدة أو أكثر من المهمات أو الخدمات المحددة مدةً تراوح، عادةً، بين سنة وثلاث سنوات، تظل الحكومة فيها هي المزود الرئيس لخدمة البنية التحتية، وتتعاقد فقط على أجزاء من عملها مع الشريك الخاص⁽¹⁷⁾. يأتي النوع الثاني وهو عقود الإدارة Management Contracts الذي يتم بموجبه نقل إدارة المرفق العام وتشغيله إلى الشريك الخاص، من دون نقل ملكية المرفق إليه، وهو يوسع الخدمات التي سيتم التعاقد عليها لتشمل بعض، أو كل، إدارة للخدمة العامة وتشغيلها، وعلى الرغم من أن الالتزام النهائي بتقديم الخدمة لا يبقى على عاتق القطاع العام فإن الرقابة والسلطة اليومية للإدارة تُسندان إلى الشريك أو المقاول الخاص، وغالبًا ما تكون مدة هذه العقود من ثلاث سنوات إلى أربع⁽¹⁸⁾.

أما النوع الثالث، فهو عقود التأجير Leasing Contracts التي بموجبها يكون الشريك الخاص مسؤولاً عن الخدمة كاملةً، ويتعهد بالالتزامات المتعلقة بمعايير الجودة والخدمة باستثناء الاستثمارات الجديدة والمستبدلة التي تظل من مسؤولية القطاع العام. يقدم المشغل الخدمة على نفقته وعلى مسؤوليته، بحيث يتم تأجير أصول القطاع العام ومرافقه للقطاع الخاص، ويستفيد القطاع الخاص من أرباح المرافق مقابل دفع الإيجار لتلك المرافق، وغالبًا ما تكون مدة العقد ما بين ست سنوات إلى عشر⁽¹⁹⁾.

وفيما يتعلق بالنوع الرابع، فهو عقود الامتياز Concession Contracts التي تجعل من مشغل القطاع الخاص (صاحب الامتياز) مسؤولاً عن تقديم الخدمات كاملةً في منطقة محددة، بما في ذلك تشغيل النظام وصيانته وإدارته وإنشاؤه وإعادة تأهيله. والأهم من ذلك، أن المشغل يكون مسؤولاً عن كل استثمارات رأس المال. وعلى الرغم من أن مشغل القطاع الخاص مسؤول عن توفير الأصول، فإن هذه الأصول تكون مملوكة ملكيةً عامةً حتى خلال فترة الامتياز، بينما يكون القطاع العام مسؤولاً عن وضع معايير الأداء والتأكد من أن صاحب الامتياز يفي بها. وغالبًا ما تكون مدة عقود الامتياز طويلة من 25 إلى 35 سنة⁽²⁰⁾. وهناك عقود نظم B.O.T (عقود البناء والتشغيل والنقل)، وهي نوع من الامتياز المتخصص الذي تقوم فيه شركة خاصة أو كونسورتيوم بتمويل مشروع بنية تحتية جديد أو مكون رئيس وتطويره، وفقًا لمعايير الأداء التي تحددها الحكومة⁽²¹⁾:

16 ليث العبد الله القهوي وبلال محمود الوادي، الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص: الإطار النظري والتطبيق العملي (عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2012)، ص 33-49.

17 Klaus Felsing, *Public-Private Partnership Handbook* (Mandaluyong: Asian Development Bank (ADB), 2008), p. 29.

18 Ibid., p. 31.

19 Ibid., p. 33;

محمد عبد العال عيسى، "الشراكات بين القطاعين العام والخاص: المفهوم والأسباب والدوافع والصور"، *المجلة العربية للإدارة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية*، مج 38، العدد 3 (أيلول/ سبتمبر 2018)، ص 37-48، شوهدي في 2020/8/15، في: <https://bit.ly/3aq7qGN>

20 Felsing, p. 34;

سعاد الشراوي، *العقود الإدارية: أدوات الدولة للتنمية الاقتصادية* (القاهرة: دار النهضة العربية للنشر، 1995)، ص 125-127.

21 عيسى، ص 49؛ Felsing, p. 37.

✦ عقود البناء والتشغيل والتملك، ثم إعادة نقل الملكية B.O.O.T - Build - Operate - Own - Transfer.

✦ عقود البناء والتشغيل والتملك B.O.O - Build - Operate - Own.

✦ عقود الشراء والبناء والتشغيل B.B.O - Buy - Build - Operate.

✦ عقود التصميم والبناء D.B - Design - Build.

✦ عقود التصميم والبناء والصيانة D.B.M - Design - Build - Maintain.

✦ عقود التصميم والبناء والتشغيل D.B.O - Design - Build - Operate.

ويلخص الجدول (1) أنواع الشراكات وميزاتها.

الجدول (1)

بعض الأساليب الرئيسية لمشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية الأساسية

المخاطر	التشغيل والصيانة	الاستثمار الرأسمالي	الملكية	الفترة	شكل الشراكة
عام	عام - خاص	عام	عام	1-3 سنوات	عقود الخدمة
عام	خاص	عام	عام	3-5 سنوات	عقود الإدارة
مشترك	خاص	عام	عام	8-15 سنة	التأجير
خاص	خاص	خاص	خاص	25-30 سنة	الامتياز
خاص	خاص	خاص	خاص	2-30 سنة	نظم B.O.T

المصدر: محمد عبد العال عيسى، "الشراكات بين القطاعين العام والخاص: المفهوم والأسباب والدوافع والصور"، المجلة العربية للإدارة، مج 38، العدد 3 (أيلول / سبتمبر 2018)، ص 49.

2. فوائد الشراكات ومخاطرها

هناك مبررات متعددة لتبني الشراكات بين القطاعين العام والخاص، بوصفها وسيلة لتعزيز بناء البنية التحتية. في كثير من التجارب تصاحب مشاريع البنية التحتية الكبيرة العديد من المخاطر التي سيتم شرحها، وغالبًا، يصاحب الموافقة عليها وتمويلها وتخطيطها جدل كبير، خصوصًا في الدول الديمقراطية التي تتمتع بأطر محاسبة وشفافية، يكون المواطن فيها دافع الضرائب في مركز صنع القرار، وله رأي في سياسة تحديد أولويات التنمية وطريقة إدارتها ورضاه عن نتائجها.

تلجأ العديد من الدول إلى تنفيذ مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل تقديم خدمات عامة بمستوى أفضل وجودة أعلى لتحقيق رضا المواطنين، إذ يمكن استعارة بعض التقنيات الحديثة في تقديم الخدمة العامة من القطاع الخاص، الأمر الذي يسهم في تحقيق كفاءة أكبر في الخدمات التي تقدمها الحكومة وخفض التكاليف. كما أن إشراك القطاع الخاص يسهم في تحقيق فائدة اقتصادية كبيرة من خلال تشجيعه على الانخراط في عملية التنمية الشاملة وجهودها في الدولة، وكذلك تشجيعه على الإبداع والابتكار، الأمر الذي يسهم في التنويع الاقتصادي. إن مشاركة القطاعين الخاص والعام في الدولة تسهم في خفض التكاليف التي تنفقها الحكومة في مشاريع البنى التحتية

ومرافق العامة، وبناءً عليه، تقليل الضغط الواقع على ميزانية الدولة وانصرافها للاهتمام بمجالات أخرى. والأهم، هو المشاركة في تحمل المخاطر المرتبطة بالمشاريع المنفذة، إذ إنّ القطاع الخاص بوصفه شريكاً، يستطيع التقليل من المخاطر التي تتحملها الدولة، عادةً، وحدها عند تنفيذ مشاريع ضخمة، وضمان الشفافية والاستغلال الأمثل للموارد. أضف إلى ذلك، أن الدولة تستطيع الاستفادة من الشراكات مع القطاع الخاص في تقليل الفجوة بين الازدياد في احتياجات العامة وقصور البرامج التنموية ومرافق البنى التحتية، ومعالجة ضعف الخبرات ونقص الكفاءة في الموارد البشرية في المؤسسات العامة⁽²²⁾.

وعلى الرغم من إيجابيات مشاريع الشراكات بين القطاعين، فإن هذه المشاريع تحمل مخاطر وصعوبات متعددة. ويمكن توضيح عوامل الخطر على النحو التالي:

- أ. المخاطر السياسية المتعلقة بالتغييرات القانونية والسياسات الحكومية غير الداعمة والتغيير في القانون، وتأخير الموافقة على المشروع والتصريح. يحدث التغيير في القانون عندما تتعارض الحكومات المحلية مع تطبيق اللوائح والقوانين الجديدة⁽²³⁾.
- ب. المخاطر القانونية، ويرجع ذلك أساساً إلى اللوائح الحكومية والتغيير في اللوائح الضريبية والفساد، وعدم احترام القانون والتغييرات/التناقضات. ويشير التغيير في اللوائح الضريبية إلى السيناريو الذي تتعارض فيه الحكومة المحلية عند تطبيق اللوائح الضريبية وقد يؤدي تغيير في القانون واللوائح إلى زيادة تكاليف المشروع وتقليل الإيرادات⁽²⁴⁾.
- ج. مخاطر التشغيل بسبب ارتفاع تكاليف التشغيل والصيانة. العامل المهم هو تجاوز التكاليف. ويكون ذلك ناتجاً من قياس غير صحيح أو جدول مخطط خاطئ أو كفاءة تشغيل منخفضة عند التشغيل أو الصيانة⁽²⁵⁾.
- د. مخاطر السوق، بسبب طلب أو سعر خدمة تختلف عن المستويات المتوقعة، وتدر إيرادات أقل مما يتوقعه المستخدم. والعامل المهم هو تغيير التعريف. ويحدث ذلك عندما يؤدي تصميم التعريف غير المناسب أو إطار التعديل غير المرن إلى عدم كفاية الدخل⁽²⁶⁾.
- هـ. مخاطر اختيار المشروع بسبب طلب المشروع، والعامل المهم هو المعارضة العامة للمشروع والتحيز والطلب من الجمهور، بسبب اختلاف مستويات المعيشة المحلية والقيم والثقافة والنظام الاجتماعي وما إلى ذلك.
- و. مخاطر تمويل المشروع، الناتجة من التحوط غير الكافي لتدفقات الإيرادات وتكاليف التمويل. الخطر الكبير هو الجذب المالي للمستثمرين، ويحدث عندما يكون المستثمر غير راضٍ عن الإيرادات والتمويل⁽²⁷⁾.

22 عبد الله شحاته خطاب، "المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية: الدروس المستفادة للحالة المصرية"، ورقة عمل رقم (139)، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، أيلول/سبتمبر 2008، ص 9-15.

23 Nur Alkaf Abd Karim, "Risk Allocation in Public Private Partnership (PPP) Project: A Review on Risk Factors," *International Journal of Sustainable Construction Engineering and Technology*, vol. 2, no. 2 (December 2011), p. 14.

24 Ibid.

25 Lewis Grimsey, "Evaluating the Risk of Public Private Partnership for Infrastructure Projects," *International Journal of Project Management*, vol. 20, no. 2 (February 2000), pp. 107-118.

26 Yongjian Ke ShouQing Wang, Albert P.C. Chan & Patrick TI Lam, "Preferred Risk Allocation in China's Public Private Partnership (PPP) Projects," *Journal of Project Management*, vol. 28, no. 5 (July 2010), pp. 482-492.

27 Abd Karim, p. 14.

ز. مخاطر طبيعية نتيجة للتأثيرات والمخاطر البيئية السلبية. وعامل الخطر الكبير هو القوة القاهرة. والقوة القاهرة هي الظروف الخارجة عن سيطرة الشركاء الأجانب والمحليين، مثل الفيضانات والحرائق والعواصف والأمراض الوبائية والحرب والضيافة والحظر⁽²⁸⁾. كما أن الأمد الطويل لفترات التعاقد قد يتسبب في تكرار عملية إعادة التفاوض؛ بسبب عدم استقرار الظروف والأزمات السياسية والاقتصادية والسياسية والتشريعية.

ح. قد تتسبب هذه المشاريع في المحاباة والاحتكار وعدم السماح للمشاريع الصغيرة والمتوسطة بالانخراط في المنافسة. وتواجه عقود الشراكات صعوبات تعاقدية لعدم وضوح إطار عمل الشراكات، الأمر الذي يتسبب في مشاكل في التنفيذ والتوافق.

كما أن من شأن الشراكات خلق كيانات كبيرة وتحالفات تضعف من القدرات التنافسية للشركات المحلية والصناعات الوطنية الأخرى، وتتسبب في غياب تكافؤ الفرص في التنافس والنمو. ويمكن أن تتسبب عقود الشراكة في تراكم دين كبير على الدولة، يصعب سداؤه على المدى البعيد والمتوسط، الأمر الذي سيؤثر سلباً في الأجيال القادمة.

وعلى الرغم من أن الشراكة تساعد الدولة في اقتسام المخاطر مع القطاع الخاص، فإن القطاع العام يمكن أن يفتقر إلى الخبرة في المفاوضات المرتبطة باقتسام المخاطر، وقد تواجه الدول مشكلة إهدار المال العام نتيجة عدم وجود رؤية استراتيجية تنموية وأهداف واضحة للشراكات، فيمكن القطاع الخاص أن يقدم مشاريع بنية تحتية مغرية، ولكنها تكون بلا فائدة حقيقية على أرض الواقع⁽²⁹⁾. ومن ضمن المخاطر المتوقعة المخاطر المالية المرتبطة بارتفاع أسعار الصرف والفائدة وانخفاضها، على نحو يؤثر، من ناحية القدرة، في توفير التمويل اللازم للمشروع من جهة، وفي سعر السداد للفائدة من جهة أخرى، الأمر الذي يؤثر في العائد الذي يتوقعه المستثمرون. كما أن التغيرات التشريعية يمكن أن تؤثر، على نحو بعيد، في عقود الشراكة، لا سيما تلك التغيرات غير المتوقعة المرتبطة بالجمارك والمعايير والجودة والضرائب⁽³⁰⁾. كما أن طول مدة التعاقد يمكن أن يتخلله تغير في احتياجات المستفيدين من المشاريع وتفضيلاتهم، ما يمثل خطراً كبيراً على هذه العقود. أضف إلى ذلك المخاطر الإدارية والتشغيلية المرتبطة بارتفاع تكلفة التشغيل ونقص العمال المهرة ومشاكل جدولة العمل وتأخيرات وصول المعدات وغيرها من مخاطر التشغيل⁽³¹⁾.

ثانياً: الخصائص والمتطلبات البيئية القانونية والتنظيمية الممكنة والمحفزة للشراكات

من أجل نجاح عملية الشراكات بين القطاعين العام والخاص، لا بد من وجود بيئة قانونية وتشريعية وتنظيمية، مشجعة على عقود الشراكات بين القطاعين لتسهيل المناخ الاستثماري. تتصف هذه البيئة بتحقيق الآتي: (1) تسهيل الإجراءات القانونية المتبعة في الدولة في تسجيل العقود وترخيصها. (2) تقليل عقبات البيروقراطية والمركزية الإدارية. (3) تحقيق الشفافية التامة في العلاقة التعاقدية بين القطاعين العام والخاص. (4) مراعاة التوازن في الصلاحيات

28 Wang, Chan & Lam, pp. 488-492.

29 Abd Karim, pp. 14-15.

30 Michel Barnier, "Guidelines for Successful Public-Private Partnership," *European Commission Directorate-General Regional Policy* (January 2003), pp. 50-55.

31 Elisabetta Iossa, Giancarlo Spagnolo & Mercedes Vellez, "Contract Design in Public-Private Partnerships," *Report*, World Bank (September 2007), pp. 19-30.

بين طرفي العقد⁽³²⁾. كما يجب أن تكون التشريعات الخاصة بعقود الشراكات ملائمة ومحفزة للاستثمار؛ على نحو تضمن فيه منافسة حرة بين المستثمرين، وتضع أسس تقييم عادلة ومنصفة، في اختيار أفضل العطاءات المقدمة من القطاع الخاص⁽³³⁾.

وقد حدّد البنك الدولي إطاراً قانونياً لتسترشد به الدول في تحفيز الشراكات. يتطرق هذا الإطار القانوني إلى مجموعة من السياسات والقضايا المهمة التي تسعى العديد من الدول لتوفيرها عند العمل على خلق بيئة قانونية وتنظيمية جذابة للشراكات مع القطاع الخاص. كما يقيم القطاع الخاص جاذبية الدول بتقييمه مدى توافر السياسات وتطرقها إلى هذه القضايا في البيئة القانونية للدول التي يرغب في الاستثمار فيها. تشمل هذه القضايا⁽³⁴⁾:

1. قانون العقود والقيود المفروضة على حرية التعاقد.
2. نظم حلّ النزاعات.
3. الإطار القانوني لضمان التمثيل العادل للرجل والمرأة في إدارة مشاريع الشراكات وتنفيذها.
4. قوانين الإعسار المالي.
5. سياسات مراقبة مشاريع الشراكات وتنظيمها.
6. قوانين الصحة والسلامة.
7. التأمين على المشاريع.
8. قوانين العمل وقضايا التوظيف.
9. سياسات توضح كيفية التعامل مع القضايا البيئية والاجتماعية الناجمة عن الشراكات.
10. آليات تمكين التحديات القانونية ضد مشاريع الشراكة.

ومع أهمية الأطر القانونية والتشريعية لعقود الشراكات، يجب أيضاً أن تتوافر عوامل أخرى تجذب المستثمر الخارجي والمحلي، ومن هذه العوامل توافر تسهيلات، وإعفاءات للشريك الخاص؛ لتشجيعه على دخول الشراكات، وتوافر البنية التحتية المناسبة لتنفيذ مشاريع الشراكات الطويلة الأمد، مع وجود مرونة في الأنظمة والقوانين، وذلك لإزاحة كل العقبات أمام الشريك الخاص⁽³⁵⁾. كما ينبغي إتاحة فرصة تغيير التشريعات، واللوائح التنظيمية، وفق مصلحة عقود الشراكات؛ لضمان نجاح طرفي العقد، وتوفير القروض اللازمة للشريك الخاص، لتحفيزه على الاستثمار، والدخول في عقود الشراكات مع القطاع العام⁽³⁶⁾. ومع كل ما سبق، يتحتم على الدولة أن تقدم دعماً سياسياً قوياً لعقود الشراكات، وذلك لخلق بيئة تجذب الاستثمارات الداخلية والخارجية⁽³⁷⁾.

32 حبيب الله التركستاني [وآخرون]، "تقييم الشراكات الاستراتيجية في المشروعات الاقتصادية بين الحكومة والقطاع الخاص: دراسة تطبيقية على المدن الاقتصادية في المملكة العربية السعودية"، *المجلة العربية للإدارة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية*، مج 35، العدد 2 (2015)، ص 357-376.

33 عيسى، ص 37-48.

34 World Bank Group, "Legal Framework/ Enabling Environment Assessment for PPPs," *Report of Public-Private-Partnership Legal Resource Center*, 13/7/2016, accessed on 22/7/2020, at: <https://bit.ly/3jOoclZ>

35 Iain Menzies, "Delivering Universal and Sustainable Water Services: Partnering with the Private Sector," *working paper*, Water and Sanitation Program: Guidance note, World Bank (2016), p. 4.

36 أنيس بو ذياب، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص: فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني"، *مجلة الدفاع الوطني اللبناني*، العدد 99 (كانون الثاني/ يناير 2017).
37 التركستاني [وآخرون]، ص 357-376.

ولإتاحة ما سبق، من الأهمية توافر وحدات مسؤولة عن تنظيم الشراكات ومراقبة تنفيذها وتقييمها، تكون تابعة للقطاع العام، وتكون مهمتها ترويج المشاريع أمام القطاع الخاص بطريقة مبتكرة وجذب المهتمين بالشراكات وعقد الصفقات، من خلال العرض والطلب وإدارة عملية اختيار الممثل الأفضل للشركات وترشيحه. كما تتولى تلك الوحدات المشاركة في تحديد الخيار الأفضل للمشاريع والشروع في الإجراءات القانونية والفنية اللازمة للمباشرة في عملية الشراكات. وتعتبر وحدات أو لجان تحكيم الشراكات بين القطاعين العام والخاص حجر زاوية ونظام فلترة، يضمن الحصول على عقود شراكة ذات كفاءة وفاعلية. وهي بدورها، تعدّ العامل الأهم في إنجاح الشراكات، ولا غنى للقطاع العام عنها؛ فهي تمثل الرابط بين القطاعين العام والخاص⁽³⁸⁾.

تستلزم عقود الشراكات توافر الخبرة العملية المطلوبة لدى الشريك الخاص، سواء أكان محلياً أم دولياً، وتوافر الكفاءة الإدارية لدى القطاعين العام والخاص؛ ليتمكن الطرفان من إنجاح عملية الشراكات بينهما، كما تتطلب عقود الشراكات وجود توجه مجتمعي وإعٍ يدرك مدى أهمية عقود الشراكات وفوائدها للمصلحة العامة، وأن يكون الشريك العام قادراً على تحليل عقود الشراكات؛ لمعرفة مدى جدواها للنفع العام، فضلاً عن رقابته الفعالة والشفافة لخطوات تنفيذ مشاريع الشراكات، مع توظيفه خبراء من ذوي الاختصاصات بموضوع الشراكات؛ لدراسة المشاريع من كل الجوانب، وتحديد المخاطر المحتملة من المشروع⁽³⁹⁾.

تتطلب الشراكات بعض الإصلاحات وتطوير القواعد المنظمة للاستثمار لتهيئة المناخ والبيئة الاستثمارية لعقود الشراكات، إلى جانب الاستمرار في السياسات الداعمة والمشجعة على عقد الشراكات وتنفيذها بين القطاعين العام والخاص، وكذلك تطبيق أفضل الممارسات الدولية لعقود الشراكات من خلال الاطلاع على التجارب الدولية للدول المتقدمة والسّابقة في مجال الشراكات، كما ينبغي مراعاة المبادئ الأساسية لعقود الشراكات، مثل الالتزام بالتعهدات العقدية بين الجانبين، والتحلي بالمسؤولية والشفافية. وبعد تحقق المتطلبات المذكورة، ستكون عملية الشراكات بين القطاعين العام والخاص مثمرة ومفيدة للقطاعين⁽⁴⁰⁾.

ثالثاً: الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

تتطور الشراكات بين القطاعين العام والخاص لتحظى بموقع استراتيجي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي الوقت الذي كانت فيه المشاريع، في الماضي، عقود إدارة مشتريات على نحو رئيس، فإن المشاريع الحالية تستند إلى تقاسم أكبر للمخاطر بين القطاعين العام والخاص، ففي المشهد الخليجي تحديداً، استطاعت دول مجلس التعاون

38 الشراكات بين القطاعين العام والخاص: إحدى أدوات التميز للموجة التالية من تطوير البنية التحتية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، هي دراسة بحثية أجرتها شركة مركب الاستشارية Markab، وهي شركة استشارات إدارية مقرها في دبي. تمّت رعاية الدراسة من جانب هيئة مركز قطر للمال QFCA ووزارة التجارة والصناعة في قطر.

Ministry of Business and Trade, Qatar Financial Centre Authority, *Public Private Partnerships: A Vehicle of Excellence for The Next Wave of Infrastructure Development in the GCC/ Markab Advisory* (Doha: 2012), p. 68, accessed on 26/9/2021, at: <https://on.wsj.com/3fasjzu>

39 التركستاني [وأخرون]، ص 357-376.

40 Felsing, pp. 31-33.

تحقيق نجاح في أكثر من مئة مشروع بعضها مكتمل وبعضها الآخر لم يكتمل⁽⁴¹⁾. وتتنوع الشراكات في دول المجلس من حيث الأطر القانونية وطريقة التنفيذ، وتتلاقى معظمها في مجالات تركيز هذه الشراكات على المشاريع الخاصة بقطاعي المياه والطاقة؛ نظراً إلى طبيعة الحاجة إليهما في ظل الموقع الجغرافي وطبيعة المناخ الحار طوال السنة وانتشار الصحراء على نحو واسع؛ فضلاً عن الحاجة إليهما لصناعة استخراج النفط التي تتميز بها دول مجلس التعاون جميعاً.

وأكد جيف يوسف وآخرون⁽⁴²⁾، الذين أعدوا تقريراً بعنوان "كيف يمكن للشراكات بين القطاعين العام والخاص دعم التنمية الاقتصادية في الخليج"، أن الطموحات الإقليمية بعيدة المنال من دون مساهمة القطاع الخاص على نطاق واسع، لا سيما عندما يكون رأس المال الحكومي المتاح أقل من المستوى اللازم لاستدامة خطط تطوير البنية التحتية، وأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي من بين الأدوات الرئيسية التي يجري النظر فيها في الخليج، بوصفها وسيلة لتعزيز مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد، وإلقاء بعض أعباء التمويل على المستثمرين من القطاع الخاص. ووفق الدراسة، فإن أبرز التحديات التي تمر بها دول الخليج النفطية الريعية؛ ارتباط اقتصاداتها بأسعار النفط، وهذا يعني انخفاض إيرادات الحكومات بانخفاض أسعار النفط فحسب، كما أن حكومات هذه الدول تدرك أن سوق النفط ليست كما كانت، وأنها في حالة تدهور مستمر، وأن الشراكة والاستثمار في القطاع الخاص والتنوع الاقتصادي هما الحل الأمثل، لا سيما أن دول مجلس التعاون لديها مشاريع بنية تحتية ضخمة تحتاج إلى إنفاق كبير. وبناءً عليه، فهي في حاجة ماسة إلى التفكير في مشاركة القطاع الخاص في هذا الإنفاق. ومع التحديات المالية التي تواجه حكومات دول الخليج، من غير المرجح أن تستمر المستويات التاريخية للإنفاق على البنية التحتية، فهذه الدول تواجه فجوة في تمويل البنية التحتية تصل إلى 40 في المئة على مدى السنوات (2018-2022)، ما سيجعل الحكومات تجد صعوبة في تعويض هذه الفجوة وتغطيتها⁽⁴³⁾.

كما واجهت دول الخليج تحديات عديدة طوال مراحل التخطيط والتصميم والتنفيذ للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفشلت مشاريع كثيرة بسبب مجموعة من العوامل، منها عدم وضوح الأهداف وغيرها من العوامل، مثل عدم اتساق السياسات، وضعف الدعم السياسي للشراكة، وعدم ثبات الحفاظ على الأهداف والخطط الطموحة أثناء عملية التنفيذ، فضلاً عن عدم استقرار الحكومة على التركيز على المدى القصير، وتضارب المصالح بين الحكومة والمؤسسات الخاصة المملوكة للحكومة إلى حد بعيد⁽⁴⁴⁾.

ومن ثمّ، تسبب ذلك في تباطؤ التنفيذ، وأحياناً في إلغاء مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. إضافة إلى ذلك، عدم كفاية التنظيم والتأطير القانوني الواضح والإفراط في طول مدة تقديم العطاءات والتعاقد، وعدم مواءمة معايير الاختيار ونتائج المشاريع، والظروف غير المواتية للمستثمرين، وكذلك عملية المناقصات المعقدة التي ترتطم بصخور البيروقراطية الحكومية المتأصلة، الأمر الذي أدى إلى عمليات معقدة جداً لمنح العقود، تشمل العديد من أصحاب المصلحة الذين تضاربت مصالحهم عند التنفيذ، على نحو أدى إلى توقف مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص،

41 Hameed Al-Qaheri & Abbas Al-Mejren, "A Decision Support System for Plot Pricing of BOT Projects in the State of Kuwait," *International Journal of Computer Information Systems and Industrial Management Applications*, vol. 1 (2009), pp. 329-340.

42 Jeff Youssef et al., *How Public-Private Partnerships Can Support The Gulf's Economic Development* (New York: Oliver Wyman, 2018), pp. 5-19.

43 Ibid., pp. 10-15.

44 Ibid., pp. 13-18.

كما حدث مع مشروع الجسر البري في السعودية، ومشروع الطريق السريع المفرق-الغويقات في أبوظبي بالإمارات، فقد أعيد تشغيل بعضها وأُغِي بعضها الآخر بسبب تحديات في مراحل مختلفة من عملية التنفيذ⁽⁴⁵⁾.

في الأجزاء التالية، سيجري التعرف إلى خصائص الشراكات بين القطاعين العام والخاص لدول مجلس التعاون، من خلال تحليل مقارنة، يركز على المحاور التي تم اختيارها للتحليل، بناء على أفضل الممارسات العالمية، بهدف: (1) تسليط الضوء على ظهور الشراكات وتطورها من منظور تاريخي، مع الأخذ في الحسبان تطورها تحت أطر الاقتصاد الريعي في الخليج. (2) التركيز على تحليل مدى جاهزية البيئة القانونية والتنظيمية المتوافرة لاجتذاب الشراكات التنافسية وإدراجها، اعتماداً على أفضل الممارسات الدولية التي أشرنا إليها. وهذه المحاور هي:

- ✦ الخلفية التاريخية لظهور الشراكات في كل دولة.
- ✦ القوانين والتشريعات والاستراتيجيات الخاصة بالشراكات.
- ✦ خلفية عن المشاريع ومجالاتها وطبيعة الاستثمارات فيها.
- ✦ التحديات والقيود التي تواجه تنفيذ الشراكات في كل دولة.

1. الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دولة قطر

اعترفت قطر بظاهرة الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ إذ أصدرت أول مشروع قانون يحدد الشراكة بين القطاعين في عام 2019. على عكس الكويت والمملكة العربية السعودية، فقد أشارت الوثائق الحكومية إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص بوصفها هدفاً استراتيجياً منذ السبعينيات، وكانت المرة الأولى التي تم فيها ذكر "الشراكات" في وثيقة حكومية رسمية في قطر في عام 2008. وكان تشجيع التعاون والشراكات بين القطاعين العام والخاص، وخلق مناخ نابض بالحياة للأعمال، أحد الأهداف الطويلة الأجل لرؤية قطر الوطنية 2030⁽⁴⁶⁾.

كان لدى قطر في السابق شراكات بسيطة بين القطاعين العام والخاص، ولكنها كانت محدودة، ولا يمكن تعميمها ولا تصل إلى مستوى الشراكات بالمفهوم الحالي للقانون الرسمي الصادر عام 2019. وكما ذكرنا آنفاً، ورد مصطلح الشراكات في مستندات حكومية أول مرة في عام 2008، على الرغم من أن الشراكات كانت قائمة بألية غير مؤطرة في ظل غياب قانون شراكات رسمي أو إطار قانوني على غرار قوانين الشراكات العالمية وأطرها. ومؤخراً في عامي 2018-2019، صدرت دراسة لمشروع قانون (مسودة قانون) لتنظيم الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وقد تمّ نشر مجموعة من بنوده في آذار/ مارس 2018 وتوضيح الجهات والوزارات المعنية بتطبيق هذا القانون وغير ذلك من تفاصيل عامة، مرتبطة بمدة إبرام العقود وطريقة التقاضي في حالة الخلاف⁽⁴⁷⁾. وفي الرابع من حزيران/ يونيو من العام نفسه، صدرت مسودة القانون كاملة بعد المراجعة، وتم فيها تفصيل المادة رقم 3 الخاصة بتحديد أنظمة الشراكات بين القطاعين العام والخاص الذي حددته بسبعة أنظمة للشراكة⁽⁴⁸⁾.

45 Ibid., pp. 15-18.

46 "ندوة الشراكة بين القطاعين توصي بهيئة محايدة لمراقبة المشاريع"، لوسيل، 2019/9/1، شوهدي في 2021/9/26، في: <https://ibit.ly/xgnd>

47 وفاء زايد، "الشرق تنشر مشروع قانون جديد لتنظيم الشراكات بين الحكومة والقطاع الخاص"، الشرق، 2018/3/28، شوهدي في 2021/9/26، في: <https://ibit.ly/cVFI>

48 دولة قطر، قانون رقم (12) لسنة 2020 بتنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص، 2020/5/31.

وفي الثالث من نيسان/ أبريل 2019، تم نشر خبر الموافقة على أول مشروع قانون لتنظيم الشراكات في قطر بين القطاعين العام والخاص. والملاحظ أنه تم اعتماد ستة أنظمة فقط للشراكة بدلاً من سبعة، كما كان مذكوراً مسبقاً في مسودة القانون، فقد تم إقصاء نظام البناء والتملك والتشغيل BOO من خيارات أنظمة الشراكات المتاحة⁽⁴⁹⁾. ولقد أتت رؤية قطر الوطنية 2030، لتؤكد أهمية إشراك القطاع الخاص في تعزيز البنية الأساسية في دولة قطر، والنهوض بمشاريعها، وتعزيز مبدأ التنافس فيها، وتحسين جودة الخدمات. لذلك نجد أن هناك مشاريع شراكة كبيرة تمت بين القطاعين العام والخاص قبل سنوات قليلة من اعتماد قانون الشراكات في قطر لعام 2019. إن العمل بصفته إطاراً استراتيجياً لتحقيق رؤية قطر الوطنية 2030، الذراع الاقتصادية لاستراتيجية التنمية الوطنية الثانية، يركز على تحقيق نمو مستدام من خلال رعاية قطاع خاص فعّال.

تمثل أول مشروع شراكة بمشروع رأس لفان (أ)، بوصفه أول محطة ماء وكهرباء في قطر، تلتها ثلاث محطات أخرى على عقود BOOT مدة 25 عامًا. يتم توليد ما مجموعه 6500 ميغاواط من الكهرباء، أو 70 في المئة من إجمالي الطاقة الإنتاجية في قطر حالياً، من خلال مشاريع تم تنفيذها عبر الشراكة بين القطاعين⁽⁵⁰⁾. وبالنسبة إلى إجمالي الاستثمارات اللاحقة في الشراكات بين القطاعين في قطر، فقد ذكر رئيس اللجنة الفنية لدعم مشاركة القطاع الخاص وتحفيزها أنهم قد وفروا فرصاً استثمارية قدرت بـ 26 مليار ريال لمشاريع التنمية الاقتصادية مع القطاع الخاص. ومن أمثلة هذه المشاريع، وخاصة التي كان مجموع استثماراتها ملياراً فما فوق: مشروع توسعة منطقة الصناعات المتوسطة والصغيرة عن طريق طرح 150 قطعة أرض صناعية، بتكلفة استثمار قدرت بـ 2.5 مليار ريال. أما في قطاع الصحة، فتمّ تحديد إنشاء 3 مستشفيات في مناطق مختلفة بالدولة، وقدر استثمار القطاع الخاص فيها بقيمة 2.4 مليار ريال. أما في مجال البناء والتشييد، فطرح مشروع لعمل سكن عمال في 7 أراضٍ في منطقة الخور وأم صلال. وبلغ حجم استثمارها ملياراً ونصف ريال. إضافة إلى مشروع سكن عمال في أم غولينا بحجم استثمار بلغ 3.1 مليارات ريال يهدف إلى توفير سكن عمال مناسب بقيمة رمزية تبلغ 150 ريالاً فقط للعامل الواحد بهدف محاربة التضخم وتكديس العمال غير الصحي⁽⁵¹⁾.

وفيما يتعلق بالتحديات، فقد نظمت مجموعة الأبحاث الدولية The Business Year بالشراكة مع وزارة الاقتصاد والتجارة ندوة حول أهم التحديات التي تواجه دولة قطر فيما يتعلق بنظام الشراكات، وكانت التحديات متمثلة بالبيئة القانونية، إذ تمثل هذه البيئة أرضية صلبة لبناء عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ومن دونها يتعذر تنفيذ مشاريع الشراكات؛ كون القواعد القانونية هي الأساس والمرجع الذي يحتكم إليه الطرفان عند عقد مشاريع الشراكات، وعند الاختلاف في طريقة التنفيذ، أو عند نشوب خلاف في مدة المشروع أو التمويل وغيرها من النزاعات المحتملة في العقود. ومن عقبات الشراكات في قطر مدى كفاءة القطاع الخاص، إذ لا بد لهذا القطاع من أن يكون شريكاً قوياً غير معتمد على القطاع العام، إلى جانب درجة قبول الجمهور هذه الشراكات، والقبول يتطلب توعية إعلامية واجتماعية لإبراز مدى أهمية مشاريع الشراكات على المستوى الاقتصادي، ودورها في التنمية

49 "مجلس الوزراء يعتمد قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، العرب، 2019/4/3، شوهد في 2021/9/26، في: <https://ibit.ly/vtze>

50 Ministry of Business and Trade, Qatar Financial Centre Authority, *Public Private Partnerships*, p. 68.

51 "المجموعة الوزارية لتحفيز القطاع الخاص توفر فرصاً استثمارية للقطاع بقيمة 26 مليار ريال"، العرب، 2018/5/14، شوهد في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/3lUTUAQ>

الاقتصادية وتعزيز البنية التحتية، ومساهمتها في تنفيذ المشاريع على نحو أسرع وأجود. إضافة إلى وجود بعض المعوقات الرئيسية التي تواجه المستثمر، منها: التمويل، والمدة المستغرقة لإصدار التراخيص، نحو تراخيص البناء⁽⁵²⁾؛ لأن البيروقراطية السلبية في إصدار تراخيص البناء تؤثر سلباً في مشاريع الشراكات، وتربك المستثمر الخارجي والمحلي على حدٍ سواء، إذ إنها قد تضيع فرصاً استثمارية من المستثمر، وبناءً عليه، لن يجرؤ على التفكير في تراخيص تستغرق مدة زمنية طويلة، خاصة إذا كان في إمكانه الحصول على مشاريع أخرى غير معقدة الإجراءات.

وفي ندوة عقدها مركز قطر الدولي للتوفيق والتحكيم بالتعاون مع خبراء من جامعة قطر من كلية القانون، تم عرض مجموعة من الاحتياجات التي تمثل تحدياً لقطر في تطبيق نظام الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وتم ترتيبها على شكل نقاط من حيث الأهمية، على النحو الآتي⁽⁵³⁾:

- أ. إنشاء هيئة محايدة لتراقب مشاريع العمل بين القطاعين مع وضع آليات الرقابة وتقييم الجودة.
- ب. سن التشريعات والقوانين المحفزة للمستثمرين لإنجاح الشراكات.
- ج. أن تتميز العقود بالشفافية والتنافسية.
- د. تفعيل الحقيقي للرقابة والعمل على تحليل المخاطر.
- هـ. الاستفادة من التجارب الناجحة للشراكات التي قامت بها دول أخرى مارست هذه الشراكات.
- و. عدم وجود قاعدة بيانات للبرامج المطلوب الشراكات فيها.
- ز. تدريب موظفي الجهات الحكومية المعنية بنظام الشراكات على التفاوض والتعامل مع القطاع الخاص.

2. الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دولة الكويت

إن لظهور مفهوم البناء والتشغيل والنقل BOT وتطوره تاريخاً طويلاً في الكويت بسبب التعقيدات القانونية المرتبطة بملكية الأراضي، وذلك بموجب سياسة "الاستحواذ على الأراضي" (تثمين الأراضي)، فقد اشترت الحكومة الكويتية أجزاء كبيرة من الأراضي في عام 1952، ونفذت هذه السياسة مرة أخرى بعد غزو العراق عام 1991، ونتيجة لذلك، فإن أكثر من 90 في المئة من أراضي الكويت يخضع لسيطرة الدولة المباشرة⁽⁵⁴⁾.

في عام 2008، أصدرت حكومة الكويت قانون BOT رقم 2008/7 الذي يوفر إطاراً قانونياً لتنظيم تأجير الأراضي للقطاع الخاص بموجب علامة BOT، وأنشأت المكتب الفني للشراكات، للإشراف على العملية الإدارية للمخطط⁽⁵⁵⁾. لم يتم ذكر مصطلح "الشراكات" في أي حكم من أحكام هذا القانون الذي لم يهدف إلى إعادة تنظيم أي شكل من

52 "3" تحديات أمام الشراكات بين القطاعين"، الوطن، 2017/5/3، شوهدي في 2021/9/26، في: <https://ibit.ly/bDmW>

53 "ندوة الشراكات بين القطاعين توصي بهيئة محايدة لمراقبة المشاريع".

54 دولة الكويت، هيئة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، قانون رقم (7) لسنة 2008 بشأن تنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل والأنظمة المشابهة وتعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم 105 لسنة 1980 في شأن نظام أملاك الدولة، 2008، شوهدي في 2021/1/5، في: <https://bit.ly/3oMJBiA>

55 دولة الكويت، هيئة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، قانون رقم (116) لسنة 2014 بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص، 2014، شوهدي في 2021/1/5، في: <https://bit.ly/2GfWII5>

أشكال الشراكات الحقيقية بين القطاعين العام والخاص، بل تم السماح بمزيد من السيطرة على أراضي الدولة من خلال عملية تأجير الأراضي، أي إن تركيزه كان أشد على تنظيم السماح بعمليات التأجير والتشغيل للأراضي المملوكة للدولة بواسطة القطاع الخاص⁽⁵⁶⁾.

حدد قانون الشراكات لعام 2008 الأدوار التي تؤديها اللجنة العليا ومجلس الوزراء والجهاز الفني، وذلك بهدف دراسة المشاريع التنموية ومبادراتها، والجهات المهتمة بتقديم مقترحات للاستثمار، طبقاً لنظام الشراكات، ومن ناحية أخرى حدد هذا القانون الحقوق والواجبات لمستثمري القطاع الخاص (موقع هيئة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص).

حدث تحوّل في سياسة حكومة الكويت نحو ما نعرفه الآن باسم الشراكات بين القطاعين العام والخاص في البنية التحتية الحديثة في عام 2014، عندما صدر قانون الشراكات 2014/116 ولائحته التنفيذية، ليحل محل القانون رقم 7 لعام 2008 ولائحته التنفيذية، وقد عرف هذا القانون الشراكات ونظامها، وعرّف أيضاً المستثمرين وشروط التعاقد معهم ونظم عملية المنافسة، وجميع العلاقات بين القطاعين العام والخاص من حقوق وواجبات⁽⁵⁷⁾. وكان الهدف من هذا القانون الجديد هو توسيع نطاق الفائدة بين مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، إضافة إلى تعزيز الإطار المؤسسي، وزيادة التمكين لمشاريع الشراكات. وقام القانون الجديد بتحديد المهمات المنوطة للجنة العليا لمشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، مع تأسيس هيئة جديدة اسمها "هيئة مشروعات الشراكة بين القطاعين" وتحديد مسؤولياتها ومهامها الأساسية. وعرّف هذا القانون المرة الأولى للشراكات بين القطاعين بأنها تعاون القطاع الخاص مع أحد الكيانات العامة بعد توقيع اتفاقية مع المستثمر لتنفيذ أو إنشاء أو تطوير أو تشغيل أو إعادة تأهيل خدمة أو مشروع بنية تحتية، وتوفير التمويل لها وتشغيل المشروع أو إدارته وتطويره⁽⁵⁸⁾.

تحت راية رؤية الكويت 2035، وعدت الحكومة بأن نصف المشاريع في إطار خطة التنمية (2010-2014) سينفذها القطاع الخاص، إما من خلال عمليات المناقصة التقليدية أو الشراكات⁽⁵⁹⁾، إلا أن هذا الخطاب لم يترجم إلى أفعال. فضلاً عن ذلك، كان هناك إلغاء للعديد من مبادرات الشراكات في مراحل مختلفة من تقدمها من دون تقديم أي تفسير لذلك⁽⁶⁰⁾.

وأنفقت الحكومة الكويتية نصف المبلغ المخطط له فقط، وهو 100 مليار دولار لأول خطة تطوير 2010-2014 بسبب تعليق، أو إلغاء 31.4 في المئة من مشاريعها. وكانت مقاومة البرلمان (قبل انتخابات 2013) لإشراك القطاع الخاص في توفير البنية التحتية العامة، والتأخير المفرط في الموافقة على عقود الشراكات المقترحة من بعض مؤسسات القطاع العام، من بين الأسباب الرئيسية لهذا التطور البطيء للشراكة في البنية التحتية⁽⁶¹⁾.

56 دولة الكويت، هيئة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، قانون رقم (7) لسنة 2008.

57 دولة الكويت، هيئة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، قانون رقم (116).

58 المرجع نفسه.

59 "About Kuwait," *Kuwait Authority for Partnership Projects KAPP*, 2018, accessed on 30/7/2020, at: <https://bit.ly/367QJ0V>

60 "Four Major Kuwait Projects Put on Hold," *MEED: Middle East Business Intelligence*, 31/1/2013, accessed on 26/9/2021, at: <https://bit.ly/3i8Drb8>

61 "Politics Eclipses Kuwait Development Hopes—BOT Law Amendments on Hold," *Kuwait Times*, 25/12/2013, accessed on 6/1/2021, at: <https://bit.ly/3BY0RbC>

وبلغ عدد مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الكويت 11 مشروع شراكة، وهي موضحة في الجدول (2).

الجدول (2)

مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الكويت

م	القطاع	اسم المشروع	المرحلة
1	الطاقة	شركة شمال الزور 1	مشروع تحت التشغيل
2	الطاقة	مشروع مجمع الشقايا للطاقات المتجددة - المرحلة الثالثة	مرحلة الانتهاء من توقيع العقد مع المستثمر
3	العقار	مشروع المركز الخدمي الترفيهي - العقيلة	مرحلة الطرح
4	العقار	إعادة طرح المشاريع المنتهية والمقامة على أملاك الدولة العقارية	مرحلة الطرح
5	الطاقة	محطة الخيران لتوليد الطاقة الكهربائية وتقطير المياه - المرحلة الأولى	مرحلة الطرح
6	الطاقة	مشروع محطة الزور الشمالية 2+3	مرحلة الطرح
7	المياه	مشروع تنفيذ محطة أم الهيمن وتوسعتها والأعمال المكتملة لها	مرحلة الطرح
8	معالجة النفايات	معالجة النفايات البلدية الصلبة - موقع كبد	مرحلة الطرح
9	العقار	الاستراحات على الطرق السريعة ومراكز خدمة الشاليهات في الدوحة	مرحلة ما قبل الطرح
10	العقار	المدن العمالية - مدينة جنوب الجهراء	مرحلة ما قبل الطرح
11	النقل	شبكة السكك الحديدية لدولة الكويت	مرحلة ما قبل الطرح

المصدر: "المشروعات"، هيئة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، شوهدي في 2020/7/25، في: <https://bit.ly/3l2VjUI>

أما على صعيد الاستثمارات في الشراكات، بالرغم من قلة ما تم العثور عليه من معلومات تخص قيمة استثمارات الشراكات في الكويت، فإن مجلة ميد Meed الاقتصادية ذكرت أن هيئة الشراكات في الكويت تملك فرصة استثمارية تقدر بثلاثين مليار دولار. وعلى الرغم من إلغاء مشاريع شراكة حديثة، مثل مشروع "شمال الزور2" عام 2017 التي دفعت المستثمرين لطرح تساؤلات عديدة حول جدوى الاستثمار في الكويت، فإن توقيع عقد مشاريع أخرى بعدها بعث التفاؤل مرة أخرى للمستثمرين وأعطى فرصة جديدة لهيئة الشراكة في الكويت لتثبت مدى قدرتها على إدارة الشراكات⁽⁶²⁾.

62 محمود عيسى، "ميد: 'هيئة الشراكات' تمتلك فرصًا استثمارية بـ 30 مليار دولار"، الأنباء، 2019/4/11، شوهدي في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/3i5EKrG>

تمثلت التحديات الرئيسية التي تواجه الكويت بتطبيق نظام الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وعلى نحو أساسي، في نقص الخبرة العلمية والعملية في إدارة الشراكات، فأول قانون شراكات رسمي ينظم العمل بين القطاعين العام والخاص كان في عام 2014، وتبعه العديد من الإشكاليات السياسية والتنفيذية، على نحو أدى إلى تعطيل عدة مشاريع شراكة وإلغائها حتى بعد صدور هذا القانون، الأمر الذي زعزع ثقة المستثمر بالقوانين والتشريعات التي من شأنها أن تكفل حقوقه في حال الانخراط في الشراكة.

ومن ناحية أخرى، ترك القانون الجديد للشراكات 2014 في الكويت مشاكل المشاريع التي كانت قائمة قبل صدوره معلقةً من دون حلول جذرية⁽⁶³⁾. ومن التحديات الأخرى، الاعتماد على النفط وعوائده في تنمية البلاد عمومًا، من دون الاعتماد، على نحو فعال، على دور القطاع الخاص بوصفه شريكًا رئيسًا في المشاريع التنموية الكبيرة؛ الأمر الذي من شأنه أن يحقق المنافع التي تجلبها الشراكة⁽⁶⁴⁾. بمعنى آخر، يمكن مشاريع الشراكات أن تُحدث تنويعًا اقتصاديًا في دولة الكويت بعيدًا عن الاعتماد الكلي على ريع النفط، على نحو يساهم في الاستقرار الاقتصادي للبلد.

ومن التحديات أيضًا، كثرة الخلافات واستمراريتها بين القطاعين العام والخاص، سواء كانت هذه الخلافات قبل صدور قانون الشراكات الجديد 2014، نحو المنطقة الحرة الموجودة في ميناء الشويخ التي سحبتها الحكومة من القطاع الخاص عام 2006 بعد أن قام الأخير بتطويرها بنظام BOT، أو الخلافات التي نشبت بعد صدوره، نحو أول مشروع لتحلية المياه وتوليد الطاقة الكهربائية بمشروع شمال الزور 1 وإلغاء مشروع شمال الزور 2 عام 2017، وفق ما ذُكر سابقًا، إضافة إلى ترك خلافات المشاريع التي كانت قائمة قبل صدور القانون من دون حلول نهائية لها، فضلًا عن ضعف الخبرة والكفاءة في التعامل مع عقود الشراكة بنظام BOT الذي يستخدم عالميًا في تمويل مشاريع البنى التحتية، من طرق وجسور خاضعة للرسوم ومحطات للكهرباء، نجد أن الكويت استخدمت هذا النظام (BOT) في مشاريع عقارية محدودة، نحو تطوير مجمعات تجارية وترفيهية طورتها شركات خاصة بنموذج غير مألوف عالميًا لهذا النوع من المشاريع⁽⁶⁵⁾.

3. الشراكات بين القطاعين العام والخاص في المملكة العربية السعودية

ظهرت فكرة الشراكة مع القطاع الخاص في الوثائق الرسمية للحكومة السعودية منذ أواخر السبعينيات، وتمت مناقشة مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص على فترات متقطعة في المملكة، ولم يكن هنالك اهتمام واضح بهذا المجال سابقًا؛ نظرًا إلى اعتماد البلاد على واردات النفط، وعدم معاناتها أي ضغوط مالية تستدعي الاعتماد على القطاع الخاص، فكانت المملكة تعتمد على القطاع الحكومي في تمويل مشاريع البنى التحتية المختلفة. ولكن بعد انخفاض أسعار النفط في الأعوام الماضية والتذبذبات المالية التي تجري في العالم ومنها الأزمة المالية (2008-2009) وفي ضوء رؤية السعودية 2030، ازداد الاهتمام بمشاريع الشراكات بين القطاعين، باعتبارها ركيزة من ركائز التنمية في البلاد، والانتقال إلى سياسات الإدارة المالية الجديدة. ولهذا، سعت المملكة لسنّ قانون شراكات يهدف لتخفيف العبء المالي والمخاطر عن الدولة من جهة، والاستفادة من الخبرات الفنية والتقنية للقطاع الخاص، لضمان جودة

63 لارا حبيب، "ما هي التحديات أمام شراكة القطاع العام والخاص بالكويت؟"، العربية، 2019/5/2، شوهد في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/3m30JQT>

64 Mohamed Ahmed Helmy, "Investigating the Critical Success Factors for PPP Projects in Kuwait," Master Dissertation, Kth, Architecture and The Build Environment Department Of Real Estate And Construction Management, Stockholm, 2011.

65 حبيب.

الخدمات المقدمة من القطاع العام، وتحقيق عائد مادي من جهة أخرى. ترى المملكة في مشاريع الشراكات بين القطاعين أداة لتوفير احتياجاتها، لا سيما في قطاع البنية التحتية والطاقة⁽⁶⁶⁾. وتصنف السعودية على أنها أكبر دولة من دول مجلس التعاون وخامس أكبر دولة في آسيا، وتتوافر فيها الظروف الملائمة للاستثمار. في عام 2016 وضعت المملكة خطة لرؤيتها الوطنية 2030، ركزت فيها على التنمية الاقتصادية بالتنوع، ومحاولة جذب استثمار أجنبي طويل الأمد للبلاد من خلال جملة من التسهيلات والإمكانيات المحلية، ورفع نسبة مشاركة القطاع الخاص في المشاريع من (40 في المئة) إلى نحو (65 في المئة) بحلول عام 2030⁽⁶⁷⁾.

تنظر المملكة إلى مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، باعتبارها وسيلة مهمة وأداة أساسية للتنوع في الاقتصاد السعودي بعيداً عن الموارد النفطية المعتادة⁽⁶⁸⁾. ويظهر تقرير الاستثمار العالمي لعام 2018 انخفاضاً في واردات السعودية من الاستثمار الأجنبي، فقد حصلت على 1.4 مليار دولار عام 2017، في حين أنها حصلت على 7.5 مليارات دولار من الاستثمارات الأجنبية في العام السابق، ويرجع هذا إلى الأزمة المالية العالمية، فقد حاولت السعودية إعادة النمو الاقتصادي في البلاد وتضييق العجز المالي في عام 2018، وقد ساعدها ثبات أسعار النفط على ذلك، إلا أن المملكة تسعى للاعتماد على نشاط القطاع الخاص بوصفه استراتيجية للنمو والتنوع الاقتصادي، فقد أصدرت السعودية مسودة قانون الشراكات بين القطاعين العام والخاص الجديد في عام 2018. ويقدم هذا القانون إطاراً قانونياً لمشاريع الشراكات بين القطاعين، ويوفر جملة من التحفيزات والإعفاءات للمستثمرين. ويُنظر لهذا القانون على أنه نقلة إيجابية في مشاريع الشراكات في المملكة؛ كونه يهدف إلى خلق إطار تنظيمي وتشريعي أشد شفافيةً ووضوحاً لتوجيه القطاع الخاص للانخراط في الاقتصاد، إلا أن نجاحه الحقيقي مرهون بآليات تنفيذه وشكله النهائي⁽⁶⁹⁾.

يرجع اهتمام المملكة العربية السعودية بالشراكات إلى أواخر السبعينيات من القرن الماضي، ومن ثمَّ شجعت خطة التنمية السعودية الثالثة على إنشاء "شركات شراكة المشاريع المشتركة" وتشغيلها بين المؤسسات المملوكة للدولة في صناعة البتروكيماويات وكيانات القطاع الخاص، ثم أتت خطة التنمية الرابعة التي لم تقصر هذه الشراكات على قطاع معين، ولكنها شجعت ترتيبات شراكة جديدة مختلفة بين القطاعين العام والخاص تتعلق خاصة بمشاريع التشغيل والصيانة. وتوالت الخطط ولكن لم يتم تطوير أي سياسات أو لوائح لتسهيل الشراكات بين القطاعين العام والخاص حتى عام 2002، عندما أصدر المجلس الاقتصادي الأعلى السعودي القرار 23/5⁽⁷⁰⁾ الخاص بالقطاع العام السعودي القاضي بعدم القدرة على تلبية الطلبات المتزايدة على المياه والكهرباء، ما أجبر الحكومة على التماس خبرات القطاع الخاص في هذا المجال، وخلق بيئة قانونية داعمة نسبياً لهذا الغرض، وبناءً عليه، كان القرار في منزلة إطار شامل لتنظيم مشاركة القطاع الخاص في توفير المياه والكهرباء. كما أنشأت الحكومة السعودية الدعم المؤسسي اللازم

66 تري آل الشيخ، "الإطار التشريعي للشراكة بين القطاعين العام والخاص"، جريدة العرب الاقتصادية الدولية، 2017/1/3، شوهد في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/3EWK1g>

67 "PPP in Saudi Arabia: Bright Opportunities or Challenges Ahead?" Norton Rose Fulbright (June 2016), pp. 1-2, accessed on 7/1/2021, at: <http://bit.ly/3ikw3bW>

68 أندرو تورشيا، "السعودية تطرح مشروع قانون لمشروعات بين القطاعين العام والخاص بمليارات الدولارات"، سي إن بي عربية، 2018/7/9، شوهد في 2021/9/26، في: <https://reut.rs/3ERRM5M>

69 "Saudi Arabia's Draft Public-Private Partnership Law Could Boost Economic Activity by Addressing Key Investor Considerations," Oxford Business Group, 2019, accessed on 30/7/2020, at: <https://bit.ly/2JL3IhL>

70 في عام 2015، أعاد الملك سلمان تسميته مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية.

لإشراك القطاع الخاص على نحو فعال في توليد المياه والكهرباء، فقد أنشأت شركة المياه والكهرباء في عام 2003 بوصفها شركة ذات مسؤولية محدودة لشراء المياه والكهرباء من محطات توليد الكهرباء والمياه بموجب اتفاقيات شراء الطاقة والمياه التي يمكن بيعها بعد ذلك إلى المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة⁽⁷¹⁾. علاوة على ذلك، في عام 2008، صدر مرسوم ملكي بإنشاء شركة المياه الوطنية بوصفها شركة مساهمة مملوكة كلاً للحكومة للمشاركة في عقود إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع الشركات الوطنية والدولية التي تقدم خدمات معالجة المياه والصرف الصحي⁽⁷²⁾. وحاليًا، تعتبر السعودية من أكبر دول منطقة الشرق الأوسط في قيمة الشراكات بين القطاعين وتمثل ما نسبته 21 في المئة من نسبة الشراكات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فقد وصل إجمالي عدد المشاريع القائمة على الشراكات 18 مشروعًا بقيمة تقدر بـ 42.9 مليار دولار، ويستحوذ قطاع الإسكان على النسبة الأكبر من هذه المشاريع المقدرة بـ 54 في المئة، بينما يستحوذ قطاع النقل على 37 في المئة منها، أما قطاع البنية التحتية الاجتماعية فيحظى بأقل نسبة وهي 4 في المئة⁽⁷³⁾.

ويعزى لجوء السعودية للشراكات بين القطاعين لعدة أسباب من بينها تراجع أسعار النفط وتقلباته العالمية، ما أثر في الموازنة الحكومية وأدخلها في حالة عجز مالي في ظل زيادة الطلب على خدمات البنية التحتية الأساسية المختلفة⁽⁷⁴⁾. كما أن الاندماج في الاقتصاد العالمي يستدعي تحسين جودة الخدمات التي تقدمها الدولة وكفاءتها من أجل الاستمرار في هذا الارتباط⁽⁷⁵⁾، أضف إلى ذلك السعي إلى خلق منافسة بين القطاعين الحكومي والخاص، الأمر الذي من شأنه تحسين جودة الخدمات العامة الأساسية.

وعلى الرغم من وجود إطار تشريعي لمشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في المملكة، فإن القانون يفتقر إلى السياسات التقييمية المرتبطة بطبيعة المشاريع من النواحي الفنية والمالية والمعايير المرتبطة باختيار المستثمرين، إلى جانب صعوبة إجراءات التعاقد بين طرفي عقد الشراكات⁽⁷⁶⁾. كما أن هناك ازديادًا متوقعًا في مشاريع الشراكات في المملكة وتوسعها لتشمل قطاعات مختلفة مستقبلًا، لا سيما في مجالي التعليم والصحة، إلا أن عدم وضوح الإطار القانوني الداعم يمثل العقبة الأبرز في تطور الشراكات بين القطاعين. وتنتظر التوقعات بإيجابية إلى دور المركز الوطني للتخصيص الذي أنشأته المملكة عام 2017 في تعزيز بيئة الشراكات بين القطاعين وتحسين الأطر القانونية واللوائح الخاصة بهذا المجال⁽⁷⁷⁾.

لم تظهر الحكومة السعودية، قبل هبوط أسعار النفط، اهتمامًا مماثلًا بتطوير مشاريع البنية التحتية المستقبلية من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ومنذ أيلول/سبتمبر 2014، تم تصميم جميع مشاريع البنية التحتية التي

71 الشركة السعودية للكهرباء، التقرير السنوي لعام 2017 (الرياض: 2017)، ص 46-65، شوهدي في 2021/2/13، في: <https://bit.ly/2TNtQOk>

72 المرجع نفسه.

73 "الشراكات بين القطاعين العام والخاص: منهج جديد لتمويل مشاريع التطوير العقاري في المملكة العربية السعودية"، جي إل إل (2017)، شوهدي في 2021/1/10، في: <http://bit.ly/2XNunhv>

74 غدير الحمود، "العلاقة بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص في إطار التنمية الاقتصادية السعودية"، رسالة ماجستير، جامعة الملك سعود، كلية العلوم الإدارية، الرياض، 2004، ص 19.

75 رفيق المصري، "أعمال ندوة التعاون بين الحكومة والقطاع الأهلي في تمويل المشروعات الاقتصادية"، جامعة الملك عبد العزيز (1999)، ص 35-36.

76 Mhamed Biygautane, "Infrastructure Public-Private Partnerships in Kuwait, Saudi Arabia, and Qatar: Meanings, Rationales, Projects, and the Path Forward," *Public Works Management & Policy*, vol. 22, no. 2 (2017), pp. 95-98.

77 Ibid., pp. 96-98.

وافقت عليها الحكومة لتطوير 11 مطاراً وتوسيعها، وإنشاء خطوط السكك الحديدية. وفيما يخص قطاع المرافق، كان جل اهتمام الحكومة هو مشروع محطة الطاقة المستقلة من خلال الشركة السعودية للكهرباء مع شركة أرامكو المملوكة للدولة من أجل التوليد المشترك لاحتياجات الكهرباء المستقبلية⁽⁷⁸⁾. إضافة إلى العقبات المرتبطة ببعض الإجراءات الإدارية والتنظيمية وعدم مرونة آليات التسعير أو وضوح آليات تسوية النزاعات في الشراكات وتكلفة المعاملات الإدارية المرتفعة. ووجود خلل في التواصل والعلاقات بين القطاعين العام والخاص، وغياب انخراط القطاع الخاص في مشاريع التنمية على النحو الكافي⁽⁷⁹⁾. ومن جهة أخرى، يمثل ضعف الإنفاق الرأسمالي في مشاركة القطاع الخاص، والمنافسة من الشركات الحكومية وغياب التكتلات الاستثمارية، والافتقار إلى المعلومات والبيانات والإحصائيات المرتبطة بالقطاعات الأساسية في المملكة، عائقاً أمام تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في مشاريع البنى التحتية الأساسية⁽⁸⁰⁾.

4. الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مملكة البحرين

برز اهتمام دولة البحرين بموضوع الشراكات في ظل سعيها لزيادة النشاط الاقتصادي وتنويعه، وذلك من خلال تشجيع القطاع الخاص، وتفعيل دوره في المساهمة في التنمية في البلاد، وبدا ذلك جلياً في رؤيتها الوطنية 2030⁽⁸¹⁾، فقد برزت الحاجة إلى الشراكات مع القطاع الخاص في ظل تزايد العبء المالي على ميزانية الدولة والحاجة إلى التوسع في المشاريع التنموية في البلاد. وتنتظر المملكة للشراكات بوصفها أساساً لتحقيق التنمية المستدامة، إذ إنَّ البحرين وقَّعت العديد من الشراكات في مجالات مختلفة، تشمل الإسكان والصحة والتعليم وغيرها⁽⁸²⁾. ويبلغ عدد مشاريع الشراكات فيها نحو 9 مشاريع (بقيمة 20.6 مليار دولار أميركي)⁽⁸³⁾.

وتعد مملكة البحرين من دول الخليج المشجعة للاستثمار على نحو واسع؛ نظراً إلى توافر البيئة الاستثمارية الملائمة، من بنى تحتية حديثة وتنافسية الأسعار وموقعها الاستراتيجي في الخليج وانخفاض تكلفة الإنتاج، وتوافر الخبرات والقوى العاملة المتعلمة⁽⁸⁴⁾. تهدف رؤية مملكة البحرين إلى التوسع في موضوع الشراكات مع القطاع الخاص، إذ تعمل الدولة على تطوير إطار أشدَّ وضوحاً لمنهج الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وتسعى لإشراك القطاع الخاص في عمليات التشاور مع القطاع العام والانخراط في العملية التشريعية، من أجل الوصول إلى سياسات أشدَّ فاعلية في هذا الصدد. وتحاول المملكة تغيير ثقافة القطاع الخاص والنظر إليه من زاوية أنه شريك في العملية التنموية وليس كياناً يهدف إلى الربح فحسب، ويضاف إلى ذلك دعوتها مؤسسات القطاع الخاص لخلق جهات خاصة وتكتلات وتكوينها، لتمكينهم وتمثيلهم وضمان حقوقهم⁽⁸⁵⁾.

78 Ibid., p. 98.

79 Ibid., pp. 104-107.

80 "6 مبادرات لزيادة مشاركة القطاع الخاص في استثمارات البنى الأساسية"، الاقتصادية، 2017/11/30، شوهد في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/3AI90jC>.

81 Catriona Purfield et al., "Opportunity for All: Promoting Growth and Inclusiveness in the Middle East and North Africa," *Departmental Paper, no. 18/11*, International Monetary Fund (2018), accessed on 3/1/2021, at: <http://bit.ly/2XKiVTJ>

82 "وزير شؤون مجلس الوزراء: الشراكات بين القطاعين العام والخاص أولوية رئيسية في نهج الحكومة"، وكالة أنباء البحرين، 2019/10/23، شوهد في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/3o57GUj>.

83 "ميد: 9 مشاريع مشتركة بين العام والخاص في البحرين بـ 20.6 مليار دولار"، الوطن، 2017/10/11، شوهد في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/2XSQSEQ>.

84 مملكة البحرين، الحكومة الإلكترونية، الاستثمار في مملكة البحرين، 2019.

85 عادل رزق، إدارة الأزمات المالية العالمية: منظومة الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق (القاهرة: مجموعة النيل العربية، 2010).

لم تقتصر الشراكات في البحرين على قطاع الإسكان، بل امتدت إلى امتلاك الدولة أول محطة للغاز الطبيعي المسال في الشرق الأوسط التي تعتمد في تمويلها على الشراكات بين القطاعين العام والخاص، من دون وجود قانون معين للشراكة بين القطاعين، إلا أنه تم إغلاقها بسبب غياب التشريعات التمكينية الواضحة. ولقد ساهمت المحطة في وضع معيار جديد لتمويل مشاريع البنى التحتية في البحرين وإيجاد إطار قانوني يساعد على الانطلاق في مثل هذه المشاريع⁽⁸⁶⁾.

وتتمثل أهم تحديات الشراكات في البحرين بضعف التنسيق بين القطاعين العام والخاص من ناحية، وغياب الإطار القانوني الواضح والمفصل لآليات الشراكات والسياسات، والقوانين ذات العلاقة من ناحية أخرى⁽⁸⁷⁾.

5. الشراكات بين القطاعين العام والخاص في سلطنة عُمان

كانت سلطنة عمان من أوائل الدول الخليجية في تحقيق الشراكات بين القطاعين العام والخاص. فقد بدأت السلطنة استخدام الشراكات في مطلع عام 1970، في مجال مشاريع الإسكان وتوليد الكهرباء، ومن ثم تطورت العلاقة بين القطاعين لتشمل مجالات أوسع نحو: الصحة والتعليم والخدمات والنقل وإنتاج الكهرباء، وإدارة الموانئ والاتصالات⁽⁸⁸⁾. وفي عام 1994، تم إنشاء محطة لتوليد الكهرباء، بموجب عقد شراكة بين الحكومة العمانية والشركة المتحدة للطاقة لإنتاج 90 ميغاواط من الكهرباء. وكان عقد الشراكات من نوع الإنشاء والتملك والتشغيل وتحويل الملكية BOOT (الشركة المتحدة للطاقة)⁽⁸⁹⁾. وكان هذا العقد أول عقد شراكة على مستوى مجلس التعاون لدول الخليج العربية بأكمله⁽⁹⁰⁾.

اهتمت السلطنة بموضوع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ونظمت مؤتمرات متعلقة بهذا المجال من أجل تحفيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتسويقها في السلطنة، ففي 7 تشرين الأول/أكتوبر 2019، أقامت السلطنة "منتدى عمان للشراكة بين القطاعين العام والخاص" وتهدف السلطنة من عقود الشراكات إلى تعزيز دور القطاع الخاص في التنمية، ووصول قيمة الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى ما يعادل 2.5 مليار ريال عماني. كما تبنت رؤية عمان 2040 موضوع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، بوصفه أحد أهم مرتكزات هذه الرؤية الوطنية. وهذا دليل على مدى رغبة السلطنة في تحقيق الشراكات بين القطاعين العام والخاص⁽⁹¹⁾. كما تهدف إلى التكامل بين القطاعين، عبر عقود الشراكات وتحقيق أفضل الممارسات العالمية في شأن الشراكات⁽⁹²⁾.

على الرغم من أن سلطنة عمان بدأت تطبق مفهوم الشراكات بين القطاعين العام والخاص في أوائل السبعينيات، مقارنة بدول المنطقة، فإنها أصدرت قانون الشراكات بين القطاعين في عام 2019، بالمرسوم السلطاني رقم 2019/52

86 Lizzie Meager, "DEAL: Bahrain's First LNG," *International Financial Law Review* (January 2017), pp. 1-3.

87 Ibid., pp. 2-5.

88 حيدر بن عبد الرضا اللواتي، "تعزيز الشراكات بين القطاع العام والخاص"، ملتقى سور اللواتية، 2019/11/23، شوهد في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/2Y4B2HL>

89 ظافر بن عوض الشنفرى، "منتدى عمان للشراكة بين القطاعين العام والخاص" يبحث وضع خارطة طريق للتعاون بين القطاعين ويستعرض أفضل الممارسات العالمية في مجال الشراكات"، الوطن، 2019/10/8، شوهد في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/3o9Zcvo>

90 Alaa Abdo & Rauda Alsaadi, "The Use of Public-Private Partnership in Infrastructure Development in Gulf Cooperation Council Countries," *United Arab Emirates University Publications* (2013), p. 4.

91 "بدء أعمال منتدى عمان للشراكة بين القطاعين العام والخاص 2019"، وكالة الأنباء العمانية، 2019/10/7، شوهد في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/3EU7IEv>

الخاص بقانون الشركات بين القطاعين العام والخاص. وهذا القانون الجديد، يشمل 36 مادة موزعة على ستة فصول، وهي على النحو الآتي: (1) تعريفات وأحكام عامة متعلقة بالشركات. (2) طرق طرح العقود وإنشاء مشاريع الشركات. (3) مضامين وأحكام عقد الشركات بين القطاعين. (4) توضيح مسؤوليات الشريك الخاص وواجباته في مشروع الشركات. (5) الدور الرقابي والإشرافي للجهة الحكومية على المشروع المشترك بين القطاعين. (6) أحكام ختامية للقانون. وفي المجمل، تطرق قانون الشركات العماني إلى أغلب الموضوعات المهمة لمشاريع الشركات، مثل الصحة والسلامة البيئية، وقضايا التأمين والضمان المالي لمشروع الشراكة، وطرق تسوية المنازعات بين المتعاقدين، والقوانين المتبعة في التوظيف، إضافة إلى تحديد مدة زمنية لمشاريع الشركات في السلطنة⁽⁹³⁾.

هناك كثير من المجالات والمشاريع التي تمّت - وتتمّ - عبر عقود الشركات، في سلطنة عمان، وتشمل هذه المشاريع الكهرباء والإسكان والصحة والتعليم والخدمات والنقل وإدارة الموانئ، والاتصالات⁽⁹⁴⁾، ومشروع إدارة النفايات الصلبة في السلطنة (الهيئة العامة للتخصيص والشركات). أشارت دراسة، صدرت في عام 2019، إلى أن هناك 38 مشروعاً ينفذ عبر الشركات بين القطاعين العام والخاص، وتضم هذه المشاريع مجالات عدة منها: الصحة والتعليم والنقل، والخدمات العامة⁽⁹⁵⁾، وتضم مشاريع الشركات بناء المدارس والمستشفيات وأنظمة النقل وأنظمة مياه الصرف الصحي وتأثيراتها⁽⁹⁶⁾. بحلول عام 2017، كان هناك 11 عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص قائمة بمراحل مختلفة من التنفيذ والتخطيط بقيمة ملياري دولار أمريكي⁽⁹⁷⁾.

تستثمر سلطنة عمان في عقود الشركات بمبالغ مالية ضخمة، فقد بلغت قيمة الاستثمارات على الشركات في السلطنة ما يعادل 2.5 مليار ريال عماني؛ ما يساوي 6.5 مليارات دولار، وتستهدف الخمسية التاسعة شركات بـ 2.5 مليار ريال⁽⁹⁸⁾. وتهدف السلطنة من وراء هذا الاستثمار إلى تقوية القدرة التنافسية للاقتصاد العماني، وتشجيع التنوع الاقتصادي، وتوطيد العلاقة بين القطاعين العام والخاص؛ لتحقيق التنمية المستدامة، وتقديم الخدمات العامة على نحو أفضل، وتحسين استخدام موارد الدولة، وضمان كفاءتها. والغرض الأساسي للسلطنة من تعزيز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو التنوع الاقتصادي وتقليل الاعتماد الكلي على الصادرات النفطية، على نحو يعطيها قدرة على مقاومة أزمات تذبذب أسعار النفط العالمية. كما تتطلع السلطنة إلى أن تصل نسبة مساهمة القطاع الخاص من إجمالي الاستثمارات في المشاريع التنموية إلى ما يعادل 52 في المئة⁽⁹⁹⁾.

يواجه تطبيق الشركات في عُمان كغيرها من الدول الخليجية بعض العقبات، منها اعتماد القطاع العام على الإيرادات النفطية بوصفها مصدراً رئيساً⁽¹⁰⁰⁾، ونظراً إلى استقرار سوق النفط، وتأثر ميزانية الحكومة بذلك، فإن هذا يكبل حرية

93 سلطنة عمان، مرسوم سلطاني رقم 52 / 2019 بإصدار قانون الشركات بين القطاعين العام والخاص، 2019/7/1م، شوهد في 2021/1/3، في: <https://bit.ly/3pXSDJs>

94 المرجع نفسه.

95 Conrad Prabhu, "Oman Weighs 38 Projects For PPP-Based Implementation," *Oman Daily Observer* (October 2019), p. 11.

96 اللواتي.

97 "Saudi Arabia's Draft."

98 أمل رجب، "الخطة الخمسية التاسعة شركات بـ 2.5 مليار ريال"، عُمان، 2019/10/7، شوهد في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/3i7SVfR>

99 المرجع نفسه.

100 اللواتي.

الحكومة المالية، ما يفرض على السلطنة تنويع اقتصادها، وتقليل اعتمادها الكلي على ريع النفط ومشتقاته، وتعزيز القطاعات الاقتصادية الأخرى للسلطنة، مثل القطاع الزراعي والصيد البحري والصناعات المحلية المختلفة. يضاف إلى ذلك، عدم وضوح الأهداف في عقد الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ما يستدعي وضع أهداف محددة وواضحة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في السلطنة.

ومن التحديات التي تواجه عقود الشراكات في السلطنة، عدم شمولية التشريعات الوطنية بموضوع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، إذ إنَّ المرسوم السلطاني الصادر عام 2019 الخاص بموضوع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، لم يشمل كل القضايا المهمة لإنشاء مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتنفيذها. يضاف إلى ذلك، طول إجراءات التراخيص لمشاريع الشراكة في السلطنة، على نحو يعقّد تنفيذ مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في السلطنة، إلى جانب طول إجراءات التعاقد في السلطنة⁽¹⁰¹⁾. ويضاف إلى ذلك أيضاً أن قانون الشراكات في السلطنة لم يتطرق إلى مسألة الإعسار في حالة إعسار الشريك الخاص وإفلاسه، والإجراءات المتبعة عند حصول الإفلاس، كما لم يذكر القانون قضية الضرائب الحكومية على مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ولم يوضح ما إذا كانت مشاريع الشراكات معفية من الضرائب الحكومية. ولم يتضمن القانون موضوع العملات المعتمدة في مشاريع الشراكات، خاصة إذا كان الشريك الخاص طرفاً خارجياً، أو مستثمراً أجنبياً تهّمه مسألة صرف العملات وتحويلها إلى بلده⁽¹⁰²⁾.

6. الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دولة الإمارات العربية المتحدة

كانت إمارة دبي أول إمارة في دولة الإمارات العربية المتحدة أصدرت قوانين الشراكات بين القطاعين العام والخاص⁽¹⁰³⁾. فقد أصدرت القانون رقم 6 لسنة 2011 الخاص بتنظيم الشراكات بين القطاعين لإنتاج الكهرباء والمياه في الإمارة. ثم أصدرت القانون رقم 22 لسنة 2015 الخاص أيضاً بتنظيم الشراكات بين القطاعين العام والخاص. يتكون هذا القانون من 40 مادة، تطرقت المواد الأربع الأولى فيه إلى اسم القانون والمفاهيم الخاصة به وأغراضه ونطاق تطبيقاته، كما تناولت المواد (5-15) متطلبات عقود الشراكات، وخصائصها، والسلطة المختصة بتنظيمها، وطرق تشكيل لجنة عقود الشراكات، ودور الجهة الحكومية المعنية بالمشروع، إلى جانب أسس اختيار الشريك الخاص وتأهيله. وتضمنت المواد (16-24) الإجراءات والتأمينات، وطرق طرح العطاءات، وتقييمها، وقبولها أو رفضها. أما باقي المواد، وهي المواد (25-40)، فقد أوضحت مضمون عقد الشراكات ومدته، ومسؤوليات كل طرف في العقد، والقوانين المتبعة في ذلك، وأساليب تقديم الالتماس عند الحاجة⁽¹⁰⁴⁾. تطرّق القانون إلى أغلب النقاط المهمة لعقد الشراكات، إلا أنه خصّ القانون الواجب التطبيق عند التنازع على القانون المحلي، وهذا يمكن أن يكون عقبة أمام المستثمر الأجنبي الذي يهيمه التحكيم الدولي، وقد لا يثق بالقضاء المحلي. كما لم يتطرق القانون إلى مسألة التوظيف، وما إذا كان من حق الدولة توظيف مواطنيها في المشاريع، أو السماح للشريك الخاص باستقدام قوى عاملة أجنبية لتنفيذ المشاريع.

101 Youssef et al., pp. 3-18.

102 سلطنة عمان، مرسوم سلطاني رقم 52 / 2019 بإصدار قانون الشراكات بين القطاعين العام والخاص، 2019/7/1م.

103 محمد إبراهيم الشافعي، "التنظيم القانوني للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص: دراسة تحليلية للقانون رقم 22 لسنة 2015 في إمارة دبي"، الفكر الشرطي: القيادة العامة لشرطة الشارقة، مركز بحوث الشارقة، مج 26، العدد 103 (تشرين الأول/ أكتوبر 2017)، ص 99-150.

104 المرجع نفسه.

كما وضعت إمارة دبي عام 2015 استراتيجياتٍ وأهدافاً محددة لعقود الشراكات، منها: دعم عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص وتشجيعها، عبر إشراك القطاع الخاص مع الحكومة في تنفيذ مشاريع البنية التحتية والخدمات العامة ضمن عقود الشراكات. وهدفت أيضاً إلى جذب أموال القطاع الخاص للاستثمار في البلاد مع ضمان حقوق الشريك الخاص، على نحو يعزز التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ويشجع الموقف الرسمي لإمارة دبي على توطيد العلاقة بين القطاعين العام والخاص عبر عقود الشراكات، وتقييم الحكومة في عقد الشراكات: حاجتها إلى المشروع، والقيمة المالية للمشروع، ومدى جاهزية السوق لعقد الشراكات بين القطاعين، وجوانب أخرى تصب في المصالح العامة للدولة، كما تأخذ في الحسبان أهمية ترشيد الإنفاق الحكومي على المشاريع، وإشراك القطاع الخاص في الأعباء المالية للمشاريع⁽¹⁰⁵⁾. وفي عام 2017، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (1/1) لسنة 2017 الخاص بالشراكات بين الجهات الاتحادية والقطاعات الخاصة، من أجل تقوية الاستثمار وتعزيز الحوكمة، والكفاءة وإدارة المخاطر؛ لتطوير مشاريع البنية التحتية وتحسين الخدمات⁽¹⁰⁶⁾. إلى جانب رغبة الإمارات في الاستفادة من الخبرات الإدارية والفنية والتقنية والإمكانات المالية للقطاع الخاص، أصدرت الحكومة الفدرالية القرار رقم 1 لسنة 2017، المتعلق بإجراءات عقود الشراكات بين الحكومة الفدرالية والقطاع الخاص، لتحقيق الميزة التنافسية بين القطاعات المحلية لتنفيذ عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص. كما أرادت الإمارات من خلال مشاريع الشراكات تحقيق الكفاءة والفاعلية في الإنفاق العام للدولة⁽¹⁰⁷⁾.

في عام 1998، قدمت الإمارات مشروع "الفلاكشيب" Flagship، بوصفه عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص لتوليد الطاقة، وشملت تكلفة المشروع أكثر من نصف مليار دولار أميركي. وفي عام 2000، عقدت أبوظبي مشروع "تويلة" بوصفه عقد شراكة بين القطاعين، لتوليد ما يعادل 25 في المئة من احتياجاتها من المياه والكهرباء، بتكلفة مالية تعادل 1.4 مليار دولار أميركي. وفي عام 2012، وقّعت شركة ADAC عقد شراكة بين القطاعين لبناء مبنى محطة "ميدفيل" Meadville. وفي المجال الصحي، تم بناء مستشفى "جون هبكنس وكلفيلاند" في أبوظبي، بموجب عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص⁽¹⁰⁸⁾. وقد شمل اهتمام دولة الإمارات بالشراكة في المشاريع المذكورة، لا مجالات الطاقة وإنتاج المياه والكهرباء والقطاع الصحي.

تواجه عقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دولة الإمارات بعض التحديات، منها الأزمات المالية العالمية، التي تقف في وجه الاستثمارات الأجنبية في البلاد، وتدني أسعار النفط بين فترة وأخرى، وعدم وضوح الحقوق والواجبات في عقود الشراكات، وكثرة الإجراءات البيروقراطية الإدارية، إلى جانب عدم عدالة توزيع المخاطر بين الشريكين في عقد الشراكات⁽¹⁰⁹⁾. كما تتسم عقود الشراكات في الإمارات بعدم دقة تحديد الأهداف ونقص التشريعات المتعلقة بالشراكات⁽¹¹⁰⁾.

105 البوابة الرسمية لحكومة الإمارات العربية المتحدة، حكومة الإمارات (2020)، شوهد في 2021/9/26، في: <https://bit.ly/3odvgyf>

106 المرجع نفسه.

107 المرجع نفسه.

108 Abdoa, p. 5.

109 الشافعي، ص 110-130.

110 Youssef et al., pp. 5-17.

رابعاً: التحديات العامة المشتركة للشراكات في دول مجلس التعاون

هناك محدودية وعدم وضوح كامل لنطاق الشراكات لدول مجلس التعاون إذا ما قورن بالمستوى العالمي الأوسع إطاراً، والأكثر انفتاحاً وتنوعاً، وذلك لعدم وضوح الأطر القانونية وضعف الشفافية المشجعة للمستثمرين والشركات الأجنبية والمحلية على الخوض والمنافسة في مضمار الشراكات مع حكومات دول مجلس التعاون بكل اطمئنان وضمان. تبرز هذه المحدودية لنطاق تنفيذ الشراكات رغم الزيادة السكانية والنمو الاقتصادي السريع ومستويات التصنيع غير المسبوقة في هذه البلدان وزيادة الطلب على الكهرباء ثلاثة أضعاف المتوسط العالمي⁽¹¹¹⁾. وترجع محدودية نطاق الشراكة أيضاً إلى العديد من التحديات المتولدة من اعتبارات وتحديات داخلية في دول مجلس التعاون، منها ما يتعلق بطبيعة السياسة القائمة والنظم الاقتصادية واستراتيجية الأتكال على الموارد النفطية، ومنها ما هو مرتبط بالأيدولوجيا المتبعة في الحكم (الربعية)، ويستند بعضها الآخر إلى الهيكلة التي تُبنى عليها مؤسسات الدولة وخبراتها وإمكاناتها ومدى استعدادها فنياً وجاهزتها من الناحية القانونية والتنظيمية، ويمكن صوغها كالآتي:

1. التحديات الاقتصادية

إن وجود العائدات النقدية الوفيرة الناتجة من ارتفاع أسعار النفط، والحاجة إلى تطوير سريع للبنية التحتية لخدمة السكان المتزايدين، يجعل عملية الهندسة والمشتريات والبناء EPCS أسهل وأسرع شكلاً لتقديم مشاريع البنية التحتية. ونظراً إلى سهولة الوصول إلى الموارد النفطية، لم تكن مسألة كفاءة خدمات البنية التحتية موضع أولوية. وأشار أحد مستشاري القطاع الخاص إلى أن تعقيدات تنفيذ الشراكات تجعل الحكومة أميل إلى بناء طريق بمليون دولار، وإنفاق مليوني دولار إضافية لصيانتها، ما دامت أموال النفط متوافرة⁽¹¹²⁾. وعلى الرغم من أن قطر (على سبيل المثال) قامت بتسليم مشاريع بقيمة 140 مليار دولار أميركي، خاصة تلك المتعلقة بكأس العالم 2022، وبكفاءة أكبر من خلال عقود الشراكات، فقد فضلت تمويلها وتسليمها مباشرة من خلال الهندسة والمشتريات والبناء لتجنب أي تأخير من التأخيرات المحتملة التي غالباً ما ترتبط بإعداد صفقات الشراكات⁽¹¹³⁾. والآن، ومع انتشار الأزمات المالية، وتراجع أسعار النفط على نحو تاريخي غير مسبوق عقب أزمات انتشار الأوبئة العالمية مثل جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19)، لا بد للحكومات من أن تعيد النظر في سياساتها المالية، وأن تتبنى نظام شراكة مبتكراً، يضمن لها التقليل من الأضرار الحاصلة من جراء هذه الأزمات، ومن شأن هذا أن يزيد الاعتماد على مشاريع شراكات تنافسية.

2. التحديات المتعلقة بسياسة الحكومات

يعود سبب عدم شيوع استخدام الدول الخليجية للشراكة على نطاق واسع خارج الطاقة والمياه إلى السياسات التي تتبعها الحكومات في تغطية النفقات وتمويل مشاريع البنية التحتية الأخرى القادرة عليها، على خلاف الطاقة والمياه (كون هذين القطاعين يمثلان عبئاً، ويحتاجان إلى خبرات فنية متقدمة، غالباً ما يفتقر إليها القطاع العام). فعلى النقيض من صعود الأفكار النيوليبرالية التي تهدف إلى تقليص دور الحكومة في الغرب، فإن العقد الاجتماعي الذي

111 James Gavin, "GCC Reconsiders Private Finance," *MEED: Middle East Economic Digest*, vol. 57, no. 21 (2013), pp. 28-29.

112 Biygautane, Hodge & Gerber, pp. 22-25.

113 Ibid., pp. 22-23.

يربط حكومات الخليج بمواطنيها لم يجعل هذه الأفكار الجديدة جذابة⁽¹¹⁴⁾. فالحكومات الخليجية مسؤولة عن مواطنيها، وتتولى توفير تمويل كامل لخدمات البنية التحتية جميعاً. كما أن مواطني دول الخليج "الريعية" بطبيعتها لا يحتاجون إلى دفع أي ضرائب، وهم معتادون على الخدمات الاجتماعية المجانية واحتياجات البنية التحتية التي يعولون على الدولة فيها، والتي يعتبرونها نصيبهم المشروع من الخدمات، وجزءاً من نظام الرعاية⁽¹¹⁵⁾.

3. تحديات الافتقار إلى الخبرة الفنية

من أبرز التحديات الافتقار إلى الخبرة القانونية والتقنية والمالية داخل القطاعين العام والخاص في هذه الدول الخليجية لإدارة عقود الشراكات. هناك إشارات واضحة إلى الافتقار إلى القدرات الداخلية، وحتى فهم ما تعنيه الشراكات داخل الكيانات الحكومية والقطاع الخاص المحلي، بوصفه حاجزاً رئيساً أمام الاستخدام الأوسع نطاقاً لمشاريع الشراكات في مشاريع البنية التحتية الأخرى. على سبيل المثال، تم تنفيذ مشاريع محطات ماء وكهرباء بمساعدة عدد كبير من المستشارين الدوليين، على نحو أجبر حكومات هذه الدول على تحمّل العملية المعقدة المتمثلة بتجميع العقود القانونية والمالية والتقنية المتعلقة بهذه المشاريع، نظراً إلى حاجة دول مجلس التعاون الملحة إلى الماء والكهرباء وعدم قدرتها على توفيرها بسهولة⁽¹¹⁶⁾.

4. تحديات نقص القدرات المؤسسية

يعدّ ضعف القدرات المؤسسية، وعدم كفاية النظم القانونية، وعدم وجود أطر تنظيمية لمشاريع الشراكات، على الأقل في بداية تطبيق الشراكات، من التحديات الشائعة بين دول مجلس التعاون جميعاً. وتمثّل هذه العوامل عقبات رئيسة أمام الشركات الدولية التي تفكر في الشراكات مع القطاعات العامة في هذه الدول. وتسمح الترتيبات المؤسسية والقانونية الحالية بتقديم خدمات البنية التحتية في نطاق محدود فقط. وعلى سبيل المثال، مكن إصدار مراسيم وقوانين خاصة تنص على نماذج قانونية استثنائية لتسليم هذه المشاريع خارج نطاق الأطر القانونية الحالية، والضمانات التي قدمتها الحكومات للقطاع الخاص لتنفيذ هذه المشاريع، من تنفيذ مشاريع الماء والكهرباء. يشرح هذا العامل سبب تعذّر استخدام الشراكات في البنية التحتية خارج نطاق المياه والكهرباء في هذه البلدان⁽¹¹⁷⁾.

أصبحت الشراكات خيار صناعات السياسة والحكومات لمعالجة أوجه القصور في تمويل خدمات البنية التحتية. وتشير التقديرات إلى أن دول الخليج ستحتاج إلى اقتراض ما لا يقل عن 390 مليار دولار أميركي بحلول نهاية عام 2020 لتمويل مشاريع مستقبلية⁽¹¹⁸⁾. تشهد سوق النفط تغييراً جذرياً، وتعمل التقنيات الجديدة على زيادة المعروض من النفط من المصادر القديمة والجديدة، بينما تؤدي المخاوف المتزايدة بشأن البيئة إلى ابتعاد العالم تدريجياً عن الاعتماد

114 Common, pp. 177-193; Steffen Hertog, "State and The Private Sector in The GCC after the Arab Uprisings," *Journal of Arabian Studies*, vol. 3, no. 2 (January 2014), pp. 174-195.

115 Biygautane, Hodge & Gerber, p. 23.

116 Ibid.

117 Ibid., p. 24.

118 Ibid., pp. 24-25.

على النفط. وهذا يمثل تحديًا كبيرًا للدول المصدرة للنفط، بما في ذلك دول مجلس التعاون التي تدرك أن هناك حاجة إلى تقليل اعتمادها على النفط وإجراء إصلاحات لتنويع اقتصاداتها، وكذلك الإيرادات المالية والخارجية.

من الواضح أنه على الرغم من استخدام الشراكات في دول مجلس التعاون في مشاريع البنية التحتية، فإن الإصلاح والتطبيق الأمثل في ذلك لم يرتق إلى مستوى تحقيق المعنى الحقيقي للشراكة، فلم يتم تطبيق الشراكات للاستفادة من الأسواق المالية لتأمين السيولة لمشاريع البنية التحتية بطريقة مرنة وسياسة منفتحة كما هو الحال في الدول الغربية في مجال الشراكات. وبدلاً من ذلك، تم استخدام الشراكات في قطاعات انتقائية، لم تتمكن فيها القطاعات العامة لهذه الدول من توفير الكمية المطلوبة من الاحتياجات، أو تحقيق جودة الخدمات، لا سيما في قطاعي الماء والكهرباء. إن مفهوم الشراكات أوسع مما تم العمل به في دول الخليج العربية.

خاتمة

اختلفت الشراكات في دول مجلس التعاون عمومًا، على الرغم من أنها تتوافق من حيث ضيق نطاقها إذا ما قارناها بمفهوم الشراكات الأوسع على المستوى العالمي. ويتضح أن المشاريع التي حظيت بالاهتمام الأكبر في الشراكة هي مشاريع المياه والطاقة. والحاجة إليهما دفعت دول الخليج نحو اعتماد الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وهذا يؤكد دور السياقات المحلية في صياغة أشكالها التعاقدية على أساس التفضيلات الوطنية.

إن الافتقار إلى معنى الشراكة بمفهومها الكلي في المشاريع القائمة، وطغيان حصة القطاع العام في شراكات المشاريع وهيمنة الضمانات الحكومية وعدم وضوح السياسات والأطر القانونية والتنظيمية المحددة للشراكة، فضلاً عن نقص الخبرة الفنية وضعف القدرات المؤسسية، كانت أهم التحديات والعوامل التي حالت دون تحقيق شراكة بمعناها الواسع ومعاييرها الأساسية الشاملة. وفي ضوء ذلك، من الممكن القول إنه لم يتم بعد اختبار مفهوم الشراكات أو تطويره على نطاق واسع ومتقدم، وإن فهم المعنى الدقيق للشراكة لم ينجح بعد في منطقة الخليج العربية.

يجب على دول الخليج مراجعة الأطر القانونية والتنظيمية التي تعمل بها، بطريقة تسمح بنمو أكبر في عقود الشراكات. وعلى الدول التي ما زالت في خضم سنّ قوانين إدارة الشراكات وتشريعها أن تسعى لتطبيقها تدريجيًا، وذلك من أجل الوقوف على أبرز نقاط الضعف في الإطار القانوني ومعالجتها عند الشروع في تنفيذ المشاريع. فالأمر الآن يقتضي وجود سياسات مبتكرة، وسرعة في الإنجاز واتخاذ القرار (البقاء للأسرع في ظل التطور المتسارع) ووضع خطة فعالة ومستدامة للتنوع الاقتصادي، بمشاركة القطاع الخاص وتمكينه محليًا وعالميًا.

ويجب على دول مجلس التعاون أيضًا ألا تعتمد على تمويل مشاريعها الضخمة بميزانياتها الخاصة المعتمدة على النفط والغاز الطبيعي، لا سيما في ظل الظروف الاقتصادية العالمية غير المستقرة، والأزمات المتعاقبة التي تفرض مزيدًا من المخاطر. وعليها أن تستفيد من تجارب الدول الرائدة في تطبيق الشراكات، على غرار كندا وأستراليا وبريطانيا وغيرها، وخلق طريقة مبتكرة لجذب اهتمام القطاع الخاص وتشجيعه وتمكينه، من خلال الضمانات والتسهيلات القانونية والسياسات الواضحة على أرض الواقع التي تمهد لبيئة محفزة للمستثمرين المحليين والدوليين.

المراجع

العربية

- بو ذياب، أنيس. "الشراكة بين القطاعين العام والخاص: فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني". *مجلة الدفاع الوطني اللبناني*. العدد 99 (كانون الثاني / يناير 2017).
- التركستاني، حبيب الله [وآخرون]. "تقييم الشراكات الاستراتيجية في المشروعات الاقتصادية بين الحكومة والقطاع الخاص: دراسة تطبيقية على المدن الاقتصادية في المملكة العربية السعودية". *المجلة العربية للإدارة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية*. مج 35، العدد 2 (2015).
- الحمود، غدير. "العلاقة بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص في إطار التنمية الاقتصادية السعودية". رسالة ماجستير. جامعة الملك سعود. كلية العلوم الإدارية. الرياض. 2004.
- خطاب، عبد الله شحاته. "المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات التعليمية: الدروس المستفادة للحالة المصرية". *ورقة عمل رقم (139)*. المركز المصري للدراسات الاقتصادية (أيلول / سبتمبر 2008).
- دولة الكويت. هيئة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. *قانون رقم (7) لسنة 2008 بشأن تنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل والأنظمة المشابهة وتعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم 105 لسنة 1980 في شأن نظام أملاك الدولة*. 2008. في: <https://bit.ly/3oMJBiA>
- _____ .هيئة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. *قانون رقم (116) لسنة 2014 بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص*. 2014. في: <https://bit.ly/2GfWII5>
- دولة قطر. *قانون رقم (12) لسنة 2020 بتنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص*. 2020/5/31.
- رزق، عادل. *إدارة الأزمات المالية العالمية: منظومة الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق*. القاهرة: مجموعة النيل العربية، 2010.
- سلطنة عمان. *مرسوم سلطاني رقم 52 / 2019 بإصدار قانون الشراكات بين القطاعين العام والخاص*. 2019/7/1م. في: <https://bit.ly/3pXSDJs>
- الشافعي، محمد إبراهيم. "التنظيم القانوني للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص: دراسة تحليلية للقانون رقم 22 لسنة 2015 في إمارة دبي". *الفكر الشرطي: القيادة العامة لشرطة الشارقة*. مركز بحوث الشارقة. مج 26، العدد 103 (تشرين الأول / أكتوبر 2017).
- الشرقاوي، سعاد. *العقود الإدارية: أدوات الدولة للتنمية الاقتصادية*. القاهرة: دار النهضة العربية للنشر، 1995.
- الشركة السعودية للكهرباء. *التقرير السنوي لعام 2017* (الرياض: 2017). في: <https://bit.ly/2TnTQOk>

عبد الحميد، أحمد إبراهيم. نظرة تحليلية حول تجارب الدول في تطبيق مشروعات الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. القاهرة: مركز الدراسات البيئية وإدارة الموارد الطبيعية، معهد التخطيط القومي، 2011.

عيسى، محمد عبد العال. "الشراكات بين القطاعين العام والخاص: المفهوم والأسباب والدوافع والصور". *المجلة العربية للإدارة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية*. مج 38، العدد 3 (أيلول / سبتمبر 2018). في: <https://bit.ly/3aq7qGN>.

القهيوي، ليث العبد الله وبلال محمود الوادي. *الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص: الإطار النظري والتطبيق العملي*. عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2012.

الأجنبية

Abd Karim, Nur Alkaf. "Risk Allocation in Public Private Partnership (PPP) Project: A Review on Risk Factors." *International Journal of Sustainable Construction Engineering and Technology*. vol. 2, no. 2 (December 2011).

Abdoa, Alaa & Rauda Alsaadi. "The Use of Public-Private Partnership in Infrastructure Development in Gulf Cooperation Council Countries." *United Arab Emirates University Publications* (2013).

Akintoye, Akintola & Matthias Beck (eds.). *Policy, Finance & Management for Public-Private Partnerships*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

Al-Qaheri, Hameed & Abbas Al-Mejren. "A Decision Support System for Plot Pricing of BOT Projects in the State of Kuwait." *International Journal of Computer Information Systems and Industrial Management Applications*. vol. 1 (2009).

Barnier, Michel. "Guidelines for Successful Public-Private Partnership." *European Commission Directorate-General Regional Policy* (January 2003).

Biygautane, Mhamed, Graeme Hodge & Paula Gerber. "The Prospect of Infrastructure Public-Private Partnerships in Kuwait, Saudi Arabia and Qatar: Transforming Challenges into Opportunities." *Thunderbird International Business Review*. vol. 60, no. 3 (2016). at: <https://bit.ly/2XJtRkL>

Biygautane, Mhamed. "Infrastructure Public-Private Partnerships in Kuwait, Saudi Arabia, and Qatar: Meanings, Rationales, Projects, and the Path Forward." *Public Works Management & Policy*. vol. 22, no. 2 (2017).

Bovaird, Tony. "Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practices." *International review of administrative sciences*. vol. 70, no. 2 (June 2004).

Common, Richard. "Administrative Change in the Gulf: Modernization in Bahrain and Oman." *International Review of Administrative Sciences*. vol. 74, no. 2 (June 2008).

- Cuthbert, Neil & Atif Choudhary. "The Emergence of Public-Private Partnerships (PPPs), in The Middle East and Africa." *Middle East and Africa PPP Guide* (2016). at: <https://ibit.ly/mVHy>
- Dewulf, Blanken & W.D. Bult-Spiering. *Strategic Issues in Public-Private Partnership*. New Jersey: Wiley-Blackwell, 2012.
- Farazmand, Ali (ed.). *Global Encyclopaedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. New York: Springer, 2018.
- Felsing, Klaus. *Public-Private Partnership Handbook*. Mandaluyong: Asian Development Bank (ADB), 2008.
- Gavin, James. "GCC Reconsiders Private Finance." *MEED: Middle East Economic Digest*. vol. 57, no. 21 (2013).
- Grimsey, Lewis. "Evaluating the Risk of Public Private Partnership for Infrastructure Projects." *International Journal of Project Management*. vol. 20, no. 2 (February 2000).
- Helmy, Mohamed Ahmed. "Investigating the Critical Success Factors for PPP Projects in Kuwait." Master Dissertation. Kth, Architecture and The Build Environment Department of Real Estate and Construction Management. Stockholm, 2011.
- Hertog, Steffen. "State and The Private Sector in The GCC after the Arab Uprisings." *Journal of Arabian Studies*. vol. 3, no. 2 (January 2014).
- Hood, Christopher. "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration*. vol. 69, no. 1 (March 1991).
- Iossa, Elisabetta, Giancarlo Spagnolo & Mercedes Vellez. "Contract Design in Public-Private Partnerships." *Report*. World Bank (September 2007).
- Jamali, Dima. "A Public-Private Partnership in The Lebanese Telecommunications Industry: Critical Success Factors and Policy Lessons." *Public Works Management Policy*. no. 9, no. 2 (2004).
- Jooste, Stephan & Richard Scott. "The Public-Private Enabling Field: Evidence from Three Cases." *Sage Journals*. vol. 44, no. 2 (July 2011).
- Klijin, Erik Hans & Joop Koppenjan. "The Impact of Contract Characteristics on the Performance of Public-Private Partnerships (PPPs)." *Public Money and Management*. vol. 36, no. 6 (July 2016).
- Koppenjan, Joop FM. "Public-Private Partnerships for Green Infrastructures, Tensions and Challenges." *Current Opinion in Environmental Sustainability*. vol. 12 (February 2015).
- Marique, Yseult. *Public-Private Partnerships and The Law: Regulation, Institutions and Community*. Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 2014.

- Meager, Lizzie. "DEAL: Bahrain's First LNG." *International Financial Law Review* (January 2017).
- Menzies, Iain. "Delivering Universal and Sustainable Water Services: Partnering with the Private Sector." *Working paper*. Water and Sanitation Program: Guidance note, World Bank (2016).
- Ministry of Business and Trade. Qatar Financial Centre Authority. *Public Private Partnerships: A Vehicle of Excellence for The Next Wave of Infrastructure Development in the GCC/ Markab Advisory* (Doha: 2012). at: <https://on.wsj.com/3fasJzu>
- Mistarihi, Ali, Kate Hutchings & Arthur Shacklock. "Differing Opinions Do Not Spoil Friendships: Managing Public-Private Partnerships (PPP) Infrastructure Projects in Jordan." *Public Administration and Development*. vol. 33, no. 5 (July 2013).
- Osborne, Stephen (ed.). *The New Public Management Governance*. London: Routledge, 2010.
- Petersen, Ole Helby. "Multi-Level Governance of Public-Private Partnerships: An Analysis of The Irish Case." *Administrative Culture*. vol. 12, no. 2 (January 2011).
- Pollitt, Christopher. "Towards A New World: Some Inconvenient Truths for Anglosphere Public Administration." *International Review of Administrative Sciences*. vol. 81, no. 1 (2015).
- Purfield, Catriona et al. "Opportunity for All: Promoting Growth and Inclusiveness in the Middle East and North Africa." *Departmental Paper, no. 18/11*. International Monetary Fund (2018). at: <http://bit.ly/2XKiVTJ>
- Teisman, Greet R. & Erik Hans Klijn. "Partnership Agreements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?" *Public Administration Review*. vol. 62, no. 2 (December 2002).
- Wang, Yongjian Ke ShouQing, Albert P.C. Chan & Patrick TI Lam. "Preferred Risk Allocation in China's Public Private Partnership (PPP) Projects." *Journal of Project Management*. vol. 28, no. 5 (July 2010).
- World Bank Group. "Legal Framework/ Enabling Environment Assessment for PPPs." *Report of Public-Private-Partnership Legal Resource Center*. 13/7/2016. at: <https://bit.ly/3jOoclZ>
- Youssef, Jeff et al. *How Public-Private Partnerships Can Support The Gulf's Economic Development*. New York: Oliver Wyman, 2018.

منقذ عثمان آغا | * Munqeth Othman Agha

عودة "الدولة" إلى الجنوب السوري باعتباره نموذجًا للتفاعل بين الدولة والفاعلين من غير الدولة

The "State" Return to the Southern Syria: State and Non-State Actors Interaction

تحاول هذه الدراسة تلمّس التغيرات التي من الممكن أن تصيب هيكل الدولة في سورية، خلال مرحلة ما بعد الصراع، وذلك بتقديم إطار نظري عام لتحليل التفاعل الذي جرى بين الدولة والفاعلين من غير الدولة على هامش عودة النظام إلى السيطرة على الجنوب السوري عام 2018. يجري هذا التفاعل على عدة مستويات متقاطعة، وهي: الدولة، والفاعلون من غير الدولة، والفاعلون الخارجيون. تحلّل الدراسة التفاعل بين النظام السوري وعشرة فاعلين، وتجادل بأن طبيعة التفاعل بين الدولة والفاعلين من غير الدولة وصيرورته تأتي نتيجة لتفاعل آخر يجري بين عدة عوامل تتوزع على مجموعتين أساسيتين، هما: العوامل الذاتية وخصائص الفاعلين، والعوامل الخارجية البنيوية. وتخلّص الدراسة إلى أن سياسة النظام السوري تجاه الفاعلين من غير الدولة قد تأثرت باختلاف العوامل الحاكمة للتفاعل؛ إذ يطغى تأثير جملة من العوامل على الطريقة التي يتعامل بها النظام مع هؤلاء الفاعلين كالتوجه السياسي للفاعل، ووجود داعم دولي له، بينما تُظهر عوامل أخرى أثرًا أقلّ في سياسة النظام كقدرته على سد الفجوة الناتجة من انسحاب الفاعل من المجتمع المحلي، وحدود مشروع الفواعل الوطنية أو العابرة للوطنية.

كلمات مفتاحية: الفاعلون من غير الدولة، بناء الدولة، دولة ما بعد الصراع، سورية، الجنوب السوري.

This study considers the changes that may affect the structure of the state in Syria during the post-conflict phase by assessing interactions between state and non-state actors in the lead-up to the reassertion of central control over southern Syria in 2018. These interactions took place at several overlapping levels (state/non-state, state/foreign, non-state/foreign). The study analyzes the interaction between the Syrian regime and ten different actors, arguing that the nature and trajectory of interactions between state and non-state actors were the result of the interaction of two basic categories of factors: internal (characteristics of actors) and external (structural). The main factors affecting how the regime approached specific actors were their political leanings and whether they enjoyed international support. Other factors were less influential on regime policy, i.e., the extent to which the state was able to fill the gap left behind by an actor's withdrawal or the national/transnational character of that actor's political project.

Keywords: Non-State Actors, State-Building, Post-Conflict State, Syria, Southern Syria.

* طالب دكتوراه في الدراسات الدولية في جامعة ترنتو الإيطالية، وباحث في مؤسسة الذاكرة السورية.

PhD student in International Studies at the University of Trento (Italy) and a researcher at the Syrian Memory Institute.

Email: munqethagha@gmail.com.

المقدمة

منذ نهاية الحرب الباردة، اضمحلت، بصفة مستمرة، قدرة الدولة على التنظيم المستقل للشأن العام داخل حدودها الوطنية، والذي كما يجادل الكثيرون، لم يكن نتيجةً لعدم رغبة الدولة أو عدم قدرتها على تقديم الخدمات العامة على نحوٍ منفرد في عصرٍ بات أشدَّ تعقيدًا وأكثر اختراقًا من فاعلين Agents آخرين على المستوى المحلي والدولي⁽¹⁾، بل يرجع كذلك إلى التغيرات الهيكلية Structural changes في موازين القوة والسلطة، والتي لم تعد مرتبطةً كما كانت سابقًا بالحدود الجغرافية الصلبة، وشبكات الحكم التقليدية⁽²⁾.

صعد مفهوم "الحكامة" Governance خلال العقود السابقة بصفته أحد أهم المفاهيم في حقل العلوم السياسية، وهو الذي يهدف أساسًا إلى تفسير عدة أشكال من الحكم الناتجة أصلًا من صعود فاعلين جدد داخل حدود الدولة الوطنية، واختراق الفاعلين الدوليين هذه الحدود الوطنية بدورهم أيضًا⁽³⁾. يُستخدم مفهوم الحكامة نظريًا أيضًا ليشير إلى نماذج الحكم الهجينة حين يضطلع الفاعلون من غير الدولة بوظائف كانت منوطًا حصراً بالدولة طوال تاريخها، حتى إن الحدود الفعلية بين الدولة والفاعلين من غير الدولة تتلاشى في بعض الأحيان، خصوصًا مع تداخل المهمات والوظائف في المجال العام⁽⁴⁾.

على الرغم من أن الإجماع على أهمية دور الفاعلين من غير الدولة قد لا تشوبه شائبة في الأوساط العلمية، فإن إجمالًا أقلّ تسهل ملاحظته عند محاولة تعريف هؤلاء الفاعلين نظريًا، وهو ما يُبقي هذا المصطلح إشكاليًا بدرجة كبيرة، إذ يتباين الفاعلون من غير الدولة في ما بينهم تباينًا كبيرًا من حيث طبيعتهم، وخلفياتهم الاجتماعية والأيدولوجية، وأهدافهم ومحركاتهم للانخراط في الشأن العام، سواء كان ذلك على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي. فعلى سبيل المثال، قد يسعى بعض الفاعلين من غير الدولة لتحدي الدولة ومحاولة تغييرها عبر الطرق السلمية أو العنيفة، في حين أن فاعلين آخرين قد يكون من مصلحتهم الدفاع عن الدولة والحفاظ عليها، وقد يكون تحرك بعض الفاعلين بدافع أيديولوجي، أو بدوافع اقتصادية بحتة، وقد يجمع آخرون على أكثر من هدفٍ في آن واحد. لا يقتصر تعريف الفاعلين من غير الدولة الذي تبناه هذه الدراسة على المجموعات المسلحة والمليشيات غير النظامية فحسب، بل يتعداه ليشمل الكيانات المدنية والسياسية كمنظمات المجتمع المحلي، والمجالس الحكمية التي تنشط خارج إطار الدولة، وحتى الهيئات التمثيلية السياسية والبرلمانات المستقلة المحلية. تقترح كلاوديا هوفمان وأوريتش شنكينر ثلاث سمات رئيسة تميّز الفاعلين من غير الدولة من غيرهم من الفاعلين: قدرتهم على توظيف أدوات عنف سياسية أو أيديولوجية أو نفسية لتحقيق أهدافهم، وعدم انخراطهم في أي هيكل أو مؤسسات حكومية رسمية، وامتلاكهم درجة ما من الاستقلالية عن الدولة على المستوى السياسي والاقتصادي⁽⁵⁾.

1 Anja P. Jakobi & Klaus Dieter Wolf, "Non-State Actors and the Governance of Violence and Crime," in: Anja P. Jakobi & Klaus Dieter Wolf (eds.), *The Transnational Governance of Violence and Crime: Non-State Actors in Security*, Series Governance and Limited Statehood (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013), p. 8.

2 Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Series Critique, influence, change, 2nd ed. (London: Zed Books, 2014), p. 13.

3 يراوح ما بين تطبيق نموذج هرمية صارم، أو عبر وسائل الإقناع الناعمة، أو عبر إرادة ذاتية بالالتزام. ينظر: Jakobi & Wolf, p. 8.

4 Francesco Colona & Rivke Jaffe, "Hybrid Governance Arrangements," *European Journal of Development Research*, vol. 28, no. 2 (April 2016), p. 175.

5 Claudia Hofmann & Ulrich Schneckener, "Engaging Non-State Armed Actors in State and Peace-Building: Options and Strategies," *International Review of the Red Cross*, vol. 93, no. 883 (September 2011), p. 2.

يعالج المحور الأول من هذه الدراسة الجانب النظري لعملية التفاعل بين الدولة والفاعلين من غير الدولة في سياق الصراعات، إضافة إلى تحليل مستويات التفاعل بين الفاعلين المحليين والدولة والفاعلين الخارجيين. أما المحور الثاني فيسلط الضوء على الفاعلين من غير الدولة في السياق السوري من خلال تحليل أهم التيارات التي تصدّت لدراسة هذه الظاهرة، في حين تم تخصيص المحور الثالث لعرض الإطار التحليلي واستعراض المتغيرات التحليلية. أما تحليل الحالات الدراسية العشر المختارة في الجنوب السوري وموضعها على طيف التفاعل فيتم خلال المحور الرابع. وأخيراً، يستعرض المحور الخامس أهم الاستنتاجات المتعلقة بمحددات التفاعل ودينامياته وأثر المتغيرات التحليلية في عملية التفاعل ونتائجها.

أولاً: التفاعل بين الدولة والفاعلين من غير الدولة والفاعلين الخارجيين

حدثت نقلتان نوعيتان خلال العقود الأخيرة في النظرة إلى الفاعلين من غير الدولة ونشاطهم ضمن الحدود الوطنية. كانت النقلة الأولى في سلوك الدولة الوطنية نفسها؛ إذ بدأت في التخلي عن نظرتها التقليدية المتعلقة بالفاعلين من غير الدولة التي لم تفتأ سابقاً تصوّرهم خطراً على الاستقرار الداخلي للدولة، أو مهدداً لشرعيتها وحتى وجودها، فقد أصبحت الدولة عوضاً عن ذلك تتخبط مع الفاعلين من غير الدولة، أو تقوم باستعمالهم، أو حتى استغلال وجودهم وتوظيفه لغايات تقوية مؤسسات الدولة نفسها⁽⁶⁾. قد يجادل البعض بأن الدولة بطبيعتها قد تقاوم صعود الفاعلين من غير الدولة وتمكنهم من بعض مفاصل القوة في المجتمع، والذي سينعكس لا محالة سلبياً على شرعية الدولة وسلطانها ومواردها الاقتصادية، في حين يجادل تيار آخر بأن الدولة قد تكون مضطربة - وإن كان بصفة مؤقتة أحياناً - لتقبل وجود الفاعلين من غير الدولة، لترهل أجهزتها وضعف إمكانياتها، أو لتقل جزء من وظائفها إلى الفاعلين من غير الدولة بما قد يحقق سيطرة أعلى للدولة في نهاية المطاف (أو للشبكات المرتبطة بها) على الموارد الاقتصادية أو الأراضي داخل الحدود الوطنية⁽⁷⁾. قد توظف الدولة أيضاً الفاعلين من غير الدولة للقيام بمهام قد يترتب عليها مسؤولية قانونية أو سياسية، إن قامت مؤسسات الدولة الرسمية نفسها بها، كعمليات الاغتيال أو الانخراط في اقتصاديات الحرب.

في حالة استعادة الدولة قوتها أو انتصارها في صراع ما، قد تنجح إمّا إلى القضاء على الفاعلين من غير الدولة أو إدخالهم في بنيتها. في المقابل، قد ينجح بعض الفاعلين من غير الدولة في التغلغل داخل جسد الدولة وهيكلها والتحكم فيها، بل وإعادة هيكلتها وفقاً لأهدافهم ومصالحهم. تبرز حالة حزب الله اللبناني هنا بوصفها أهم هذه الحالات لفاعل عسكري غير نظامي تحوّل إلى فاعل سياسي، ومن ثم استطاع موضعة نفسه باعتباره دولة داخل الدولة، ليتحكم تدريجياً في قرارات الدولة نفسها ويطغى على نخبها السياسية الحاكمة⁽⁸⁾.

عملية التفاعل بين الدولة والفاعلين من غير الدولة عملية جدلية؛ إذ إنّ المحدد الأساسي لشكل الاحتكاك بينهما، أكان سلبياً أم إيجابياً، يتم تأطيره وإدارته لا من جانب الدولة وحدها حصراً، بل كذلك من جانب الفاعل من غير الدولة. هنا، قد يؤدي تلاقح أو تضارب المصالح أو الخلفيات الاجتماعية دوراً في تحديد شكل هذا التفاعل وحيثياته ما بين المواجهة أو التعاون؛ حيث يتساوى في ذلك الدولة والفاعلون من غير الدولة في تأثيرهم وتأثرهم بهذه العوامل.

6 Sara Fregonese, "Beyond the 'Weak State': Hybrid Sovereignties in Beirut," *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 30, no. 4 (January 2012), p. 659.

7 Murat Yesiltas & Tuncay Kardas (eds.), *Non-State Armed Actors in the Middle East: Geopolitics, Ideology, and Strategy* (Cham: Springer Nature imprint Palgrave Macmillan, 2018), pp. 4-5.

8 مروة حامد البدرى، "العلاقة بين إيران وسورية وحزب الله وأثارها في الدولة اللبنانية"، سياسات عربية، العدد 5 (تشرين الثاني / نوفمبر 2013)، ص 41-43.

جرت النقلة الثانية خلال العقود الثلاثة السابقة في حقل العلاقات الدولية، الحقل الذي ظلّ عقودًا طويلة محكومًا بفكرة أن الدولة هي الفاعل الوحيد المؤثر، بالتزامن مع الكثير من المستجدات داخل الحدود الوطنية وخارجها، والتي أدت على نحوٍ متزايدٍ إلى انتهاء صلاحية هذه المقولة. كانت الحروب الأهلية العنوان الأبرز للصراعات خلال فترة الحرب الباردة، وحملات بناء السلام الليبرالي Liberal Peacebuilding ونشر الديمقراطية، والحرب على الإرهاب، لتضع الفاعلين من غير الدولة في صلب العلاقات الدولية وتفاعلاتها. لكنّ هذا الاعتراف المتزايد من جانب الدول والمجتمع الدولي بأهمية الفاعلين من غير الدولة ودورهم قد يتمظهر في مجالين - ربما يبدوان متناقضين للوهلة الأولى - وهما الصراعات، وعمليات بناء السلام. أولًا، كان الانتقال نحو ما تسميه ماري كالدور "الحروب الجديدة" New Wars⁽⁹⁾، لإعطاء الفاعلين من غير الدولة دفعة القيادة في إدارة الصراعات المحلية أو تلك العابرة للحدود، وإن كان ذلك لا يتم عادةً إلا عبر دعم خارجي لطرف أو عدة أطراف من الصراع (بما فيهم الدولة أيضًا) لتحقيق مصالح اقتصادية أو جيوسياسية، أو للحفاظ على توازن القوى الإقليمية. هنا تحديدًا يكون دور الفاعلين من غير الدولة ليس إضعاف الدولة محليًا أو منافستها فحسب، بل تكون جسرًا أو ثغرةً لعبور قوى خارجية وتمدد نفوذها على المستوى المحلي. ثانيًا، قد لا تنحصر النظرة للفاعلين من غير الدولة بكونهم مجموعات مسلحة أو متمردة خارجة على القانون فقط، بل أصبح الاعتراف بهم يأخذ مظهرات جديدة باعتبارهم شركاء في عملية بناء السلام ومرحلة ما بعد الصراعات، وخصوصًا إن تم تصوير هؤلاء الفاعلين أو التعامل معهم من جانب بعض الدول الكبرى على أنهم شركاء محليون يمكن الاعتماد عليهم في استبدال الأنظمة غير الشرعية أو غير الديمقراطية، بعد الاعتراف بشرعية هؤلاء الفاعلين وتأهيلهم لتلقّي معونات مالية ودعم سياسي وعسكري⁽¹⁰⁾.

تعتبر الدول الخارجة من الصراعات أكثر عرضةً للتغيرات الهيكلية في بناها السياسية والاقتصادية، والتي غالبًا ما تكون متزامنةً مع صعود فاعلين آخرين داخل الدولة وانخراطهم في الحقل المدني والسياسي والعسكرية. ويبدأ هذا الأمر عادةً خلال فترة الصراع نفسها، خصوصًا إن استطاع هؤلاء الفاعلون إحكام سيطرتهم على مساحات جغرافية أو قطاعات حكومية معينة، ونجحوا في إبقائها تحت سيطرتهم أو نفوذهم بعد انتهاء الصراع⁽¹¹⁾. فبقدر أهمية إعادة بناء قدرات الدولة وكفاءتها وشرعيتها خلال فترة ما بعد الصراع⁽¹²⁾، تكون الحاجة ملحةً أيضًا إلى النظر في عملية إدماج الفاعلين من غير الدولة أو إدخالهم في بنية الدولة الناتجة من الصراع⁽¹³⁾. وقد يصحب هذا الإدخال تحولات جذرية تصيب جسد الفاعلين من غير الدولة وجسد الدولة على حدٍّ سواء؛ فقد تتحوّل الميليشيات المسلحة إلى أحزاب سياسية تتنافس في الحياة السياسية⁽¹⁴⁾، وقد يجري ضمّها إلى القوات المسلحة، أو تتحوّل بعض الأجسام التمثيلية

9 Mary Kaldor, *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp. 71-72.

10 Sukanya Podder, "Non-State Armed Groups and Stability: Reconsidering Legitimacy and Inclusion," *Contemporary Security Policy*, vol. 34, no. 1 (April 2013), p. 31.

11 Derick W. Brinkerhoff, "Rebuilding Governance in Failed States and Post-conflict Societies: Core Concepts and Cross-cutting Themes," *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, vol. 25, no. 1 (February 2005), pp. 3-14.

12 Ruby Dagher, "Legitimacy and Post-Conflict State-Building: The Undervalued Role of Performance Legitimacy," *Conflict, Security & Development*, vol. 18, no. 2 (March 2018), pp. 85-111.

13 Daniel G. Ogbaharya, "(Re-)building Governance in Post-Conflict Africa: The Role of the State and Informal Institutions," *Development in Practice*, vol. 18, no. 3 (June 2008), pp. 395-402.

14 للاطلاع على تجربة تحوّل المجموعات المسلحة إلى أحزاب سياسية في الوطن العربي، ينظر: عمر عاشور، "من الميليشيا إلى الحزب: كيف تتحوّل التنظيمات المسلحة إلى النشاط السلمي؟ ولماذا؟"، سياسات عربية، العدد 44 (أيار/ مايو 2020)، ص 19-7.

المحلية السياسية إلى أحزاب سياسية أو شركاء مباشرين في هياكل الحكم الانتقالي، وربما تصبح بعض الهيئات الإغاثية أو المبادرات المحلية منظمات مجتمع مدني مرصّصةً أو حتى مديريات وهيئات حكومية. يضع ذلك الفاعلين من غير الدولة مجددًا في موقع مركزي وسط شبكة معقدة ومتعددة المستويات من العلاقات والتفاعلات تجمع الدولة والفاعلين من غير الدولة والفاعلين الخارجيين جميعًا. يعتبر هذا النمط من التفاعلات من أهم العوامل التي تحدد طبيعة تطوّر الفاعلين من غير الدولة وتحولاتهم خلال فترة الصراع وما بعدها.

مستويات التفاعل

قد تكون دراسة شبكة علاقات هؤلاء الفاعلين الممتدة داخل الحدود الوطنية وخارجها، وشكل تطورها عبر الزمن، ودرجة تأثير ذلك في سلوك الفاعلين، من أهم الأدوات التحليلية التي يمكن الاستعانة بها عند محاولة توقّع الدور الذي من الممكن أن يؤديه الفاعلون من غير الدولة خلال فترة الصراع وما بعدها. هنا يجب التأكيد مجددًا أن هذه الشبكات من العلاقات والتفاعلات تتعدى العلاقة بين الدولة والفاعلين من غير الدولة وحدهم، لتشتمل أيضًا على التفاعل الذي يجري بين الفاعلين من غير الدولة في ما بينهم، وكذلك تفاعلاتهم مع الفاعلين الخارجيين. هذه الدرجة من التشابك تُحتمّ علينا السعي للجوء إلى إطار تحليلي أكثر تركيبًا ليكون أكثر قدرةً على قراءة هذه التفاعلات والتغيرات في سلوك جميع الفاعلين المنخرطين في الصراع وبنيتهم. سنحلل من خلال الإطار الذي تبناه هذه الدراسة التفاعلات على مستويين، هما: الفاعل Agent، والبنية Structure.

أ. مستوى الفاعل

يحلل هذا المستوى طبيعة الفاعلين أنفسهم مثل بنيتهم التنظيمية، ومصادر تمويلهم، ومدى انخراطهم في البنى الاقتصادية والاجتماعية المحلية على امتداد مراحل الصراع. في الحقيقة، قد تزداد الحاجة إلى تحليل الفاعلين من غير الدولة ككيانات مستقلة في حد ذاتهم خلال فترات الصراع، بدلًا من تحليلهم حصراً من خلال علاقتهم مع الدولة كما تجري العادة في كثير من الأدبيات، وذلك لأن هذه الدولة نفسها عادةً ما تضمحل أو تختفي خلال أوقاتٍ أو في أماكن محددةٍ خلال فترة الصراع، لتترك فراغًا يملؤه الفاعلون من غير الدولة متقمصين شخصية الدولة بكامل معانيها. يُشترط لفهم سلوك الفاعلين السياسيين ورصد دينامياتهم الداخلية، أولاً، فهم الطبيعة المعقدة والمميزة عادةً للفاعلين من غير الدولة، والتي غالبًا ما تأتي انعكاسًا للظروف المحلية التي أنتجتها، والتمايزة في الوقت ذاته عن الدولة في افتقادها عناصر السيادة الشرعية المطلقة على الأرض والموارد وأدوات العنف⁽¹⁵⁾، وهي التي تعوضها بقدرة ومرونة تفوق تلك التي تمتلكها الدولة على التحوّل وإعادة إنتاج ذاتها تبعًا للظروف والتطورات المحيطة.

ب. مستوى البنية

يركّز هذا المستوى على العلاقات التي تجري ضمن الحدود الوطنية، سواء كانت أفقية تجري بين الفاعلين في ما بينهم، أو عمودية بين الفاعلين والدولة، على حد سواء. كما يُولي العلاقات بين الفاعلين من غير الدولة والفاعلين الخارجيين اهتمامه. خلال الصراعات المحلية والحروب الأهلية التي تتميز بدرجة عالية من تدخل القوى الخارجية، كالصراع

15 Meirav Mishali-Ram, "Powerful Actors Make A Difference: Theorizing Power Attributes of Nonstate Actors," *International Journal of Peace Studies*, vol. 14, no. 2 (Autumn/Winter 2009), p. 58.

في سورية على سبيل المثال، قد يطغى دور بعض الدول على ديناميات الصراع وتحديد أولويات كثير من الفاعلين وسلوكهم، بما في ذلك سلوك الدولة نفسها؛ وهو ما قد يكون له الأثر الأكبر في توقيت إنهاء الصراع وطريقته وتحديد ملامح مرحلة ما بعد الصراع.

من الضروري التذكير عند هذه النقطة أن التفاعلات داخل كل مستوى لا تجري بمعزل عن غيرها من المستويات، بل إنها غالبًا ما تكون متقاطعة ومتأثرة بما يجري من تفاعلات ضمن حدود المستويات الأخرى وعبرها أيضًا. إضافة إلى ذلك، يكون أثر التفاعلات هذه أقرب إلى الشكل الديالكتيكي المركب، بحيث يكون الفاعل نفسه مُخترقًا من قبل، ومُخترقًا غيره من الفاعلين، ويكون مُؤثرًا ومُتأثرًا بغيره أيضًا. تكون هذه العلاقة الجدلية - باختراق الفاعلين بعضهم بعضًا أو الانخراط في تحالفات أو مواجهات مع عدة فاعلين في وقت واحد - عائقًا في بعض الأحيان لرسم الخطوط الفاصلة ما بين الفاعلين من جهة، وبين الفاعلين والدولة من جهة أخرى.

ثانيًا: الفاعلون من غير الدولة في سورية في الأدبيات النظرية

كان تشطّي الدولة السورية إلى حدود غير مسبوقه في تاريخ الدولة الوطنية السورية من أهم معالم الصراع السوري، وهو ما لا ينطبق حصراً على المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام السوري وغابت عنها مؤسسات الدولة كلياً، بل أيضاً على مناطق سيطرة النظام نفسه. ومن الجدير بالذكر أن مؤشرات هذا التشطّي بدأت خلال العقود التي سبقت انطلاق الثورة السورية؛ إذ تحوّلت الدولة السورية تدريجياً إلى ما يشبه نظاماً قائماً على شبكات زبائية تتكون من رجال السياسة والأمن والأعمال⁽¹⁶⁾. حوّل هذا الأمر الدولة السورية إلى نظام يمثل أقلية سياسية واقتصاديةً ومسخرًا موارد الدولة ومؤسساتها لمنفعة هذه الأقلية والحفاظ على مصالحها، وهو ما ظهر جلياً بعد انطلاق الثورة؛ فقد انخرط النظام السوري - مسخرًا مؤسسات الدولة - في الصراع طرفاً من الأطراف المتنازعة دفاعاً عن مصالح الطبقة ذاتها وما يرتبط بها من شبكات. تضعنا هذه الحالة أمام معضلة تحليلية تتعلق بالقدرة على ضبط مفهوم الدولة عند استحضاره في الإطار التحليلي؛ فمن جهة لا يصح في الحالة السورية الخلط بين النظام السياسي الأمني المتحالف مع نخبة من رجال الأعمال والدين وبين مؤسسات الدولة نفسها، وفي المقابل لا يجب أيضاً تجاهل تحوّل هذا النظام في مؤسسات الدولة وتجييرها لمصالحه الضيقة مما يجعلها - وإن كانت منفصلة عنه من الناحية النظرية - عصيةً على الفهم والتحليل بمعزل عن النظام نفسه.

على صعيد آخر، تأتي أهمية النظر في القطاعات التي سعد فيها الفاعلون من غير الدولة، كالمجال العسكري والحكامي والسياسي، من كونها قطاعات ظلّت السيطرة عليها تاريخياً حكراً على مؤسسات الدولة السورية؛ ما قد يشي بتغيرات هيكلية على مستوى حكم الدولة وحضورها على المستوى المحلي من جهة، وطبيعة العقد الاجتماعي بين السكان والدولة في المستقبل من جهة أخرى. فلم تعد الدولة - كما كانت سابقاً - المزود الوحيد بالخدمات والدعم الاجتماعي، ولم تعد المحتكر الوحيد للعنف محلياً أمام هذا الصعود غير المسبوق للفاعلين المحليين ومشاركتهم الدولة أو منافستهم إياها في هذا المجال.

16 ينظر: محمد جمال باروت، العقد الأخير في تاريخ سورية: جدلية الجمود والإصلاح (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص 73-84؛ Shamel Azmeh, "Syria's Passage to Conflict: The End of the 'Developmental Rentier Fix' and the Consolidation of New Elite Rule," *Politics & Society*, vol. 44, no. 4 (December 2016), p. 504.

عمومًا، تعتبر الصراعات في الشرق الأوسط من أكثر الأمثلة وضوحًا وثرًا، لمن يريد تحليل صعود الفاعلين من غير الدولة وانخراطهم في بنى دول ما بعد الصراع. أخذ هذا الانخراط في الشرق الأوسط عدة أشكال، تبدأ من محاولة تشكيل بديل من السلطة كليًا، كالهياكل الحكامية التي أسستها المعارضة السورية، أو العمل بالوكالة لقوى إقليمية أو دولية كالمليشيات الإيرانية في العراق ولبنان واليمن، أو بعض الميليشيات المعارضة في سورية أو محاولة فرض مشروع عابر للحدود الوطنية كحالة تنظيم القاعدة وتنظيم الدولة الإسلامية وحزب الاتحاد الديمقراطي الكردي، أو اختراق بنى الدولة نفسها والهيمنة عليها كحزب الله في لبنان والحشد الشعبي في العراق والحوثيين في اليمن⁽¹⁷⁾.

تأتي الحالة السورية في هذا السياق بصفتها إحدى أكثر الأزمات في التاريخ الحديث، من حيث درجة التشظي على مستوى الفاعلين وتعدددهم على اختلاف مستوى انخراطهم في الصراع؛ وهو ما يقدم نموذجًا مهمًا للانتقال من الفهم الكلاسيكي للدولة بصفتها "الفاعل الوحيد" نحو حالة تكون الدولة فيها ليس أكثر من "فاعلٍ وسط عدة فاعلين"، والتي قد لا تكون بالضرورة أقوى هؤلاء الفاعلين أو أكثرهم نفوذًا وتحكمًا في أدوات العنف أو الموارد الاقتصادية للدولة. ومما قد يثير العجب أيضًا في الحالة السورية أن الدولة نفسها قد انخرطت في عملية تشكيل الفاعلين من غير الدولة وزيادة نفوذهم على حساب نفوذها هي؛ وذلك لأسباب متعددة سنسهب في شرحها لاحقًا.

أخذت العلاقة بين النظام السوري والفاعلين السوريين من غير الدولة أشكالًا متعددة على امتداد فترة الصراع، وراوحت بين المواجهة الصفرية والاندراج التام في صلب الدولة، في حين أن النظام نفسه، كما ذكرنا سابقًا، كان منخرطًا في عملية تأسيس أو تسهيل نشوء فاعلين من غير الدولة، كقوات الدفاع المحلي أو القوات المساعدة أو الرديفة والفرق التطوعية الخيرية. وقد جذبت قضية الفاعلين من غير الدولة انتباه عدد غير قليل من الباحثين والمهتمين بالشأن السوري، والذين فسّر معظمهم هذه الظاهرة من خلال مقاربتين أساسيتين: فريق رأى في الفاعلين من غير الدولة كيانات ستصبح قريبًا مكان الدولة نفسها، أو ستشارك على الأقل في تشكيل هذه الدولة التي من المنتظر إعادة هيكلتها تمامًا بعد سقوط النظام السوري؛ وفريق آخر لم ير في الفاعلين غير أدواتٍ لقوى خارجية ينوبون عنها في تنفيذ أجندها الخاصة في سورية. في حين أهمل كلا التيارين العلاقة بين الفاعلين وبين الدولة خارج هذه الثنائية.

اعتمد التيار الأول، كجوزيف مارتن⁽¹⁸⁾ وورنا خلف⁽¹⁹⁾ ومازن غربية⁽²⁰⁾، على النظريات الكلاسيكية في مجال الحكامة وحكامه المتمردين Rebel Governance، والتي وضع أساسها النظري مفكرون مثل مانكور أولسن⁽²¹⁾ وجيرمي وينستن⁽²²⁾ وأنا

17 أنور محمد فرج محمود، "الفاعلون من غير الدول والدولة الفاشلة: دراسة من منظور العصور الوسطى الجديدة في الشرق الأوسط"، دراسات قانونية وسياسية، العدد 9 (حزيران / يونيو 2017)، ص 264-294.

18 Joseph Martin, *The Development of Governance in Rebel-Controlled Syria*, Series Imes Capstone Paper (The Institute for Middle East studies and The Elliott School of International Affairs and The George Washington University: April 2014), accessed on 7/8/2021, at: <https://bit.ly/3lzmU2E>

19 Rana Khalaf, "Governance Without Government in Syria: Civil Society and State Building During Conflict," *Syria Studies*, vol. 7, no. 3 (June 2015), pp. 37-72.

20 Bahjat Hajjar et al., *Perceptions of Governance - The Experience of Local Administrative Councils in Opposition-held Syria* (Swisspeace & Local Administration Councils' Unit (LACU): January 2017), accessed on 20/5/2020, at: <https://bit.ly/3kTFGL6>

21 Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development," *American Political Science Review*, vol. 87, no. 3 (September 1993), pp. 567-576.

22 Jeremy M. Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

أرخونا⁽²³⁾ ونيلسون كاسفير⁽²⁴⁾ وركريا مامبلي⁽²⁵⁾ وغيرهم. يرى هذا التيار أساسًا في صعود الفاعلين من غير الدولة إنشاءً لدولة داخل الدولة؛ إذ صنفوهم تبعًا لأيديولوجيتهم وقدراتهم المادية، وحلّلوا سلوكهم من منظور العلاقات المدنية العسكرية، مستخدمين ثنائيات كثنائية الشرعية والفاعلية التي طوّرها باحثون أمثال ديريك برنكهوف⁽²⁶⁾ وأوف ماكلو⁽²⁷⁾ وداون برانجاتي⁽²⁸⁾. قدّم هذا التيار، على نحو عملي صرف، فهمًا معينًا لحدود القدرات الحكومية للفاعلين من غير الدولة، وأثره في التطورات السياسية والعسكرية للصراع نفسه. كان ذلك مُنطلقًا أساسًا من فرضية مركزية، مفادها أن النظام السوري سوف يسقط خلال مدة زمنية معينة أو أن مناطق بعينها سوف تنفصل عن الدولة، وأن هؤلاء الفاعلين سيملّون هذا الفراغ الحكومي الناتج من سقوط النظام أو نشوء دويلات جديدة؛ ولذلك كانت العلاقة بين الدولة والفاعلين من غير الدولة لا تحظى باهتمام تحليلي كبير إلا من خلال ذلك المنظور. وقد جرت في ذلك الصدد أيضًا محاولات لإضفاء صورةٍ قد تبدو مثاليةً على التجربة الحكومية التي قامت بها المعارضة السورية والإدارة الذاتية الكردية والتركيز على مناطقهم، في مقابل شبه إهمالٍ للتغيرات الحكومية في مناطق النظام السوري خلال السنوات الأولى للأزمة على أقل تقدير.

أمّا التيار الثاني الذي برز فيه علي قادري وليندا مطر⁽²⁹⁾ وأوزدن أوكتاف⁽³⁰⁾ وروث سانتيني⁽³¹⁾ وستيفين وولت⁽³²⁾، فقد تأثر تحليلهم أكثر بالنظرية البنوية Structuralist Theory والانحيازات الأيديولوجية (مثل التيارات اليسارية وتيارات مقاومة الإمبريالية)، والتي طغت على رؤيتهم لتطورات الصراع في سورية بصفته صراعًا وتنافسًا جيوسياسيًا بين عدة أطراف دولية وإقليمية، مع إهمالٍ شبه تامٍّ للديناميات والعوامل المحلية الاجتماعية والاقتصادية⁽³³⁾. هنا جرت نقلة في طريقة رؤية الفاعلين من غير الدولة في سورية، من كونهم حاكمين مستقبليين للدولة إلى مجرد أدواتٍ وفاعلين بالوكالة يتولى توظيفهم فاعلون خارجيون. يقدم هذا التيار فهمًا محدودًا لصفات الفاعلين وتكويناتهم

23 Ana Arjona, Nelson Kasfir & Zachariah Mampilly (eds.), *Rebel Governance in Civil War* (New York: Cambridge University Press, 2015).

24 Nelson Kasfir, "Guerrilla Governance: Patterns and Explanations," *APSA 2009 Toronto Meeting Paper* (January 2009), accessed on 12/6/2020, at: <https://bit.ly/3kwjqMo>

25 Zachariah Mampilly, *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War* (Ithaca, NY/ London: Cornell University Press, 2011).

26 Derick W. Brinkerhoff, "State Fragility and Governance: Conflict Mitigation and Subnational Perspectives," *Development Policy Review*, vol. 29, no. 2 (March 2011), pp. 131-153.

27 Aoife McCullough, *The Legitimacy of States and Armed Non-State Actors: Topic Guide* (Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC): August 2015), accessed on 2/8/2020, at: <https://bit.ly/3z7J5R6>

28 Dawn Brancati, *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization* (New York: Oxford University Press, 2009).

29 Linda Matar & Ali Kadri, *Syria: From National Independence to Proxy War* (Cham: Springer Nature imprint Palgrave Macmillan, 2019), pp. 1-24.

30 Özden Zeynep Oktav, Emel Parlar Dal & Ali Murat Kurşun (eds.), *Violent Non-state Actors and the Syrian Civil War: The ISIS and YPG Cases* (Cham: Springer International Publishing, 2018).

31 Ruth Santini, "A New Regional Cold War in the Middle East and North Africa: Regional Security Complex Theory Revisited," *The International Spectator*, vol. 52, no. 4 (November 2017), pp. 93-111.

32 Stephen M. Walt, "What should we do If the Islamic State Wins?" *Foreign Policy*, 10/6/2015, accessed on 17/6/2020, at: <https://rb.gy/mmbt2e>

33 مع أن بعضهم، مثل علي قادري، يعترف اعترافًا كاملاً بالأسباب الاقتصادية والاجتماعية لانطلاق الثورة السورية على سبيل المثال، فإنه يبدو منكرًا إنكارًا كاملًا أثر هذه الظروف عند تحليل عوامل نشأة بنى المعارضة على سبيل المثال وتطورها وانخراطها في العلاقات مع الفاعلين الخارجيين، ويكتفي بذكرها بصفتها أدوات لقوى خارجية إمبريالية. يمكن على سبيل المثال مقارنة الفصل الثالث في كتابه: *The Unmaking of Arab Socialism* بعنوان "The Infeasibility of Revolution in Syria"، وخاتمة كتابه مع ليندا مطر *Syria: From National Independence to Proxy War*، ينظر:

Ali Kadri, *The Unmaking of Arab Socialism* (London: Anthem Press, 2016), pp. 117-158; Matar & Ali Kadri, pp. 269-288.

الاجتماعية في مقابل التركيز على علاقتهم بالبنى العلوية؛ بحيث تنحصر خيارات الفاعلين في أولويات الداعمين ومصالحهم وخياراتهم الاستراتيجية. من هذه الزاوية، تكون علاقة الفاعلين من غير الدولة بالدولة نفسها امتداداً لعلاقة الدولة بالفاعل الخارجي، ولا تخرج عنها بالضرورة، وهو ما تنفيه بعض الحالات التي حلتها هذه الدراسة.

لم ينجح كلا التيارين في تقديم إطار تحليلي متكامل لتفسير ظاهرة الفاعلين من غير الدولة، أو لنقل - بصيغة تتجنب الحكم بأثر رجعي - لم تعد الأطر التحليلية التي استخدموها صالحة اليوم في تفسير الأزمات المعقدة والعلاقات المركبة، التي بات الفاعلون من غير الدولة منخرطين فيها خلال السنوات الأخيرة في سورية، والتغيرات الهيكلية التي أصابت كثيراً منهم أيضاً على مستوى الأهداف والموارد وشبكة العلاقات.

تبنى الدراسة فرضية مفادها أن الأدبيات التي تناولت الفاعلين من غير الدولة خلال الثورة السورية كانت أكثر ميلاً إلى تحليل هؤلاء الفاعلين من خلال ثنائية الفاعل/ البنية Agent-Structure، بينما حاز تحليل العلاقات الثنائية بين هؤلاء الفاعلين داخل الحدود الوطنية، بما فيها التفاعل بين الدولة والفاعلين من غير الدولة، والتحويلات التي مر بها كل هؤلاء الفاعلين على امتداد زمن الصراع، اهتماماً أقل. في الحقيقة قد تعجز المفاهيم والأطر التحليلية الكلاسيكية، والتي في الغالب تصبّ غالب اهتمامها على الجانب العسكري للفاعلين، عن تقديم فهم متكامل لظاهرة الفاعلين من غير الدولة في الحالة السورية بكامل تعقيداتها؛ حيث تختفي الحدود الفاصلة بين العسكري والسياسي والحكامي والمدني. يجب، بناءً على ذلك، الانتقال إلى إطار تحليلي يتناول التفاعلات بين الكيانات نفسها، ويقرأ نتائجها في سياقين وهما التحويلات التي تصيب الفاعلين خلال مرحلة الصراع، ومرحلة اندماجهم في بنية الدولة الصاعدة. يُمكننا هذا الفهم من تحليل مرحلة الصراع ومرحلة ما بعده، بكون هذا الصراع عمليةً مستمرةً تهدم فيها الدولة (أو تضعف وتتآكل) قبل أن تتم إعادة بنائها من جديد. تكون هنا إذاً عملية الصراع بين الفاعلين خلال فترة الصراع وتحويلاتهم وتفاعلاتهم في ما بينهم، ومن ثم انخراطهم في عملية بناء الدولة من جديد، من أهم العوامل في تحديد شكل هذه الدولة الجديدة (أو المعدّلة)، ومدى استقرارها.

ثالثاً: المنهجية والإطار النظري: الجمع بين الثنائيات

تحاول الدراسة الإجابة عن الأسئلة البحثية التالية: ما العوامل التي تحدد سياسة النظام في تفاعله مع الفاعلين من غير الدولة منذ عودة النظام إلى الجنوب السوري عام 2018؟ وما الإطار الذي يجرى ضمنه هذا التفاعل؟ وكيف يؤثر شكل التفاعل هذا في قدرة الفاعلين من غير الدولة على الاندماج في بنية النظام مقابل احتفاظهم بقدر معين من استقلاليتهم عنه؟

تسعى الدراسة لإثبات مدى صحة الفرضية القائلة إن مجموعتين من المتغيرات تحددان طبيعة التفاعل الآنف ذكره. تشمل المجموعتان على المتغيرات التالية:

سمات الفاعل من غير الدولة

والتي تشمل طبيعة النشاطات التي يقوم بها الفاعل، وخلفيته الاجتماعية والسياسية، وهما اللذان قد يحدّدان معاً إلى درجة كبيرة سلوك الفاعل، ومصادر تمويله، وشرعيته المحلية، وطريقة تعامله مع قواعده الاجتماعية المحلية، وتعامله أيضاً مع الفاعلين من حوله على اختلاف مستوياتهم.

الشكل (1)

المتغيرات المحددة لطبيعة تعامل الفاعلين من غير الدولة

المستوى الأول خصائص الفاعل	طبيعة النشاطات حكامة سياسية عسكرية خدمات وأنشطة إغاثية اجتماعية	التوجه السياسي معارض موالي محايد	حدود المشروع ضمن الحدود الوطنية دون الحدود الوطنية عابرة للحدود الوطنية	الخلفية الاجتماعية سني درزي علوي مختلط
المستوى الثاني الطروف المحيطة	قدرة الدولة في القطاع عالية متوسطة محدودة	احتكار الدولة للقطاع تاريخيًا عالية متوسطة محدودة	أهمية الموقع الجغرافي عالية متوسطة منخفضة	داعم حامي يوجد بأهداف مشتركة يوجد بأهداف متباينة لا يوجد

المصدر: من إعداد الباحث

أ. العوامل المحيطة بالفاعل

والتي تضع الأرضية التي يجري عليها أي تفاعل بين الفاعل وما حوله من فاعلين آخرين، بما فيهم الدولة ذاتها، وتحدد أيضًا الحدود الجغرافية لمشروع الفاعل، وأولوياته وخطوطه الحمراء⁽³⁴⁾. ونظرًا إلى وقوع جميع الحالات الدراسية في منطقة جغرافية واحدة، فسيتم تجاهل العامل الجغرافي في عملية التحليل.

بعد تفحص أثر هذه العوامل في نوع التفاعل، سيتم تتبع التحولات التي تجري على الفاعلين من غير الدولة، وذلك من خلال إعطاء قيمتين للعلاقة بين الفاعل المحلي والنظام السوري بحسب الشكليات التوضيحية (2 و3) ومن ثم موضحة الفاعلين في شكل توضيحي مستقل للتعبير عن موضع العلاقة هذه بصريًا. تمثل القيمتان: 1. العلاقة مع النظام (من العداوة إلى الوفاق)، 2. الشكل القانوني الذي ينشط بناء عليه الفاعلون من غير الدولة بالنسبة إلى مؤسسات الدولة التي نعدها هنا بصفها مرجعية (من الاستقلالية حتى الاندماج). من المهم تأكيد أهمية تقاطع المحورين معًا، وذلك لتفسير بعض الحالات المركبة في علاقة الفاعلين بعضهم ببعض، ولتجاوز القصور الذي قد ينتج من التحليل اعتمادًا على محور واحد. فعلى سبيل المثال ستظهر بعض الحالات أن الفاعلين الأكثر استقلالاً عن النظام إداريًا تجمعهم به علاقة أفضل من فاعلين آخرين منخرطين نظريًا في مؤسسات الدولة إداريًا، والعكس صحيح أيضًا في حالات أخرى.

ب. ما بين المواجهة والاندماج

يمكن توصيف العلاقة بين النظام السوري والفاعلين من غير الدولة في سورية من خلال وضعها على طيف يبدأ بأعلى درجات العداوة وينتهي بالتنسيق والتعاون الكامل، كما يوضح الشكل (2):

34 خلال عملية التحليل تم إسقاط عدد من هذه المتغيرات، كالموقع الجغرافي بحكم وجود جميع الفاعلين في منطقة جغرافية واحدة، وقد يتم استعمال هذا المتغير عند مقارنة فاعلين ينشطون في مناطق جغرافية متعددة.

- ✦ الإفناء Elimination: ارتبط ذلك أساسًا باستعادة المناطق عبر هجمات عسكرية، وتحطيم جميع الهياكل المدنية والعسكرية والحكومية التي نشطت في تلك المنطقة سابقًا، لتتم بعد ذلك إعادة إنتاج هياكل النظام القديمة مرة أخرى.
- ✦ المصالحة Reconciliation: وهي سياسة اتبعتها النظام السوري للإبقاء على الأفراد وبعض الفاعلين (مع إعادة هيكلتهم) في المناطق التي يسيطر عليها، وهو غالبًا ما كان يجري بعد فرض حصار مطوّل على هذه المناطق وإنهاك جميع سكانها والفاعلين فيها؛ ما كان يرغمهم على الاستسلام في نهاية المطاف.
- ✦ ضوابط تنظيمية Regulation: وهي نافذة قانونية قد يفتحها النظام لشريحة معينة من الأفراد والفاعلين ممن كانوا ينشطون سابقًا خارج إطار مؤسسات الدولة لتسوية أوضاعهم القانونية، بحيث يمكنهم ذلك من ممارسة أنشطتهم مجددًا تحت "غطاء قانوني".
- ✦ التعايش Co-existence: يحدث ذلك عند عدم قدرة النظام على حلّ أو استهداف فاعلين معينين لأسباب متعددة؛ ما يضطره إلى التعايش مع وجودهم، وإن كان لفترة مؤقتة.
- ✦ التكيف Adaptation: وهو ما قد يفوق درجة التعايش؛ حيث لا يتقبل النظام وجود فاعلين معينين فقط، وإنما يبدأ بالتعاون معهم أيضًا في سبيل تحقيق أهداف مشتركة تجمع الطرفين.
- ✦ الاندماج Incorporation: وهو يشير إلى دمج النظام فاعلين معينين في صلب مؤسسات الدولة، فيصبحون من النظام نفسه؛ ما يتيح لهم الاستمرار في تأدية نشاطاتهم من خلال مؤسسات النظام، أو باسمهم.

الشكل (2)

العلاقة بين الدولة والفاعل من غير الدولة



المصدر: من إعداد الباحث.

2. ما بين الاستقلالية والاندماج

من الممكن أن يتعدد الشكل القانوني للفاعل من منظور الدولة:

- ✦ العمل بديلاً من الدولة.
- ✦ العمل بصفة مستقلة عن الدولة، ولكن بالتنسيق والتعاون مع مؤسساتها، أو بموافقتها أو تحت إشرافها.
- ✦ الانحلال في بنية الدولة ومؤسساتها كليًا.

الشكل (3)

موقع الفاعل من غير الدولة القانوني بالنسبة إلى الدولة



المصدر: من إعداد الباحث.

رابعًا: عودة الدولة السورية إلى الجنوب السوري: الحالات الدراسية

نقصد بالجنوب السوري المحافظات الثلاث التي تقع جنوبي سورية على امتداد حدودها مع الأردن، وهي درعا والسويداء والقنيطرة. تقطن هذه المحافظات أغلبية عربية، وأغلبية مسلمة سنية في كلٍّ من درعا والقنيطرة، ودرزية في السويداء. خرجت المحافظات الثلاث عن سيطرة النظام السوري بعد انطلاق الثورة السورية؛ إذ سيطرت قوات المعارضة على معظم محافظتي درعا والقنيطرة سنوات عديدة، أمَّا محافظة السويداء فعلى الرغم من عدم خروجها فعليًا عن سيطرة النظام السوري، فإنها قد حافظت لنفسها على درجة عالية من الاستقلالية عنه، وصعد فيها عدد من الفاعلين من غير الدولة، سواء من المناوئين للنظام أو المؤيدين له؛ فقد أدى كلاهما دورًا في إدارة الشأن العام.

تم اختيار عشر حالات دراسية في الجنوب السوري تم وضعها داخل الإطار التحليلي، وهم يشكّلون أهم الفاعلين من غير الدولة ممن برزوا أو ازداد نفوذهم خلال فترة الصراع على المستويات العسكرية والسياسية والحكومية والمدنية. وتم اختيار الجنوب السوري تحديدًا لأنه من المناطق القليلة التي استعادها النظام (باستثناء السويداء حيث لم تخرج عسكريًا عن سيطرته بالمعنى الكلي للعبارة) من دون حملة عسكرية شاملة كما جرى في معظم المناطق السورية الأخرى كداريا وحلب والغوطة الشرقية؛ ما سمح للسواد الأعظم من السكان بالبقاء فيها، وهو ما انطبق على عدد معتبر من الفاعلين من غير الدولة كذلك. بمعنى آخر، كانت هذه المنطقة المسرح الوحيد تقريبًا للتفاعل الذي حدث بين الدولة ومختلف أنواع الفاعلين المحليين بعيدًا عن ساحة المواجهة العسكرية؛ إذ لم يخضع التفاعل لمنطق القوة وحده أو منطق الإفناء، مما جعله مثاليًا يمكن الاعتماد عليه لاستخلاص بعض النتائج بما يخدم سياق الدراسة المحدد وأهدافها.

جرت عودة النظام السوري إلى الجنوب السوري عبر تطبيقه لما يعرف بـ "اتفاق المصالحة"؛ فالنظام السوري يتيح المجال لخروج جميع من يرفضون "المصالحة" من المنطقة الجغرافية المحاصرة، ليتم فرض تسوية أمنية على جميع من تبقى من الأفراد، وإعادة تأسيس هيكل الدولة كما كانت سابقًا. أدت وساطة روسية في كلٍّ من درعا والقنيطرة في تموز/ يوليو 2018 إلى إقناع معظم الأهالي بالبقاء في المحافظة، بمن فيهم نسبة كبيرة من قادة الجيش الحر،

ومسؤولي المجالس المحلية، ومنظمات المجتمع المدني، وهيئات التفاوض؛ ما أدى إلى بقاء بعض من الهياكل التي تم تأسيسها خلال فترة سيطرة المعارضة على المحافظة.

1. الفاعلون العسكريون

أ. من الجبهة الجنوبية إلى الفيلق الخامس

• الفاعل

تأسست الجبهة الجنوبية في شباط / فبراير 2014 لتتجمع أكثر من خمسين فصيلاً من فصائل الجيش الحر في محافظتي درعا والقنيطرة، كان من أهمها: فرقة شباب السنّة وألوية الفرقان وجيش اليرموك وفرقة الحمزة⁽³⁵⁾. تشير بعض التقديرات إلى أن عدد مقاتلي الجبهة راوح بين 25 و30 ألفاً⁽³⁶⁾. كانت جميع مكونات الجبهة من الفصائل التي كانت تصنّف بأنها "معتدلة"، حيث لم تضمّ الجبهة ضمن صفوفها أيّاً من المجموعات الجهادية أو "المتطرفة"، وهو ما جعلها الجهة العسكرية الأكثر تلقياً للدعم في الجنوب السوري عمومًا⁽³⁷⁾. أسست الجبهة جناحاً سياسياً لها كان قد سبق له المشاركة في مؤتمر الرياض لقوى المعارضة، والذي انبثق منه تأسيس اللجنة العليا للمفاوضات السورية في كانون الأول / ديسمبر 2015⁽³⁸⁾.

• التفاعل مع النظام والتحويلات في الفاعل

وفقاً لاتفاقية التسوية بين الجبهة الجنوبية والنظام السوري التي تمت في تموز / يوليو 2018، انضم كثيرٌ من قادة الجبهة الجنوبية وعناصرها (خصوصاً في الريف الشرقي) ممن آثر البقاء في المحافظة إلى اللواء الثامن التابع للفيلق الخامس الذي أسسته روسيا بغرض احتواء هذه المجموعات في المصالحة. كان السبب الظاهري لتأسيس اللواء وقتها قتال تنظيم الدولة في المنطقة الجنوبية. واستطاع قادة الفصائل الذين انخرطوا في المصالحة الاحتفاظ بأسلحتهم الخفيفة، مع الإبقاء أيضاً على درجة معينة من الاستقلالية في مناطقهم المحلية.

تشير العديد من الدلائل إلى أن عملية الاندماج هذه قد جرت مع عدم اقتناع النظام السوري وميليشياته، يوازيه رفض من قادة الجبهة الجنوبية أن يصبحوا جزءاً من بنية النظام، وإصرارهم على إبقاء مسافة بينهم وبينه بحماية روسية. أصبحت عمليات الاستهداف والاعتقالات المتبادلة التي تقوم بها كل الأطراف المنخرطة في هذه العملية خير دليل على عدم فاعلية عملية الاندماج هذه من الناحية العملية. على الرغم من أن الفيلق الخامس يتبع حالياً نظرياً القوات المسلحة النظامية، فإنه ما زال يتمتع بدرجة معقولة من الاستقلالية عنها؛ إذ تتولى روسيا إدارة الفيلق مباشرةً، ولا ننسى أن العلاقة بين الفيلق الخامس والفاعلين الآخرين التابعين للنظام السوري كقوات الدفاع المحلي والمخابرات الجوية والفرقة الرابعة هي علاقة عدوانية وندّية.

35 Khaled Oweis, "The Military Topography of Syria's South: Fickle External Support for Moderates; Resurgent Islamic State in Birthplace of the Revolt," *German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments*. no. 56 (December 2016), accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/2VtpZK>

36 "الجيش السوري يدخل منطقة خاضعة للمعارضة بدرعا"، سكاى نيوز عربية، 2015/12/31، شوهد في 2021/7/18، في: <https://bit.ly/3xNTvVW>؛ عبيس سميسم ومجد أمين، "الفصائل السورية المسلحة: خريطة الانتشار بعد التحويلات الكبرى"، العربي الجديد، 2018/4/24، شوهد في 2021/7/18، في: <https://bit.ly/3ePA4Vh>

37 The Carter Center, *Southern Syria Conflict Update*, 10/7/2015, accessed on 2/7/2020, at: <https://rb.gy/2xubw1>

38 Aron Lund, "Does the 'Southern Front' Exist?" *Carnegie Middle East Center*, 21/3/2014, accessed on 2/7/2020, at: <https://rb.gy/n4hbil>

ب. من القوات الرديفة إلى القوات النظامية

• الفاعل

تأسست عدة مجموعات محلية تحت مسمى قوات الدفاع الوطني منذ عام 2012 في كلٍّ من السويداء ودرعا والقنيطرة، وقد قدّم حزب الله اللبناني وعدة شخصيات عسكرية واقتصادية محسوبة على النظام الدعم الأكبر لها، بينما تولّت إيران جزءًا معتبرًا من مهمة التدريب والتمويل. كان تعويض النقص الشديد في القوة البشرية لجيش النظام السوري مع اشتداد الصراع العسكري عبر تجنيد متطوعين للقتال بجانب القوات النظامية هو الفكرة الأساسية التي قامت عليها فكرة الدفاع الوطني، والتي جاءت في الأساس بتوصية إيرانية⁽³⁹⁾. ظهرت على الصعيد الآخر مجموعات عسكرية جديدة في عام 2017 تحت مسمى قوات الدفاع المحلي، والتي تم تأسيسها بدعم إيراني أيضًا، وتأخذ مجموعاتها الطابع الهوياتي الخاص في المناطق التي تشكلت فيها⁽⁴⁰⁾. من الجدير بالذكر أن هذه المجموعات وإن كانت موالية للنظام من الناحية السياسية، فإنها استطاعت أن تحوز قدرًا من الاستقلالية عنه فإرضاءً نفوذًا محليًا على مساحات جغرافية أو موارد اقتصادية معينة. وظلّ الانضمام إلى مثل هذه المجموعات أكثر إغراءً لكثير من الشباب؛ لما تقدمه لمنتسبيها من إعفاءٍ من الالتحاق بالخدمة الإلزامية، وإمكانية العمل ضمن حدود مجتمعاتهم المحلية، وهو ما يزيد أيضًا نفوذهم المحلي الذي تتم ترجمته عادةً لمنافع اجتماعية واقتصادية، فضلًا عن منحهم رواتب أعلى مما يتقاضاه الجنود النظاميون⁽⁴¹⁾. تشير تقديرات إعلامية إلى أن عدد المتطوعين مع الميليشيات المدعومة إيرانيًا في الجنوب قد يصل إلى 9600 مقاتل⁽⁴²⁾.

• التفاعل مع النظام والتحويلات في الفاعل

أخذت طريقة استقطاب واحتواء هذه المجموعات أشكالًا مختلفةً: الأول: ضمّ جميع مجموعات الدفاع المحلي المدعومة إيرانيًا إلى القوات المسلحة النظامية في عام 2017⁽⁴³⁾. من المهم الانتباه إلى أن انضمام مجموعات الدفاع المحلي إلى صفوف القوات المسلحة جرى مجموعات مستقلة وليس أفرادًا، وهو ما ساعد في إبقاء نفوذٍ مستقل لهذه المجموعات داخل بنية الجيش نفسه. الثاني: الاستقطاب والتجنيد الفردي لصالح بعض الميليشيات الإيرانية أو الميليشيات المدعومة روسيًا كالفرقة الرابعة والحرس الجمهوري والمخابرات العسكرية. الثالث: ضم بعض قادة هذه المجموعات المحلية إلى بنية الدولة بطريقة مختلفة تمامًا، وذلك عبر أدوات سياسية أو اقتصادية، من خلال ترشّحهم

39 فاطمة الصمادي، "ما تقوله مذكرات الجنرال همداني: الوصاية الإيرانية على سورية"، سياسات عربية، العدد 22 (أيلول/ سبتمبر 2016)، ص 138 - 141.

40 يعتبر كلٌّ من اللواء 313 (ينشط في منطقة إزرع، ويعمل تحت الإدارة المباشرة للحرس الثوري الإيراني)، وفوج الجولان (مجموعة دفاع وطني نشأت في مدينة خان أرنية في محافظة القنيطرة، وممولة من حزب الله اللبناني)، وكتائب البعث (تنشط في محافظة السويداء، وتتكون أساسًا من طلبة الجامعة)، من أهم الأمثلة على المجموعات المحلية أو ما يسمى القوات الرديفة. ينظر: أيمن الدسوقي [وآخرون]، المؤسسة العسكرية السورية في عام 2019: طائفية وميليشاوية واستثمارات أجنبية (إسطنبول: مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2019)، ص 45، 85.

41 حايدي حديد، "إعادة دمج الجماعات المسلحة السورية: الآليات، الجهات الفاعلة، وأوجه القشل"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 2018/12/17، شوهد في 2020/7/20، في: <https://bit.ly/3sKqJTU>

42 "المصدر: ميليشيا 'فاطميون' الإيرانية تتوسع في مناطق النفوذ الروسي داخل سوريا"، قناة الحرة، 2021/2/14، شوهد في 2021/7/18، في: <https://arbne.ws/3ezq161>

43 Navvar Şaban et al., *Transformations of the Syrian Military: The Challenge of Change and Restructuring* (Istanbul: Omran Center for Strategic Studies, 2018), pp. 96-97.

وفوزهم بمقاعد في مجلس الشعب⁽⁴⁴⁾، أو عبر التعاقد مع شركاتهم الخاصة لتنفيذ بعض المشاريع الحكومية⁽⁴⁵⁾. تعتبر عمليات احتواء مجموعات الدفاع الوطني والدفاع المحلي من أهم الأمثلة لفهم سياسة النظام المركبة تجاه الفاعلين من غير الدولة؛ إذ سهّل النظام تشكيل هذه المجموعات في البداية وغيّص النظر عن تزايد نفوذهم على المستوى المحلي، ليحاول لاحقاً احتواءهم تدريجياً لضمان استمرار هيمنة النظام محلياً عبرهم بصفة غير مباشرة. ومما قد يثير العجب أكثر أن القوى الخارجية كروسيا وإيران انخرطتا في عمليات تأسيس واحتواء وإعادة دمج هذه المجموعات، لصالح النظام أو لصالح مجموعتهما الخاصة أيضاً.

في كل الأحوال، تبقى درجة اندماج هذه المجموعات أو حتى أفرادها في بنية الدولة محلّ تساؤل واسع، وهو سؤال ذو مشروعية كبيرة بطبيعة الحال؛ إذ يمكن تأكيد ذلك من خلال تتبّع علاقة هذه المجموعات بعد اندماجها في وحدات الجيش النظامية أو حتى في المجموعات المحلية الأخرى، والتي بقيت قائمة على العلاقات الشخصية القائمة على المصالح المادية، ولم ترق إلى مستوى الاحترافية أو المؤسساتية بكل المقاييس. وعلى الرغم من انضمام معظم هذه المجموعات إلى بنية الدولة نظرياً، فإنها استطاعت الحفاظ على:

- ✦ درجات متفاوتة من الاستقلالية عن مؤسسات النظام في ما يتعلق بآليات اتخاذ القرار.
- ✦ مصادر التمويل المحلية الخاصة، والتي غالباً ما ظلّت متمحورة حول اقتصاديات الحرب كإدارة الحواجز وسلب الممتلكات وغيرها.
- ✦ هويتها الاجتماعية أو الطائفية الخاصة بها؛ فلم تأخذ الشكل الاحترافي الذي من المفترض أن يكون السمة الأساسية لمؤسسات الدولة.
- ✦ علاقاتها المباشرة بالفاعلين الخارجيين كروسيا وإيران وحزب الله، وهو ما يشمل الدعم السياسي والاقتصادي المتبادل⁽⁴⁶⁾.

ج. من القوات الحليفة إلى القوات الوطنية

• الفاعل

سعت إيران - فضلاً عن استنادها إلى تأسيس ميليشيات محلية في الجنوب السوري- لضمان وجود عسكري مباشر لها عن طريق نشر ميليشيات إيرانية أو مدعومة إيرانيًا (والتي عُرفت بالقوات الحليفة) كالحرس الثوري الإيراني وحزب الله. كان الموقع الاستراتيجي للمحافظات الجنوبية محاذة مرتفعات الجولان السوري المحتل من أهم العوامل التي حفزت إيران على تكثيف حضورها في هذه المنطقة، فضلاً عن حرصها على معادلة النفوذ الروسي المتزايد فيها. وتشير بعض التقارير الإعلامية إلى أن الميليشيات الإيرانية توجد في 20 نقطة في درعا، و10 في القنيطرة، و4 في السويداء، بينما يوجد حزب

44 أظهرت دراسة حللت نتائج انتخابات مجلس الشعب السوري لعام 2020 أن ما يقارب 12 في المئة من النواب في مجلس الشعب كانوا يرأسون أو ينشطون في ميليشيات محلية موالية للنظام السوري، ينظر:

Karam Shaar & Samy Akil, "Inside Syria's Clapping Chamber: Dynamics of the 2020 Parliamentary Elections," Middle East Institute, 28/1/2021, accessed on 28/1/2021, at: <https://bit.ly/3oslpzX>

45 Anton Lavrov, "The Efficiency of the Syrian Armed Forces: An Analysis of Russian Assistance," Carnegie Middle East Center, 26/3/2020, accessed on 25/7/2020, at: <https://rb.gy/dnvjdn>

46 Ibid.

الله في 17 نقطة في درعا⁽⁴⁷⁾. تشترك القوات الإيرانية المعسكرات والمقار العسكرية، إمّا مع مجموعات مسلحة نظامية كاللواء 15، واللواء 12، واللواء 61، أو مع ميليشيات محلية ترعاها إيران كفوج العرين 313، وقوات جمعية البستان⁽⁴⁸⁾.

• التفاعل مع النظام والتحويلات في الفاعل

نظرًا إلى أن جميع عناصر هذه الميليشيات هم من غير السوريين (كاللبنانيين، والعراقيين، والإيرانيين، والباكستانيين)، فقد كانت عملية إدماجهم في بنية الدولة أكثر صعوبة وتعقيدًا مقارنة بنظرائهم من الميليشيات المحلية. نتيجة لذلك، أخذت السياسة الإيرانية بعدين أساسيين: الأول: العمل تحت غطاء مجموعات أمنية وعسكرية رسمية ممن يملك قاداتها علاقات أو تحالفات متينة مع الميليشيات الإيرانية كالمخابرات الجوية والفرقة الرابعة⁽⁴⁹⁾. الثاني: تشكيل، أو دعم تشكيل، مجموعات محلية ذات هوية شيعية خالصة، ووضعتها تحت إمرة الحرس الثوري الإيراني مباشرة، بينما تتم عمليات التدريب أحيانًا بدعم أو تحت إشراف بعض هذه المجموعات العسكرية والأمنية الآنف ذكرها؛ ما يمنح العناصر الأجنبية القدرة على العمل محليًا تحت غطاء من هذه المجموعات⁽⁵⁰⁾. وبالنظر إلى حالة التعقيد التي أشرنا إليها، فقد أخذت العلاقة بين الفاعل من غير الدولة مع الدولة أشكلاً ومستويات متعددة، فتارة نرى الفاعل من غير الدولة (الميليشيات الأجنبية) ينخرط ضمن فاعل آخر من غير الدولة (الميليشيات المحلية) ليكون له جسرًا نحو العمل ضمن بنية الدولة، بينما تأخذ العلاقة المباشرة بين الميليشيات الأجنبية والدولة شكلاً غير رسمي. في المقابل، وُضع أحد الفاعلين الأجانب المدعوم من طرف خارجي (إيران) والمتحالف مع فاعل محلي في مواجهة فاعلين آخرين مدعومين من طرف آخر خارجي (روسيا)، مع العلم أن كلا الفاعلين يعتبران ضمن بنية الدولة.

د. حركة رجال الكرامة

• الفاعل

تعتبر "حركة رجال الكرامة" تجمّعًا لمجموعات مسلحة محلية في محافظة السويداء تأسست عام 2012 على يد وحيد البلعوس ويحيى أبو الحسن وفارس أبو الهيل. كان الهدف الأساسي من وراء تأسيس حركة رجال الكرامة حفظ الأمن داخل المجتمعات المحلية في السويداء، ووقف عمليات تجنيد الشباب في جيش النظام، وحماية المتخلفين عن الخدمة الإلزامية. أخذت الحركة منذ تأسيسها موقفًا أقرب إلى الحياد من الثورة السورية، لكنها في المقابل على علاقة عدائية بالنظام السوري وحزب الله، وهو ما قد يكون نابغًا في الغالب من موقف مؤسس الحركة وحيد البلعوس، والذي تم اغتياله في أيلول/ سبتمبر 2015، وليكون النظام السوري أبرز المتهمين في اغتياله⁽⁵¹⁾. خَلَفَ البلعوس في قيادة الحركة بعد اغتياله يحيى النجار، وهو الذي أخذ موقفًا أكثر اعتدالًا فيما يخص العلاقة مع النظام السوري، مبدئيًا التركيز على

47 محمد زيد مستو، "شاهد خريطة تفاعلية لمواقع الوجود الإيراني في سوريا"، إيران وير، 2020/12/16، شوهد في 2021/7/18، في: <https://bit.ly/3z9fC9o>

48 "خارطة تظهر مواقع عسكرية لإيران و'حزب الله' جنوب سوريا وأورينت تحصل على صور خاصة لأجهزة تجسس"، أورينت نت، 2020/12/17، شوهد في 2021/7/18، في: <https://bit.ly/3rh2lJf>

49 Armenak Tokmajyan, "How Southern Syria Has Been Transformed into a Regional Powder Keg," *Carnegie Middle East Center*, 14/7/2020, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3zbQQpe>

50 International Crisis Group, *Lessons from the Syrian State's Return to the South*, Middle East Report, no. 196, 25/2/2019, accessed on 24/7/2020, at: <https://bit.ly/3kO0TNg>

51 Tom Rollins, "Kidnappings, Cross-border Clashes Threaten Increasingly Fragile Status quo in Syria's South," *Middle East Institute*, 20/5/2020, accessed on 28/7/2020, at: <https://cutt.ly/Cf3EAqm>

استقرار الأمن الداخلي في المحافظة، مع الحفاظ على مبدأ رفض التجنيد الإلزامي. أحدثت هذه التغيرات فيما يتعلق بالعلاقة مع النظام السوري شرخاً داخل الحركة؛ ما دفع بعض الشخصيات فيها إلى الانسحاب وتأسيس مجموعة جديدة بمسمى "درع شيخ الكرامة"، كان على رأسها ليث وحيد البلعوس ابن مؤسس الحركة⁽⁵²⁾.

• التفاعل مع النظام والتحولت في الفاعل

كان للخصوصية الاجتماعية في محافظة السويداء ذات الأغلبية الدرزية أثر واضح في محدودية قدرة النظام السوري على تطويع المحافظة أو الفاعلين المحليين فيها لصالحه بالقوة كما فعل في معظم المحافظات الأخرى، إذ بقيت المحافظة تتمتع بدرجة معينة من الاستقلالية منذ بداية الصراع على المستوى الأمني والاجتماعي والعسكري. ومع عدم قدرة النظام على مجابهة الفاعلين المحليين المعارضين له في المحافظة أو القضاء عليهم، فقد اختار رعاية تأسيس فاعلين محليين آخرين في المحافظة موالين له من الناحية السياسية كمجموعات الدفاع الوطني، وميليشيا درع الوطن⁽⁵³⁾، ونسور الزوبعة، ليجابوها نفوذ جماعات مثل حركة رجال الكرامة ودرع شيخ الكرامة. نلاحظ في هذه الحالة انخراط النظام في لعبة تأسيس فاعلين محليين وزجهم في مواجهة بالوكالة مع الفاعلين المحليين الآخرين في المحافظة، وذلك لتعويض محدودية قدرته على مواجهتهم بنفسه. كان من بين هذه المجموعات وفق ما وصفته بعض التقارير مجموعات إجرامية سعى النظام من خلال إطلاق يدها في المحافظة لتقويض الاستقرار المحلي⁽⁵⁴⁾. بالمثل عملت مجموعات محسوبة على إيران وروسيا على استقطاب عدد كبير من الشباب ضمن صفوف الميليشيات المحلية أو الشركات الأمنية كشركة الصياد لخدمات الحراسة والحماية⁽⁵⁵⁾.

ه. تنظيم الدولة الإسلامية

• الفاعل

نشط تنظيم الدولة الإسلامية في الجنوب السوري في منطقتين رئيسيتين: حوض اليرموك المحاذي لمرتفعات الجولان المحتلة، ومنطقة اللجاة التي تقع بين محافظتي درعا والسويداء. كان لواء شهداء اليرموك، والذي كان أحد فصائل الجيش الحر سابقاً قبل أن يعلن بيعته للتنظيم في حزيران/ يونيو 2016 ويطلق على نفسه اسم جيش خالد بن الوليد، هو عماد التنظيم في منطقة حوض اليرموك. كان يراوح عدد مقاتلي اللواء عام 2016 بين 600 و1000 مقاتل⁽⁵⁶⁾. أما في اللجاة فقد أدت مجموعات التنظيم دور حلقة الوصل بين مناطق التنظيم الرئيسية في البادية السورية وصولاً إلى محافظة دير الزور وبين حوض اليرموك. ظل وجود التنظيم في منطقة اللجاة متمسكاً بالسيولة

52 "Sheikh of Dignity Shield: New Faction Found in Sweida," *Enab Baladi*, 22/2/2019, accessed on 29/7/2020, at: <https://cutt.ly/kf3WtmE>

53 شكل العقيد السابق في الجيش السوري نايف العاقل هذه الميليشيا في محافظة السويداء بدعم مباشر من النظام السوري. تعتبر هذه المحاولة الثانية لتشكيل ميليشيا محلية لتضم المتخلفين عن الخدمة الإلزامية بعد فشل محاولة تشكيل ما سمي الحشد الشعبي في السويداء في عام 2015، على غرار تجربة الحشد الشعبي في العراق. للمزيد ينظر: عبيدة نبواني، "نايف العاقل.. (البطل) الفلكلوري في قريته النائية"، عين المدينة، 2018/7/19، شوهد في 2020/9/4، في: <https://bit.ly/2MjKZLz>

54 فراس فحّام، "السيطرة في محافظة السويداء: الواقع والمستقبل المحتمل"، تقرير تحليلي، جسور للدراسات، 2020/4/3، شوهد في 2020/9/29، في: <https://cutt.ly/Af3WoEP>

55 "ميليشيات توسع نشاطها لاستقطاب الشباب بالسويداء مستغلة الوضع الاقتصادي"، السويداء 24، 2020/1/21، شوهد في 2020/9/25، في: <https://bit.ly/3izAFeg>

56 "The caliphate eyes the Holy Land," *The Economist*, 23/1/2016, accessed on 18/7/2021, at: <https://econ.st/3zbrjwl>

وعدم الاستقرار مقارنةً بمناطق سيطرته الأخرى، سواء في حوض اليرموك أو المحافظات الشرقية، وذلك نظرًا إلى طبيعة المنطقة الوعرة والصحراوية، ونظرًا إلى شُنّ فصائل المعارضة السورية هجمات متكررة ضده أيضًا⁽⁵⁷⁾.

• التفاعل مع النظام والتحويلات في الفاعل

على الرغم من أن العلاقة بين النظام السوري وتنظيم الدولة كانت ظاهرًا صفرية العداء، فإن ذلك لم يترجم عمليًا إلى مواجهة صفرية على امتداد فترة وجود التنظيم في الجنوب السوري إلا في أواخر عام 2018. على العكس من ذلك وظف النظام على مدار سنوات وجود التنظيم لمصالح سياسية أو استراتيجية قبل العمل على مواجهته فعليًا. قد يردّ ذلك إلى محاولة النظام تحقيق ثلاثة أهداف: 1. إنهاء فصائل الجيش الحر أو إضعافها على مدار سنوات بالاشتراك مع التنظيم. 2. توظيف النظام في مراحل متقدمة اتفاقيات التهجير التي أبرمها مع جيوب التنظيم المحاصرة، لنقل عناصره إلى مناطق جديدة كانت ترفض التنسيق مع النظام عسكريًا أو مطاوعته سياسيًا بهدف معاقبتها أو خلخلة الأمن فيها⁽⁵⁸⁾. 3. توظيف بقايا وجود تنظيم الدولة بهدف إقناع المجموعات المسلحة في السويداء أو فصائل الجبهة الجنوبية، ممن أجروا عملية المصالحة، بالتحالف مع القوات الموالية للنظام لقتال التنظيم جماعيًا.

شُنّ النظام حملة عسكرية ضد التنظيم في حوض اليرموك مع نهاية شهر تموز/ يوليو 2018 بمساندة جوية روسية وبمشاركة الفيلق الخامس، وقد نجح بالفعل في السيطرة على المنطقة مع مطلع شهر آب/ أغسطس 2018. تباين مصير مقاتلي التنظيم بين من نجح في الهرب من المنطقة قبل دخول النظام، ومن قتل خلال المعارك أو تم إعدامه ميدانيًا، ومن أجرى تسوية مع النظام نقل على إثرها إلى بادية السويداء⁽⁵⁹⁾. أما في اللجاة فقد استمر التنظيم في الوجود على شكل خلايا ومجموعات صغيرة متوزعة ومنتقلة بين اللجاة والبادية السورية.

الفاعلون غير العسكريين

أ. منظمات المجتمع المدني والهيكل الحكامية المعارضة

• الفاعل

ترافق ظهور ما عُرف بالمناطق المحررة، أو المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام السوري، مع الحاجة المتزايدة في تلك المناطق إلى سد الفراغ الناتج من انسحاب مؤسسات الدولة من الناحية الخدمية والأمنية من جهة، ولتأسيس أجسام تمثيلية على المستوى السياسي من جهة أخرى. أدى ذلك إلى ظهور عدد كبير من المبادرات المحلية في معظم

57 شُنّت فصائل المعارضة السورية قوات أحمد العبدو وجيش أحرار العشائر وألوية العمري هجمات متعددة ضد مواقع التنظيم في اللجاة كدير العصاريف وحوش حماد ما بين عامي 2015 و2017. واستطاعت بالفعل طرد التنظيم من هذه المناطق قبل أن يعود لسيطر عليها مجددًا. ينظر: مهند الحوراني، "هزائم 'داعش' تتوالى أمام المعارضة.. اللجاة خالية من التنظيم"، المدن، 2017/3/24، شوهد في 2021/7/18، في: <https://bit.ly/3zpqyix>؛ المعارضة تطرد 'داعش' من اللجاة"، عنب بلدي، 2015/6/2، شوهد في 2021/7/18، في: <https://bit.ly/2UsooAu>

58 كان نصيب محافظة السويداء هو الأكبر في ذلك لإخراج النظام لأمرء التنظيم من حوض اليرموك ونقلهم إلى البادية المحاذية لمحافظة السويداء. ينظر: Omar Sabbour, "How the Assad Regime has Exploited 'Evacuation Deals' to Redirect Isis Against the Rebels," *New Statesman*, 18/1/2019, accessed on 2/8/2020, at: <https://cutt.ly/sf3WdFA>

59 ريان محمد، "النظام يسيطر على حوض اليرموك... ومصير مقاتلي 'داعش' مجهول"، العربي الجديد، 2018/8/1، شوهد في 2021/8/6، في: <https://bit.ly/3iroqAy>

البلدات والأحياء والمدن المحررة والتي تطوّر عددٌ كبير منها إلى مجالس محلية أو أجسام خدمية⁽⁶⁰⁾. ومع تردّي الواقع الإنساني بفعل اشتداد المعارك العسكرية، وحصار النظام الكثير من المناطق وتدمير البنية التحتية فيها، ازداد دور منظمات المجتمع المدني والجمعيات الخيرية في تقديم الدعم الإغاثي وبعض الخدمات الأساسية كالصحة والتعليم والمياه. وأصبح ما تقدمه هذه الكيانات عبر الزمن من أهم الموارد المعيشية لغالبية السكان المحليين، إمّا عبر تقديم الدعم الإغاثي والخدمات المجانية، أو عبر توظيف السكان فيها بصفة مباشرة.

• التفاعل مع النظام والتحويلات في الفاعل

شهدت عودة النظام السوري إلى الجنوب حلّ جميع هذه المنظمات كلياً؛ إذ قام النظام بمنح أيّ من هذه المنظمات من العمل مجدداً ضمن المناطق التي بات يسيطر عليها إلا بعد أن تُسجّل بصفة رسمية⁽⁶¹⁾، وتم تهجير عددٍ كبير من العاملين في هذه المنظمات ضمن اتفاقية التسوية، بينما فقدَ من بقي منهم - وأجرى عملية التسوية - وظائفهم. وعلى الرغم من أن النظام كان قد فتح نافذة قانونية لهذه المنظمات للعمل بعد سيطرته على الجنوب، فإن إجراءات التسجيل كانت مسيّسة إلى درجة كبيرة؛ إذ يُشترط لذلك الحصول على موافقة أمنية لجميع الأشخاص المنخرطين في ترخيص المنظمة الجديدة من فرع المخابرات السياسية ومكتب الأمن القومي، وهو ما لا يُمنح لأولئك الذين كان لهم علاقات بأي كيانات معارضة. وفُرضت شروط إضافية على هذه المنظمات للحصول على موافقة للترخيص لإغلاق جميع فروع المنظمة خارج القطر، والعمل بالتعاون حصراً مع الهلال الأحمر السوري⁽⁶²⁾. في ضوء ذلك، لم يستطع سوى عدد قليل جداً من المنظمات الحصول على الترخيص في دمشق. أمّا الهياكل الحكامية كالمجالس المحلية والمكاتب الخدمية ذات الثقل السياسي فقد تم حلّها كلياً، وتهجير السواد الأعظم من أفرادها من مناطقهم.

ب. منظمات المجتمع المدني "المرخصة"

• الفاعل

زاد النظام السوري المساحة للمنظمات المرخصة في دمشق كجمعية البر للعمل الاجتماعي، والهلال الأحمر السوري، وجمعية تنظيم الأسرة، ودير مار يعقوب المقطع، للعمل في الجنوب السوري بعد عودة النظام، وذلك استجابة للانخفاض الكبير في مستوى تقديم الخدمات المترافق مع انسحاب منظمات المجتمع المدني التي كانت فاعلة خلال فترة سيطرة المعارضة. تتبع هذه المنظمات المرخصة إدارياً لمؤسسات حكومية أو يقوم عليها أشخاص مقرّبون من

60 للمزيد من التفاصيل حول نشأة هياكل الحكامة في مناطق المعارضة، ينظر:

Chalers Lister, "The Free Syrian Army: A Decentralized Insurgent Brand," *Analysis Paper*, no. 26, Brookings (November 2016), accessed on 6/8/2021, at: <https://brook.gs/3CgSmsm>; Luigi Narbone, Agnès Favier & Virginie Collombier (eds.), *Inside Wars: Local Dynamics of Conflicts in Syria and Libya* (Florence: European University Institute and Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Middle East Directions, 2016); Agnès Favier, "Local Governance Dynamics in Opposition-Controlled Areas in Syria," 9/7/2016, accessed on 10/8/2020, at: <https://cutt.ly/rf3ETUo>;

عزمي بشارة، سورية: درب الآلام نحو الحرية: محاولة في التاريخ الراهن (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013)، ص 421-430.

61 Center for Operational Analysis and Research (COAR), *What Remains?: A Postmortem Analysis of the Cross-Border Response in Dar'a* (February 2020), 27/2/2020, accessed on 12/8/2020, at: <https://cutt.ly/Qf3ERdm>

62 Ibid.

النظام السوري⁽⁶³⁾، وهي مخوَّلة للحصول على دعم مالي من منظمات دولية كوكالات الأمم المتحدة ومنظمة أوكسفام العاملة في مجال الإغاثة والتنمية.

• التفاعل مع النظام والتحويلات في الفاعل

واجه النظام السوري معضلة بعد زيادة مساحة عمل هذه المنظمات تتمثل في عدم قدرته على سد الاحتياج الكبير في الجانب الإغاثي والخدمي بمفرده، في مقابل إضعاف شرعية المؤسسات المحلية للنظام إن هو تسامح مع ازدياد دور هذه المنظمات كثيرًا على المستوى المحلي. اتخذ النظام عدة خطوات هنا في سبيل إبقاء نشاطات هذه المنظمات ضمن حدود نفوذه أو تحت الإشراف المباشر لمؤسساته الحكومية، هي:

1. التدخل المباشر في عملية تنفيذ المشاريع الإغاثية، عبر التحكم في قوائم المستفيدين والمناطق الجغرافية المستفيدة، بما يتماشى مع مصالح النظام وأولوياته.
2. توظيف هذه المشاريع الخدمية على المستوى الرسمي والإعلامي على أنها استكمال لجهود الحكومة في دعم استقرار المناطق التي تمت إعادة السيطرة عليها، وتصوير ذلك على أنه خطوات تأخذها الحكومة لتشجيع النازحين واللاجئين على العودة وإطلاق مشاريع إعادة الإعمار.
3. الحضور الرسمي المباشر والمتواصل لعددٍ من المسؤولين الحكوميين خلال تنفيذ المشاريع المهمة؛ ما يعطي صورة عامة بأن هذه المشاريع يتم تنفيذها بواسطة الحكومة نفسها، وإن كان على أيدي هذه المنظمات⁽⁶⁴⁾.

ج. لجان المفاوضات المحلية

• الفاعل

تم تأسيس اللجنة المركزية للمفاوضات في تموز/ يوليو 2018 تزامنًا مع تقدم قوات النظام في اتجاه محافظة درعا، لتضم عددًا من القادة العسكريين والشخصيات المحلية السياسية والاجتماعية⁽⁶⁵⁾. بالتوازي مع ذلك، تم تأسيس لجنة مفاوضات محلية في كل مدينة أو بلدة لتتولى مهمة التفاوض مع النظام وتمثيل المجتمع المحلي، والتي أصبحت لاحقًا حلقة الوصل الرئيسة بين النظام وروسيا من جهة وبين المجتمع المحلي من جهة أخرى⁽⁶⁶⁾.

63 تعتبر منظمة الهلال الأحمر السوري وجمعية تنظيم الأسرة من المنظمات غير الحكومية المدعومة حكوميًا Governmental NGOs أو NGOs، حيث يُعيّن المسؤولون وأعضاء مجالس الإدارة في هذا النوع من المنظمات بقرارات حكومية، كما تشرف المؤسسات الحكومية، وخصوصًا وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، مباشرة، على نشاطات هذه المنظمات. كما تعمل هذه المنظمات على نحوٍ لصيق مع الكيانات السياسية كحزب البعث واتحاد شبيبة الثورة واتحادات الطلاب. أمّا الأمانة السورية للتنمية على سبيل المثال، فقد أسستها أسماء الأسد، وجمعية دير مار يعقوب المقطع تأسست على يد الأم أغنس مريم الصليب، وهي من أشهر الشخصيات الدينية الموالية للنظام السوري.

64 تم استنتاج هذه الوسائل الثلاث من خلال متابعة حثيثة قام بها الباحث بصفة دورية للصفحات الإعلامية الممثلة لهذه المنظمات، فضلًا عن التغطية الإعلامية الرسمية لنشاطاتها. فعلى سبيل المثال تقوم الوكالة العربية السورية للأنباء - سانا بتصوير الأنشطة التي تقوم بها هذه الجمعيات بأنها ضمن جهود إعادة الاستقرار للمناطق التي سيطر عليها الجيش العربي السوري أو لكسر الحصار الدولي والعقوبات المفروضة على سورية. كما توجد مديرية الشؤون الاجتماعية أيضًا في غالبية النشاطات التي يتم تغطيتها إعلاميًا بصفة رسمية، ينظر: "جمعية تنظيم الأسرة تعيد خدماتها لدمنا وكفريتنا وتحضر لمشفى توليد مجاني في حلب"، سانا، 2019/6/2، شوهد في 2021/8/6، في: <https://bit.ly/3rYCMwQ>؛ ويظهر المقطع التالي إحدى التغطيات الإعلامية لجمعية البر للخدمات الاجتماعية؛ في فيسبوك؛ لانا حاج حسن، "ثلاث سيارات إسعاف من دير مار يعقوب"، eSyria، 2013/1/7، شوهد في 2020/8/15، في: <https://bit.ly/365opx6>

65 Abdullah Al-Jabassini, "Rampant Violence, Military Escalation, and the Role of Intermediaries in Daraa, Syria," Middle East Institute, 1/6/2020, accessed on 12/8/2020, at: <https://cutt.ly/bf3EQZ6>

66 Tokmajyan.

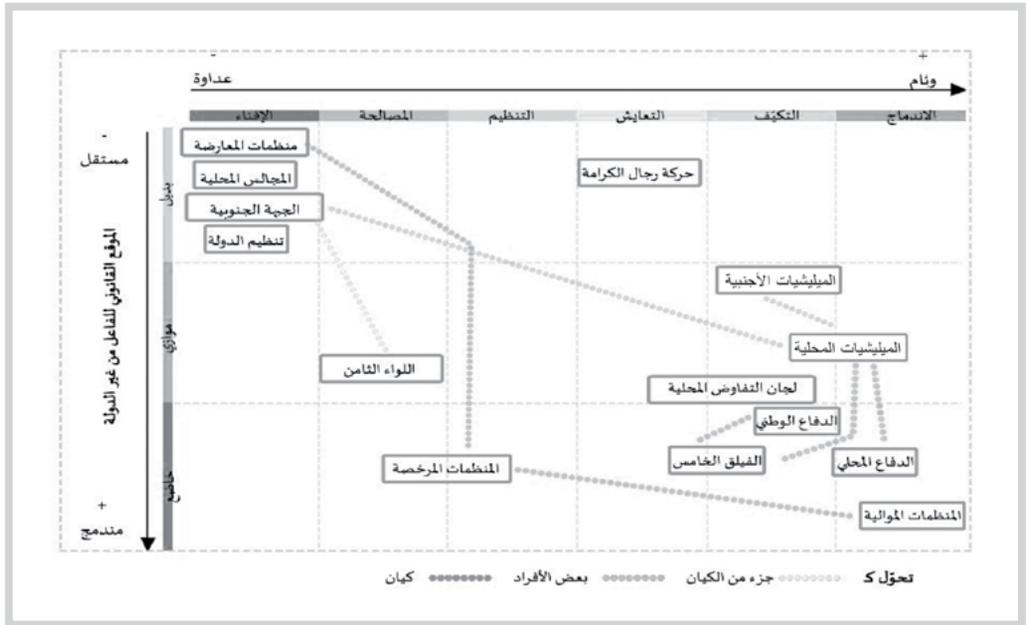
• التفاعل مع النظام والتحويلات في الفاعل

يمكن القول بعامية إن النظام تعايش إلى حد ما مع دور لجان المفاوضات، وتقبّل وجودها، وإن كان مؤقتاً؛ وذلك لكونها حلقة الوصل الوحيدة تقريباً بين المجتمعات المحلية والنظام السوري، ولقدرة هذه اللجان على احتواء أي غضب شعبي محتمل. من الجدير بالذكر أنه، وعلى الرغم من الدور الكبير الذي أدته لجان المفاوضات هذه على المستوى الاجتماعي والسياسي، فإنها لم تحمل إلى غاية الآن أي صفة رسمية، بل بقيت بحكم الفاعل غير الرسمي، وبقي الاعتراف بها رمزياً من النظام ومن المجتمعات المحلية. في المقابل، لم يتخذ النظام أي إجراءات لتنظيم عمل هذه اللجان أو إعطائها صفة رسمية، كما جرى الحال مع وزارة المصالحة الوطنية على سبيل المثال⁽⁶⁷⁾، إلا أن النظام حرص على التعامل مع أفراد هذه اللجان كلّ بشخصه، وذلك عوضاً عن التعامل مع اللجان كمجموعات؛ إذ جرى بالفعل استقطاب عدد من هذه الشخصيات فردياً لصالح النظام، وإدماجهم ضمن بنية الدولة إمّا في المؤسسات الحكومية أو في النقابات⁽⁶⁸⁾. في المقابل تم استهداف كثير من أعضاء هذه اللجان عبر الاغتيالات لإقصائهم من المشهد تماماً أو إضعاف اللجان التي يمثّلونها⁽⁶⁹⁾.

موضوعة الفاعلين على طيف التفاعل

الشكل (4)

العلاقة بين الدولة والفاعل على طيف التفاعل



المصدر: من إعداد الباحث.

67 أسس النظام السوري وزارة المصالحة الوطنية في حزيران/ يونيو 2012، وأسندها إلى علي حيدر، رئيس الحزب السوري القومي الاجتماعي، وذلك بهدف إدارة ملف المصالحة بين النظام والمعارضة. تحوّلت الوزارة إلى هيئة عامة في عام 2018 بمرسوم جمهوري، قبل أن تلغى تماماً في تشرين الأول/ أكتوبر 2020. ينظر: "برلمان النظام يقرّ بإلغاء المصالحة الوطنية لعدم وجود فائدة"، تلفزيون سوريا، 2020/10/22، شوهد في 2021/7/18، في: <https://bit.ly/3z9YNI1>

68 على سبيل المثال تم تعيين عبد الرحمن المسالملة في مشفى درعا الوطني، بينما تمت إعادة عدنان المسالملة إلى نقابة المحامين.

69 "سبعة أعضاء في اللجان المركزية" بدرعا مستهدفون... الفاعل مجهول"، عنب بلدي، 2021/1/28، شوهد في 2021/1/28، في: <https://bit.ly/2MwvNKV>

الجدول (1)

المتغيرات المتعلقة بالفاعلين من غير الدولة على مستوى خصائص الفاعلين والعوامل الخارجية

المجموعة الثانية: العوامل الخارجية				المجموعة الأولى: خصائص الفاعلين			الفاعل
الداعم الدولي	احتكار الدولة	قدرة الدولة	طبيعة النشاطات	الخلفية الاجتماعية	حدود المشروع	الميل السياسي	
نعم - بأهداف مختلفة	عالٍ	متوسط	عسكري	سني	وطني	معارضة	الجبهة الجنوبية
نعم	عالٍ	متوسط	عسكري	سني	وطني	محايد	اللواء الثامن (الفيلق الخامس)
نعم	عالٍ	متوسط	عسكري	مختلط	وطني	مؤيد	قوات الدفاع الوطني
نعم	عالٍ	متوسط	عسكري	شيعي	عابر للوطنية	مؤيد	الميليشيات الشيعية
لا	عالٍ	محدود	عسكري	درزي	دون الوطنية	محايد	حركة رجال الكرامة
لا	عالٍ	متوسط	عسكري	سني	عابر للوطنية	معارضة	تنظيم الدولة
لا	عالٍ	متوسط	حكومي	سني	وطني	معارضة	المجالس المحلية المعارضة
نعم - بأهداف مختلفة	متوسط	محدود	خدمي	سني	وطني	معارضة	منظمات المجتمع المدني المعارضة
لا	متوسط	محدود	خدمي	مختلط	وطني	مؤيد	منظمات المجتمع المدني المرخصة
لا	عالٍ	محدود	سياسي	مختلط	وطني	محايد	لجان المفاوضات المحلية

المصدر: من إعداد الباحث.

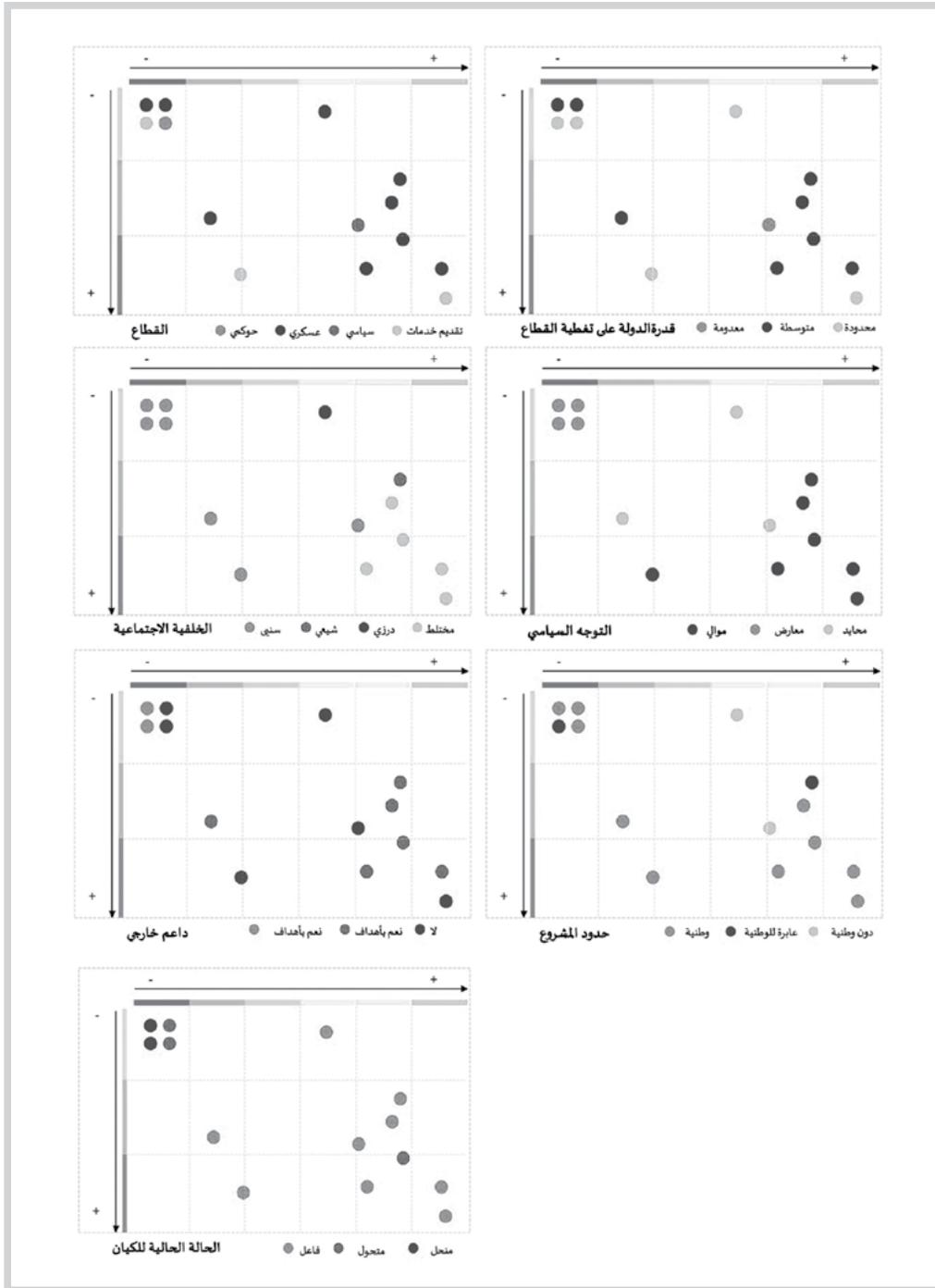
الجدول (2)

نتائج التفاعل بين الدولة والفاعل من غير الدولة

الفاعل	العلاقة	الموقع القانوني	الحالة الحالية	مستويات التفاعل	طبيعة إدماج الفاعل
الجهة الجنوبية	إفناء	بديل	تحوّل	خارجي	حلّ
اللواء الثامن (الفيلق الخامس)	مصالحة	انحلال في البنية	نشط	نظام/ خارجي	إدخال جزء من كيان؛ استقطاب أفراد
قوات الدفاع الوطني	اندماج	موازٍ	تحوّل/نشط	نظام/ خارجي/ فاعلون محليون	إدخال كيان
الميليشيات الشيعية	تكييف	موازٍ	نشط	نظام/خارجي/ فاعلون محليون	إدخال جزء من كيان
حركة رجال الكرامة	تعايش	موازٍ	نشط	نظام/فاعلون محليون	-
تنظيم الدولة	إفناء	بديل	منحلّ (خلايا نائمة)	نظام	حلّ
المجالس المحلية المعارضة	إفناء	بديل	منحلّ	-	حلّ
منظمات المجتمع المدني المعارضة	تنظيم	بديل	تحوّل	نظام	حلّ
منظمات المجتمع المدني المرخصة	اندماج	انحلال في البنية	نشط	نظام	إدخال كيان
لجان المفاوضات المحلية	تكييف	موازٍ	نشط	نظام/ خارجي/ مجتمعات محلية	استقطاب أفراد

المصدر: من إعداد الباحث.

الشكل (5)
وضع المتغيرات غير الخاصة بالفاعلين من غير الدولة على طيف التفاعل



المصدر: من إعداد الباحث.

خامساً: النقاش والنتائج

أوضحت الحالات الدراسية السابقة عدة أوجه ومستويات للتفاعل الذي تم (وما زال مستمرًا) بين الفاعلين من غير الدولة الذين ظهروا أو نشطوا في الجنوب، وبين النظام السوري الذي عاد إلى الجنوب مجددًا، من بوابة "التسوية" لا الحرب. يمكن القول إن سياسة النظام تجاه الفاعلين من غير الدولة قد أخذت أربعة أشكال:

- ✦ إدخال كيانات داخل بنية الدولة (قوات الدفاع المحلي).
- ✦ إدخال أجزاء من كيانات أخرى بعد إجراء تغييرات هيكلية على تنظيمها وخطابها (الجبهة الجنوبية).
- ✦ استقطاب أفراد من هذه الكيانات وإدخالهم داخل بنية الدولة (لجان التفاوض المحلية).
- ✦ حلّ الفاعلين ممن يرفضون "المصالحة" مع النظام، أو أولئك الذين يشكّل وجودهم خطرًا لا يمكن احتواؤه على شرعية النظام محليًا أو تحدّيًا لسلطاته (المجالس المحلية).

تفاوتت نسب نجاح عملية دمج هؤلاء الفاعلين في بنية الدولة تفاوتًا كبيرًا، وهي التي أخذت بطبيعة الحال أشكالًا متفاوتة أيضًا، إذ كان لعدة عوامل دور في تحديد نجاح عملية الدمج من عدمها، كان من أهمها قدرة الفاعل من غير الدولة على الاحتفاظ بتماسك بنيته الداخلية، وتمتين شبكة العلاقات بين أفرادها بعد انخراطه في بنية الدولة، والحفاظ على درجة من الاستقلالية عن مؤسسات النظام في ما يتعلق بمصادر التمويل، وإنفاذ القرارات التي تخدم مصالح الفاعل نفسه عوضًا عن مصلحة الدولة نفسها. فعلى سبيل المثال احتفظت معظم ميليشيات الدفاع المحلي التي انضمت نظريًا إلى القوات المسلحة السورية بمصادر تمويلها المستقلة المعتمدة على إدارة الحواجز وأخذ الإتاوات من المارة، في حين احتفظت أيضًا بعلاقتها مع إيران، وبهويتها المحلية القائمة غالبًا على أسس طائفية أو مناطقية. بالمثل أيضًا حافظ اللواء الثامن، عقب تشكيله وانضمامه نظريًا إلى المؤسسة العسكرية الرسمية، على بنيته التنظيمية الداخلية ومناطق نفوذه المحلية التي تعود إلى وقت وجود هذه المجموعات باسم الجيش الحر (مع الأخذ في الاعتبار الأفراد الذين رفضوا المصالحة وانتقلوا نحو الشمال السوري)، واستطاع تأسيس علاقة مباشرة بروسيا متخطيًا الهيكلية العسكرية التقليدية.

من الممكن استنتاج أن أهداف النظام من تفاعله مع الفاعلين المحليين لم تأخذ طابع إعادة بناء دولة ما بعد الصراع، أو إدماج الفاعلين في بنية الدولة بغية الوصول إلى صيغ تفاهمية بينهم قائمة على تشارك السلطة أو تطبيق أمطام مقبولة محليًا من اللامركزية أو التمثيل السياسي، في مقابل تخلي هؤلاء الفاعلين عن سلوكهم المناهض للدولة وانخراطهم الفعلي في عملية بناء السلام، وتحقيق الاستقرار السياسي ضمن حدودهم المحلية. في المقابل انحصرت أهداف هذا التفاعل ونتائجه في تحقيق استمرارية وجود النظام على المستوى المحلي والأمني والعسكري، وليس الحاكمي أو الخدماتي أو السياسي. هنا يجب علينا التفريق بين وجود النظام وقدرته على الحكامة؛ فعلى الرغم من سيطرة النظام عسكريًا على المنطقة نظريًا، فإنه يتعذر علينا القول إنه بات يحكمها فعليًا؛ إذ إن وجوده بات يتمثل - أو يكون مشروطًا أحيانًا - بتفاعله مع الفاعلين المحليين والانخراط معهم بعلاقات متعددة تتفاوت ما بين الندية إلى المصلحية إلى المعايضة بالتعاون. على الرغم من أن المواجهة أو الهدنة قد تبدوان أدوات حربية خالصة أكثر منهما سياسية - وهما كذلك بالفعل إلى درجة كبيرة - فإن التحليل يظهر أن النظام قد استخدمهما أدوات سياسية حتى بعد انتهاء الصراع العسكري المباشر خلال تفاعله مع عدد من الفاعلين في سبيل تثبيت وجوده محليًا.

يشير هذا إلى ترهّلٍ محتمل سيصيب بنية الدولة المركزية على المدى المنظور؛ وذلك بسبب تسامح النظام مع نشاط فاعلين موازٍ للدولة، أو بإدماج فاعلين ككيانات وليس كأفراد والسماح لهم بالحفاظ على مصادر تمويلهم، سواء كانت الداخلية (القائم على الكسب غير الشرعي والانخراط في أمثلة متنوعة من اقتصاديات الحرب) أم الخارجية منها (كالدعم من فاعلين خارجيين)، والحفاظ على بنيتهم الداخلية بعد انخراطهم داخل بنية الدولة، والحفاظ على شبكات علاقاتهم الخاصة وعدم تحوّلها إلى شكل احترافي. يثبت ذلك أن النظام نفسه، وإن كان قد نجح في التخلص من فاعلين كانوا يشكّلون تهديدًا وجوديًا لبقائه وشرعيته داخليًا وخارجيًا، فإنه لم ينجح في المقابل في إدماج جميع من تبقى منهم حقيقةً، بل إنهم قد تمكنوا من تشكيل حالةٍ تشبه "الدولة داخل الدولة" إلى حدٍّ بعيد، كما استطاع الفاعلون الخارجيون في المقابل تحقيق اختراق غير مسبوق على مستوى مؤسسات الدولة، والانخراط في لعبة إعادة هيكلتها بما يخدم مصالحهم. قد يكون ذلك مؤشراً على أن ظاهرة الفاعلين من غير الدولة لم تنته مع عودة "الدولة" إلى الجنوب السوري، بل أخذت أشكالاً وأبعاداً جديدة، وشكّلت حالة هجينة من التفاعل المستمر بين كل الأطراف، خصوصاً مع تلاشي الخطوط الفاصلة في لحظات معينة بين الدولة والفاعلين من غير الدولة والفاعلين الخارجيين.

وكما أظهرت الأشكال التوضيحية السابقة، فإن عدة متغيرات قد أدت أدواراً متفاوتة في تحديد شكل التفاعل أو شكل سياسة النظام تجاه هؤلاء الفاعلين، وإمكانية اندماجهم في بنية الدولة أو تحوّل هذا التفاعل إلى مواجهة صفرية أو علاقة تعايش أو تكيف. أظهرت بعض المتغيرات أثراً كبيراً كالتوجه السياسي والداعم الخارجي، بينما أظهرت متغيرات أخرى أثراً أقلّ كقدرة الدولة على تعويض النقص في قطاعات معينة.

1. التوجه السياسي: أظهر الفاعلون الموالون سياسياً للنظام قابليةً أعلى للاندماج في بنية الدولة، وتسوية أوضاعهم القانونية، والتمتع بعلاقات أفضل مع المؤسسات الرسمية. في حين كان الفاعلون ذوو التوجه السياسي المعارض للنظام أمام خيارات الإفناء، أو تسوية وضعهم شريطة تغيير خطابهم السياسي ليصبح إماماً موائياً للنظام أو محايداً على الأقل. هنا، لا بد من الإشارة، على سبيل المثال، إلى أن بعض قادة الجبهة الجنوبية حافظوا على خطابهم المعارض بعد انخراطهم في عملية المصالحة، وذلك لقدرتهم على الاحتفاظ بشوكتهم العسكرية إلى حدٍّ ما في مناطقهم المحلية، إلا أنهم كانوا الأكثر عرضةً للاستهداف والاعتقال من النظام. وتعايش النظام مع الفاعلين ذوي الخطاب المحايد الأقرب للمعارضة كحركة رجال الكرامة، وبعض تشكيلات اللواء الثامن، وذلك لخلفيتهم الاجتماعية في الحالة الأولى ووجود الداعم الخارجي في الحالة الثانية.

2. قدرة النظام على إدارة القطاعات المختلفة: لم يُظهر انخفاض قدرة النظام على تعويض النقص في بعض القطاعات التي كان من المتوقع أن ينسحب منها الفاعلون في دفعه إلى محاولة المحافظة عليهم. فعلى الرغم من انخفاض قدرة النظام بصفة ملحوظة على تقديم الخدمات، فقد حلّ جميع الهياكل الحكامية والخدمية كالمجالس المحلية والدفاع المدني وقوات الشرطة المحلية، فضلاً عن جميع منظمات المجتمع المدني. في المقابل، سمح النظام للمنظمات المرخصة الأقرب له سياسياً أو الموائية له فعلياً بالعمل ضمن تلك المناطق. كان الاستثناء الوحيد هو لجان المفاوضات المحلية، حيث اضطر النظام إلى التعايش مع دورها وحتى إن كان على المستوى التمثيلي، وذلك لعدم وجود أي قدرة فعلية له على التواصل مع المجتمعات المحلية خارج القنوات المحلية، وهو ما يحاول تعويضه في محاولات استمالة كثير من الشخصيات الممثلة لهذه اللجان على المستوى الفردي.

3. **حدود المشروع جغرافياً:** أثبت الفاعلون ذوو المشروع دون الوطني أو المشروع العابر للوطنية (كحالة حركة رجال الكرامة أو الميليشيات الأجنبية) قدرة أقل على الاندماج في بنية الدولة، وكان النظام في المقابل أقل قدرة على تقويضها أو دمجها في بنيتها أيضاً، إذ اضطر إلى التعايش مع هؤلاء الفاعلين أو التكيف معهم، وقد يكون ذلك بسبب خلفيتهم الاجتماعية أو وجود داعم خارجي. لجأت بعض الميليشيات الأجنبية مثل الحرس الثوري الإيراني إلى تبني خطاب أكثر محلية، والتغلغل داخل صفوف المجموعات المحلية كاللواء 313 لتتمكن من الانخراط أكثر في بنية المؤسسات الحكومية.

4. **الداعم الخارجي:** أظهر وجود داعم خارجي أثراً واضحاً في تسريع عملية الاندماج في بنية الدولة، أو على الأقل توفير حماية أكبر للفاعل ضد أي محاولة للنظام لمواجهته عسكرياً أو حلّه، فقد كان الفاعلون الذين لا يمتلكون داعماً خارجياً أو يمتلكون داعماً لديه أهداف متباينة عنهم أكثر عرضةً لخطر الإفناء أو المواجهة العسكرية من النظام. تعتبر حالة الجبهة الجنوبية من أوضح هذه الحالات؛ إذ ظلت الجبهة الجنوبية عرضةً لهجمات النظام، حتى عقدت اتفاقاً مع روسيا، وأصبحت بذلك تتلقى الدعم الروسي تحت مسمى اللواء الثامن عوضاً عن الدعم الأميركي السابق تحت مسمى الجبهة الجنوبية، ولتصبح مندمجة في بنية الدولة على المستوى النظري على الأقل.

5. **الاستقلالية عن الدولة:** قد يكون هذا العامل شائعاً من ناحية القدرة على قياس أثره في سياسة النظام حيال الفاعلين من غير الدولة. فإذا افترضنا من خلال تحليل الحالات الدراسية أن النظام يسعى نظرياً لإدخال جميع الفاعلين الذين يتمتعون باستقلالية عن الدولة على المستويين النظري والعملي، فقد ظلّ في المقابل يتمتع بعلاقات متينة مع عدد من الفاعلين على اختلاف درجة استقلاليتهم عن الدولة، وهو ما قد نستطيع تفسيره بعدم ممانعة النظام التعامل مع كيانات تتمتع باستقلالية عن النظام إن كانت منسجمة معه من ناحية الأهداف والتوجه السياسي، وهو ما قد تمّ تبيانه في مقدمة هذه الدراسة. في المقابل رأينا جنوح العديد من الفاعلين إلى الانخراط في جسم الدولة من الناحية النظرية، وذلك قد يكون إما للحصول على غطاء قانوني أو مالي أو سياسي، مع السعي للحفاظ على الاستقلالية من الناحية العملية (مصادر التمويل والبنية الداخلية والعلاقات مع الكيانات الأخرى).

خاتمة

شهد الصراع في سورية نشوء عدد غير مسبوق من الفاعلين من غير الدولة المتنوعين من الناحية الاجتماعية والأيدولوجية والسياسية، ومن ناحية علاقتهم مع النظام السوري مواجهة أم موالاة، ومن ناحية مستوى التدخل الخارجي في إنشاء وتنظيم عمل هؤلاء الفاعلين. كان لتحقيق النظام السوري انتصاراً عسكرياً، وإن كان نسبياً من دون قدرته على حسم الحرب حسماً كاملاً، أثر في دفعه إلى السعي خلال السنوات القليلة الماضية لاستخدام بعض الأدوات السياسية في التعامل مع الفاعلين من غير الدولة عوضاً عن الأدوات العسكرية الخالصة، حيث كان تطبيق هذه السياسة متجلياً في الجنوب السوري.

كما أظهرت نتائج الحالات الدراسية، فقد كان هدف النظام النهائي إدماج الفاعلين من غير الدولة ضمن بنيته الحكومية أو العسكرية مستخدماً أدوات وأساليب متنوعة. ففي حين كان مصير أولئك الفاعلين الذين لا يحققون شروط الاندماج في بنية الدولة (من وجهة نظر النظام) المواجهة العسكرية والإفناء، فقد كان بعض هؤلاء الفاعلين

يملك قوَّةً وازنةً على الأرض أو يملك داعماً خارجياً أو كان له خلفية اجتماعية حسَّاسة مكنته من فرض نفسه كقوة أمر واقع في نهاية المطاف؛ ما اضطر النظام إلى التعايش مع وجوده، وإن كان مؤقتاً. كان قرار النظام إمَّا بمواجهة الفاعل، أو التعايش معه، أو التكيف مع وجوده، أو إدماجه في بنيته، هو نتاج تفاعل عدة عوامل يمكن تصنيفها داخل مستويين أساسيين: صفات الفاعل وسلوكه، والعوامل الخارجية البنيوية والتي تقوم بتحديد شكل الإطار الذي يجري التفاعل داخله.

أظهر معظم الفاعلين من غير الدولة في الجنوب السوري إمكانيات متفاوتة في مقاومة الاندماج داخل بنية النظام، ومقاومة نتائجه على الصعيد الإداري أو المالي. على صعيد آخر، سعى بعض الفاعلين (خصوصاً الفاعلين الأجانب كالمليشيات الأجنبية) للاندماج، وإن كان ظاهرياً، في بنية الدولة، وذلك إمَّا بهدف العمل على الأرض تحت غطاء محلي، أو بهدف كسب مشروعية محلية. إلا أن الفتتين من الفاعلين قد سعتا للإبقاء على درجة معقولة من الاستقلالية عن النظام على مستوى شبكة العلاقات، والتنظيم الداخلي، والموارد المالية، بعد الاندماج نظرياً داخل بنيته، أو حتى عند العمل بالتوازي معه، أو تحت إمرته.

كان للمتغيرات التي تمت دراستها في هذه الدراسة آثارٌ متفاوتة في تحديد نتائج التفاعل بين النظام وبين الفاعلين من غير الدولة، وفي تحديد اندماج الفاعلين في بنية الدولة من عدمها، أو طبيعة العلاقة بينهما بصفة عامة. أظهرت بعض المتغيرات كالتوجه السياسي للفاعل ووجود داعم خارجي أثراً كبيراً في رفع احتمالية اندماج الفاعل في بنية الدولة؛ بحيث كان الفاعلون ذوو التوجه السياسي المعارض للنظام، والذين لا يملكون داعمين خارجيين كالمجالس المحلية وتنظيم الدولة الإسلامية، الأكثر عرضةً للإفناء من النظام السوري، والأقل قدرةً على الاستمرار إثر عودته إلى الجنوب السوري، بينما كانت المليشيات الموالية للنظام، والجبهة الجنوبية بعد دعمها روسياً وتحولها إلى اللواء الثامن، الأكثر حظوظاً للاندماج في بنية النظام أو العمل بالتوازي معه. في المقابل أظهرت متغيرات أخرى، كقدرة النظام على ملء الفراغ الناتج من انسحاب الفاعل من المشهد وحدود مشروع الفاعل، أثراً أقل في تحديد سلوك النظام تجاه هؤلاء الفاعلين.

المراجع

العربية

- باروت، محمد جمال. **العقد الأخير في تاريخ سورية: جدلية الجمود والإصلاح**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.
- البدرى، مروة حامد. "العلاقة بين إيران وسورية وحزب الله وآثارها في الدولة اللبنانية". **سياسات عربية**. العدد 5 (تشرين الثاني/ نوفمبر 2013).
- بشارة، عزمي. **سورية: درب الآلام نحو الحرية: محاولة في التاريخ الراهن**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013.
- حايد، حفيد. "إعادة دمج الجماعات المسلحة السورية: الآليات، الجهات الفاعلة، وأوجه الفشل". مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 2018/12/17. في: <https://bit.ly/3sKqJlTU>.
- الدسوقي، أيمن [وآخرون]. **المؤسسة العسكرية السورية في عام 2019: طائفية وميليشاوية واستثمارات أجنبية**. د. م: مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2019.
- عاشور، عمر. "من الميليشيا إلى الحزب: كيف تتحول التنظيمات المسلحة إلى النشاط السلمي؟ ولماذا؟". **سياسات عربية**. العدد 44 (أيار/ مايو 2020).
- فحام، فراس. "السيطرة في محافظة السويداء: الواقع والمستقبل المحتمل". **تقرير تحليلي**. جسور للدراسات. 2020/4/3. في: <https://cutt.ly/Af3WoEP>.
- محمود، أنور محمد فرج. "الفاعلون من غير الدول والدولة الفاشلة: دراسة من منظور العصور الوسطى الجديدة في الشرق الأوسط". **دراسات قانونية وسياسية**. العدد 9 (حزيران/ يونيو 2017).
- الصمادي، فاطمة. "ما تقوله مذكرات الجنرال همداني: الوصاية الإيرانية على سورية". **سياسات عربية**. العدد 22 (أيلول/ سبتمبر 2016).

الأجنبية

- Al-Jabassini, Abdullah. "Rampant Violence, Military Escalation, and the Role of Intermediaries in Daraa, Syria." Middle East Institute. 1/6/2020. at: <https://cutt.ly/bf3EQZ6>
- Arjona, Ana, Nelson Kasfir & Zachariah Mampilly (eds.). *Rebel Governance in Civil War*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- Azmeh, Shamel. "Syria's Passage to Conflict: The End of the 'Developmental Rentier Fix' and the Consolidation of New Elite Rule." *Politics & Society*. vol. 44, no. 4 (December 2016).

- Brancati, Dawn. *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*. New York: Oxford University Press, 2009.
- Brinkerhoff, Derick W. "Rebuilding Governance in Failed States and Post-conflict Societies: Core Concepts and Cross-cutting Themes." *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*. vol. 25, no. 1 (February 2005).
- _____. Derick W. "State Fragility and Governance: Conflict Mitigation and Subnational Perspectives," *Development Policy Review*. vol. 29, no. 2 (March 2011).
- Center for Operational Analysis and Research (COAR). *What Remains?: A Postmortem Analysis of the Cross-Border Response in Dar'a* (February 2020). 27/2/2020. at: <https://cutt.ly/Qf3ERdm>
- Colona, Francesco & Rivke Jaffe. "Hybrid Governance Arrangements." *European Journal of Development Research*. vol. 28, no. 2 (April 2016).
- Dagher, Ruby. "Legitimacy and Post-Conflict State-Building: The Undervalued Role of Performance Legitimacy." *Conflict, Security & Development*. vol. 18, no. 2 (March 2018).
- Duffield, Mark. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. Series Critique, influence, change. 2nd ed. London: Zed Books, 2014.
- Favier, Agnès. "Local Governance Dynamics in Opposition-Controlled Areas in Syria." 9/7/2016. at: <https://cutt.ly/rf3ETUo>
- Fregonese, Sara. "Beyond the 'Weak State': Hybrid Sovereignties in Beirut," *Environment and Planning D: Society and Space*. vol. 30, no. 4 (January 2012).
- Hajjar, Bahjat et al. *Perceptions of Governance - The Experience of Local Administrative Councils in Opposition-held Syria*. Swisspeace & Local Administration Councils' Unit (LACU): January 2017. at: <https://bit.ly/3kTFGL6>
- Hofmann, Claudia & Ulrich Schneckener. "Engaging Non-State Armed Actors in State and Peace-Building: Options and Strategies." *International Review of the Red Cross*. vol. 93, no. 883 (September 2011).
- International Crisis Group. *Lessons from the Syrian State's Return to the South*. Middle East Report. no. 196. 25/2/2019. at: <https://bit.ly/3kO0TNg>
- Jakobi Anja P. & Klaus Dieter Wolf (eds.). *The Transnational Governance of Violence and Crime: Non-State Actors in Security*. Series Governance and Limited Statehood. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.
- Kadri, Ali. *The Unmaking of Arab Socialism*. London: Anthem Press, 2016.

- Kaldor, Mary. *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- Kasfir, Nelson. "Guerrilla Governance: Patterns and Explanations." *APSA 2009 Toronto Meeting Paper* (January 2009). at: <https://bit.ly/3kwjqMo>
- Khalaf, Rana. "Governance Without Government in Syria: Civil Society and State Building During Conflict." *Syria Studies*. vol. 7, no. 3 (June 2015).
- Lavrov, Anton. "The Efficiency of the Syrian Armed Forces: An Analysis of Russian Assistance." *Carnegie Middle East Center*. 26/3/2020. at: <https://rb.gy/dnvjdn>
- Lister, Chalers. "The Free Syrian Army: A Decentralized Insurgent Brand." *Analysis Paper*. no. 26. Brookings: November 2016. at: <https://brook.gs/3CgSmsm>
- Lund, Aron. "Does the 'Southern Front' Exist?" *Carnegie Middle East Center*. 21/3/2014. at: <https://rb.gy/n4hbil>
- Mampilly, Zachariah. *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War*. Ithaca, NY/ London: Cornell University Press, 2011.
- Martin, Joseph. *The Development of Governance in Rebel-Controlled Syria*. Series Imes Capstone Paper. The Institute for Middle East studies and The Elliott School of International Affairs and The George Washington University: April 2014. at: <https://bit.ly/3lzmU2E>
- Matar, Linda & Ali Kadri. *Syria: From National Independence to Proxy War*. Cham: Springer Nature imprint Palgrave Macmillan, 2019.
- McCullough, Aoife. *The Legitimacy of States and Armed Non-State Actors: Topic Guide*. Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC). August 2015. at: <https://bit.ly/3z7J5R6>
- Mishali-Ram, Meirav. "Powerful Actors Make A Difference: Theorizing Power Attributes of Nonstate Actors." *International Journal of Peace Studies*. vol. 14, no. 2 (Autumn/Winter 2009).
- Narbone, Luigi, Agnès Favier & Virginie Collombier (eds.). *Inside Wars: Local Dynamics of Conflicts in Syria and Libya*. Florence: European University Institute and Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Middle East Directions, 2016.
- Ogbaharya, Daniel G. "(Re-)building Governance in Post-Conflict Africa: The Role of the State and Informal Institutions." *Development in Practice*. vol. 18, no. 3 (June 2008).
- Oktav, O'zden Zeynep, Emel Parlar Dal & Ali Murat Kurşun (eds.). *Violent Non-state Actors and the Syrian Civil War: The ISIS and YPG Cases*. Cham: Springer International Publishing, 2018.
- Olson, Mancur. "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review*. vol. 87, no. 3 (September 1993).

- Oweis, Khaled. "The Military Topography of Syria's South: Fickle External Support for Moderates; Resurgent Islamic State in Birthplace of the Revolt." German Institute for International and Security Affairs. *SWP Comments*. no. 56 (December 2016). at: <https://bit.ly/2VtppZK>
- Podder, Sukanya. "Non-State Armed Groups and Stability: Reconsidering Legitimacy and Inclusion." *Contemporary Security Policy*. vol. 34, no. 1 (April 2013).
- Rollins, Tom. "Kidnappings, Cross-border Clashes Threaten Increasingly Fragile Status quo in Syria's South." Middle East Institute. 20/5/2020. at: <https://cutt.ly/Cf3EAqm>
- Şaban, Navvar et al. *Transformations of the Syrian Military: The Challenge of Change and Restructuring*. Istanbul: Omran Center for Strategic Studies, 2018.
- Santini, Ruth. "A New Regional Cold War in the Middle East and North Africa: Regional Security Complex Theory Revisited." *The International Spectator*. vol. 52, no. 4 (November 2017).
- Shaar, Karam & Samy Akil. "Inside Syria's Clapping Chamber: Dynamics of the 2020 Parliamentary Elections." Middle East Institute. 28/1/2021. at: <https://bit.ly/3osIpxX>
- The Carter Center. *Southern Syria Conflict Update*. 10/7/2015. at: <https://rb.gy/2xubw1>
- Tokmajyan, Armenak. "How Southern Syria Has Been Transformed into a Regional Powder Keg." *Carnegie Middle East Center*. 14/7/2020. at:
- Walt, Stephen M. "What should we do If the Islamic State Wins?" *Foreign Policy*. 10/6/2015. at: <https://rb.gy/mmbt2e>
- Weinstein, Jeremy M. *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Yesiltas, Murat & Tuncay Kardas (eds.). *Non-State Armed Actors in the Middle East: Geopolitics, Ideology, and Strategy*. Cham: Springer Nature imprint Palgrave Macmillan, 2018.

* Ahmed Mohsen | أحمد محسن

تصميم السياسات الصحية لمواجهة أزمة جائحة كورونا في مصر وتركيا

Designing Health Policy to Fight the Coronavirus in Egypt and Turkey

تحاول هذه الدراسة الإجابة عن السؤال التالي: لماذا اختلفت استجابة الأجهزة البيروقراطية والتنفيذية عند تصميم السياسات الصحية وتنفيذها تجاه أزمة جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في دول تبدو متشابهة، كونها تملك ميراثاً من المركزية والأنظمة الرئاسية، كما هي الحال في مصر وتركيا؟ وتنطلق فرضية الدراسة الرئيسية من أن الأزمة في بدايتها أعطت مساحة أكبر للوزراء التنفيذيين والتكنوقراط والأجهزة البيروقراطية المتخصصة في السياسات الصحية والوبائية للمساهمة بشكل أكبر في تصميم السياسات الصحية لمواجهة هذا الوباء، لكن استمرار هذه المساحة واستكمال تلك الأدوار ارتبط بعد ذلك بمدى توافر "القدرة السياسية" التي تتيح لهؤلاء المسؤولين ذلك. تُظهر الدراسة من خلال دراسة الحالة التركية والمصرية بصورة مقارنة، أنه كلما كانت الدولة أكثر مركزية، وكانت للأزمة التي تواجهها طبيعة خاصة وغير مسبوقة، ولديها في الوقت نفسه قدرات سياسية أعلى في تصميم السياسات، فإن هذا يساهم في تعزيز دور الخبراء والبيروقراطيين في تصميم السياسات على حساب السياسيين.

كلمات مفتاحية: تصميم السياسات، أزمة جائحة كورونا، مصر، تركيا، القدرة السياسية.

This paper seeks to answer the following question: Why have the bureaucracies and executive arms of two highly centralized presidential regimes – Egypt and Turkey – produced such different responses to the Coronavirus crisis? Its basic hypothesis is that while the crisis did initially provide scope for ministers, technocrats and bureaucrats specialized in public health to play a greater part in making health policy, their ability to maintain this newfound influence depended on their "policy capability". Through a comparison of the two case studies, this article shows that the more centralized a state is, the more unprecedented the crisis is and the more policy capability it has, the greater the role bureaucrats play at the expense of politicians.

Keywords: Policy Design, Coronavirus Crisis, Egypt, Turkey, Policy Capability.

* باحث دكتوراه في قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة صباح الدين زعيم، تركيا.

Doctoral candidate, Faculty of Political Science and International Relations, Sabahattin Zaim University, Turkey.

Email: abdelrahman.ahmed@std.izu.edu.tr

مقدمة

كان لميراث الحكومات في التعامل مع الأوبئة السابقة دور في تصميم السياسات الحالية لمواجهة جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19). لكن، سيكون لطبيعة الوباء الخاصة تأثير في هذه السياسات، سيختلف من بلد إلى آخر، وسيدفع الباحثين إلى العمل على معرفة أسباب هذا الاختلاف كجزء من أسئلة بحثية ظهرت مؤخرًا، تشكل أجندة بحثية مقارنة نشأت نتيجة أزمة كورونا⁽¹⁾.

نقصد بالطبيعة الخاصة لأزمة كورونا أمورًا عدة، فقد جاء فيروس كورونا على هيئة وباء عالمي، لا يتوافر الكثير من المعلومات العلمية والطبية عن طبيعته، ولا عن طرائق انتشاره وكيفية علاجه. وكانت الأزمة مفاجئة، وفي التوقيت نفسه، تقريبًا، في أغلبية دول العالم. وفي الوقت نفسه، كانت هناك مستويات مرتفعة من الغموض وعدم اليقين، في ظل عدم وضوح موعد محدد لوصول العلماء إلى لقاح يُقلّل من انتشاره. لذا، كان وباء كورونا اختبارًا مفاجئًا لقياس قدرة الحكومات المختلفة على إدارة الأزمة وتصميم سياسات مناسبة في عدم اليقين وغياب الوضوح. وظهر هذا الوباء في بعض الدول في وقت مبكر، في حين أن دولًا أخرى استفادت من مرور أسابيع عدة قبل أن يظهر فيها، ما أعطاهما ميزة نسبية للاستعداد. مع هذا، وفي ظل ضعف المعلومات الكافية عن طبيعة هذا المرض وكيفية انتشاره، وعن أفضل البروتوكولات العلاجية له، كان معظم المحاولات المبذولة للتعامل مع الأزمة خلال عام 2020 يقوم على أسلوب المحاولة والخطأ.

كان الغموض هو العامل المشترك في الدول التي ظهر فيها الفيروس، خصوصًا خلال الأسابيع الأولى. وعلى الرغم مما بدا من تشابه في استجابة الحكومات في البداية تجاه أزمة كورونا، فإنه اتضح، لاحقًا، أن هناك اختلافات واضحة بين استجابات الحكومات المختلفة؛ إذ سارت كل حكومة في مسار مختلف عن الحكومات الأخرى⁽²⁾. وبذلك، خلقت لنا أزمة كورونا فرصةً لدراسة استجابات الحكومات وقدرتها على تصميم السياسات، وعلى نحو مقارن أيضًا.

يمكن التعامل مع الاستجابة لأزمة كورونا على مستويات متعددة: المستوى الأول هو المستوى العالمي، ويركز على المنظمات الدولية ودورها في إدارة الأزمة. أما المستوى الثاني، فهو المستوى الوطني، ويركز على استجابة الحكومات والجهات التنفيذية والمنظمات الوطنية والمؤسسات المحلية في إدارة الأزمة. وهناك مستوى ثالث هو مستوى الأفراد، وفيه يكون التركيز على استجابة الأفراد تجاه هذه الأزمة، كما يشمل دور بعض القيادات والأفراد، سواء على المستوى الرسمي أم غير الرسمي في هذه الأزمة. وتركز هذه الدراسة على الاستجابة على المستوى الوطني، وتحديدًا على استجابة المنظمات والمؤسسات التنفيذية.

يمكن التعامل مع أزمة كورونا بأكثر من مقارنة، مثل التركيز على المقاربة الطبية/ الصحية التي تهتم بنوع الفيروس وطريقة علاجه، أو المقاربة الاقتصادية التي تركز على الآثار الاقتصادية للأزمة وتداعياتها، أو المقاربة الاجتماعية التي تركز على الآثار الاجتماعية. وهناك أيضًا "المقاربة السياسية" التي اختارت هذه الدراسة استخدامها، وتركز

1 Scott L. Greer et al., "The Comparative Politics of COVID-19: The Need to Understand Government Responses," *Global Public Health*, vol. 15, no. 9 (2020), p. 1415.

2 Giliberto Capano et al., "Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses," *Policy and Society*, vol. 39, no. 3 (July 2020), pp. 285-286.

على السياسات والبرامج التي تخطط لها الحكومة والأجهزة التنفيذية، وتعمل على تصميمها لمواجهة أزمة كورونا في المجال الصحي. وقد اختارت الدراسة حالتين دراسيتين هما مصر وتركيا.

السبب الأول لاختيار مصر وتركيا في هذه الدراسة هو اشتراكهما في وجود ميراث من البيروقراطية والميل إلى المركزية في تصميم السياسات العامة. بدأ تراث تركيا المركزي بالتحديد بعد تأسيس الجمهورية في 29 تشرين الأول / أكتوبر 1923، كما تحولت مؤخرًا من النظام البرلماني إلى النظام الرئاسي بعد التعديلات الدستورية التي أُقرت في عام 2017. لكن قبل إقرار هذه التعديلات، كانت تركيا جمهورية برلمانية، وتميّز نظام الإدارة العامة فيها بالمركزية وسيطرة السياسة على البيروقراطية⁽³⁾؛ وطبقًا للتعديلات الجديدة على الدستور، تحولت تركيا إلى النظام الرئاسي، حيث أصبحت السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية الذي أصبح المسؤول الأول عن وضع السياسات العامة ومتابعة تنفيذها، كما أنه أضحت الجهة التي تتجه إليها المطالب بإيجاد حلول للمشكلات التي يعانيها المجتمع التركي من الصحة والتعليم والعلاقات الخارجية والأمن القومي أيضًا⁽⁴⁾.

أما مصر، فلها تاريخ أطول مع المركزية⁽⁵⁾. وطبقًا لدستور عام 2014، فإن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، وطبقًا للمادة 150 منه، يمكن للرئيس إلقاء بيان عن السياسات العامة للدولة أمام مجلس النواب، وتُعطي المادة 167 لمجلس الوزراء اختصاصًا بالمشاركة مع رئيس الجمهورية في وضع السياسات العامة للدولة ومتابعة تنفيذها. نظرًا، تبدو تركيا مع التعديلات الأخيرة في الدستور أكثر مركزية في صنع السياسات العامة وتصميمها من مصر التي ما زال يوجد فيها رئيس وزراء ومجلس وزراء، يشاركان في صنع السياسات العامة وتصميمها، إلا أن من الناحية الفعلية، ما زال مؤسسة الرئاسة في مصر القرار الأخير في السياسات العامة. وعلى الرغم من المحاولات العديدة لإصلاح الإدارة العامة وتبني اللامركزية، فإن مصر لا تزال دولة مركزية إلى حد بعيد⁽⁶⁾.

الجدول (1)

أهم المؤشرات الاقتصادية والصحية في مصر وتركيا طبقًا لبيانات البنك الدولي

مصر	تركيا	المؤشر
102 مليون نسمة	84 مليون نسمة	عدد السكان في عام 2020
363 مليار دولار	720 مليار دولار	الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020
12 ألف دولار	28 ألف دولار	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي معادلًا بالقوة الشرائية في عام 2018
71.9 عامًا	77.6 عامًا	متوسط العمر المتوقع بعد الولادة في عام 2019

المصدر:

The World Bank, "World Bank Open Data," accessed on 5/8/2021, at: <https://bit.ly/3BOM9nu>

3 Yılmaz Üstüner & Nilay Yavuz, "Turkey's Public Administration Today: An Overview and Appraisal," *International Journal of Public Administration*, vol. 41, no. 10 (October 2018), p. 821.

4 Mehmet Zahid Sobaci, Nebi Miş, & Özer Köseoğlu, "Turkey's New Government Model and the Presidential Organization," *SETA Perspective*, no. 45 (July 2018), accessed on 5/8/2021, at: <https://bit.ly/2Vuhxqv>

5 للمزيد حول مركزية الدولة المصرية، يُنظر: نزيه نصيف الأيوبي، الدولة المركزية في مصر (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1989).

6 Ghada Barsoum, "Egypt's Many Public Administration Transitions: Reform Vision and Implementation Challenges," *International Journal of Public Administration*, vol. 41, no. 10 (November 2018), pp. 772-780.

إضافة إلى اشتراكهما في وجود تاريخ من البيروقراطية والميل إلى المركزية، فإن هناك تقاربًا في عدد السكان وفي التركيبة العمرية في البلدين. وكما سنبين لاحقًا، لدى كل منهما نسبة مرتفعة من الشباب، مقارنة بالدول الأوروبية. وجادل عدد من الباحثين بأن للعوامل الديموغرافية تأثيرًا في تطور وباء كورونا وانتشاره بين السكان⁽⁷⁾.

من خلال المقارنة بين البلدين، على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، لدى تركيا ناتج محلي إجمالي أعلى، مع نصيب أعلى للفرد من هذا الناتج المحلي، مُعادلاً بالقوة الشرائية. أما على المستوى الصحي، وكما يشير الجدول (1)، فإن مؤشر متوسط العمر المتوقع بعد الولادة (77.4 عامًا في تركيا، في مقابل 71.8 عامًا لمصر)، يشير إلى أفضلية الحالة الصحية في تركيا عنها في مصر. وفي المجمل، على الرغم من أن لدى كلا البلدين نظام حكم مركزيًا رئاسيًا، فإن تركيا أفضل من حيث توافر القدرات المالية والاقتصادية، وتوافر الموارد والخدمات الصحية⁽⁸⁾.

أخيرًا، تقع كل من مصر وتركيا في موقع جغرافي متقارب. لكن، على الرغم من أن بعض الدول كان يقع في الإقليم نفسه، فإن استجابة كل حكومة في مواجهة أزمة كورونا، كانت مختلفة عن الأخرى⁽⁹⁾.

كانت هناك إحدى محاولات فهم استجابة الحكومات المختلفة تجاه أزمة كورونا تمثلت في ما قدّمه الباحث جنار باكير عند دراسته الحالة التركية، من أن طبيعة أزمة كورونا البارزة للجميع، مع تصويرها في بدايتها باعتبارها أزمة تُهدّد الوجود، وفي ظل أجواء من التهديد وعدم اليقين، أتاحت مساحة أكبر من الاستقلالية للبيروقراطية والجهات التنفيذية في الأنظمة الرئاسية في تصميم السياسات وتنفيذها بشكل إدماجي وليس إقصائيًا؛ ما ساهم في زيادة فاعلية تصميم هذه السياسات وتنفيذها⁽¹⁰⁾. وبمعنى آخر، أتاحت طبيعة الأزمة الحالية ظهور استجابات مختلفة عن تلك التي اعتادت الحكومات تصميمها وتنفيذها. واستنادًا إلى ما تقدم، تسعى هذه الدراسة لاختبار هذه النتيجة من خلال المقارنة بين استجابة كل من مصر وتركيا في تصميم السياسات الصحية تجاه أزمة كورونا وتنفيذها، وتحاول الإجابة عن السؤال الرئيس التالي: لماذا اختلفت استجابة الأجهزة البيروقراطية والتنفيذية عند تصميم السياسات الصحية وتنفيذها تجاه أزمة كورونا في دول تبدو متشابهة، كونها تملك ميراثًا من المركزية والأنظمة الرئاسية، كما هي الحال في مصر وتركيا؟

7 Nicoletta Balbo et al., "Demography and the Coronavirus Pandemic," *Population and Policy Brief*, no. 25, Population Europe (May 2020), accessed on 5/8/2021, at: <https://bit.ly/3yiHDv5>

8 هناك من قد يجادل بأن توافر الموارد الاقتصادية بصورة أفضل في تركيا هو العامل المفسر لتباين استجابة البلدين. لكن كما توضح هذه الدراسة، فإن الموارد الاقتصادية وحدها غير كافية لتحقيق ذلك؛ فهي في حاجة إلى أن تتحوّل إلى "قدرات سياسية" يمكن الاستفادة منها على نحو أفضل، ومن دون حدوث هذا التحوّل، لا يصبح لهذه الموارد الاقتصادية قيمة في ذاتها. وهذا يعني أن طريقة إدارة الموارد الاقتصادية وتحويلها إلى قدرات سياسية هي التي تُحدّد استجابات الحكومات لاحقًا. ويتشابه هذا مع ما توصلت إليه بعض الأوراق البحثية مؤخرًا من أن في الدول الفقيرة، كلما زاد تحسّن الأداء الاقتصادي، ساهم ذلك في تحسين جودة المخرجات الصحية. لكن بمجرد أن تصل الدولة إلى مستوى معيّن من التنمية، فإن العلاقة لا تستمر على النمط نفسه. ففي الدول الصناعية المتقدمة، لا يعتبر النمو أو مستوى الثروة هو العامل المُحدّد لمستوى جودة المخرجات الصحية، بل يصبح العامل الأهم هو طريقة توزيع الثروة داخل المجتمع وإدارتها. للمزيد بشأن هذه النقطة، ينظر:

Viktor Stojkoski et al., *The Socio-Economic Determinants of the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic*, ARVIX (17/11/2020), pp. 5-6, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3jmJgBZ>

9 Ahmed Mohsen, "Government Responses Toward The Coronavirus Crisis: A Comparative Analysis Of Egypt, Turkey, And Saudi Arabia," *Expert Brief*, Al Sharq Strategic Research, 20/7/2020, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3yMuBG7>

10 Caner Bakir, "The Turkish State's Responses to Existential COVID-19 Crisis," *Policy and Society*, vol. 39, no. 3 (2020), pp. 424-441.

تنطلق فرضية الدراسة الرئيسة من أن الأزمة في بدايتها أعطت مساحة أكبر للوزراء التنفيذيين والتكنوقراط والأجهزة البيروقراطية المتخصصة في السياسات الصحية والوبائية للمساهمة بشكل أكبر في تصميم السياسات الصحية لمواجهة وباء كورونا. لكن استمرار هذه المساحة واستكمال هذه الأدوار يرتبط بعد ذلك، بمدى توافر "القدرة السياسية" التي تتيح لهذه الأجهزة ذلك. بمعنى أن القدرة السياسية هي العامل المستقل الذي يمكن أن يكون له القدرة على فهم أسباب اختلاف تصميم السياسات العامة في مصر وتركيا وتفسيرها، وذلك باعتبار أن تصميم السياسات هو العامل التابع.

يُستخدم مصطلح "تصميم السياسات" Policy Design في أحيان كثيرة باعتباره "مجال دراسة السياسات العامة الذي يستهدف الفحص المنهجي للمحتوى الموضوعي للسياسات العامة"⁽¹¹⁾. في هذه الدراسة، لا تتعامل مع تصميم السياسات باعتبارها "مجالاً دراسياً"، لكن باعتبارها المحتوى الموضوعي للسياسات التي تبنتها الحكومات والأجهزة التنفيذية. ولأن هذا المحتوى كبيرٌ ومتعدّدٌ، فإن الدراسة ستختار التركيز على مواضيع محددة، نعرضها لاحقاً لاختبار هذه الفرضية.

قبل البدء في اختبار الفرضية، ينبغي لنا التفريق بين "قدرة الدولة" State Capacity و"القدرة السياسية" Policy Capacity. يُقدّم مارتن بينتر وجون بيير تفریقاً مهماً بين المفهومين⁽¹²⁾، فالقدرة السياسية تعني "القدرة على حشد الموارد اللازمة لاتخاذ خيارات جماعية رشيدة وتحديد الاتجاهات الاستراتيجية لتخصيص الموارد النادرة من أجل النفع العام". أما قدرة الدولة، فتعني "قدرة الدولة على حشد الدعم الاجتماعي والاقتصادي والموافقة العامة من أجل إنجاز أهداف عامة". نلاحظ هنا أن قدرة الدولة أكبر من القدرة السياسية وأوسع، حيث تشمل، إضافة إلى القدرة السياسية (التي في جوهرها هي القدرة على اتخاذ قرارات سياسية رشيدة)، القدرات التي يمكن أن تكون موجودة في القطاع الخاص، أو في القطاع الخدمي ومنظمات المجتمع المدني، من أجل تحقيق أهداف الدولة العامة. ومع أهمية قدرة الدولة، سنركز في هذه الدراسة، بشكل رئيس، على القدرة السياسية باعتبارها الأقرب إلى قياس الأدوار التي تقوم بها الحكومة في معالجة أزمة كورونا.

تختار هذه الدراسة تعريفاً تجريبياً، يمكن قياسه، للقدرة السياسية، باعتبارها "مجموعة المهارات والموارد - أو الكفاءات والقدرات - اللازمة لأداء الوظائف السياسية"⁽¹³⁾. ذلك أن هذا التعريف يتيح قدرة أكبر على تحليل هذا المفهوم على نحو تجريبي، ولا يتعامل معه بشكل اصطلاحي فحسب. ويمكننا ملاحظة ذلك من خلال النظر إلى أن التعريف الأول اهتم بما يمكن أن تقوم به الحكومة في حال كانت لديها قدرة سياسية، أي اهتم بالنتيجة على حساب تحديد عوامل القدرة ذاتها. أما التعريف الذي نستخدمه في هذه الدراسة، فيتميّز بأنه يركز على المكونات الرئيسة للقدرة السياسية، وكيف يمكن أن تعمل معاً من أجل الوصول إلى النتائج المطلوبة⁽¹⁴⁾.

11 Kevin B. Smith & Christopher W. Larimer, *The Public Policy Theory Primer* (Colorado: Westview Press, 2009), p. 181.

12 Martin Painter & Jon Pierre, "Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes," in: Martin Painter & Jon Pierre (eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives* (London: Palgrave Macmillan, 2005), p. 2.

13 X. Wu, M. Ramesh & M. Howlett, "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities," *Policy and Society*, vol. 34, no. 3-4 (November 2015), p. 166.

14 Ibid.

الجدول (2)

القدرة السياسية والمهارات والموارد

المهارات والكفاءات			مستويات الموارد والقدرات
السياسي	التشغيلي / التنفيذي	التحليلي	
القدرات السياسية الفردية	القدرات التشغيلية الفردية	القدرات التحليلية الفردية	الفردية
القدرات السياسية للمنظمة	القدرات التشغيلية للمنظمة	القدرات التحليلية للمنظمة	المنظمة
القدرات السياسية العامة / المنهجية	القدرات التشغيلية العامة	القدرات التحليلية العامة	العامة

المصدر:

X. Wu, M. Ramesh & M. Howlett, "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities," *Policy and Society*, vol. 34, no. 3-4 (November 2015), p. 167.

قدّم وي وآخرون في تعريفهم القدرة السياسية، ثلاثة مستويات لها، على مستوى الفرد، والمنظمة، والعامة؛ ورُبطت هذه المستويات بثلاث مهارات وكفاءات: التحليلية، والتشغيلية، والسياسية، الجدول (2)⁽¹⁵⁾. وستركّز هذه الدراسة، في الأساس، على القدرة السياسية في مستوى المنظمات. وبهذا، يشمل مستوى التحليل المنظمات والهيئات على المستوى الوطني والدور الذي يمكن أن يقوم به الأفراد داخل هذه المنظمات، مع البحث في القدرات الثلاث المذكورة (التحليلية، والتشغيلية، والسياسية). وسيكون ذلك على نحو مقارن بين مصر وتركيا بين بداية عام 2020 وكانون الثاني/ يناير 2021.

إن ميل الإدارة العامة والبيروقراطية إلى العمل باستقلالية، والمشاركة في تصميم السياسات العامة بأرائها وخبراتها، يعتبر أحد الاستنتاجات التي توصل إليها أيضاً غاي بيترز عند دراسته القدرة السياسية في الإدارة العامة. فعلى عكس التصورات التقليدية التي تنظر إلى الإدارة العامة باعتبارها جهازاً محايداً، يقوم بتنفيذ السياسات والقرارات التي يصدرها السياسيون، توصل بيترز إلى أن لدى الإدارة العامة موارد عدة، تدفعها إلى المشاركة في السياسات العامة باستقلالية أكبر؛ وذلك بسبب وجود الخبرة والاستمرارية ومعرفتهم الجيدة بعمليات صنع السياسات العامة⁽¹⁶⁾. وبمعنى آخر، هناك رغبة لدى الإدارة العامة في المشاركة بصفة مستقلة في السياسات العامة. وبسبب طبيعة أزمة وباء كورونا التي تحدّثنا عنها سابقاً، بدت الأزمة الحالية فرصةً لاختبار هذه الفرضية.

تحاول هذه الدراسة اختبار النتيجة التي توصل إليها الباحث جنار باكير في دراسته من أن الطبيعة الخاصة لأزمة كورونا أتاحت مساحة أكبر من الاستقلالية للبيروقراطية والجهات التنفيذية في الأنظمة الرئاسية في تصميم السياسات وتنفيذها على نحوٍ إدماجي وليس إقصائيًا، في سياق مقارن، وهي واحدة من الاقتراحات البحثية المستقبلية التي اقترحها الباحث في دراسته⁽¹⁷⁾. لن

15 سنتناول بالتفصيل هذه الكفاءات والمهارات في المباحث التالية من هذه الدراسة.

16 Guy Peters, "Policy Capacity in Public Administration," *Policy and Society*, vol. 34, no. 3-4 (2015), pp. 219-222.

17 Bakir, p. 437

تكتفي الدراسة بذلك فحسب، لكن ستسعى لتفسير هذه الاستقلالية التي تولدت في تصميم السياسات العامة، باستخدام عامل "القدرة السياسية" باعتباره العامل المفسر لحدوث هذا التغيير في تصميم السياسات الصحية من عدمه.

تصميم السياسات الصحية

سنعمل، في هذا المحور، على اختبار الأوجه الثلاثة للقدرة السياسية (التحليلية، التشغيلية، السياسية) على مستوى المنظمات والمؤسسات، مع التركيز في الأساس على وزارة الصحة والجهات التنفيذية التي تعاونها.

1. الجانب التشغيلي للقدرة السياسية

يعني الجانب التشغيلي في هذا البحث القدرات السياسية للجهات والمؤسسات التي ساهمت في تصميم السياسات العامة، والتي كانت جزءاً من إدارة تصميم السياسات الصحية الخاصة بجائحة كورونا وتنفيذها⁽¹⁸⁾. نقدم في البداية تعريفاً بأهم الجهات التي شاركت في تصميم السياسات العامة في كل دولة، مع التركيز على الجهات والمؤسسات التي تم إنشاؤها حديثاً لهذا الغرض. سنركز أيضاً على توضيح المستويات المختلفة التي شاركت في تصميم السياسات الصحية وحدود الأدوار التي قامت بها. وننتهي بمناقشة الأدوار التي قامت بها الجيوش خلال هذا الوباء؛ إذ كان يُنظر إليه في البداية على أنه تهديد قومي للدول.

في بداية الأزمة، أنشأت أغلبية الدول لجاناً علمية لمواجهة فيروس كورونا، وحدث هذا في مصر وتركيا أيضاً. ففي مصر، نشأت لجنة جديدة باسم "اللجنة العلمية لإدارة الأزمة"، واختار عبد الفتاح السيسي أيضاً وزير الصحة الأسبق عوض تاج الدين مستشاراً له للشؤون الصحية. وفي الوقت نفسه، تُعدّ "لجنة إدارة الأزمات والكوارث" التابعة لمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، وهي برئاسة اللواء محمد عبد المقصود، واحدة من اللجان التي تشارك في إدارة الأزمة، ولها دور يهتم بالتنسيق بين الوزارات المختلفة والمستويات المختلفة بين المحافظات. هذا فضلاً عن قيام وزارة التعليم العالي باستخدام علوم البيانات من أجل التنبؤ بمسار المرض وتوقع عدد الحالات.

في تركيا، في كانون الثاني/يناير 2020، أنشئت "اللجنة العلمية" التي تتكوّن من 26 شخصاً، أغلبيتهم من الأطباء والمتخصصين في الصحة العامة وعلوم الأوبئة⁽¹⁹⁾، وأضيف إليها أعضاء آخرون لاحقاً. وفي نيسان/أبريل، أسس وزير الصحة "اللجنة العلمية الثانية" التي تهتم أكثر بالجوانب النفسية والاجتماعية للأزمة⁽²⁰⁾، لكنها لم تحظ بالقدر نفسه من الاهتمام. ومن هنا، نلاحظ أن في البلدين، أنشئت لجان جديدة، أخذت الطابع العلمي من أجل المشاركة في إدارة الأزمة، لكنها لن تكون بمفردها المسؤولة عن تصميم السياسات الصحية، بل تعاونها جهات من مستويات متعددة.

18 تعريفات الجوانب الثلاثة للقدرة السياسية (التشغيلي، والتحليلي، والسياسي)، الموجودة في هذا البحث، وضعها الباحث. توجد في المصادر التي أحلنا إليها سابقاً تعريفات لهذه الجوانب الثلاثة، لكننا رأينا أنها غير كافية، كما لا يمكن قياسها بصفة جيدة. لذا رأينا، بدلاً من ذلك، محاولة صياغة تعريفات محددة لهذه الجوانب المختلفة حتى تتمكن من فحصها على نحو أفضل.

19 "İşte Koronavirüse Karşı Gece Gündüz Demeden Çalışan 26 Bilim Kurulu Üyesi - Son Dakika Flaş Haberler," CNN TÜRK, 27/3/2020, accessed on 6/8/2020, at: <https://bit.ly/3r3Rnqa>

20 "Türkiye'deki Corona Ölümleriyle İlgili TTB'den Flaş Açıklama - Sağlık Son Dakika Haberler," Sözcü, 8/4/2020, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/36rv1Wm>

من الملاحظات التي يمكن أن نصل إليها، من خلال متابعة الاستجابات المختلفة للدول تجاه أزمة كورونا، هي الحاجة إلى "حكومة ذات مستويات متعددة" Multi-Level Governance؛ حيث تكون لدى السلطة المركزية القدرة على الاستجابة السريعة والفعالة تجاه الأزمات والقضايا التي تشبه أزمة كورونا، في حين يكون لدى السلطات المحلية القدرة على التأقلم مع الأوضاع المحلية على نحو أفضل والاستجابة لتطلعات أصحاب المصلحة ومطالبهم⁽²¹⁾. ومن هنا تأتي أهمية وجود مستويات متعددة في إدارة الأزمة؛ كونها تعطي مساحة أكبر للمشاركة في تصميم السياسات العامة من فئات وجهات مختلفة. طبقاً لتحليل بعض المسؤولين الحكوميين، تقوم الدولة المصرية بإدارة أزمة كورونا على ثلاثة مستويات مختلفة⁽²²⁾؛ المستوى الاستراتيجي (يتكوّن من لجنة عليا برئاسة رئيس مجلس الوزراء، تتابع عمل باقي الجهات والوزارات)، ومستوى قطاع إدارة الأزمات والكوارث الموجود في مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لرئاسة الوزراء (ودوره التنسيق بين الجهات السيادية في الدولة والوزارات والمحافظات المختلفة)، والمستوى التنفيذي (المستوى الذي يشمل الوزارات والمحافظات المختلفة وما تقوم به من إجراءات تجاه الأزمة).

في تركيا، هناك في الأساس مستويان رئيسان في إدارة أزمة كورونا: المستوى الأول هو المستوى الوطني الذي يشمل رئيس الجمهورية ووزير الصحة والوزارات المختلفة التي تشارك في تصميم السياسات الصحية. أما المستوى الثاني، فهو مستوى الولايات المختلفة التي يمكن أن تقوم بتصميم بعض السياسات الخاصة بها طبقاً للسياقات المحلية.

من خلال المقارنة بين المستويات المختلفة لإدارة الأزمة في مصر وتركيا، نجد أن في كلا البلدين مستويين رئيسين في إدارة الأزمة: الأول على المستوى الوطني/ الاستراتيجي؛ يشمل في تركيا رئيس الجمهورية والوزارات الرئيسية واللجان العلمية والفنية المساعدة. أما في مصر، فيشمل رئيس الوزراء وبعض الجهات المعاونة والتنسيقية الموجودة في مؤسسات تابعة لرئاسة الوزراء، كمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، كما يشمل رئاسة الجمهورية والجهات والأفراد التابعة لها. والمستوى الثاني، المستوى المحلي/ والتنفيذي، ويشمل مستوى الولايات في تركيا، ومستوى المحافظات في مصر.

تبدو تركيا في هذا السياق أكثر مركزية على المستوى الوطني، حيث تشارك هيئات معدودة في تصميم السياسات على المستوى الوطني، ولها قيادة واحدة ومحددة. أما في مصر، فتوجد جهات متعددة تشارك في تصميم السياسات العامة، بقيادات مختلفة، مع وجود روابط تنسيقية في ما بينها.

إذا انتقلنا إلى المستوى المحلي/ التنفيذي، فسنلاحظ أنه على مستوى الولايات التركية هناك مساحات أكبر للمشاركة في تصميم السياسات. فعلى سبيل المثال، تم تكوين لجان لإدارة الأزمة على مستوى الولايات المختلفة، يمكنها تبني بعض السياسات الإضافية، بخلاف تلك التي يتم إقرارها على المستوى الوطني. وأقرت في بعض الولايات سياسات تمنح خروج كبار السن، أو تمنع التجمعات العامة أو الحظر في أوقات معينة. ويلاحظ أن هذه المساحة من المشاركة في تصميم السياسات أقل في السياق المصري؛ إذ يوجد حالات تبني فيها بعض المحافظات المصرية قرارات محلية، مثل خفض عدد العاملين في المصالح الحكومية⁽²³⁾. ويعود هذا إلى فروق رئيسة بين الولايات التركية والمحافظات المصرية،

21 Bulent Aras & Emirhan Yorulmazlar, "The Day after COVID-19: Capacity, Governance and Order," *Policy Brief*, Istanbul Policy Center (July 2020), pp. 4-5, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3yFk5R0>

22 محمد عبد المقصود، "جهود الدولة لإدارة أزمة كورونا"، *أحوال مصرية*، مج 19، العدد 77 (2020)، ص 78-89.

23 سيّد الخلفاوي، "محافظ القاهرة يخفض العاملين بالدواوين العامة لـ 50% ضمن إجراءات مواجهة كورونا"، *اليوم السابع*، 2020/12/1، شوهد في <https://bit.ly/3hXxjBT>، في: 2021/8/6

فمسؤولو الولايات التركية يجري اختيارهم من خلال انتخابات على مستوى الولاية، في حين يُعيّن رئيس الجمهورية في مصر المحافظين. وفي الولايات التركية، هناك مجالس تتغير بصورة منتظمة من خلال الانتخابات، في حين لم تشهد مصر انتخابات محلية منذ عام 2008، مع العلم أن آخر مجالس محلية منتخبة جرى حلّها في بعد ثورة 25 يناير 2011. هذا فضلاً عن أن للولايات التركية ميراثاً من مشاركة أحزاب المعارضة على مستوى الولايات والبلديات التابعة لها، سواء على رأس هذه الولايات أم في مجالس الولايات والبلديات المحلية، في حين تغيب القوى السياسية المعارضة على مستوى المحافظات المصرية في موقع المحافظ، وكانت توجد، بنسب غير مؤثرة، في المجالس المحلية القديمة. لهذه الأسباب، تحظى الولايات التركية باستقلالية أكبر في تصميم بعض السياسات الخاصة بالولاية وتنفيذها، كما يكون لديها قدرة أكبر على الاستجابة للحاجات المحليّة.

إذا كان وجود مستويات مختلفة من الحوكمة لإدارة هذه الأزمة أمراً ضرورياً، فإن استعداد المؤسسة العسكرية للمشاركة في مواجهة وباء كورونا يُعتبر إضافةً إلى القدرات التشغيلية للدولة. فالمؤسسة العسكرية في أثناء الأزمات، تتمتع بعدد من المزايا التي لا توجد في المؤسسات الأخرى، مثل القدرة على التضحية والعمل بصفة منظمة والقدرة على إدارة عملية لوجستية ضخمة، كما أن التدريب على مواجهة الأوبئة جزء من التحديات التي تتدرب عليها هذه القوات في سبيل المحافظة على الأمن القومي للدولة واستقرارها⁽²⁴⁾. لذلك لم يكن مستغرباً، في أثناء هذه الأزمة، مشاركة جيش التحرير الشعبي الصيني والجيش الإيراني والجيش المغربي وغيرها من الجيوش في نشاطات ذات طبيعة مختلفة، لكنها تشترك في أن لها علاقة بإدارة أزمة كورونا⁽²⁵⁾.

أدت المؤسسة العسكرية في مصر وتركيا أدواراً مختلفة في إدارة الأزمة. في تركيا، غابت مشاركة الجيش التركي في النشاطات المدنية لمواجهة أزمة كورونا. في مقابل ذلك، اهتمت المؤسسة العسكرية بضمّان عمل قواتها المنتشرة على جبهات مختلفة، بصفة مستدامة وبدعم تأثر عملياتها العسكرية سلبياً بسبب كورونا. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، أنشأت لجنة مركزية داخل المؤسسة العسكرية لمتابعة تطورات الأزمة في المؤسسة، واعتمدت بصفة أكبر على الآلات والدرونز في عملياتها العسكرية، كما أُجّلت استقبال أفواج جديدة من المُجنّدين من أجل تجنّب نقل المرض إلى قواتها⁽²⁶⁾. وفي المحصلة، ساعد ذلك في تقليل إصابات كورونا داخل الجيش التركي إلى معدلات منخفضة⁽²⁷⁾.

أما في مصر، ففي بداية أزمة كورونا، شاركت ثلاث جهات على الأقل من القوات المسلحة في إدارة الأزمة مع الجانب المدني، وهي إدارة الحرب الكيميائية التي قامت بإجراءات التطهير والتعقيم؛ والقوات المسلحة مع وزارة الصحة والسكان والهيئة المصرية للشراء الموحد والإمداد الطبي من أجل توفير الأجهزة والمستلزمات الطبية؛ والهيئة الهندسية للقوات المسلحة التي قامت برفع كفاءة المدن الجامعية لاستقبال حالات العزل. وهي نشاطات طبية لمكافحة الوباء، كان يمكن أن تقوم بها وزارة الصحة، لكن القوات المسلحة هي التي قامت بذلك كمؤشر جديد على

24 James Stavridis, "U.S. Military Has Untapped Potential In Fighting Coronavirus," *Bloomberg*, 11/4/2020, accessed on 6/8/2021, at: <https://bloom.bg/3hABrsF>

25 إبراهيم أسعدي، "مراجعات فيروس كورونا للعلاقات المدنية-العسكرية"، تحليل سياسات، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2020/4/13، شوهد في 2021/8/6، في: <https://bit.ly/2TLFqtf>

26 Can Kasapoglu, "Can the Turkish Military's Fight Against the Pandemic Set an Example for NATO?" *Eurasia Daily Monitor*, vol. 17, no. 114 (2020), accessed on 19/12/2020, at: <https://bit.ly/2UEyDBM>

27 "Turkey's Military Boasts One of World's Lowest COVID-19 Rates," *Daily Sabah*, 24/9/2020, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3ec0Vdw>

تدخل الجيش المتزايد في الوزارات المدنية، من ضمنها وزارة الصحة⁽²⁸⁾. وربما نتيجة لذلك، زادت إصابات كورونا داخل القوات المسلحة المصرية، لكن الخطر هو انتشارها أيضاً بين قيادات الجيش العليا؛ ما أدى إلى وفاة ضابطين برتبة لواء بسبب إجراءات مكافحة كورونا. وخطورة انتشار العدوى في صفوف المجندين والقادة في أثناء المشاركة في نشاطات مكافحة الوباء مع المدنيين، واحدة من التأثيرات السلبية المحتملة لهذه النشاطات⁽²⁹⁾.

يمكن القول بصورة إجمالية إنه باعتماد المقارنة بين مصر وتركيا على مستوى القدرات التشغيلية، يمكن الوصول إلى ملاحظتين رئيسيتين:

- ✦ الأولى: ظهرت في البلدين الحاجة إلى وجود لجان علمية وأكاديمية للمساهمة في إدارة أزمة كورونا، وكان للعاملين في القطاع الطبي والمتخصصين في الصحة العامة وعلم الأوبئة الدور الأبرز في هذه اللجان. وهذا مؤشر على بروز حاجة فعلية إلى المتخصصين والتكنولوجيا في إدارة هذه الأزمة، وهذا يتوافق مع ما افترضناه سابقاً من أن هذه الأزمة أتاحت دوراً أكبر للخبراء والتكنولوجيا والبيروقراطيين في إدارة الأزمة. لكن استمرار هذا الدور سيرتبط بالقدرات التحليلية والتشغيلية في البلدين.
- ✦ الثانية: على المستوى الوطني، كان هناك ميل إلى المركزية أكبر في تركيا، ومشاركة عدد محدود من الجهات في تصميم السياسات داخل إطار مركزي واضح. أما في مصر، فشاركت جهات مختلفة على المستوى الوطني، مع وجود كيانات مختلفة للتنسيق بين هذه الجهات. وعلى المستوى المحلي، كانت هناك مشاركة أوسع في تصميم السياسات على مستوى الولايات في تركيا (على النحو الذي سنوضحه لاحقاً)، في حين كانت القدرة على هذه المشاركة أقل في مصر.

2. الجانب التحليلي للقدرات السياسية

يُقصد بالقدرة التحليلية قدرة المؤسسات والمنظمات على المفاضلة بين اختيارات متعددة، بعد جمع البيانات والمعلومات اللازمة، من أجل الوصول إلى السياسات والحلول المناسبة. وفي أزمة كورونا، هناك حاجة إلى المفاضلة بين خيارات سياسية متعددة. في البداية، نعرض كيف تعاملت كل دولة مع مواردها المحدودة من أجل جمع المعلومات اللازمة للمفاضلة بين الخيارات. وبعد ذلك، نركز الدراسة على مواضيع السياسات المتعلقة بالإغلاق، والسياسات المتعلقة بالفحوصات والمفاضلة بين السياسات المختلفة لهما من أجل الوصول إلى قرارات نهائية كأتمثلة على القدرة التحليلية في البلدين.

بحسب وزيرة الصحة المصرية، كان الهدف الأول لاستراتيجية الوزارة يتمثل في العمل على تسطيح منحنى الإصابات؛ حيث يتجنب النظام الصحي الدخول في صدمة، أو عدم قدرة على التعامل مع عدد كبير من الحالات، وهو ما جرى تجنبه بالفعل في ذروة الموجة الأولى في حزيران/ يونيو 2020⁽³⁰⁾. تقع هذه الاستراتيجية ضمن استراتيجية أوسع، تتبناها مصر تجاه الكوارث والمخاطر المختلفة، يُطلق عليها "نهج الحد من المخاطر"⁽³¹⁾. بعد المفاضلة بين الإغلاق

28 أمجد حمدي، "عسكرة الوزارات المدنية: وزارة الصحة نموذجاً"، مجلة المعهد المصري للدراسات، مج 4، العدد 14 (2019)، ص 267.

29 أسعدي، ص 8.

30 "Tahrir Dialogue No. 90: Protecting Lives and Sustaining Livelihood," YouTube, 11/11/2020, accessed on 6/8/2020, at: <https://bit.ly/3yIEep6>

31 عبد المقصود، ص 78.

الجزئي والإغلاق الكلي، والفحوصات المستهدفة لفئات محددة أو التوسع في الفحوصات، اختارت مصر سياسات مبنية على الإغلاق الجزئي مع الفحوصات المستهدفة لفئات محددة. وفي هذه الفحوصات، اقتصر الأمر على إجراء تحليل الـ PCR للمخالطين الذين تظهر عليهم الأعراض فحسب، وتقوم الحكومة بهذا التحليل مع الحد من دور القطاع الخاص والمستشفيات والمعامل الخاصة في إجراء هذه التحاليل⁽³²⁾. أما في تركيا، فستميل إلى التوسع في إجراء الفحوصات على نحوٍ بعيد، وبناء القدرات اللازمة لذلك من معدات وأدوات طبية، وحتى نهاية عام 2020 أجرت تركيا 260 ألف فحص لكل مليون مواطن، في حين أجرت مصر في حدود 9500 فحص لكل مليون مواطن⁽³³⁾.

عند المقارنة بين البلدين، سنجد أن القدرة على جمع البيانات وتحليلها، مثلت عاملاً مؤثراً في نوع السياسات التي تتبناها كل دولة. فالفحوصات القليلة والمستهدفة لفئات محددة في مصر هي للإبقاء على قدرة الدولة على إجراء فحوصات كورونا للحالات الخطرة، في حين أن التوسع في "إجراء هذه الفحوصات في تركيا أعطى لهم قدرة أكبر على تحليل معدلات انتشار المرض والعمل على الحد من انتشاره من خلال سياسات الإغلاق الموجه"⁽³⁴⁾.

مع هذا، تعرّضت الأرقام المعلنة في البلدين للتشكيك؛ ففي مصر، كان التشكيك في الأساس ضد البروتوكول الحكومي للفحوصات الذي يقصر حق من يمكنه إجراء الفحوصات على المخالطين الذين لديهم أعراض، وهو بروتوكول لا يُعبّر تعبيراً دقيقاً عن معدل انتشار المرض⁽³⁵⁾. كما بقيت الحكومة، فترة طويلة، هي المصدر الوحيد للمعلومات بشأن معدلات انتشار الوباء؛ كونها الجهة الوحيدة التي كانت تقوم بإجراء هذه الفحوصات، ولم يشارك القطاع الخاص في هذا إلا في عام 2021.

أما في تركيا، وفي نهاية صيف 2020، فتعرّض وزير الصحة إلى حملات من المعارضة السياسية التي تشكك في الأرقام المعلنة عن الإصابات؛ ونتيجة لاستمرار الضغط من المعارضة، ومن المنظمات المهنية الطبية، أعلن الوزير في نهاية الصيف أنه منذ بداية الصيف تقوم الحكومة، فحسب، بإعلان الأرقام التي تمثل الفحوصات الإيجابية لدى الشخص الذي لديه أعراض طبية، أما إذا لم توجد أعراض، فلا يدخل أصحاب هذه الفحوصات ضمن الأرقام المعلنة، كونهم لا يعتبرون مرضى⁽³⁶⁾. هذه الطريقة في حساب حالات كورونا مخالفة للطريقة التي أقرتها المنظمات الدولية في هذا المجال؛ ما دفع الباحثين إلى القول إن هذه ليست أول مرة تحاول فيها تركيا تحدي الأعراف الدولية السائدة وتبني أعراف أخرى باعتبارها أفضل⁽³⁷⁾. وغيّرت الوزارة لاحقاً هذه السياسة وبدأت تعلن الأرقام كاملة.

32 تغير هذا مع بداية عام 2021، حيث سُحح للقطاع الخاص بإجراء التحاليل الخاصة بكورونا.

33 "Coronavirus Update (Live): 201,063,706 Cases, 4,271,347 Deaths and 181,053,540 Recovered from COVID-19 Virus Pandemic," *Worldometers*, accessed on 5/8/2020, at: <https://bit.ly/3rRQPEn>

34 للمزيد بشأن قدرة السلطات الصحية المصرية على كشف المرض، ينظر: عبده موسى، "مواجهه جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في مصر: التداعيات والسياسات"، *حكمة*، العدد 2 (أذار / مارس 2021)، ص 171-172.

35 "WHO Official Doubts Egypt's Statistics for Coronavirus Infections," *Egypt Independent*, 9/12/2020, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3wZtH7P>

36 Michael Daventry, "Turkey Not Counting Positive COVID-19 Cases Unless There Are Symptoms, Health Minister Admits," *Euronews*, 1/10/2020, accessed on 7/1/2020, at: <https://bit.ly/3i1UieV>

37 Senem Aydın-Düzgıt & Evren Balta, "Normative Challengers During A Pandemic: Covid-19 Reporting in Turkey And Russia," *Policy Brief*, Istanbul Policy Center (October 2020), p. 3, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3yN881T>

عند المقارنة بين البلدين، يتبين أن لدى تركيا قدرةً أعلى على جمع بيانات عن معدّلات انتشار المرض، على الرغم من أنها في بعض الأحيان لم تكن تُعلن عن البيانات التي لديها كاملةً. أما مصر، فلم تكن تتوافر لها هذه القدرة بالقدر نفسه بسبب محدودية الإمكانيات المتاحة؛ ما دفعها إلى التركيز أكثر على المخالطين الذين لديهم أعراض طبية.

إذا انتقلنا من جمع البيانات إلى المفاضلة بين الخيارات الخاصة بسياسات الحظر، فلأسباب اقتصادية، وقع الاختيار في مصر على عدم تطبيق سياسات حظر التجوال على نطاق كبير، لأوقاتٍ طويلة، واقتصر الأمر على الإغلاق الجزئي، في أوقاتٍ محدودة. أما في تركيا، فاستُخدمت سياسات حظر التجوال على نطاق أكبر وعلى مدى أوسع لتحقيق ما يُطلق عليه "مناعة الطبقة العاملة"⁽³⁸⁾. يعني هذا، التركيز على فرض حظر التجوال بصفة متكررة وشبه مستدامة على الفئات العمرية الأكثر عرضة للمرض (فوق 65 عامًا) أو الأكثر نقلاً له من دون ظهور أعراض (أقل من 20 عامًا). أما بالنسبة إلى باقي الفئات العمرية التي تقع ضمن الطبقة العاملة والمنتجة، فعملت الحكومة على الجمع بين استمرار النشاط الاقتصادي، مع محاولة منع انتشار المرض بين هذه الطبقات العاملة. وفرضت الحكومة على هذه الفئة إجراءات حظر بعد انتهاء أوقات العمل الرسمية (بين الساعة 9 مساءً و5 فجرًا)، أو خلال عطلات نهاية الأسبوع.

لم يعان البلدان أوضاعًا كانت المنظومة الصحية فيها مهددة بالانهيار، كما حدث في بعض الدول الأوروبية، أو في بعض الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية. لكن، لا تعود أسباب هذا إلى السياسات التي تبنتها الدولتان فحسب، بل هناك أسباب أخرى أيضًا؛ فقد تمتع البلدان بشعبين، يمثل الشباب فيهما النسبة الأكبر، ففي عام 2019، وطبقًا لبيانات البنك الدولي، كانت نسبة المواطنين بعمر فوق الـ 65 عامًا، أي ممن يُصنّفون في سن الشيخوخة، من إجمالي السكان في مصر، 5.2 في المئة. أما في تركيا، فكانت النسبة 8.7 في المئة، في حين كانت في ألمانيا 21 في المئة، وفي إيطاليا 23 في المئة⁽³⁹⁾. ومثلت هذه النسبة المنخفضة ميزةً، وساهمت في تجنب المنظومة الصحية في البلدين الاختبار الذي مرّ به بعض الدول الأوروبية، حيث نسبة كبار السن والتشيخ السكاني أكبر.

لكن، نظرًا إلى أن الدعم الحكومي المقدم إلى القطاعات الطبية في مصر خلال السنوات القليلة الماضية، كان أقل من تركيا⁽⁴⁰⁾، وأن القدرة على جمع البيانات كانت أقل، كما أشرنا، يبرز سؤال رئيس: لماذا لم تعانِ المستشفيات الحكومية في مصر خطر انهيار المنظومة الصحية، على الرغم من فرق الإمكانيات بينها وبين تركيا؟

حاول بعض الدراسات تفسير انخفاض عدد الإصابات في مصر من خلال عوامل طبية، مثل درجة الحرارة والرطوبة المرتفعة نسبيًا في مصر، التي يمكن أن تساهم في خفض معدل العدوى؛ وكذلك التطعيم ضدّ الأدران الذي يمكن أن يساهم في بناء مناعة تجاه الفيروس؛ ونوع فيروس كورونا الذي انتشر في مصر الأقل خطورة من النوع المنتشر في أوروبا مثلًا، مع إقرار هذه الدراسات أن هذه العوامل تبقى غير مؤكدة وتحتاج إلى المزيد من البحث في المستقبل⁽⁴¹⁾.

38 Evren Balta & Soli Özel, "The Battle Over the Numbers: Turkey's Low Case Fatality Rate," *Institut Montaigne*, 4/5/2020, accessed on 6/8/2020, at: <https://bit.ly/3yKOD3K>

39 The world Bank, *Population Ages 65 and above (% of Total Population) - Egypt, Arab Rep., Turkey/ Data* (Washington: 2019), accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3kaJZY0>

40 لمزيد من التفاصيل عن حجم الدعم الحكومي الذي قدمته حكومة كل من مصر وتركيا إلى القطاع الصحي خلال السنوات القليلة الماضية، إضافة إلى نسبة الإنفاق الحكومي على القطاع الصحي، مقارنةً بالنتائج المحلي الإجمالي في كلا البلدين، ينظر: Mohsen, pp. 4-7.

41 Mohammed A Medhat & Mohamed El Kassas, "COVID-19 in Egypt: Uncovered Figures or a Different Situation?" *Journal of Global Health*, vol. 10, no. 1 (2020), accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/2WYZLFR>

من جانب الآخر، ترى هذه الدراسة أن المقاربة السياساتية هي الأقرب إلى تفسير قدرة المنظومة الصحية في مصر على التعامل مع الأزمة وحالت دون انهيارها، على الرغم من فارق الإمكانيات بينها وبين المنظومة الموجودة في تركيا. فالخيارات السياساتية التي تم تبنيها في مصر، مالت إلى التقليل من دور الدولة في تقديم الرعاية الصحية إلى المشتبهين بالإصابة بفيروس كورونا، وقصرت تقديم الرعاية على المخالطين الذين ظهرت عليهم الأعراض فحسب. أما في إجراءات العزل، فكانت المسؤولية في أغلبيتها مسؤولية فردية تقع على عاتق المريض المشتبه بإصابته بكورونا، في حين أن العزل الحكومي استهدف، في الأساس، متابعة فئات القادمين من الخارج ورعايتهم. وطبقاً لتصريحات وزيرة الصحة، لم يكن في قدرة المنظومة الصحية في مصر، في ذروة الموجة الأولى خلال نهاية أيار/ مايو وحزيران/ يونيو، تحمّل الاستمرار في متابعة حالات العزل، لذلك كان العزل المنزلي ومسؤولية المشتبه بإصابته بكورونا عن ذلك من دون متابعة من الوزارة، إلا في حالات الضرورة⁽⁴²⁾. وساهمت هذه الحزمة من السياسات في تخفيف الضغط على المنظومة الصحية في مصر، لأن أغلبية المواطنين مالت إلى التعامل مع المرض تعاملًا شخصيًا، أو من خلال طلب الرعاية من القطاع الخاص والقطاع الأهلي الطبي الذي لا توجد فيه مسحات طبية، حيث إنها كانت متاحة، فحسب، في المؤسسات الحكومية في معظم عام 2020. ولم تتدخل الدولة في علاج هذه الحالات، لا من حيث الفحوصات، ولا من حيث تقديم الرعاية الصحية، واقتصر دور وزارة الصحة أساسًا على الحالات المتقدمة. وطبقًا لشهادات شخصية، تؤكد منها الباحث بنفسه، جرى تداولها على نطاق واسع على شبكة الإنترنت وشبكات التواصل الاجتماعي، يعرض فيها المواطنون تجاربهم الشخصية في الحصول على علاج لمرض كورونا، فقد وصلت الرعاية الصحية في بعض البيوت إلى تعاون الأفراد على إيجاد أجهزة تساعد في قياس نسبة الأوكسجين في الدم وجلب أسطوانات الأوكسجين إلى بيوت المصابين من أجل علاجهم داخل المنازل، مع غياب كبير لدور الدولة.

إذا كانت هذه السياسة قد حافظت على عدم انهيار المنظومة الصحية في مصر، فإنها تطرح الكثير من الشكوك حول قدرة هذه المنظومة نفسها وحدودها؛ فعلى الرغم من أنها استطاعت الاستمرار في العمل، فإن هذا تم من خلال المحافظة على القدرات المحدودة. وبمعنى آخر، من خلال تجنب المشاركة الواسعة في تقديم الرعاية الصحية إلى جميع المصابين، والاقتصار على فئات محدودة. وتطرح هذه الطريقة في التعامل أسئلة أخرى خاصة بعدالة تقديم الرعاية الصحية من خلال القطاع الخاص في وقت الأزمات، مثل أزمة كورونا، وبحرمان شرائح اجتماعية أو جغرافية أو نسائية من الوصول إلى الخدمة الصحية.

في تركيا، تم التعامل مع قدرة المواطنين في الوصول إلى الخدمات الصحية بطريقة مختلفة. ففي نيسان/ أبريل 2020، صدر مرسوم رئاسي يتيح لجميع المواطنين الوصول إلى الخدمات الصحية المتعلقة بمرض كورونا في المستشفيات العامة والمراكز الصحية الحكومية وإجراء الفحوصات والحصول على العلاج مجانًا، حتى لو لم يسدد المواطن اشتراكه الشهري للتأمين الصحي⁽⁴³⁾. وأتاح هذا القرار للمواطنين الأتراك فرصًا أعلى من نظرائهم في مصر للوصول إلى الرعاية الصحية في أثناء أزمة كورونا. نظريًا، كان لطالبي اللجوء والمهاجرين الشرعيين والمهاجرين غير الرسميين في تركيا الفرص نفسها للوصول إلى الخدمات الصحية والحصول عليها مجانًا، لكن عمليًا عانى المهاجرون غير المسجلين، أو المهاجرون

42 "Tahrir Dialogue No. 90: Protecting Lives and Sustaining Livelihood."

43 Ragip Soylu, "Coronavirus: Turkey Makes Treatment and Medicine Totally Free of Charge," *Middle East Eye*, 14/4/2020, accessed on 2/2/2021, at: <https://bit.ly/3xBIQ0n>

السوريون المسجلون في ولايات خارج أماكن إقامتهم الحالية، مخاوف أعلى وقدرات أقل للوصول إلى المراكز الصحية. فمن جهة لم يكن يسيراً على المراكز الصحية الحكومية متابعة هذه الحالات لعدم تسجيلهم في السجلات الحكومية الصحية. ومن جهة أخرى كان لدى هؤلاء مخاوف من الملاحقة الحكومية لاحقاً بسبب الإقامة غير القانونية⁽⁴⁴⁾.

محمل القول، إن القدرات التحليلية الأعلى في تركيا - سواء من حيث القدرة على جمع البيانات بصفة كافية، أو على استخدامها من أجل المفاضلة بين الخيارات المختلفة - أدت إلى نتائج أكثر إيجابية، مقارنةً بمصر. ولم يتعرض البلدان إلى انهيار المنظومة الصحية، لكن هذا كان من خلال استراتيجيات مختلفة. وكما أشرنا، استطاعت مصر تجنّب الوصول إلى انهيار المنظومة الصحية من خلال الحدّ من دور الدولة في تقديم الرعاية الصحية إلى المصابين، والاعتماد أكثر على تحركات المواطنين الذاتية والاعتماد على القطاعين الخاص والأهلي لتقديم الخدمات الصحية. كما جرى على حساب قدرة المواطنين على الوصول المتكافئ والعاقل إلى خدمات الرعاية الصحية، وعلى حساب جودة الرعاية الصحية التي يحصل عليها المواطن عند الكشف أو العلاج. ويضعف هذا التراجع في القدرة التحليلية في مصر، دور البيروقراطيين والفنيين مع مرور الوقت. أما في تركيا، فإن وجود هذه القدرة سيّعطيهم فرصة أعلى للمساهمة في تصميم السياسات.

3. الجوانب السياسية للقدرات السياساتية

يُقصد بالجوانب السياسية للقدرات السياساتية قدرة المؤسسات والمنظمات على فهم السياق السياسي الذي تعمل به واستيعابه، ووجود قنوات للتواصل مع القوى السياسية المختلفة، تسمح لهذه القوى بالمشاركة في تصميم السياسات العامة إذا أرادت ذلك، كما تضمن وجود دعم من السياسيين لهذه السياسات. في هذا المبحث، نتناول طبيعة العلاقة بين السياسيين والبيروقراطيين، وكيف أثّرت أزمة كورونا فيها، ثم نعرض لقنوات الاتصال التي كانت موجودة بين كل من البيروقراطية والمؤسسات السياسية المختلفة من أجل إشراكها في تصميم السياسات العامة لإدارة أزمة كورونا، والحصول على دعمها.

تقليدياً، يميل السياسيون إلى الاعتماد على الخبراء والبيروقراطيين باعتبارهم الجانب الفني الأكثر فهماً للأزمة وطبيعتها من أجل تصميم السياسات المناسبة، على أن تبقى السلطة الأخيرة للسياسي عند اتخاذ القرار. في تركيا، يمكن ملاحظة أن الجانب الفني في مواضع مختلفة كان له قدرة أعلى على توجيه الجانب السياسي في تصميم السياسات الصحية، وهناك عدد من الشواهد التي تؤيد ذلك. فعلى سبيل المثال، في نهاية تشرين الثاني/ نوفمبر 2020، ومع تصاعد الموجة الثانية لكورونا وزيادة السخط الشعبي بسبب ذلك، صرح الرئيس التركي رجب طيب أردوغان للصحافيين أن القرار في خصوص إجراءات التعامل مع كورونا هو في يد اللجنة العلمية⁽⁴⁵⁾. قد يكون هذا التصريح محاولة لتحميل اللجنة جزءاً من مسؤولية زيادة عدد الإصابات، لكن في كل الأحوال، يدل أيضاً على المكانة التي وصلت إليها اللجنة في تصميم السياسات الصحية، حيث يظهر رئيس الجمهورية في الإعلام وكأنه تابع لها، وليست هي التابعة له.

44 "Migrants and Refugees in a Time of Pandemic: Access to Healthcare Services in Turkey," *Heinrich Böll Stiftung*, 18/5/2020, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3eatpnZ>

45 "Son dakika açıklaması: Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan koronavirüs açıklaması!" *HaberTürk*, 27/11/2020, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3yNSfCe>

ليس هذا هو المثال الوحيد. ففي نهاية كانون الثاني/ يناير 2021، ومع تراجع عدد الإصابات، كانت هناك توقعات بتخفيف الإجراءات المفروضة وإعادة الفتح التدريجي وعودة الدراسة حضورياً في المدارس والجامعات وتخفيف القيود على المحلات التجارية. لكن اللجنة العلمية، وقبل لقاء للرئيس مع الوزراء، خرجت لتعلن أنه ليس من المستحب تخفيف الإجراءات الحكومية الآن، ومن الأفضل الانتظار فترة أطول، بسبب ظهور السلالات الجديدة والحاجة إلى جمع مزيد من المعلومات عنها، ومن أجل تلقيح عدد أكبر من السكان⁽⁴⁶⁾. وهو ما تم لاحقاً وأعطى دلالة إضافية على الدور الذي تقوم به اللجنة في توجيه القرار السياسي.

في أغلبية الأحيان، تُعلن اللجنة العلمية عن تقديراتها إلى الرأي العام عن تطور وباء كورونا قبل عقد اجتماع الحكومة. نتيجة لهذا، تصبح هذه التصريحات جزءاً من السجلات السياسية بين الأحزاب المختلفة للضغط على الحكومة لاتخاذ إجراءات في اتجاه معين. وفي أكثر من مرة، كانت هناك محاولات من أحزاب المعارضة الرئيسة للضغط على اللجنة من أجل دفعها إلى الخروج بتصريحات في اتجاه معين، أو محاولة التأثير في قراراتها⁽⁴⁷⁾. وهذا مثال ثالث على أهمية مواقف اللجنة وتصريحاتها. إضافة إلى ذلك، يمكن توقع، إلى حدٍ بعيد، اتجاه القرارات الحكومية بناء على التصريحات الصادرة من اللجنة العلمية لإدارة الأزمة.

أما في مصر، فبقي للجانب السياسي اليد العليا في إدارة الأزمة على الجانب الفني منذ البداية. ويبدو هذا واضحاً من تغيير موقف رئيس الوزراء مصطفى مدبولي، ووزيرة الصحة هالة زايد، من فرض حظر التجوال. ففي بداية آذار/ مارس 2020، صرّح كلاهما أن مصر ليست في حاجة إلى حظر تجوال⁽⁴⁸⁾. لكن تغير هذا الموقف بعد أقل من أربعة أيام. ليس التغيير في القرار هو المهم، لكن الأهم هو تغيير موقف وزيرة الصحة الفني، الذي يؤثر في تصميم السياسات الصحية. فقد انتقل من التقليل من شأن الأزمة من الناحية الطبية/ الفنية من التعامل مع كورونا باعتبارها نزلة برد إلى اعتبارها وباءً عالمياً، ومن أن المرض سيتراجع خلال أسابيع إلى القول إن مدى الوباء غير معلوم، ومن القول إن حامل الفيروس الذي لا تظهر عليه الأعراض لا ينقل المرض إلى اعتبار أنه ناقل للمرض⁽⁴⁹⁾. هذا التراجع في الموقف الفني للوزيرة من أزمة كورونا مؤشّر على أن الرأي الفني تابع للاعتبارات السياسية.

المرة الثانية التي سيظهر فيها أن الرأي الفني تابع للرأي السياسي خلال هذه الأزمة، كانت في أثناء الحظر الكلي؛ ففي فترة عيد الفطر في عام 2020، وطبقاً لتقدير وزيرة الصحة الفني، كانت سياسة الإغلاق الكلي التي طبقت السبب في ارتفاع عدد الحالات المصابة في ما بعد؛ وتفسر الوزيرة ذلك بأن البقاء في المنازل أدى إلى انتشار المرض بصورة أوسع وظهور أرقام إصابات أعلى، وهي تشبه بقاء المواطنين في منازلهم ضمن سياسات الإغلاق بما يحدث عند إعداد الفشار (الذرة)؛ بمجرد أن توضع على النار، يكبر حجمها بشكل سريع، لتتحول إلى فشار، وهو ما أطلقت عليه الوزيرة اسم

46 "Health Minister Warns of Increase in New Coronavirus Variant Cases," *Daily News*, 3/2/2021, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3wtJhZe>

47 Başkan Kemal Kılıçdaroğlu, "CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu: Kusura Bakmasınlar Ama Bilim Kurulu'na Da Bir Çift Lafım Var..." YouTube, 26/11/2020, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/3xGbqxK>

48 صدرت هذه التصريحات في مؤتمر صحفي لوزيرة الصحة ووزير الإعلام المصريين، ينظر: "الآن، وزيرة الصحة تكشف سيناريوهات الوزارة للتعامل مع المدارس في الفترة المقبلة"، يوتيوب، 2020/3/10، شوهد في 2020/12/2، في: <https://bit.ly/2UHQGad>

49 أمجد حمدي، "مصر: وزيرة الصحة وإدارة أزمة كورونا"، سياسات عامة، المعهد المصري للدراسات، 2020/4/20، ص 14، شوهد في 2021/6/21، في: <https://bit.ly/37jn4CP>

"نظرية الفشار"⁽⁵⁰⁾. على الرغم من تبني الوزارة هذا الرأي، وبغض النظر عن صحته من الناحية الفنية من عدمها، فإنه كان من المتوقع بناءً على هذه الحسابات الفنية أن يتخذ مجلس الوزراء قرارات لا تشمل الإغلاق الكلي. لكن ما حدث فعلياً أنه اتخذ قراراً، على عكس، ما كانت تريد الوزارة في ذلك الوقت. وهو دليل آخر على أن اليد العليا كانت لحسابات وتقديرات سياسية، وليس للحسابات الفنية التي قدّمتها الوزارة.

يمكن اعتبار قرارات الوزارة في الحالتين وسلوكها دلائل على ضعف الكفاءة المهنية، خصوصاً أنها تأتي على عكس التوصيات المهنية في هذه القضايا، التي تدفع في اتجاه الإغلاق والتعامل مع انتشار المرض بجدية أكبر⁽⁵¹⁾. ربما يفسر هذا لماذا لا تعتمد السلطة السياسية كثيراً على القدرات الفنية والمهنية الموجودة لدى الوزارة في قراراتها وتوصياتها. لكنه على الجانب الآخر يُعطي دلالة أهم على طريقة تعامل السياسيين مع الجانب الفني؛ فالسياسي يريد أن يكون هذا الجانب تابعاً له طوال الوقت. وبدلاً من أن يعمل الجانب السياسي على تغيير الجانب الفني المسؤول عن إدارة الأزمة داخل الوزارة بطاقم أكثر كفاءة، فإنه اختار، بدلاً من ذلك، تعيين عدد من المستشارين الفنيين في مؤسسة الرئاسة، أو الأخذ ببعض النصائح الفنية من جهات غير حكومية، في مقابل ضمان استمرار سيطرته على الجانب الفني والتحكم في القرار النهائي.

ونتيجة لذلك كانت قرارات الوزارة وتوجهاتها تتم لمصلحة توجهات السياسيين وقراراتهم، وهو مؤشر على أن الجانب السياسي في مصر له اليد العليا في اتخاذ القرارات، من دون أن يحدث أي تغيير له، بسبب أزمة كورونا.

يعتبر السياسيون في السلطة التنفيذية في البلدين فاعلين رئيسيين في تصميم السياسات العامة. وفي البلدين، غاب دور السياسيين في البرلمان في تصميم هذه السياسات. في تركيا كان هذا بسبب التغيير الذي تم من النظام البرلماني - الذي كان يعطي فرصة أكبر لأحزاب المعارضة للمشاركة في إقرار السياسات العامة قبل تنفيذها - إلى النظام الرئاسي الذي أعطى رئيس الجمهورية سلطة أوسع في هذا المجال. أما في مصر، فإن النظام السياسي لا يعطي للبرلمان إلا سلطة يسيرة في مراقبة النشاطات الحكومية، وليس المشاركة في تصميمها.

إذا انتقلنا من المستوى المركزي إلى المستويات المحلية، فقد كان لدى تركيا فرصة أكبر في مشاركة قطاعات أوسع من المعارضة في تصميم السياسات الصحية على مستوى البلديات. يذهب الباحثان فؤاد كيماز وأندرو أودونوهيو إلى أن الميل إلى المركزية في تركيا، خصوصاً بعد التعديلات الدستورية الأخيرة، أثر سلباً في قدرة البلديات على الحركة باستقلال، وبدء المبادرات الخاصة بهم حتى بين صفوف البلديات التابعة لحزب العدالة والتنمية الحاكم، لكن في الوقت نفسه، مثلت الأزمة فرصةً لجزء من المعارضة السياسية للظهور بصفتها بديلاً سياسياً، خصوصاً أن بعض البلديات التابعة للمعارضة كان جزءاً من الخط الأول في مواجهته الأزمة، ونجحت بلديات - مثل أنقرة على سبيل المثال - في الحصول على تأييد شعبي في تحركها في مواجهة كورونا، تمثل في القدرة على جمع 28 مليون ليرة تركية لمواجهة الأزمة⁽⁵²⁾. لم تقتصر مثل هذه الإجراءات على المعارضة فحسب، بل شملت أيضاً بلديات تابعة للحزب

50 "Tahrir Dialogue No. 90."

51 عاطف بدر، "نقيب الأطباء يتقدم باقتراح لمجلس الوزراء بتطبيق حظر كلي: "رأى شخصي"، المصري اليوم، 2020/5/10، شوهد في 2021/8/6، في: <https://bit.ly/3kaLc2i>

52 E. Fuat Keyman & Andrew O Donohue, "The Five Challenges to Erdoğan's Executive Presidential Rule after the Coronavirus," The German Marshall Fund of the United States, 9/9/2020, accessed on 6/8/2021, at: <https://bit.ly/2VklER9>

الحاكم. لكن عمومًا، تعطي قدرة البلديات على جمع الأموال دلالة أخرى على أنها قادرة ليس على تبني سياسات تنظيمية فحسب، بل على سياسات توزيع وإعادة توزيع أيضًا.

في حين كانت فرص مشاركة الجماعات والأحزاب السياسية في تصميم سياسات مواجهة وباء كورونا ودعمها على المستوى المحلي في مصر، ضعيفة. وكما ذكرنا سابقًا، غابت الانتخابات عن المجالس المحلية في مصر منذ عام 2008، ما أدى إلى غياب القنوات الرسمية التي يمكن من خلالها التواصل مع التيارات السياسية المختلفة والعمل على مشاركتها في تصميم السياسات العامة ودعمها. وسيحلّ بدلًا من ذلك شكل العلاقات الشخصية وغير الرسمية بين المؤسسات المحلية والأحزاب والشخصيات السياسية.

من خلال المقارنة السابقة، يتبين أنه على الرغم من أن النظام المركزي يميل إلى العمل بكفاءة أعلى على حساب التمثيل الواسع لمصالح المواطنين ورغبتهم، فإن أزمة كورونا أتاحت فرصًا لبناء سياسات أكثر تمثيلًا من خلال طريقتين على الأقل:

✦ الأولى: مشاركة التكنوقراط والفنيين في تصميم السياسات العامة؛ ما ساهم في تقليل تسييس عملية تصميم السياسات لمصلحة تبني سياسات أكثر علمية وكفاءة في مواجهه الأزمة. يمكننا القول إنه في تركيا كان للجانب الفني دور كبير في التأثير في الجانب السياسي. أما في مصر، فإن واقعتي وزيرة الصحة (فرض الحظر في آذار/ مارس، والإغلاق في أثناء عيد الفطر) تعطيان دليلًا على أنه ما زال للجانب السياسي الأفضلية على الجانب الفني في تصميم السياسات.

✦ الثانية: من خلال مشاركة سياسيين من المعارضين في تصميم السياسات العامة على مستوى المحليات. ففي حين غابت هذه المشاركة من جانب المعارضة على المستوى الوطني التركي، باعتبار أن وزير الصحة يعينه رئيس الجمهورية، ومن ثمّ فإنه أقرب إلى تمثيل خيارات الرئيس على مستوى السياسات بسبب طبيعة النظام الرئاسي، لكن على مستوى البلديات، وفر وجود رؤساء بلديات من المعارضة في ثلاث أكبر مدن في تركيا (إسطنبول، وأنقرة، وأزمير)، مساحة للسياسيين من المعارضة في تصميم السياسات العامة ضمن الإطار الأوسع الذي تم إقراره مركزياً، لكن بما يستجيب بصفة أفضل لحاجات المواطنين المحلية بحسب تقديرهم. في حين كانت هذه المساحة على المستوى المحلي محدودةً في مصر.

خاتمة

أظهرت الدراسة أنه على الرغم من أن مصر وتركيا كانا قبل أزمة كورونا يميلان إلى المركزية في تصميم السياسات العامة، فإن الأزمة، وبسبب طبيعتها الخاصة، أتاحت في بدايتها فرصة لاستقلالية البيروقراطيين والتنفيذيين. وبهذا، تتفق مع الاستنتاج الذي وصل إليه جنار باكير في دراسته التي أشرنا إليها سابقًا. لكن هذه الدراسة قدمت، بخلاف البحث في حالتين دراسيتين، إضافةً مهمة تتمثل بأنها حاولت تقديم تفسير لاستمرار هذه الاستقلالية من عدمه، ومن خلال المقارنة بين مصر وتركيا، أظهرت الدراسة أن استمرار فرصة حصول البيروقراطيين والتنفيذيين على استقلاليتهم مرتبط بمدى توافر "القدرة السياسية"، بمعنى القدرة على حشد الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف العامة وامتلاك الكفاءات والقدرات اللازمة لذلك. وأظهرت الدراسة أنه كان لدى تركيا، بعامّة، قدرات أفضل، وظهر هذا بصفة أوضح

في القدرات التحليلية والسياسية؛ ما أعطى استمرارية للمساحة والأدوار التي حصلت عليها البيروقراطية، على خلاف الحالة المصرية التي كانت فيها هذه القدرات السياساتية أقل. لذلك عملت مصر على التعامل مع هذه القدرات بطريقة تمنع انهيار المنظومة الصحية، من خلال تبني استراتيجية تعمل على الحد من دور الدولة في تقديم الرعاية الصحية للمصابين، والاعتماد أكثر على المواطنين أنفسهم ومشاركة القطاعين الخاص والأهلي. وأثرت هذه الاستراتيجية في قدرة المواطنين على الوصول المتكافئ والعاقل إلى خدمات الرعاية الصحية، وكانت على حساب جودة الرعاية الصحية التي يحصل عليها المواطن.

أظهرت دراسة الحالة التركية أيضاً أنه كلما كانت الدولة أكثر مركزية، وكانت للأزمة التي تواجهها طبيعة خاصة وغير مسبوقة، ولديها في الوقت نفسه قدرات سياساتية أعلى في تصميم السياسات، فإن هذا يساهم في تعزيز دور الخبراء والبيروقراطيين في تصميم السياسات. أي إن دور الخبراء والبيروقراطيين واستقلاليتهم يزيدان على حساب السياسيين. وبمعنى آخر، أنه في الوقت الذي قد يحاول السياسيون السيطرة على صنع السياسات العامة وتصميمها، بمزيد من المركزية، ويؤدي هذا، في ظروف الأزمات ذات الطبيعة الخاصة وغير المسبوقة، إلى اعتمادهم بشكل أكبر على البيروقراطيين والفنيين، ما يفقدهم جزءاً من هذه السيطرة.

أخيراً، أظهرت هذه الدراسة أن الاستثمار في القدرات السياساتية للدول، قبل الأزمات، يساعدها في التعامل معها على نحو أفضل خلال الأزمة. فالقدرة السياساتية للدول، يمكن أن تقدم لنا تفسيرات مفيدة عن أسباب اختلاف استجابات الدول المتشابهة تجاه وباء كورونا، على الرغم من أنه انتشر في الوقت نفسه، تقريباً، وفي ظروف متشابهة. إن أرادت الدول التعامل على نحو أفضل مع الأزمات مستقبلاً، فإنها تحتاج إلى أن تستثمر أكثر في بناء قدراتها السياساتية.

المراجع

العربية

- الأيوبي، نزيه نصيف. **الدولة المركزية في مصر**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1989.
- أسعدي، إبراهيم. "مراجعات فيروس كورونا للعلاقات المدنية-العسكرية". **تحليل سياسات**. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. 2020/4/13. في: <https://bit.ly/2TLFqtf>
- حمدي، أمجد. "عسكرة الوزارات المدنية: وزارة الصحة نموذجاً". **مجلة المعهد المصري للدراسات**. مج 4، العدد 14 (2019).
- _____ . "مصر: وزيرة الصحة وإدارة أزمة كورونا". **سياسات عامة**. المعهد المصري للدراسات. 2020/4/20. في: <https://bit.ly/37jn4CP>
- عبد المقصود، محمد. "جهود الدولة لإدارة أزمة كورونا". **أحوال مصرية**. مج 19، العدد 77 (2020).
- موسى، عبده. "مواجهه جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في مصر: التدايعات والسياسات". **حِكامة**. العدد 2 (آذار / مارس 2021).

الأجنبية

- Aras, Bulent & Emirhan Yorulmazlar. "The Day after COVID-19: Capacity, Governance and Order." *Policy Brief*. Istanbul Policy Center (July 2020). at: <https://bit.ly/3yFk5R0>
- Aydın-Düzgüt, Senem & Evren Balta. "Normative Challengers During A Pandemic: Covid-19 Reporting in Turkey And Russia." *Policy Brief*. Istanbul Policy Center (October 2020). at: <https://bit.ly/3yN88IT>
- Bakir, Caner. "The Turkish State's Responses to Existential COVID-19 Crisis." *Policy and Society*. vol. 39, no. 3 (2020).
- Balbo, Nicoletta et al. "Demography and the Coronavirus Pandemic." *Population and Policy Brief*. no. 25. Population Europe (May 2020). at: <https://bit.ly/3yiHDv5>
- Balta, Evren & Soli Özel. "The Battle Over the Numbers: Turkey's Low Case Fatality Rate." *Institut Montaigne*. 4/5/2020. at: <https://bit.ly/3yKOD3K>
- Barsoum, Ghada. "Egypt's Many Public Administration Transitions: Reform Vision and Implementation Challenges." *International Journal of Public Administration*. vol. 41, no. 10 (November 2018).
- Capano, Giliberto et al. "Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses." *Policy and Society*. vol. 39, no. 3 (July 2020).

- Greer, Scott L. et al. "The Comparative Politics of COVID-19: The Need to Understand Government Responses." *Global Public Health*. vol. 15, no. 9 (2020).
- Kasapoglu, Can. "Can the Turkish Military's Fight Against the Pandemic Set an Example for NATO?" *Eurasia Daily Monitor*. vol. 17, no. 114 (2020). at: <https://bit.ly/2UEyDBM>
- Keyman, E. Fuat & Andrew O Donohue. "The Five Challenges to Erdoğan's Executive Presidential Rule after the Coronavirus." The German Marshall Fund of the United States. 9/9/2020. at: <https://bit.ly/2VkLER9>
- Medhat, Mohammed A & Mohamed El Kassas. "COVID-19 in Egypt: Uncovered Figures or a Different Situation?" *Journal of Global Health*. vol. 10, no. 1 (2020). at: <https://bit.ly/2WYZLrR>
- Mohsen, Ahmed. "Government Responses Toward The Coronavirus Crisis: A Comparative Analysis Of Egypt, Turkey, And Saudi Arabia." *Expert Brief*. Al Sharq Strategic Research. 20/7/2020. at: <https://bit.ly/3yMuBG7>
- Painter, Martin & Jon Pierre (eds.). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 2005.
- Peters, B. Guy. "Policy Capacity in Public Administration." *Policy and Society*. vol. 34, no. 3-4 (2015).
- Smith, Kevin B. & Christopher W. Larimer. *The Public Policy Theory Primer*. Colorado: Westview Press, 2009.
- Sobaci, Mehmet Zahir, Nebi Miş, & Özer Köseoğlu. "Turkey ' s New Government Model and the Presidential Organization." *SETA Perspectiv*. no. 45 (July 2018). at: <https://bit.ly/2VuhxqV>
- Stojkoski, Viktor et al. *The Socio-Economic Determinants of the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic*. ARVIX (17/11/2020). at: <https://bit.ly/3jmJgBZ>
- The World Bank. "World Bank Open Data." at: <https://bit.ly/3BOM9nu>
- _____. *Population Ages 65 and above (% of Total Population) - Egypt, Arab Rep., Turkey/ Data*. Washington: 2019. at: <https://bit.ly/3kaJZY0>
- Üstüner, Yılmaz & Nilay Yavuz. "Turkey's Public Administration Today: An Overview and Appraisal." *International Journal of Public Administration*. vol. 41, no. 10 (October 2018).
- Wu, X. M. Ramesh & M. Howlett. "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities." *Policy and Society*. vol. 34, no. 3-4 (November 2015).

صدر حديثاً

حياة الماجري

مأسسة التعليم في تونس في القرن التاسع عشر

صدر عن "سلسلة أطروحات الدكتوراه" في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب **مأسسة التعليم في تونس في القرن التاسع عشر**، وتهتم فيه مؤلفته حياة الماجري بدراسة هذه المأسسة في بعديها التاريخي والأنثروبولوجي، مبرزة خصوصية هذه التجربة مقارنةً بغيرها من التجارب. وتخوض غمار جولة استقصائية لرصد مختلف التمثلات الأكاديمية وغير الأكاديمية التي نسجت حول مأسسة التعليم في البلاد التونسية واستعمالاتها؛ إذ نحتت هذه التمثلات صور ثابتة ومسلمة بعيدة كل البعد عن الواقع التاريخي. وركزت المؤلفة في كتابها على رصد التغيرات الذهنية والثقافية ملحة على ضرورة إعادة النظر في تاريخ التعليم الذي يشكو عديد النقائص التي تستحيل معالجتها معالجةً سليمة ما لم نسلط عليه قراءة متفحصة.



تقارير وأوراق سياسات

Reports & Policy Papers



ورقة سياسات | Policy Paper

نزار جويني | * Nizar Jouini

توفيق الراجحي | ** Taoufik Rajhi

التحديات المؤسسية في قيادة الإصلاحات الاقتصادية: حالة تونس في أثناء الانتقال الديمقراطي

Institutional Challenges of Economic Reforms: Tunisia during Democratic Transition

تتناول هذه الدراسة التحديات التي تواجه الإصلاحات الاقتصادية في تونس بعد الثورة. وتشدّد على أهمية اعتماد نهج مركب بين التحليل الإيجابي للاقتصاد السياسي والتحليل المعياري الاقتصادي لتنفيذ أجندة الإصلاحات. تؤكد المرحلة الجديدة بعد الثورة التونسية ضرورة اعتماد استراتيجية إصلاح توافقية وتدرجية للحفاظ على مصالح مختلف المجموعات، والتغلب على الاستقطاب السياسي والتشريعي. وعلاوة على ذلك، يتطلب بناء نظام إصلاح فعال في تونس تحسين القدرات المؤسسية للإدارة العامة، وتعزيز الدور القيادي للحكومة، وبناء منظومة للتنسيق والتقييم والمتابعة.

كلمات مفتاحية: تونس، إصلاحات اقتصادية، الاقتصاد السياسي، الانتقال الديمقراطي، التحديات المؤسسية.

This paper focuses on the challenges of economic reform in post-revolution Tunisia. It underlines the importance of a mixed approach between political economy (positive) and normative economic analysis to implement an effective public policy reform agenda. The post-revolution situation underlines the need for a progressive consensual reform strategy to preserve the interests of different groups and overcome political and legislative polarization. Building an effective reform system in Tunisia will mean improving institutional public administration capacities, enhancing government leadership, and building an effective system of coordination, evaluation, and follow up.

Keywords: Tunisia, Economic Reforms, Political Economy, Democratic Transition, Institutional Challenges

* أستاذ مساعد، برنامج السياسات العامة، معهد الدوحة للدراسات العليا.

Assistant professor, Public Policy program, Doha Institute for Graduate Studies.

Email: njouini@dohainstitute.edu.qa

** أستاذ في الاقتصاد في جامعة السوربون ووزير الإصلاحات الكبرى السابق في تونس (2015-2019).

Economics professor at Sorbonne University and former minister of grand reforms in Tunisia (2015-2019).

Email: taoufik.rajhi@gmail.com

مقدمة

في سائر البلدان التي تمرّ بالانتقال الديمقراطي، تعترض النخبة الحاكمة العديد من الضغوط التي تجعلها تراعي عدة عوامل ذات أهداف متناقضة. ففي تونس، تجد هذه النخبة نفسها منغمكة في دفع عجلة الإنتاج، بوصفها هدفًا مستعجلًا، من خلال سياسات ماكرو - اقتصادية، وفي الوقت نفسه عليها أن تستجيب للمطالب ذات الطابع الاجتماعي - التوزيعي، كما أن عليها أن تضع حزمةً من الإصلاحات ذات الطابع العقلاني التي يمكن أن يتفاعل من خلالها بعض الشركاء أو أصحاب المصالح، في أثناء الانتقال؛ لأهمية دورهم وتوقفهم إلى ضمان تحقيق أهدافهم الربحية أو المصلحية. ولذلك، فإنّ وضع السياسات العامة والإصلاحات الكبرى يُعتبر تحديًا في حدّ ذاته، وجب الوقوف عنده والارتقاء به، باعتماد آليات التوافق بديلًا من المناهج الأخرى القائمة على التنفيذ المباشر لسلطة الدولة واستحوادها على صلاحياتها.

فالمراحل الانتقالية، على قلة عدد حالات نجاحها، تجمع بين البعد المؤسسي، بوصفه محورًا أساسيًا للانتقال الديمقراطي، والبعد الاقتصادي، بوصفه شرطًا أساسيًا لاستدامة الديمقراطية والإسراع في استكمالها⁽¹⁾. ونعني هنا بالتحديات المؤسسية العناصر التي يجب تغييرها، لعدم قدرة المؤسسة على قيادة الإصلاح، سواء كان ذلك على مستوى المنهجية المتبعة لقيادة الإصلاح، والوسائل اللوجستية والتنظيمية المتوافرة لإدارة التغيير، أو على مستوى الموارد البشرية والكادر التقني المتوافر، أو كذلك القوانين والسياسات المتبعة لتحفيز المؤسسة على تبني الإصلاح.

ولئن كان مبدأ التوافق في الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية يبدو بطيئًا في إنجازاته، فإنّه في المقابل يمنح ثقة بتقدم المشاريع وإمكانية تجاوز التعثرات باعتبار العمل الماقلي، ذي الصبغة التنسيقية بين أهمّ أصحاب المصالح. في الوقت نفسه، يجب ألا تخلو هذه التصورات من الصبغة الهندسية التي تميّز صياغة الإصلاحات استثنائيًا بوجهات النظر الحديثة في علم الاقتصاد ومناهج التطبيقية، علاوةً على أفضل الممارسات العالمية في الاعتماد التدريجي للإصلاحات، مع الأخذ في الحسبان واقع الاقتصاد التونسي، وإمكاناته، وتحدياته الخصوصية وأهمّ الفاعلين فيه.

تهدف هذه الدراسة إلى عرض تجربة الإصلاح في تونس، بوصفها تشهد انتقالًا ديمقراطيًا فريدًا في العالم العربي من وجهة نظر صانع القرار، مستضيئةً بخبرة الدكتور توفيق الراجحي الذي كان أول وزير للإصلاحات الكبرى أكثر من أربع سنوات في الفترة 2015-2019. كما سنعرض نظام الإصلاح الذي اعتمده الحكومة التونسية والعمليات المنفذة للتحقق من صحته وتقييمه ومتابعته، كما صممتها الحكومتان المنتخبتان في الفترة 2014-2019⁽²⁾ بمساعدة برنامج

1 ينظر:

Oleh Havrylyshyn & Saleh M. Nsouli (eds.), *A Decade of Transition: Achievements and Challenges* (Washington: International Monetary Fund, 2001).

2 عُيّنَت الحكومة الأولى برئاسة الحبيب الصيد (2015-2016)، والحكومة الثانية برئاسة يوسف الشاهد (2016-2020).

صندوق النقد الدولي. غير أننا لن نتناول هنا مشكلات التنفيذ العملي والإداري التي تختلف اختلافاً جوهرياً عن مشكلات تصميم الإصلاح وصياغته. وسيقتصر نطاق هذا التحليل على "الإصلاحات الرئيسية" أو تلك التي أثرت على نحو هيكلي ومستدام في القطاعات الاقتصادية الرئيسية⁽³⁾، وساعدت في تحقيق الأهداف الرئيسية للمرحلة الانتقالية، وخضعت لقوانين التصويت والإقرار من البرلمان.

ولوضع جدول أعمال فعّال للإصلاح، أعدت الحكومة التونسية عملية تقييم ومتابعة وطنية، بمشاركة مختلف الجهات المعنية من السلطة التشريعية والتنفيذية والمجتمع المدني. ونظراً إلى السياق السياسي الجديد في تونس، ولعنة تشظي السلطة، تبرز الحاجة إلى بناء استراتيجية إصلاح توافقية لتعزيز كفاءة المؤسسات السياسية ودور الحكومة القيادي في تحسين تنسيق دورة الإصلاح وتسلسلها ومتابعتها من خلال تفعيل نظام التقييم الوطني.

ومنذ 2011، مثل الدعم السياسي عائقاً كبيراً أمام تأييد الإصلاحات وإضفاء الشرعية على معظم مشاريع القوانين في البرلمان. وقد مثل شهر تشرين الأول/ أكتوبر 2013 بداية عملية التوافق السياسي، بهدف تجاوز الأزمة السياسية الحادة وتعارض الأهداف بين مختلف الفرقاء السياسيين⁽⁴⁾. ويهدف التوافق أيضاً إلى التخفيف من موجات المظاهرات التي تجتاح البلاد بأسرها، والتي ترفع مطالب اقتصادية واجتماعية قوية.

أثرت المناقشات السياسية المضنية، في أثناء الفترة الانتقالية، في النقاش الاقتصادي العام، ولم تساعد في بناء الزخم اللازم لإعطاء الإصلاحات الاقتصادية الأولوية. فقد شهدت الفترة الانتقالية انخفاضاً في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، نتيجة صدمات سياسية ومؤسسية واجتماعية؛ ما أدى إلى زيادة الإنفاق المالي وتدهور أرصدة المالية العامة⁽⁵⁾. وأصبح من الواضح أن هذا المسار الاقتصادي غير المستدام يتطلب استراتيجية لإعادة النظر في هيكل الإنفاق العام بطريقة أكثر كفاءة، وإحداث زيادة كبيرة في الإنتاج في القطاعات الاستراتيجية ذات القيمة المضافة العالية.

وفي هذا الصدد، يبدو إنجاز الإصلاحات الاقتصادية مهمة معقدة، ولكنها خطوة أساسية لتخطي الانتقال الصعب في تونس. يتضمن المحور الأول من الدراسة استعراضاً للأدبيات. ويستعرض المحور الثاني تحديات عملية الإصلاح وأولوياتها. ويعرض المحور الثالث نظام المراجعة والتقييم الوطني الذي اعتمدهت الحكومة التونسية.

3 حددت الحكومة قائمة الإصلاحات الرئيسية. وفي الفترة 2015-2019، نفذت الحكومة التونسية 53 مشروع إصلاح في إطار سبّ ركائز مختلفة للإصلاح، وهي بناء القدرات وإنشاء هيئات دستورية، وإصلاحات اقتصادية ومؤسسية، وإصلاحات مالية ومصرفية، وإصلاحات المالية العامة، وإصلاحات اجتماعية، وإصلاحات شاملة.

4 Elizabeth Murray & Susan Stigant, "Building a Common Vision of the State: The Role of National Dialogues," in: Chester Crocker & Pamela Aall, *The Fabric of Peace in Africa: Looking beyond the State* (Ontario: Centre for International Governance Innovation, 2017), pp. 289-299.

5 بلغ متوسط العجز المالي 5 في المئة من إجمالي الناتج المحلي خلال السنوات الماضية، وزاد الدين الخارجي من 57 نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي إلى 85.5 في المئة من إجمالي الناتج المحلي في الفترة 2013-2019.

International Monetary Fund, *Tunisia: 2021 Article Iv Consultation*, IMF Country Report, no. 21/44, 2021, p. 39, accessed on 5/9/2021, at: <https://bit.ly/3kQuwfc>

أولاً: لمحة عامة عن الأدبيات

ثمة جدل مستمر بين الاقتصاديين بشأن أفضل استراتيجية لإصلاح سياسات تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي⁽⁶⁾، وسرعة وتيرة الإصلاح⁽⁷⁾، وتسلسل الإصلاحات وتوقيتها⁽⁸⁾، والنزاعات على السلطة السياسية⁽⁹⁾.

تركز هذه الدراسة على مناهج الإصلاح الاقتصادي، وتسلسل الضوء على تحديات الحكامة والتحديات المؤسسية التي يواجهها الإصلاح. فمناهج الاقتصاد السياسي على وجه التحديد تُعدُّ الأشدَّ تكيّفًا مع سياق بناء توافق سياسي في الآراء، في أثناء الفترة الانتقالية للإصلاح، مثل ما هو الحال في تونس. كما يتميز هذا المنهج بمرونته ومقارنته الإيجابية، مقارنةً بالمنهج المعياري المنبثق من الأطر الفنية والنمذجة الاقتصادية المعيارية. ويساعد على فهم أثر عدم الاستقرار السياسي في تونس في مسار الإصلاح، ودفع مختلف الجهات الفاعلة إلى البحث عن مصالحها الخاصة. ويسمح لنا هذا المنهج بفهم تأثيرات لعبة السلطة في التصويت على الإصلاحات، وكيف أدّى ضعف القيادة السياسية إلى امتلاك مجموعات المصالح والتنظيمات الاجتماعية مزيدًا من السلطة والنفوذ.

ووفقًا لهذا الإطار، يتوقف نجاح الإصلاح على قدرة الجهات المعنية على الانخراط في مسار الإصلاح ودعمه، بتسليط الضوء على أكثر الحلول واقعية، وليس على أفضلها⁽¹⁰⁾. وقد شددت كتابات عديدة على ضرورة مراعاة عوامل الاقتصاد السياسي، لا سيما أثناء التغييرات الهيكلية، مثل حالات الهشاشة والنزاع أو الثورات أو حتى التطورات السياسية⁽¹¹⁾.

ووفقًا للأدبيات، ينبغي أخذ متغيرين مهمين في الحسبان، عند تحليل الحكومات الديمقراطية الجديدة للاقتصاد السياسي للإصلاح. يتناول المتغير الأول مدى تضرر الاقتصاد من الأزمة الاقتصادية؛ لأنه عندما يحدث ذلك، ستفقد الحكومات دعم الجماعات المتعاطفة مع النظام الاستبدادي السابق من جهة، وتواجه مطالب ملحّة من الجماعات

6 Federico Sturzenegger & Mariano Tommasi (eds.), *The Political Economy of Reform* (Cambridge: The MIT Press, 1998), p. 3.

7 Peter Murrell, "What is Shock Therapy? What did it do in Poland and Russia?" *Post-Soviet Affairs*, vol. 9, no. 2 (1993), pp. 111-140; Gerard Roland, "The Role of Political Constraints in Transition Strategies," *Economics of Transition*, vol. 2, no. 1 (March 1994), pp. 27-41; Leszek Balcerowicz & Alan Gelb, "Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective," *The World Bank Economic Review*, vol. 8, no. 1 (December 1994), pp. 21-44.

8 ينظر:

Alberto Alesina, Silvia Ardagna & Francesco Trebbi, "Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms," *IMF Staff Papers*, vol. 53, no. 1 (2006), pp. 1-29.

ولاستعراض الأدبيات التجريبية، ينظر:

Ignacy Sachs, *L'écodéveloppement: Stratégies de transition vers le XXIe siècle* (Massachusetts: Syros, 1993); Peter Murrell, "How Far has the Transition Progressed?" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, no. 2 (Spring 1996), pp. 25-44; Kazimierz Z. Poznanski, *Poland's Protracted Transition: Institutional Change and Economic Growth, 1970-1994* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997); Jeffrey D. Sachs & Katharina Pistor, *The Rule of Law and Economic Reform in Russia* (Boulder: Westview Press, 1998).

وبشأن الخصخصة، تحديداً، ينظر:

Hilary Appel, "Voucher Privatisation in Russia: Structural Consequences and Mass Response in the Second Period of Reform," *Europe-Asia Studies*, vol. 49, no. 8 (December 1997), pp. 1443-1449.

9 ينظر:

Daron Acemoglu, "Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics," *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, no. 4 (2003), pp. 620-652; Dani Rodrik, "Understanding Economic Policy Reform," *Journal of Economic Literature*, vol. 34, no. 1 (March 1996), pp. 9-41.

10 Verena Fritz, Marijn Verhoeven & Ambra Avenia, *Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement*. World Bank (15/11/2017), accessed on 15/9/2021, at: <https://bit.ly/3hzHpJS>

11 Acemoglu, "Why Not a Political Coase Theorem?"

الثورية من جهة أخرى⁽¹²⁾. ويتعلق المتغير الثاني باستقطاب الأحزاب السياسية وتشردمها؛ ما يزيد من النزاعات السياسية ويشجع الإدارات التنفيذية على تجاوز المؤسسات التشريعية⁽¹³⁾.

أكد تقرير التنمية في 2017 أهمية توزيع السلطة بين المتدخلين في السياسات، وتأثيره في إصلاح السياسات وتغييرها. إن إشراك المزيد من الجهات الفاعلة التي تتمتع بمستوى عالٍ من الشرعية والتعاون من شأنه أن يزيد من المشاركة (التنافسية)، ويمنح الجهات الفاعلة حافزاً أكبر للامتثال للاتفاقات. ولكنّ تضارب المصالح بين المجموعات الاجتماعية - السياسية المنظمة يفسر رفض بعض المجموعات للإصلاحات والاستفادة من الوضع الراهن⁽¹⁴⁾. ومن المرجح أن تحدث الإصلاحات، عندما تتجاوز تكلفة المساومة السياسية بين جماعات النخبة المتنافسة وتأخير الإصلاحات تكلفة تنفيذ الإصلاحات، خاصّة أثناء الأزمات الاقتصادية أو عندما تكتسب الحكومة قوة سياسية كافية للتغلب على المعارضة⁽¹⁵⁾، أو حتى عندما تقبل النخبة التخلي عن بعض المزايا مقابل المزيد من الانتفاع من السلع العامة⁽¹⁶⁾. وفي المقابل، عندما ترفض النخبة التغييرات وترفض أي تخفيض في امتيازاتها، فمن المرجح أن تكون الثورة وسيلتها الوحيدة للتخلي عن سلطتها التفاوضية والموافقة على إعادة توزيع السلطة⁽¹⁷⁾.

ساهمت مجموعة من الأدبيات الحديثة المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة في هذا النقاش بقولها إن الإصلاحات تكون أنجح في ديمقراطيات الأغلبية Majoritarian Democracy منها في الديمقراطيات التوافقية Consensus Democracy. ومع ذلك، لا تعبر الأدبيات سوى قليلٍ من الاهتمام لدور صناعات السياسات والقادة السياسيين في تنفيذ الإصلاح⁽¹⁸⁾. ويظهر هذا الفرع من الأدبيات أن المؤسسات التوافقية، مقارنةً بمؤسسات الأغلبية، تمنح رصيّدًا سياسيًا في أيدي منفذي السياسة؛ لأن أسلوب الإدارة التوافقي المنبثق من هذه المؤسسات قد يحقق إصلاحات ناجحة⁽¹⁹⁾.

لقد أكدت أدلة تجريبية عديدة أن وجود حكومة ائتلافية موسّعة، ومديرين تنفيذيين ضعفاء، يرتبط سلبًا بتقدم الإصلاح⁽²⁰⁾ بينما أظهرت أدلة أخرى أيضًا أن وجود تحالف أوسع يرتبط إيجابيًا بتقدم الإصلاح⁽²¹⁾. والسبب في ذلك

12 Appel.

13 Ibid.

14 Stuti Khemani, "Political Economy of Reform," *Policy Research Working Paper*, no. 8224. World Bank, Washington, DC. 15/11/2017. at: <https://bit.ly/3tVIdoZ>

15 Alesina, Ardagna & Trebbi.

16 Alessandro Lizzeri, & Nicola Persico, "Why did the Elites Extend the Suffrage? Democracy and the Scope of Government, with an Application to Britain's 'Age of Reform'," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, no. 2 (May 2004), pp. 707-765; Douglass North et al. (eds.), "Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development," *Policy Research Working Paper* no. 4359, World Bank (September 2007), accessed on 14/8/2021, at: <https://bit.ly/2VNEcih>; Daron Acemoglu & James Robinson, "Democratization or Repression?" *European Economic Review*, vol. 44, no. 4-6 (2000), pp. 683-693.

17 Alesina, Ardagna & Trebbi.

18 Tom Christensen & Per Lægrend (eds.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice* (Aldershot, UK: Ashgate, 2002).

19 Kutsal Yesilkagit & Jouke de Vries, "Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and the Netherlands," *Public Administration*, vol. 82, no. 4 (December 2004), pp. 951-974; Mark A. Bovens et al. (eds.), *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar, 2002).

20 Vittorio Grilli et al. (eds.), "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries," *Economic policy*, vol. 6, no. 13 (October 1991), pp. 341-392; Alberto Alesina et al., (eds.), "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries," *Economic policy*, vol. 10, no. 21 (October 1995), pp. 205-248.

21 Joel S. Hellman, "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions," *World politics*, vol. 50, no. 2 (January 1998), pp. 203-234; European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 1999: Ten years of transition: Economic Transition in Central and Eastern Europe, the Baltic States and the CIS* (London: 1999).

أن النتائج السلبية تظهر، عندما يميل تحالف أوسع إلى شلّ عملية وضع السياسات بسبب "حروب الاستنزاف"⁽²²⁾. أما النتائج الإيجابية فتظهر، عندما يكون من المفيد بناء توافق في الآراء تتوصل إليه تحالفات أوسع، ويراقب ذلك مديرون تنفيذيون عن كثب.

إن فاعلية تنفيذ الإصلاحات تتوقف في المقام الأول على مدى خضوع الإصلاحات لتوافق الآراء، ومدى توافر القدرات المؤسسية لتنفيذ برامج مختلفة. في تونس، هناك تحديات عدة، سواء على المستويات الفنية أو المؤسسية أو السياسية، أدت إلى تباطؤ عملية الإصلاح، بدءاً من تصميمها إلى تنفيذها، وأثرت سلبياً في استقرار الانتقال الديمقراطي عموماً.

ثانياً: عملية الإصلاح: التحديات والأولويات

عملية بناء مشروع الإصلاح

من المهم أن نفهم "دورة مشروع الإصلاح" نفسها، قبل مناقشة تنفيذ عملية الإصلاح، وذلك لتحديد العقبات في كل مرحلة، بدءاً من تصميم الإصلاح إلى تنفيذه. في تونس، تتضمن دورة الإصلاح ثلاث مراحل: مرحلة وزارية تشارك فيها الحكومة، ومرحلة تشريعية ثانية عبر مجلس نواب الشعب، ومرحلة ثالثة عندما يحال الاقتراح إلى الحكومة مرة أخرى. قليلة هي تلك الإصلاحات التي لا تمر عبر المرحلة التشريعية وهي، عموماً، الإصلاحات التي توضع بمقتضى أمر حكومي أو منشور ولا تحتاج إلى قانون على غرار إصلاح منظومة الصفقات العمومية الذي انطلق في 2013، وصدر الأمر المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية في آذار/ مارس 2014، مع التذكير أنه تم في 2012 تقييم منظومة الصفقات العمومية باعتماد منهجية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee, OCDE-DAC وتمويل من البنك الدولي والبنك الأفريقي للتنمية، التي انبثق منها خطة عمل لإصلاح المنظومة⁽²³⁾. وعملت عليها أيضاً لجنة وطنية جمعت مختلف الأطراف المتدخلة في المجال، بما في ذلك المجتمع المدني خلال 2013، وتوجت بالأمر المنظم للصفقات في آذار/ مارس 2014⁽²⁴⁾. وبصفة عامة، تلخص مختلف المراحل المؤدية إلى استكمال الإصلاح، بما في ذلك العوائق القائمة المتجذرة في كل مرحلة، وفق ما يظهر في الشكل (1).

المرحلة الأولى التي يمكن تعريفها بالمرحلة الوزارية، مصدر انطلاق مشروع الإصلاح الذي يبدأ من مشروع أولي على مستوى الوزارة المعنية بالإصلاح ليعرض على مجلس الوزراء بعد ذلك للاعتماد والتصديق. لكن، في حقيقة الأمر، ترتبط سرعة التصديق على المشروع في آخر المطاف بجودته ومحتواه، وكذلك بمدى انخراط الأطراف الاجتماعية والجهات السياسية والكتل داخل مجلس نواب الشعب خلال المرحلة التالية من دورة الإصلاح. فعادةً، تُعرض المشاريع المحكّمة في محتوياتها وصياغتها على مجلس وزاري مضيق، ثم مجلس الوزراء مرة واحدة، ثم يتم إرسال

22 Alberto Alesina & Allan Drazen, "Why Are Stabilizations Delayed?" *The American Economic Review*, vol. 81, no. 5 (December 1991), pp. 1170-1188.

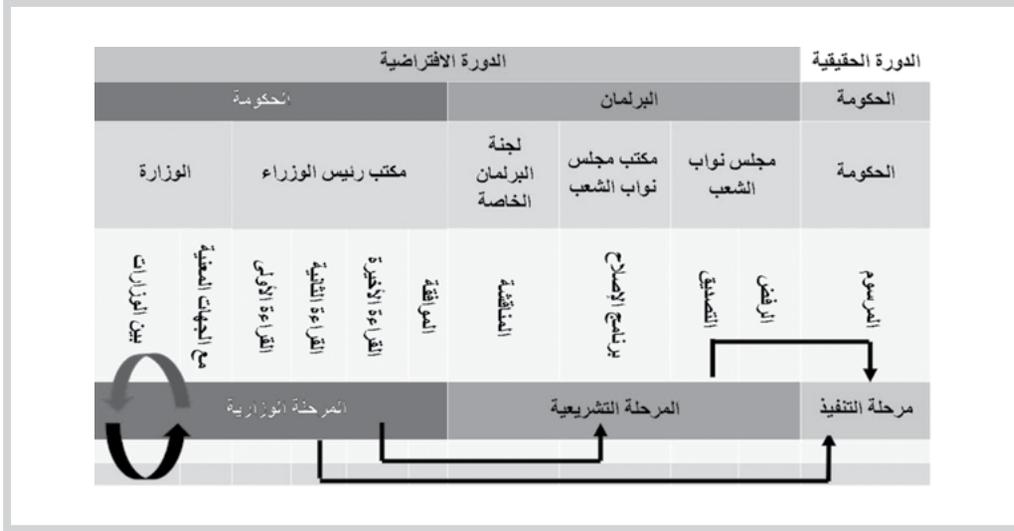
23 ضمت هذه الإصلاحات إحداث المجلس الوطني للطلب العمومي، وتبسيط مسار إبرام الصفقات العمومية، والترفع في الأسقف المالية الموجبة لإبرام صفقة عمومية، وإدخال إضافات تتعلق بالتنمية المستدامة والتوازن الجهوي.

24 ينظر:

République Tunisienne, Présidence Du Gouvernement, Commission Supérieure Des Marchés, *Rapport final sur l'évaluation du système national de passation des marchés publics en Tunisie*, Appui technique et financier (2012), accessed on 5/9/2021, at: <https://bit.ly/3zLzeka>

الشكل (1)

دورة مشروع الإصلاح



المصدر: من إعداد الباحثين.

مشروع النصّ إلى مجلس نواب الشعب إذا كان مشروعَ قانون أو يقع إصدار أمر حكومي بعد ذلك. ولكن المشاريع، التي لم يقع إعدادها جيداً على مستوى سلطة الإشراف، تُعرض أكثر من مرة أمام مجلس الوزراء لعدم جاهزيتها؛ ما ينعكس سلبياً على وتيرة تقدم الإصلاحات في مراحلها الأولى التي ربّما لا تصل أخبارها إلى المواطن العادي.

وتنطلق المرحلة الثانية بتفحص مشروع الإصلاح، على مستوى اللجنة الخاصة بمجلس نواب الشعب وبالطريقة نفسها، والمشاريع الجاهزة التي تم إعدادها جيداً ترمج سريعاً لجلسة عامة للتصديق. وأخيراً، تبدأ المرحلة الثالثة بعودة القانون المعتمد إلى الحكومة من مجلس النواب ويصدر أمر التنفيذ.

وما لم يمرّ الإصلاح عبر هذه الجلسات الثلاث، سيظل إصلاحاً افتراضياً، وليس له أثر في أرض الواقع. ويتضح أن التعجيل بمرسوم الإصلاح يعني تقصير مدة مختلف المراحل، ونقلها بسرعة من صياغة نظرية للسياسة العامة إلى تنفيذها الفعلي. ولكن هذه العملية تتضمن، عملياً، تحديات عدة على مختلف المستويات، نذكر منها ما يلي:

ضعف القدرات الفنية للوزارة المعنية

إن ضعف القدرات المؤسسية والقدرات الفنية اللازمة لتصميم مشروع إصلاح مناسب وشامل يمثّل عائقاً كبيراً، يبطئ المرحلة الأولى من مشروع الإصلاح. وتشمل نقاط ضعف تصميم المشروع مناطق غير واضحة، وثغرات وأسئلة لا إجابة عنها، مثل التأثير في الجهات المعنية الرئيسية، وقيمة الآثار المالية، وغياب تحليل التكاليف والفوائد، وما إلى ذلك. وفي مثل هذه الحالات، تُقدّم المسوّدة مرات عدة إلى مجلس الوزراء مع المراسلات والأوراق المصاحبة جميعاً، وقد تؤدي إلى خلاف بين مختلف الوزارات المعنية أو انفصال جهات فاعلة مهمة أخرى. وفي هذا السياق، يعدّ بناء القدرات المؤسسية من الظروف الصعبة التي يجب تحسينها في أثناء الفترة الانتقالية.

وفيما يلي العوامل التي تؤثر في مكونات القدرة المؤسسية المرتبطة بقدرات الدولة: حجم المؤسسة المعنية بالإصلاح، ونوعية المؤسسة، والقدرات اللوجستية للمؤسسة، والقيادة في إجراء عملية الإصلاح.

غياب توافق الآراء على مستوى المجلس

قد يكون غياب التوافق السياسي السبب في رفض اللجنة المسؤولة في المجلس لمعظم القضايا، رغم تصديق الحكومة عليها. وتمثل هذه المرحلة الخطوة الأهم؛ لأن أي فشل سيقود مشروع قانون الإصلاح إلى جولة أخرى من موافقة المجلس الوزاري. ويعكس ذلك، إلى حد ما، معوقات تتعلق بغياب التواصل داخل الحكومة، ولكن الأهم هو ضعف تأييد نواب الائتلاف الحكومي للإصلاح المقترح. ويتضح أن التواصل والتشاور مع شركاء سياسيين ضروريان، للتغلب على هذه العقبة في ضوء منهج التوافق المفضل في إدارة الانتقال الديمقراطي في تونس.

عدم توافق جدول الأعمال داخل المجلس مع جدول أعمال الحكومة

في أثناء الفترة الانتقالية في تونس، سيطر جدول الأعمال السياسي والتشريعي على نشاط البرلمان؛ ما جعل من العسير أن يحظى جدول أعمال الإصلاح الاقتصادي بالاهتمام الكافي، على الرغم من إلحاح التحديات الاقتصادية. ونظرًا إلى الاضطرابات السياسية، فشلت الحكومة في إدراج برنامجها الاقتصادي في جدول الأعمال السياسي المزدحم والإلزامي للمجلس. وقد أثر ذلك، على نحو بعيد، في تنفيذ الإصلاحات التي شرع فيها منذ 2012. وفي الوقت نفسه، ظلّت بعض هذه الإصلاحات عالقة في جدول أعمال المجلس⁽²⁵⁾. وكان الحل لغياب هذا التنسيق بين الفرعين التشريعي والتنفيذي للحكومة هو ترجمة نتائج اتفاقية قرطاج⁽²⁶⁾ إلى استراتيجية توحد السلطين التنفيذية والتشريعية للائتلاف حول خطة عمل براغماتية وعملية.

التحدي الإجرائي وتأخر إصدار الأوامر التنفيذية

في معظم الحالات، تحال مشاريع القوانين إلى مجلس نواب الشعب غالبًا من دون أوامر تنفيذ؛ أي قبل حصول الوزارات على موافقة الهيئة التشريعية لبدء العمل على أوامر التنفيذ. يستغرق هذا الإجراء وقتًا طويلاً، ويتسبب في تأخير تنفيذ الإصلاح، لا سيما عندما يتطلب الإصلاح عددًا كبيرًا جدًّا من أوامر التنفيذ. وللتخفيف من هذه المشكلة الإجرائية، يُقترح إعداد مسودة أوامر التنفيذ مباشرة بعد موافقة مجلس الوزراء، من دون انتظار التصديق التشريعي. إضافة إلى ذلك، ينبغي تحديد عدد أوامر التنفيذ المرفقة، كما يجب زيادة قدرة وحدات التشريع الإداري داخل الوزارات.

الدور القيادي للحكومة في دعم الإصلاحات

يتطلب تنفيذ الإصلاحات تعبئة الحكومة لدعم مشروع الإصلاح، ومشاركة مختلف الجهات الفاعلة، ومن بينها الجهات الفاعلة في التحالف السياسي. وهذا يتطلب: أولاً، قيادة سياسية قوية متفهمة على نحو جيد لأهداف

25 نذكر على سبيل المثال مشروع قانون جودة المعلومات الائتمانية، ومشروع إصلاح منظومة الدعم، وقانون إصلاح المؤسسات العمومية، ومشروع المجلة الرقمية الجديدة.

26 في تونس، صيغ الاتفاق السياسي لعام 2015 من خلال "وثيقة قرطاج" و"حكومة الوحدة الوطنية".

الإصلاح؛ ثانيًا، حوارًا مجتمعيًا مع مختلف الشركاء؛ ثالثًا، وضع نظام تقييم وعملية متابعة لتسوية أي تناقضات تنشأ عن تنفيذ الإصلاح.

أولًا، فيما يتعلق بالدور القيادي للحكومة، يتطلب ذلك مستوى عاليًا من التنسيق بين مختلف الوزارات ومكتب رئيس الحكومة؛ لأن الإصلاحات في معظم الأحيان غير متزامنة (توقيت الشروع في بعض الإصلاحات يختلف من إصلاح إلى آخر)، وقد تتداخل وتغطي قطاعات عدة. وتزداد الحاجة إلى التنسيق على نحو خاص عندما يركز موضوع الإصلاح على خطط الحماية الاجتماعية، بما فيها إصلاح صناديق الضمان الاجتماعي، وتعبئة الموارد لتمويل الاقتصاد، والإصلاحات المتعلقة بالموازنة والموارد البشرية، وإصلاح القطاع المالي. فعلى سبيل المثال، تُوجع الإصلاح الضريبي المتقدم، الذي شُرع في مناقشته في 2008، وفي 2013 بالتمييز بين قضايا الحكامة من جهة، والإصلاح الاقتصادي الهيكلي من جهة أخرى، ومن ثمّ اعتمد في 2015، بعد سباق طويل من جهود التنسيق بين مختلف الوزارات والسلطات المعنية.

ثانيًا، من المهم تحفيز الحوار الاجتماعي عبر مشاورات مكثفة مع الجهات الفاعلة ذات الصلة. واعتماد منهج تدريجي يتمتع بميزة غرس الثقة بين الأطراف ويساعد على إدراج تعديلات أثناء الحوار، ويحد من الشكوك بشأن المخاطر الناشئة عن العملية التشاركية. فنجاح الحوار الاجتماعي يتطلب إعداد أدوات وعمليات تقييم لإقناع مختلف الشركاء باستدامة الإصلاحات. ولا يمكن القيام بذلك من دون دعم أو إنشاء مؤسسات دائمة مسؤولة عن تصميم أساليب تقييم وتنفيذها، وتبادل المعلومات المتعلقة باستدامة الإصلاح.

ثالثًا، على الرغم من أن النهج التشاركي ودور الحكومة القيادي لا يزالان القوتين الدافعتين الحقيقيتين لنجاح الإصلاحات، فمن المتوقع أن تكون الحكومة أشدّ عرضة للنقد والتحفظات والمطالبات بالتعويض. ويبدو أن التعويض ضروري للحدّ من دواعي القلق من الإصلاح وتقليل آثاره الجانبية المباشرة، ولكن لا ينبغي أن يمس روح الإصلاحات نفسها وطبيعتها. ولهذا السبب، فإن وجود حيز مالي يزيد من فرص نجاح الإصلاحات بتخصيص تعويضات لمصلحة الخاسرين بعد اعتماد الإصلاحات.

تنسيق الإصلاحات

يتطلب عدد كبير من الإصلاحات المقترحة التشاور والتنسيق بين مختلف الجهات المعنية في الاقتصاد التونسي، وتحديدًا بين مكتب رئيس الحكومة ومختلف الوزارات والجهات المعنية في السوق، والشركاء الاجتماعيين والجهات المانحة.

وتساعد وحدة متابعة الإصلاحات التي أنشئت في مكتب رئيس الحكومة إلى حد بعيد في وضع إصلاح شامل وفي عمليات المتابعة. ولإنجاح مهمة الإصلاح، يوصى بوضع مخطط تفصيلي، مع "مؤشرات رئيسة" قابلة للقياس يمكن تقييمها ومراجعتها، وتتميز بالقدرة على تسهيل تحديد أولويات الإصلاح. إضافة إلى ذلك، لا بدّ من إنشاء فريق عمل رفيع المستوى لقيادة الإصلاحات، وتوسيع مهمة وحدة المتابعة لتغطية مهمات التنسيق، بوصفها خطوة رئيسة لتسريع عملية الإصلاح. فبعض الإصلاحات نحو إصلاح القطاع المالي يتطلب تنسيقًا متعدد القطاعات نظرًا إلى أهميته الاستراتيجية وتعدد المبادرات والجهات الفاعلة المعنية. وتشمل القطاعات التي يجب منحها الأولوية في التنسيق أهم القطاعات من حيث حجمها، ومساهمتها في موارد الدولة، وتأثيرها في التوظيف وخلق فرص العمل، مثل قطاع

السياحة وقطاع العقارات، وما إلى ذلك. كما يجب الأخذ في الحسبان وجود الشركات العمومية الاستراتيجية العاملة والدور الذي تؤديه في القطاع، مثل شركة فسفاط حفصة والشركة التونسية للكيماويات وغيرها.

ترتيب أولويات الإصلاح

يثير تنفيذ الإصلاحات أسئلة تتعلق بالمنهجيات المعتمدة لتحديد أولوياتها، لا سيما ترتيبها وتقييمها. فمهما كانت الاستراتيجية التي تعتمدها الحكومة، فمن الأهمية القصوى إجراء استعراض منظم للتقدم المحرز في تنفيذ الإصلاح استناداً إلى إطار عمل واضح ومؤشرات موضوعية. وفي هذا الصدد، ثمة أسئلة كثيرة تحتاج إلى إجابة، مثل: ما طرائق التقييم التي ينبغي وضعها؟ وما المؤشرات التي يمكن استخدامها لتقييم فاعلية حكامه الإصلاحات (التقدم والتحسن المنجز، ومصادر التعطيل وما إلى ذلك)؟ وعلاوة على ذلك، ما الموازنة التي يجب تخصيصها للفترات المقبلة؟ وما نوع الموارد التي يجب تعبئتها لتمويل مختلف الخطوات، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي؟

يُعدّ ترتيب أولويات الإصلاحات أمراً ضرورياً لتحقيق الكفاءة؛ نظراً إلى ضخامة عدد الإصلاحات وتنوعها، ومحدودية الموارد في ظروف الانتقال السياسي. كما يتطلب التداخل بين الإصلاحات ترتيب الخطوات في إطار متكامل؛ تفادياً لتداخل الإجراءات وإهدار الموارد اللازمة لإصلاحات مماثلة. فعلى سبيل المثال، تتطلب إعادة صياغة قانون الاستثمار تفكيراً مسبقاً والتزاماً مصاحباً للإصلاح الضريبي. ولذلك، إذا كان إصلاح قانون الاستثمار أولوية، فإن الإصلاح الضريبي هو أيضاً أولوية، نظراً إلى أهمية الحوافز المالية للاستثمار.

علاوة على ذلك، تظل الإصلاحات ذات الطابع المؤسسي والتنظيمي والمنظم أولوية نظراً إلى طبيعتها. ويمثل دور المؤسسات (والبيئة التنظيمية) عنصراً أساسياً في اعتماد السياسات السليمة وتنفيذها وترجمتها إلى نتائج إيجابية على أرض الواقع. وفي غياب مثل هذه الإصلاحات، حتى السياسات السليمة، لا يمكن أن تحظى بفرصة تحقيق الأهداف المرجوة على المدى القصير أو المتوسط أو الطويل.

وأخيراً، يُعدّ التسلسل الزمني للإصلاحات أمراً مهماً، وينبغي بوجه خاص تحديد أولويات الإصلاح وفقاً للجدول الزمني لنتائجها المتوقعة. وتجدر الإشارة إلى أنه، في سياق الانتقال، يكون للإصلاح ذي الأثر القصير الأجل أفضلية على الإصلاح ذي الأثر المتوسط والطويل الأجل. ومن المهم أيضاً مراعاة ديناميات التكلفة والفوائد الاجتماعية لأي مشروع إصلاح، بما في ذلك القدرة على تحقيق أهداف الإصلاح على المستوى الجزئي، وكذلك على المستوى الكلي. وبناءً عليه، يمثّل الاتساق الزمني للإصلاحات وضرورة تسلسلها شرطين أساسيين لتحقيق صدقية الإصلاح بكفاءة عالية.

السلطة والفساد

يُعدّ فهم ديناميات السلطة بين مجموعات المصالح، لا سيما تلك التي تتمتع بسلطة النقص، أمراً ضرورياً في وضع جدول أعمال الإصلاح. فهذه المجموعات تستغل الانتقال بوصفه فرصة للبحث عن مصلحتها الذاتية وتوسيع نطاق نفوذها للاستفادة من الإصلاحات. وفي حالة تونس، شاركت بعض هذه المجموعات من خلال النفوذ النقابي، مثل المحامين والأطباء والمديرين وغيرهم،

في تعطيل الإصلاح الجبائي. في حين كانت مجموعات أخرى جزءاً من القطاع الخاص، تبحث بقوة عن نشاطات ريعية⁽²⁷⁾. وأخيراً، كانت بعض هذه المجموعات تعمل في القطاع غير الرسمي وتمارس نشاطات فاسدة وتوسع وراء السلطة لتغطية أعمالها⁽²⁸⁾.

في عام 2014، اقترحت الحكومة عفواً⁽²⁹⁾ عامًا عن مسؤولي النظام القديم ورجال الأعمال المدانين بالفساد والجرائم المالية، وقد لاقى هذا العفو اعتراضًا كبيرًا من المجتمع المدني⁽³⁰⁾. وبعد اتفاق قرطاج في عام 2016، شنت الحكومة حربًا على الفساد، بهدف تحسين بيئة الأعمال، وتفكيك الروابط بين دوائر الفساد وهشاشة الاستقرار الاجتماعي التي تسببت فيها الجماعات الفاسدة والإرهاب. وقد كشفت الانتقادات الموجهة إلى هذه المعركة عن انتقائية في اختيار المشتبه بهم ومحاولة للتخلص من الخصوم السياسيين. وفي هذا السياق، سيكون من الصعب الحث على مسار الإصلاح وتعزيز بيئة من الثقة بين أصحاب المصلحة.

ثالثاً: أنظمة المراجعة والتقييم الوطنية

يمثل تقييم السياسات العامة ومراجعتها المنهجية ركائز الإدارة الحديثة للشؤون العامة، ويزود صنّاع القرار بالأدوات الفعالة لتحليل المشكلات وصياغة الحلول الأشد فاعلية. وقد عزز الدستور التونسي الجديد هذا المبدأ في الفصل 15، الذي ينص على أن: "الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تنظم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة"⁽³¹⁾.

كما يعزز نظام المراجعة والتقييم الوطني النهج القائم على الأدلة لإدارة الشؤون العامة، ويعزز المساءلة، والإشراف على المشاريع العامة، ويمكّن صنّاع القرار من الوقوف على مستوى كفاءة السياسات وتخصيص الموارد. ويجب التشديد على عدم وجود تعريف واحد لنظام التقييم، ولكن يمكن تعريفه عمومًا بأنه المنهج النظامي الذي يتجاوز مجرد إنتاج المعلومة المتعلقة بالأداء ليأخذ في الاعتبار أهمية القدرة على توفير الحجة المتينة (على مستوى عرض المعلومة)، وكذلك قدرة الأفراد والمؤسسات على استعمال هذه المعلومة (على مستوى طلب المعلومة) ويحدد مدى صلة الأهداف وتحقيقها، وكفاءة التنمية، والفاعلية، وأثر واستدامة سياسة أو مشروع ما⁽³²⁾.

1. نظام التقييم الوطني

في تونس، تتولى لجنة عليا مراقبة السياسات العامة وتقييمها، وهي ملحقة بديوان رئيس الحكومة، أنشئت في آب/ أغسطس 2015، وطورت العملية التالية:

27 Eva Bellin, "The Politics of Profit in Tunisia: Utility of the Rentier Paradigm?" *World Development*, vol. 22, no. 3 (1994), pp. 427-436.

28 مجموعة الأزمات الدولية، الانتقال المعطل في تونس: فساد مالي ونعرات جهوية، تقرير الشرق الأوسط رقم 177 (بروكسل: 10 أيار/ مايو 2017)، شوهد في 2021/8/15، في: <https://bit.ly/3miJv47>

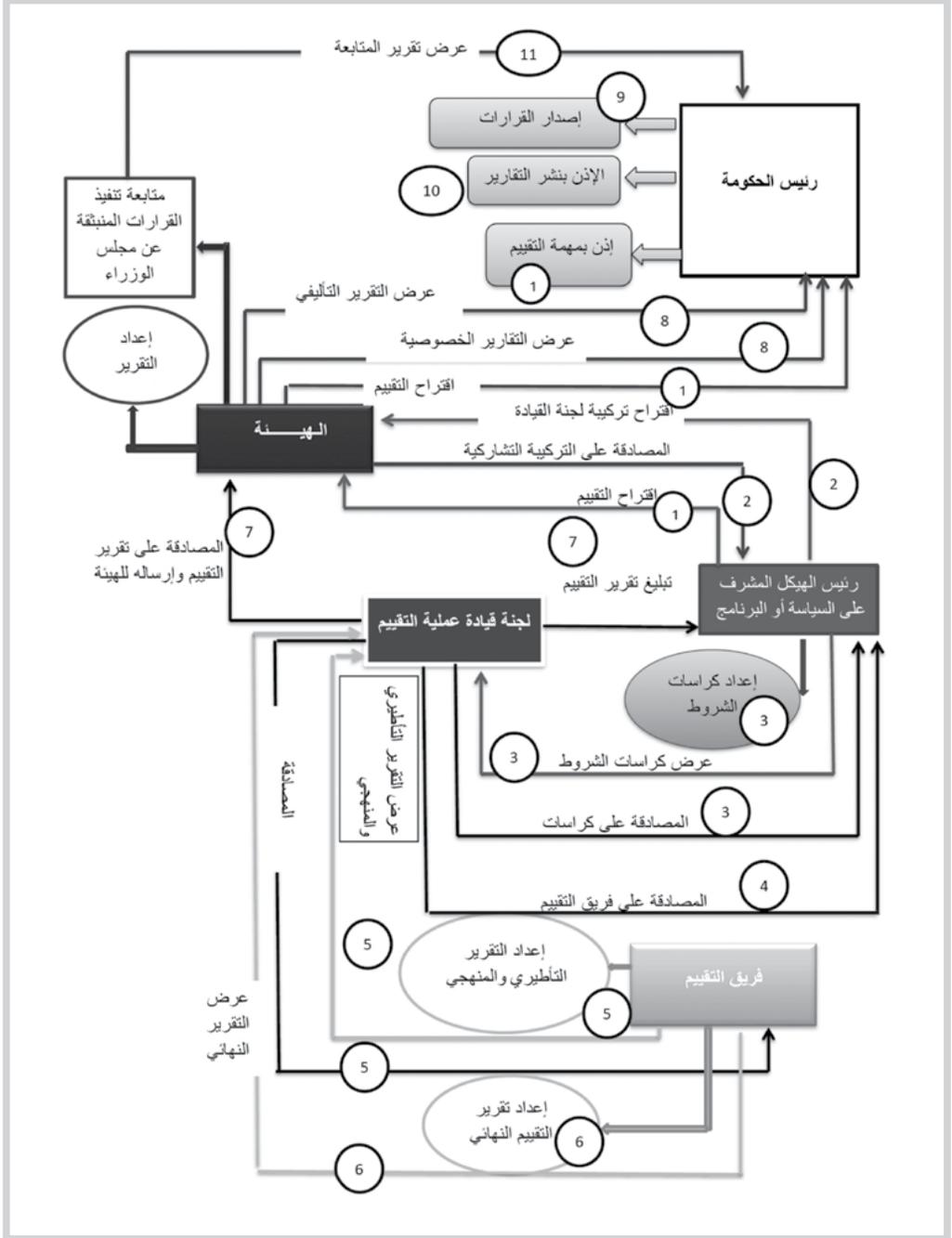
29 "ما هو مشروع قانون المصالحة؟"، البوصلة، 2016/7/4، شوهد في 2021/8/2، في: <https://bit.ly/3InmYm8>

30 "مشروع قانون المصالحة انتكاسة للانتقال الديمقراطي في تونس"، هيومان رايتس ووتش، 2016/7/14، شوهد في 2021/8/15، في: <https://bit.ly/3fmmxEE>

31 الجمهورية التونسية، دستور تونس الصادر عام 2014، الباب الأول، الفصل الخامس عشر، تونس 2014، ص 5، شوهد في 2021/9/9، في: <https://bit.ly/3zNULJB>

32 Ministry of Foreign Affairs, "Evaluation Policy and Guidelines for Evaluations," (October 2009), p. 5, accessed on 10/8/2021, at: <https://bit.ly/38H8kht>

الشكل (2)
نظام التقييم والمتابعة



المصدر: اللجنة العليا لمراقبة وتقييم السياسات العامة، وثيقة داخلية (غير منشورة).

تنقسم العملية إلى مرحلتين رئيسيتين، هما:

مرحلة التقييم

يتم تنسيق هذه المرحلة بين اللجنة العليا للتقييم والجهة الإشرافية العامة المسؤولة عن تقييم موضوع السياسة. ويجري اختيار موضوع عملية التقييم، بالتنسيق مع الهيكل الإشرافي، أو بحسب أولويات جدول أعمال الحكومة، بينما يُصدر رئيس الحكومة أمرًا بالمهمة. تتميز هذه المرحلة باعتماد نهج تشاركي، عبر إنشاء لجنة وسيطة تضم مختلف الجهات الفاعلة في الميدان، وممثلي المجتمع المدني، لمراقبة عملية التقييم. ويقتصر دور اللجنة العليا للتقييم على مرافقة الجهة الإشرافية العامة في عملية التقييم، بدءًا من صياغة الإطار المرجعي إلى اختيار الخبراء، على أن تتم العملية وفقًا للمعايير الدولية والحكم الرشيد على النحو المنصوص عليه في الدستور. وإلى جانب ذلك، تراقب اللجنة وتضمن دعم النهج التشاركي ونشر تقرير التقييم بما في ذلك التوصيات القابلة للتطبيق. وتهدف عملية المراقبة هذه إلى تنفيذ سياسات سليمة، عبر تحسين دورات حياة المشاريع العامة، وتسهيل وضع تصور للإصلاحات على أساس الأدلة العلمية والتقييم⁽³³⁾.

متابعة القرارات المنبثقة من عملية التقييم

تعدّ هذه المرحلة الخطوة الأشدّ فاعلية. وتهدف إلى تعزيز فاعلية عملية التقييم وجدواها بأكملها. وتوضح إلى أي حد يُعدّ التقييم عمليةً إجرائيةً لتغيير حقيقي وتكييف السياسات للتغلب على أوجه القصور وملاءمتها مع الواقع على الأرض، بناءً على التجارب المقارنة. وتعدّ هذه المرحلة عملية مستمرة ومنهجية لجمع المعلومات، تجري وفقًا لإطار عمل واضح ومؤشرات محددة جيدًا، تزود صانعي السياسات ببيانات عن التقدم المحرز والأهداف المحققة والأموال المخصصة.

وإضافة إلى جمع المعلومات على المستوى الكلي، تركز استراتيجية المتابعة أيضًا على جمع المعلومات على المستوى الجزئي، عبر نظام إدارة معلومات إلكترونية متطور أنشئ منذ عام 1990. ويجري حاليًا تعميم استغلال منظومة متابعة المشاريع العمومية "إنجاز" وتقييمها؛ ما من شأنه أن يساعدنا على متابعة تنزيل السياسات العمومية إلى برامج ومشاريع باعتماد نظام معلوماتي جغرافي (SIG) Système d'information géographique⁽³⁴⁾.

إضافة إلى ذلك، أنشئت إدارة مالية عامة جديدة، من خلال التصويت على قانون جديد في 13 شباط/ فبراير 2019. ويهدف هذا القانون الجديد إلى تضمين المزيد من المساءلة المالية العامة والشفافية وتسهيل متابعة الإدارة المالية العامة بالانتقال إلى نظام عملي فعّال؛ لإعداد الموازنات القائمة على الأداء، وتحسين وضع الموازنات متعددة السنوات، وتبسيط الرقابة على المالية العامة في المستوى المحلي⁽³⁵⁾.

33 في 20 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، أصدرت الحكومة تصاريح للجنة العليا بإجراء مهمتها الأولى في تقييم سياسات الإدماج الاجتماعي للشباب.

34 الجمهورية التونسية، "المنظومة المعلوماتية الخاصة بمتابعة وتقييم وتنفيذ المشاريع العمومية"، بوابة رئاسة الحكومة، 2014/4/24، شوهد في <https://bit.ly/3AM1V0K>، في: 2021/8/15

35 ينظر: الجمهورية التونسية، رئاسة الحكومة، "قانون أساسي عدد 15 لسنة 2019 مؤرخ في 13 فيفري 2019 يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية"، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 15، 2019/2/19، ص 484، شوهد في 2021/9/14، في: <https://bit.ly/3EjGIDK>

2. عملية التنسيق

يُعدّ التنسيق أمراً أساسياً لتسريع الانتقال الديمقراطي، وتحديد وتيرة الإصلاحات الهيكلية. ويتضمن تعزيز التواصل بين مختلف مستويات صنع القرار في مساره الهرمي العمودي العادي، إضافة إلى التكامل الأفقي لمختلف مراكز صنع القرار، لتحقيق الأهداف نفسها التي حددها جدول أعمال الحكومة.

إضافة إلى آليات التنسيق الإدارية القديمة (مكتب رئيس الحكومة، وجلسات العمل الوزارية، وغيرها)، أنشئت آلية جديدة للمساعدة في تنسيق المساعدة الإنمائية المالية الخارجية لتمويل الإصلاحات الرئيسية من خلال التعاون الدولي⁽³⁶⁾. وتعدّ هذه الآلية أداة اتصال بين الدولة التونسية والشركاء الماليين الدوليين، وتوفر لوحة عرض بيانات، تهدف إلى تسهيل عملية تعبئة الموارد. ولذلك تمثل هذه المكونات جميعاً المذكورة نظاماً متكاملًا يهدف إلى تحسين العمل الحكومي على مختلف المستويات، بدءًا بوضع الاستراتيجية ومفهومها وتنفيذها ومتابعتها، إلى تقييم السياسات والبرامج والمشاريع. وتجدر الإشارة في هذه المرحلة إلى الخطوات الرئيسية المستخدمة لتسهيل تنفيذ نظام المتابعة والتقييم⁽³⁷⁾:

✦ الرؤية: تُرجمت رؤية الإصلاح عبر مبادرة أطلقها رئيس الحكومة عام 2015 إلى نظام وطني للمتابعة والتقييم. وحُدّدت الأهداف والتوقعات على نحوٍ جيّد في إطار هذه المبادرة، إضافة إلى إنشاء منصب وزاري مسؤول عن الإصلاحات في عام 2017.

✦ تشخيص النظام: هي عملية يتم من خلالها تحديد مكامن الضعف والقوة على مستوى توفير المعلومة وعلى مستوى استغلالها بهدف مأسسة المتابعة والتقييم على المدى البعيد، وأجريت آخر عملية تشخيص في عام 2016. وقد حددت أوجه قصور عدة، ووُضعت خطة لتعزيز قدرات الهياكل المتعددة عبر تدريب نحو ثلاثين فريقًا على مستوى الإدارات المركزية والإقليمية. ووُضع أيضًا برنامج وطني لتنمية القدرات خلال الفترة أيلول / سبتمبر 2016 - نيسان / أبريل 2017، لتعزيز قدرات الموظفين العموميين. وقدّمت المدرسة الوطنية للإدارة العامة في كندا دورة تدريبية في التقييم تدرّب فيها 10 قضاة من قسم المحاسبة و10 مراقبين عامين و10 موظفين آخرين من الهياكل الإدارية. وأخيرًا، نُظمت عدة منتديات دولية لزيادة الوعي بتقييم السياسة العامة.

✦ وضع خطة عمل: نظرًا إلى أهمية بناء نظام موثوق يعكس الخصائص التونسية، تبنت السلطات نهجًا تشاركيًا، باستخدام مدخلات مختلف الجهات الفاعلة، بما في ذلك تجارب مقارنة مستمدة من بلدان المنطقة. وتضمنت الخطة تعزيز نظام المعلومات عبر مراجعة منهجية ودورية، ووضع سياسة تمنع استخدام المعلومات غير الآمنة، فضلًا عن إضفاء الطابع المؤسسي على هيكل دائم مسؤول عن تنفيذ خطة العمل. وقد وضعت هذه الخطة كي تنفذ في إطار خطة التنمية الوطنية 2016-2020 وخطط التنمية المقبلة.

36 مروان المعشر ومارك بيريني وألكساندر جيرامي، "بين الوعد والوعيد: إطار جديد للشراكة مع تونس"، مؤسسة كارنيغي، 2016/4/14، ص 24، شوهدها في: <https://bit.ly/3yS6fvc>، 2021/8/15.

37 الجمهورية التونسية، رئاسة الحكومة، "حول الانخراط في المنظومة الوطنية لمتابعة وتقييم المشاريع والبرامج العمومية"، منشور عدد 13، 2017، شوهدها في: <https://bit.ly/3kDqt5U>، 2021/8/31.

خاتمة

مثّلت التحديات المؤسسية عنصرًا مهمًا لتسريع الإصلاحات الاقتصادية في تونس ما بعد الانتقال. ومن أهم العوامل المؤثرة في تسريع نسق الإصلاحات ضعف القدرات المؤسسية والفنية، خاصة القدرات اللوجستية والقدرة على القيادة في إجراء الإصلاحات داخل المؤسسات العامة. وفي ظل غياب التوافق بين الأطراف المتدخلة في عملية الإصلاح، وغياب القدرة على فرض أجندة الإصلاحات في مجلس النواب، يصبح عامل الاقتصاد السياسي مهمًا لتسريع نسق الإصلاح. في الوقت نفسه، تساهم قدرة الحكومة على القيادة والتعبئة لدعم مشروع الإصلاح في نجاح الإصلاحات، وذلك من خلال القدرة على التنسيق، وتعزيز مبدأ الحوار والتشارك، وتخصيص الموارد اللازمة للتعويض. وتحتاج الإصلاحات أيضًا إلى بناء منظومة تقييم ومتابعة تعمل ضمن مبادئ الحياد والمساواة، وتعتمد الطرق العلمية الحديثة.

واجهت عملية الإصلاح في تونس، شأنها شأن تجارب بلدان أخرى، مخاطر جسيمة تتعلق بالهشاشة الاقتصادية وصعوبة إقامة تنسيق بين الجهات الفاعلة جميعًا نتيجة الأزمة السياسية. إضافة إلى ذلك، تعاني المؤسسات العامة ضعف القدرات اللوجستية والفنية؛ ما ساهم في تعطيل عملية الإصلاح. وساهمت أيضًا الأزمة السياسية في تأخير الإصلاحات، من خلال تعطيل التوافق، وخفض مستوى التنسيق، وتعطيل نسق العمل داخل المجلس نتيجة التجاذبات السياسية.

إن إجراء إصلاحات في فترة انتقالية يتطلب بالضرورة اتباع نهج متعدد الأبعاد، لمواجهة التحديات، واكتساب حصانة اقتصادية وسياسية ومؤسسية. وهذا أمر مهم في فترة انتقالية، تتسم بعدم اليقين، وتضارب الأهداف بين مختلف الجهات المعنية. واستنادًا إلى توافق الآراء السياسي التونسي "الاستثنائي" الذي توجّب بـ "خطة قرطاج" وجائزة نوبل⁽³⁸⁾، اتبعت استراتيجية الإصلاح المسار نفسه، بفتح حوار مع مختلف الأطراف، وتعزيز عملية شفافة وتشاركية. وكانت الإجراءات التالية، على نحو خاص، عنصرًا رئيسًا في بناء استراتيجية الإصلاح:

- ♦ بناء القدرات المؤسسية، ومنها تعزيز كفاءة نظام الإدارة والتوزيع القطاعي، وفق محاور الإصلاح الموضوعية ضمن استراتيجية الإصلاح.
- ♦ تعميق توافق الآراء بين مختلف الجهات الفاعلة المشاركة في عملية الإصلاح، فيما يتعلق بمبادئ الدستور الجديد، واستنادًا إلى نهج تشاركي يهدف إلى التغلب على النزاعات السياسية الأساسية وتحقيق أهداف الانتقال الديمقراطي.
- ♦ أهمية تعزيز الشفافية في الخطاب الرسمي، وتعريف المواطنين بالإصلاحات تدريجيًا أمر أساسي؛ لأنهم أصبحوا أشدّ يقظة تجاه المشاركة في الشؤون العامة ومراقبة النشاط الحكومي.

38 تُوجت أربع منظمات تونسية، هي الاتحاد العام التونسي للشغل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، والهيئة الوطنية للمحاميين التونسيين، والرابطة التونسية لحقوق الإنسان، بجائزة نوبل للسلام لسنة 2015، تقديرًا للدور الذي أدته في نجاح الحوار الوطني التونسي.

المراجع

العربية

- الجمهورية التونسية، رئاسة الحكومة. "حول الانخراط في المنظومة الوطنية لمتابعة وتقييم المشاريع والبرامج العمومية". منشور عدد 13. 2017. في: <https://bit.ly/3kDqt5U>
- مجموعة الأزمات الدولية. الانتقال المعطل في تونس: فساد مالي ونعرات جهوية، تقرير الشرق الأوسط رقم 177. بروكسل: 10 أيار / مايو 2017. في: <https://bit.ly/3miJv47>
- المعشر، مروان ومارك بييريني وألكساندر جيراسي. "بين الوعد والوعد: إطار جديد للشراكة مع تونس". مؤسسة كارنيغي. 2016/4/14. في: <https://bit.ly/3yS6fvc>

الأجنبية

- Acemoglu, Daron & James Robinson. "Democratization or Repression?" *European Economic Review*. vol. 44, no. 4-6 (2000).
- _____. "Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics." *Journal of Comparative Economics*. vol. 31, no. 4 (2003).
- Alesina, Alberto & Allan Drazen. "Why Are Stabilizations Delayed?" *The American Economic Review*. vol. 81, no. 5 (December 1991).
- Alesina, Alberto et al. (eds.). "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries." *Economic policy*. vol. 10, no. 21 (October 1995).
- Alesina, Alberto, Silvia Ardagna & Francesco Trebbi. "Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms." *IMF Staff Papers*. vol. 53, no. 1 (2006).
- Appel, Hilary. "Voucher Privatisation in Russia: Structural Consequences and Mass Response in the Second Period of Reform." *Europe-Asia Studies*. vol. 49, no. 8 (December 1997).
- Balcerowicz, Leszek & Alan Gelb. "Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective." *The World Bank Economic Review*. vol. 8, no. 1 (December 1994).
- Bellin, Eva. "The Politics of Profit in Tunisia: Utility of the Rentier Paradigm?" *World Development*. vol. 22, no. 3 (1994).
- Bovens, Mark A. et al. (eds.). *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- Christensen, Tom & Per Lægveid (eds.). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot, UK: Ashgate, 2002.

Crocker, Chester & Pamela Aall. *The Fabric of Peace in Africa: Looking beyond the State*. Ontario: Centre for International Governance Innovation, 2017.

European Bank for Reconstruction and Development. *Transition Report 1999: Ten years of transition: Economic Transition in Central and Eastern Europe, the Baltic States and the CIS*. London: 1999.

Fritz, Verena, Marijn Verhoeven & Ambra Avenia. *Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement*. World Bank, Washington, DC. (15/11/2017). at: <https://bit.ly/3hzHpjS>

Grilli, Vittorio et al. (eds.). "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries." *Economic policy*. vol. 6, no. 13 (October 1991).

Havrylyshyn, Oleh & Saleh M. Nsouli (eds.). *A Decade of Transition: Achievements and Challenges*. Washington: International Monetary Fund, 2001.

Hellman, Joel S. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions." *World politics*. vol. 50, no. 2 (January 1998).

International Monetary Fund. *Tunisia: 2021 Article Iv Consultation*. IMF Country Report, no. 21/44. 2021. at: <https://bit.ly/3kQuwfc>

Khemani, Stuti. "Political Economy of Reform." *Policy Research Working Paper*. no. 8224. World Bank, Washington, DC. 15/11/2017. at: <https://bit.ly/3tVIDoZ>

Lizzeri, Alessandro & Nicola Persico. "Why did the Elites Extend the Suffrage? Democracy and the Scope of Government, with an Application to Britain's 'Age of Reform'." *The Quarterly Journal of Economics*. vol. 119, no. 2 (May 2004).

Murrell, Peter. "How Far has the Transition Progressed?" *Journal of Economic Perspectives*. vol. 10, no. 2 (Spring 1996).

_____. "What is Shock Therapy? What did it do in Poland and Russia?" *Post-Soviet Affairs*. vol. 9, no. 2 (1993).

North, Douglass et al. (eds.). "Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development." *Policy Research Working Paper no. 4359*. World Bank (September 2007). at: <https://bit.ly/2VNEcjh>

Poznanski, Kazimierz Z. *Poland's Protracted Transition: Institutional Change and Economic Growth, 1970-1994*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

- République Tunisienne, Présidence du Gouvernement, Commission Supérieure des Marchés. *Rapport final sur l'évaluation du système national de passation des marchés publics en Tunisie*. Appui technique et financier. 2012. at: <https://bit.ly/3zLzekA>
- Rodrik, Dani. "Understanding Economic Policy Reform." *Journal of Economic Literature*. vol. 34, no. 1 (March 1996).
- Roland, Gerard. "The Role of Political Constraints in Transition Strategies." *Economics of Transition*. vol. 2, no. 1 (March 1994).
- Sachs, Ignacy. *L'écodéveloppement: Stratégies de transition vers le XXIe siècle*. Massachusetts: Syros, 1993.
- Sachs, Jeffrey D. & Katharina Pistor. *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*. Boulder: Westview Press, 1998.
- Sturzenegger, Federico & Mariano Tommasi (eds.). *The Political Economy of Reform*. Cambridge: The MIT Press, 1998.
- Yesilkagit, Kutsal & Jouke de Vries. "Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and the Netherlands." *Public Administration*. vol. 82, no. 4 (December 2004).

حول علاقة البحث العلمي بالممارسة في القطاع الخيري والإنساني في دولة قطر

Research-Practice Nexus in Qatar's Humanitarian Eco-system

نظم مركز دراسات النزاع والعمل الإنساني، بالتعاون مع هيئة تنظيم الأعمال الخيرية، في 25 أيار/ مايو 2021، مؤتمراً متخصصاً، عبر تطبيق "زوم"، ناقش العلاقة بين البحث العلمي والممارسة في القطاع الجمعياتي والمؤسسي الإنساني والخيري القطري. وشارك فيه عدد من الخبراء والمتخصصين في مجال العمل الإنساني والخيري محلياً ودولياً. وتضمنت قائمة المتحدثين: سلطان بركات (مدير ومؤسس مركز دراسات النزاع والعمل الإنساني)، وإبراهيم عبد الله الدهيمي (مدير عام هيئة تنظيم الأعمال الخيرية)، وحاتم مهني (مدير أول البرامج بصندوق رعاية البحث العلمي)، وعلي عبد الله الأتصاري (مدير إدارة العلاقات العامة والاتصال بهيئة تنظيم الأعمال الخيرية)، وسورتشا أوكالاهاان Sorcha O'Callaghan (مجموعة السياسات الإنسانية - معهد التنمية الخارجية ODI-HPG، Overseas Development Institute، Humanitarian Policy Group)، وأرنه ستراند Arne Strand (مدير مركز "U4" لموارد مكافحة الفساد في معهد كريستيان ميشلسن Director of the U4)، وأنتونيو دي لوري Antonio De Laurie (مدير المركز النرويجي للدراسات الإنسانية Anti-Corruption Resource Centre، Chr. Michelsen Institute)، وأنتونيو دي لوري (مدير المركز النرويجي للدراسات الإنسانية Director of the Norwegian Centre for Humanitarian Studies). كما ساهم عدد آخر من الباحثين في النقاش، منهم، إبراهيم المالكي (المدير التنفيذي لللال الأحمر القطري)، ومحمد الغامدي (مساعد الرئيس التنفيذي لقطاع الحوكمة والتطوير في قطر الخيرية)، وسلوى المناعي (رئيسة قسم السياسات والأبحاث بمؤسسة التعليم فوق الجميع).

* باحث في مركز دراسات النزاع والعمل الإنساني.

Senior Research Fellow, Centre for Conflict and Humanitarian Studies.

Email: abdufatah.mohamed@dohainstitute.org

مقدمة

تعدّ دولة قطر من الدول السخية في تقديم المساعدات والمعونات في مواجهة الكوارث والأزمات حول العالم، خصوصاً في العقدين الماضيين، حيث تضاعفت الجهود الخيرية والإنسانية المقدمة، لا سيما في مجال العمل الإنساني والإغاثة الطارئة، مع تزايد التجاوب والتفاعل الكبيرين مع تلك التحديات والأزمات الإنسانية، مثل النزاعات والكوارث، سواء في العالم العربي أو خارجه. ولا شك في أن جهود المنظمات الإنسانية القطرية حظيت بدعم سخّي وتجاوب كبير من شرائح متعددة من المجتمع القطري في ظل تنامي التحديات الإنسانية والأزمات المتلاحقة في المنطقة العربية، خصوصاً في السنوات التي تلت ما أطلق عليه "ثورات الربيع العربي" في عدد من الدول العربية، التي خلفت أزمات معقدة، مثل أزمة النازحين واللاجئين، فضلاً عن تزايد الحاجات الإنسانية والتنمية والأمنية، وإنهاء النزاعات عقب الحروب وإعادة الإعمار في الوقت نفسه.

بلغ إجمالي ما قدمته المنظمات الإنسانية والجمعيات الخيرية القطرية، في المدة 2010-2014 ما يعادل 5,765,532,451 ريالاً قطرياً، أي ما يتجاوز المليار ونصف المليار دولار أميركي خلال هذه السنوات الخمس (ينظر الجدول 1). وبالرجوع إلى التقارير السنوية لثلاث منظمات قطرية: قطر الخيرية ومؤسسة التعليم فوق الجميع والهلال الأحمر القطري، نجد أنها قدّمت، مجتمعةً، في المدة 2017-2019، ما يعادل مليار دولار أميركي في دعم قطاعات حيوية، مثل قطاعات الإغاثة في الطوارئ والتعليم والصحة، والعديد من مشاريع التنمية المستدامة خارج دولة قطر. علماً أن دولة قطر كانت تعيش تحت وطأة حصار السعودية والإمارات والبحرين ومصر، بل واجهت المنظمات الإنسانية والجمعيات الخيرية القطرية اتهامات كثيرة في وسائل إعلام متعددة، أجنبية وتابعة لتلك الدول، بتمويل الإرهاب وغسل الأموال.

الجدول (1)

المساعدات الخارجية للمنظمات الإنسانية والجمعيات الخيرية القطرية في المدة 2010-2014

المساعدات الخيرية والإنسانية المقدمة من المنظمات الإنسانية والجمعيات القطرية (بالريال القطري)	السنة
799,690,991	2010
806,333,139	2011
993,794,178	2012
1,328,081,637	2013
1,833,532,506	2014
الإجمالي: 5,765,532,451 ريالاً	

المصدر: نقلاً عن تقارير وزارة الخارجية القطرية.

جاءت فكرة المؤتمر انطلاقاً من ندرة الأبحاث والدراسات التي تتناول العمل الإنساني في قطر، ووجود فجوة واضحة بين البحث العلمي والممارسة في القطاع الإنساني، في وقت يُعدّ فيه العمل الإنساني القطري بيئة خصبة للبحث

العلمي؛ فقد قدمت المنظمات الإنسانية القطرية خلال العقدين الماضيين مليارات الدولارات. وتمكّنت من الاستجابة للكثير من الأزمات في العديد من المناطق؛ ما مكّنها من إحداث تأثير إيجابي في حياة عشرات الملايين من المستفيدين، وأتاح لها كذلك فرص الاحتكاك المباشر والتفاعل عن قرب مع العديد من المجتمعات. وهذا يوفر بيئة خصبة للبحث العلمي من خلال جمع المعلومات، وتقديم العديد من التجارب وقصص النجاح في سياقات وبيئات اجتماعية متنوعة، لمصلحة العديد من الفئات في عدد من المناطق الجغرافية المختلفة. وبحسب سلطان بركات فإنه: "لا شك في أن تفعيل دور البحث العلمي في هذا الإطار سوف ينعكس بالإيجاب على العمل الإنساني القطري؛ إذ سيوفر له منهجية علمية تساعد في تحديد توجهاته وتقييم أدائه وتعظيم مخرجاته، وهو ما يجعله يحقق قيمة مضافة لجميع المشاركين في منظومة العمل الإنساني من جانب، ويسهم في تطوير دور الدبلوماسية العامة لدولة قطر من جانب آخر، كما يساعد في تجنب المنظمات الإنسانية القطرية مخاطر الوقوع في الأخطاء، أو التعرض لتحديات العمل في مناطق النزاعات المسلحة العنيفة أو المناطق التي تنشط فيها كيانات مصنفة على قوائم الإرهاب من جانب الدول والمنظمات الدولية".

لا تزال الدراسات والأبحاث المعنية بالعمل الإنساني والخيري الصادرة عن المجتمع البحثي الأكاديمي في دولة قطر، مثل الجامعات والكليات ومراكز الأبحاث، بالغة التواضع. فلم يُظهر المجتمع الأكاديمي والبحثي الاهتمام الكافي بمجال العمل الخيري والإنساني القطري، إلا في حالات نادرة. ومع ذلك، ينحصر جلّ تلك الأبحاث والدراسات الأكاديمية في مجال العمل الاجتماعي. كما أن المنظمات الخيرية والإنسانية القطرية لا تصدر أبحاثاً ودراسات علمية وأكاديمية؛ ما يعني أن البحث الأكاديمي والدراسات العلمية لم تحتلّ المساحة الملائمة للتأثير في توجهات صنّاع الرأي والقرار في المنظمات الإنسانية والخيرية القطرية، ولم يُدرج ضمن الخطط الاستراتيجية، أو ضمن أولوياتها. وتُعبّر هذه الحالة عن انقطاع واضح بين البحث العلمي والممارسة التنفيذية في قطاع العمل الخيري والإنساني.

يُعدّ تأسيس مركز دراسات النزاع والعمل الإنساني في عام 2016 في الدوحة، وبرنامج الماجستير في إدارة النزاع والعمل الإنساني في معهد الدوحة للدراسات العليا، أولى المحاولات لرأب الشرخ وجسر الفجوة البحثية في مجتمع المنظمات الإنسانية والخيرية في دولة قطر، وهو ما أتاح فرص الاحتكاك والتفاعل عن قرب مع العديد من تلك المجتمعات. ويوفر هذا التواصل عادةً فرصاً استثنائية، بل هائلة للبحث العلمي؛ من خلال جمع بيانات ومعلومات لا تتاح للمجتمع البحثي والأكاديمي. ويساعد في تقديم العديد من التجارب وقصص النجاح في سياقات وبيئات اجتماعية متنوعة في عدد من المناطق الجغرافية المختلفة. كما يمكن استثمار تلك الفرص للخروج بنتائج بحثية جوهرية من شأنها أن تسهم، وفق منهجية علمية، في توجيه التمويلات الخيرية الإنسانية القطرية على نحو أشد فاعلية وتأثيراً، وتحقيق قيمة مضافة وتعزيز رصيد التأثير الإيجابي للقوة الناعمة لدولة قطر. ويمكن أن تسهم كذلك في تجنب المنظمات الخيرية والإنسانية القطرية العديد من المخاطر، خصوصاً مخاطر العمل في بيئات وسياق نزاعات تنشط فيها جماعات مسلحة عنيفة، تصنّفها المنظومة الدولية في قوائم الإرهاب.

جلسات المؤتمر

أدار أعمال المؤتمر سلطان بركات، وعرض مقدمة حول المؤتمر وأهدافه، تضمنت ضرورة تقييم الدور الذي يمكن أن يؤديه البحث القائم على الأدلة Evidence-based Research لدعم النشاطات الإنسانية في قطر. وأشار إلى تطوير

المنظمات القطرية خطة للعمل المشترك لتحديد أولويات السياسة العامة والبحث الأكاديمي حول النشاطات الإنسانية والخيرية، وقيام الجهات المعنية بدعم الأبحاث في القطاع الإنساني ورعايتها. ومن ثم، كانت الكلمة الرئيسية لإبراهيم عبد الله الدهيمي الذي أوضح بدوره دور هيئة تنظيم الأعمال الخيرية وصلاحتها، خصوصاً فيما يتعلق بتنفيذ استراتيجية العمل الخيري والإنساني بالدولة، وفقاً لرؤية قطر الوطنية 2030، واستراتيجية التنمية الوطنية بالتعاون والتنسيق الوطني مع الجهات الرقابية والجهات المتخصصة في الدولة. فقد وضعت الهيئة العديد من التدابير واللوائح والإرشادات التي تعزز الحوكمة والنزاهة والشفافية في قطاع الجمعيات والمؤسسات الخاصة الخيرية والمنظمات غير الهادفة إلى الربح؛ لحمايتها من الاستغلال في الأعمال غير المشروعة وتحديد المخاطر التي تتعرض لها وتقييمها، من أجل دعم ثقة الجمهور بهذا القطاع وإصدار التعليمات والضوابط الرقابية للمنظمة للعمل الخيري والإنساني والمنظمات غير الهادفة إلى الربح والتعاون معها وتقديم الدعم اللازم لرفع قدراتها، إلى جانب الإشراف والرقابة على الأعمال الخيرية والإنسانية والعمليات المالية وجمع التبرعات وتحويل الأموال وإنشاء سجل للجمعيات والمؤسسات الخاصة الخيرية والمنظمات غير الهادفة إلى الربح، والاحتفاظ بالإحصاءات عن التدابير المعتمدة والعقوبات المطبقة، ونشرها على موقع الهيئة الإلكتروني. واستناداً إلى قرار مجلس إدارة هيئة تنظيم الأعمال الخيرية رقم (1) لسنة 2021، أنشئت أقسام في الوحدات الإدارية التي تتألف منها الهيئة وحُدِّدت اختصاصاتها. ووفقاً للمادة رقم (17) بشأن اختصاصات قسم التنمية والدعم، فقرة رقم (1) و(3)، تمّ النص صراحة على إعداد الدراسات لتحديد حاجات منظمات العمل الخيري والإنساني وأولوياته، وتنمية البرامج والأعمال الإنسانية ودعمها.

أصبح المنهج العلمي نتيجة هذا التحول والتطور الملحوظ الذي شهده العمل الخيري والإنساني في دولة قطر، إحدى الركائز المهمة التي يستند إليها تطوير العمل الخيري والإنساني، وذلك بالاعتماد على نتائج الأبحاث والدراسات العلمية والتطبيقية لتطوير نظم الإشراف والرقابة وتعزيز القدرات المؤسسية وترسيخ الحوكمة ورفع الالتزام بمعايير النزاهة والشفافية وجودة الأداء وتطوير التعاون والتنسيق والتكامل الدولي، واعتماد النهج التنموي المستدام وفق أفضل الممارسات العالمية. إن الطريق المثلى نحو تنظيم العمل الخيري والإنساني، إنما تكون باتباع أفضل التطبيقات والممارسات العالمية التي لا يمكن التوصل إليها إلا بعملية تلاقح وتعاون بين الأبحاث والدراسات وتقييم الخبرات والممارسات التطبيقية الميدانية.

بعد ذلك، قدّم حاتم مهني عرضاً، تناول فيه جهود الصندوق القطري لرعاية البحث العلمي في تحقيق الاستراتيجية الوطنية للبحث العلمي وموقع العمل الخيري والإنساني فيها. ثم قدّم علي عبد الله الأنصاري عرضاً تقديمياً مصحوباً بفيديو تعريفى تناول إنجازات الهيئة والشراكات المختلفة التي قامت بها، خصوصاً في مجال البحث العلمي.

أمّا سورتشا أوكلاهان، فقد قدّمت عرضاً حول ترجمة البحث العلمي إلى سياسات وممارسات. فتناولت دور معهد التنمية الدولية وطبيعة الأبحاث والدراسات التي يقوم بها والمبادئ الأساسية التي يعمل وفقاً لها. وتناول عرضها أيضاً فلسفة المعهد التي تعتمد على القيام بأبحاث معمّقة ومستقلّة حول القضايا الرئيسية التي تؤثر في السياسة والممارسات الإنسانية. وأوضحت أن المعهد يقدم خدمات استشارية من خلال الخبراء لدعم السياسات والتعلم، مركّزة على نهج تقديم الحلول. ويعتمد المعهد أيضاً، بحسب أوكلاهان، على عقد اجتماعات رفيعة المستوى ومتعدّدة، مع أصحاب المصلحة من أجل ترجمة الأفكار إلى قرارات عملية والربط بين الأكاديميين وأصحاب القرار والممارسين في برنامج رائد للبحوث والشؤون العامة والاتصالات؛ من خلال تمويل عدد من الجهات المانحة. وتمتد دورة البحث

عامين، مع التركيز على القضايا الأشد أهمية للقطاع الإنساني. وتتميز دراسات المعهد بالاستقلالية والروح النقدية البناءة والارتكاز على الأطر التحليلية على مستوى الدولة والاستفادة من الخبرات العملية والممارسات.

إثر ذلك، قدّم كل من آرني ستراند وأنتونيو دي لاورى عرضين تناولوا فيهما موضوع التعاون بين المراكز البحثية في مجال العمل الإنساني في الترويج، وكيفية إقامة شبكة واحدة متناغمة لضمان نجاح العمل وتعظيم دور البحث العلمي في مجال العمل الخيري والإنساني بالتنسيق مع العديد من الشركاء. وأكد المشاركون أهمية وجود خبرات متنوعة في العمل الإنساني بما يساعد في التغلب على مختلف التحديات في هذا المجال.

وأكد إبراهيم الدهيمي أن هيئة تنظيم الأعمال الخيرية حريصة على الاستفادة من إمكانات المراكز البحثية من خلال حصر الأبحاث والدراسات التي تناولت العمل الإنساني والخيري وتحديد جوانب الاستفادة منها، مبرراً أن الهيئة ستفكر في تنظيم مؤتمر ثانٍ في هذا الإطار لبحث تحديد الحاجات إلى الأبحاث المستقبلية. كما أكد أن انتهاء العمل الإنساني للبحث العلمي، سيعزّز هذه الجهود ويسهم في تعظيم مخرجات العمل الإنساني في مختلف المجالات؛ فالموضوعات والمدخلات والمناقشات التي شهدتها المؤتمر، طرحت العديد من القضايا التي يمكن بحثها في إطار البحث العلمي المستقبلي، خصوصاً فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتوفير منهجية تنظيمية ومتوازنة في التعامل مع القطاع الإنساني بتوفير بيئة فعالة ضد مخاطر الاستغلال والحفاظ على استقلالية العمل الإنساني والبعد به عن أي أعمال غير مشروعة، وكذلك في مجال تنمية الأعمال الإنسانية ودعمها وتشجيعها، وزيادة الوعي بالعمل الإنساني وتنميته بين أفراد المجتمع، إضافة إلى تنسيق الجهود وتوحيدها بين الجهات العاملة في مجال الأعمال الإنسانية.

وذهب سلطان بركات إلى أن للقطاع الخيري والإنساني القطري حضوراً دولياً مميزاً؛ ما يعزّز فرص الشراكات البحثية الإقليمية والعالمية. وشدّد على ضرورة تجسير الفجوة بين البحث العلمي وواقع العمل الخيري والإنساني، مشيراً إلى أهمية التفكير في وضع خطة بحثية بمشاركة الجهات الفاعلة والمعنية بدعم صندوق رعاية البحث العلمي ومنظمات العمل الإنساني في دولة قطر. وأضاف: "نتطلع إلى وضع أجندة بحثية للعمل الإنساني، يتم من خلالها تناول مختلف الموضوعات والخروج بنتائج علمية رصينة تسهم في ترشيد أداء العمل الإنساني القطري وإكسابه القيمة المضافة التي يستحقها، خصوصاً مع تنوع البيئات والمجالات التطبيقية لإسهامات العمل الإنساني القطري". وهناك اتفاق على أهمية البحث العلمي في المجال الإنساني والخيري، خصوصاً في مجال تقييم أثر المشروعات الإنسانية والخيرية، وأكد على الحاجة الملحة إلى إيجاد منصة، أو شبكة، يمكن أن تستفيد منها المنظمات الإنسانية والخيرية، مع ضرورة توافر مصادر للتمويل المشترك، بناءً على أن قضية التمويل من التحديات الأساسية في هذا المجال.

أشار حاتم مهني إلى وجود فرص كبرى لتفعيل دور البحث العلمي في المجال الإنساني والخيري، كما نوه بإمكان استحداث المؤسسات الإنسانية والخيرية مكتباً للبحث العلمي فيها، أو التعاون مع الجهات التي فيها مكتب للبحث العلمي، مثل جامعة قطر أو معهد الدوحة للدراسات العليا، حيث تجري مراجعة مشروعات الأبحاث المقدمة والتأكد من توافقها مع المعايير المطلوبة من جانب الصندوق القطري للبحث العلمي وغيره من الجهات. ثم لمّح إلى وجود عدد من الموضوعات التي تصلح لأن تكون مجالات للبحوث المستقبلية، مثل حوكمة القطاع الإنساني والخيري كمنظومة متكاملة، وعلاقة العمل الإنساني بالعلاقات الجيوسياسية لقطر من خلال إجراء دراسات أنثروبولوجية

لدوافع قطر في العمل الإنساني والخيري، وكذلك مساهمة التمويل القطري في تحسين أوضاع الفئات الضعيفة، نظرًا إلى الدور القطري الرائد في هذا المجال.

من جانبه، أشار محمد الغامدي إلى أنّ هناك فرصًا للتعاون والشراكة بين مراكز البحث العلمي والمنظمات الإنسانية. لكن، يكمن التحدي في أن البحث العلمي يستغرق وقتًا ويتطلب توافر التمويل الذي ربما لا يتوافر لدى المنظمات الإنسانية، بحكم أن تمويلات المؤسسات الخيرية والإنسانية تكون مقيّدةً لمشاريع محددة. وأشار إلى أن البحث العلمي شديد الأهمية في المجال الخيري والإنساني، لأنه يوفر مخرجات علمية وبحثية تسهم في تغيير الواقع، وهو ما يُعدّ أحد إنجازات البحث العلمي في المجال الخيري والإنساني. وأشاد بالتجربة البريطانية في هذا المجال، لافتًا الانتباه إلى أنّ هناك عددًا من القضايا الملحة في العمل الإنساني والخيري، مثل أهمية وجود توثيق علمي منهجي للإنجازات التي تقوم بها منظمات العمل الخيري والإنساني. وأشار إلى أن البحث العلمي يساعد صنّاع القرار؛ نظرًا إلى أن مخرجاته سوف تسهم في ترشيد القرارات التي تُتخذ. وهذا أمر محوري، حيث يجب أن تكون القرارات مبنية على تجارب واقعية موثقة، وعلى درجة عالية من الدقة. وأضاف أن لقطر الخيرية خبراتٍ عدة في مجال البحث العلمي، من خلال تعاونها مع معهد دراسات النزوح⁽¹⁾ في عام 2016 الذي أثمر عن صدور تقرير النزوح، أول مرة، في عام 2020 باللغة العربية. وأشار أيضًا إلى تعاون قطر الخيرية مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات.

قدم إبراهيم المالكي مداخلة بشأن دور الهلال الأحمر القطري في العمل الإنساني والخيري، مؤكدًا إيمان هذه المؤسسة بدور البحث العلمي. وعرض بعض الإنجازات في هذا المجال؛ من بينها المشاركة في دراسات عدة، بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، وأضاف أنّ هناك اتفاقية تعاون مع معهد الدوحة للدراسات العليا لتبادل الخبرات والاستشارات البحثية، لافتًا الانتباه إلى أن مؤتمر الابتكار في العمل الإنساني يُعدّ ثمرة لنجاح البحث العلمي في هذا المجال؛ بطرح العديد من الموضوعات من خلال عدة أوراق بحثية. وأعرب عن اعتزام الهلال الأحمر القطري تنظيم مؤتمر ثانٍ حول موضوع الابتكار في العمل الإنساني، بالتنسيق مع الصندوق القطري للبحث العلمي.

أشارت سلوى المناعي إلى أن استراتيجية مؤسسة التعليم فوق الجميع تهدف إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتتنوع شراكاتها المحلية والعالمية، وتطمح إلى خلق التأثير العالي الجودة في حياة الأشخاص الأكثر تهميشًا؛ ما جعل البحث العلمي من أولويات المؤسسة التي نشرت عددًا من الدراسات والبحوث والكتب بعدة لغات. وأضافت أن مؤسسة التعليم فوق الجميع تعاونت مع اليونيسكو لعرض وثيقة توجيهية كانت مرجعًا لصوغ الاتفاقية العالمية للاعتراف بمؤهلات اللاجئين والمهاجرين في الدولة المضيئة بعد توقيع إعلان نيويورك في عام 2016. كما أشارت إلى اهتمام المؤسسة بإنشاء قاعدة بيانات ترصد السياسات التعليمية حول العالم، بوصفها من السياسات الفعالة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

توصيات المؤتمر

في نهاية المؤتمر، لخص سلطان بركات أهم الأفكار والنقاط التي طُرحت خلال الجلسات التي خرجت بتوصيات عدة، أجمع عليها المتحدثون والمشاركون الممثلون عن الجمعيات والمنظمات الإنسانية المحلية والدولية، والتي تُمكن

1 مركز رصد دراسات النزوح الداخلي Internal Displacement Monitoring Centre، منظمة غير حكومية مقرها في مدينة جنيف، سويسرا.

الأكاديميين والباحثين من البدء في التفكير في كيفية استخدام الأولويات الوطنية والبحثية لدعم الممارسين الإنسانيين العاملين في المجال الخيري، وكيف يمكن الجمعيات الخيرية والإنسانية تقديم الدعم إلى الباحثين والأكاديميين في هذا المجال. ومن أهم هذه التوصيات:

1. وضوح مفهوم البحث العلمي

تتنوع مفاهيم مفردة "البحث العلمي" في القطاع الإنساني والخيري، حيث يتم تصوّرها بأشكال متعددة في بيئة الممارسة وحقلها. فربما تكون بعيدة عن حقيقتها وكنهها في الحقل الأكاديمي البحثي. وهناك من قد يتجنّب استخدامها، نظراً إلى تصورات مسبقة عنها، وأنها ذات طابع نظري أكاديمي بحت، لا يمتّ إلى الواقع بصلة، وأن غايات البحث العلمي، وما يؤدي إليه، لا يفيدان صنّاع القرار أو السياسة في القطاع الخيري والإنساني الذي يتعامل مع تحديات الواقع وتقلباته السريعة والمتغيرة باستمرار، على نحو يجعله لا ينتظر نتائج الأبحاث والدراسات العلمية التي تتطلب بطبيعتها تراكمًا معقولاً لعدد من الدراسات أيضاً، ومددًا طويلة نسبياً لتصل إلى مرحلة البرهان Evidence Based. ومن هنا، قد نلاحظ حالة الافتراق بين الفريقين؛ صنّاع القرار والممارسين من جهة، والباحثين الأكاديميين من جهة أخرى. وقد يمنع ذلك الافتراق، ولو نظرياً، الإنضاج الكافي لعملية اتخاذ القرارات. كما يحول، في نهاية المطاف، دون حدوث الأثر المأمول Expected Impact وفق نظرية التغيير Theory of Change لنتائج المشاريع الإنسانية والتنمية ومآلاتها. ويتطلّب تدنُّر مفردة البحث العلمي بتلك الحمولة والأسبقية المفاهيمية، الانطلاق أولاً من الأبحاث التطبيقية بوصفها جسراً، مع ضرورة عرض خلاصات الأبحاث التطبيقية بأساليب مشوّقة، تصل بسلاسة إلى أصحاب القرار والممارسين في بيئة العمل الإنساني والخيري، على نحو يولّد التأثير اللازم في أساليب اتخاذ القرار. ويجب ألا يستغرق هذا التصور الأخير وقتاً طويلاً أو تراكمًا معرفياً؛ إذ إنه يمكن أن يسهل عملية تجسير الهوة وتقريب التفكير بشكل براغماتي. وبذلك، يمكن فك الالتباس وإطلاق القدرات الخبيثة في مجتمع البحث العلمي، وكسب دعم الممارسين وصنّاع القرار الإنساني لعملية البحث العلمي.

2. البيانات والمعلومات في القطاع الإنساني والخيري

تعدّ مسألة دقة وجوده البيانات والمعلومات المتعلقة بالحاجات الإنسانية والتنمية الأولية، مثل دراسات تحليل الحاجات Needs Assessment وتفاصيل المشاريع الإنسانية والتنمية، بمنزلة العمود الفقري لأي دراسة أو مشروع إنساني وتنموي، قبل أن يكون مشروعاً بحثياً. وفي حال غياب البيانات أو المعلومات الدقيقة، أو افتقارها إلى الجودة والصدقية، تصبح عملية البحث العلمي غير يسيرة. وعلى المنظمات الإنسانية والجمعيات الخيرية تطوير آليات جمع البيانات وتصنيفها وتسجيلها واسترجاعها عند الحاجة إليها. كما قد تفتقر العديد من منظمات القطاع الخيري والإنساني إلى نظم وقواعد البيانات المتطورة التي تكون بمنزلة مستودعات للبيانات Data warehouses في ظل التقدم الهائل لنظم المعلومات وتكنولوجياها.

إنّ تبني مناهج الإحصاء وتطبيقاته المتنوعة لدى منظمات قطاع العمل الإنساني والخيري، سوف يكون مفيداً للباحثين في هذا القطاع، ويسهل مهماتهم البحثية.

3. الاستثمار في ثقافة الرقابة والتقييم والتعلم

يجب أن تتبنى المنظمات الإنسانية والخيرية القطرية المرجعية والمعايير الدولية؛ من خلال تخصيص الموارد المالية والكوادر البشرية المدربة للقيام بعمليات الرصد والتقييم والتعلم، للمشاريع الإنسانية والتنمية كلها، بصفتها جزءاً أساسياً من منهجية إدارة المشاريع؛ ففي حين أن هناك زيادة ملحوظة في نشاط الرصد والتقييم لدى منظمات القطاع الإنساني والخيري، فإنها لا تزال أقل كثيراً مما هي عليه في الأنظمة الإنسانية المثلثة، في المملكة المتحدة أو أوروبا على سبيل المثال، حيث تخصص ما بين 5 و10 في المئة من ميزانيات المشاريع بشكل روتيني للرصد والتقييم. ويُعدّ عنصر التوقيت أمراً بالغ الأهمية؛ إذ يجب دمج الرصد والتقييم في دورة المشروع. وعملية الرصد والتقييم هي خطوة أولية وقريبة من عملية البحث العلمي. ولا شك في أن منظمات القطاع الإنساني والخيري التي تكون عملية الرصد والتقييم جزءاً من ثقافتها في إدارة المشاريع، سوف يكون الأمر يسيراً عليها عند القيام بأبحاث ودراسات؛ نظراً إلى تقارب مجالي الرصد والتقييم والبحث العلمي بشكل عام.

4. بناء قدرات الباحثين

يبقى الاستثمار في التدريب المنهجي بعد التخرج الجامعي مسألة بالغة الأهمية. وعلى المجتمع البحثي الأكاديمي ألا يتردد في الاستثمار في منظومة وطنية صارمة للتدريب المنهجي على مستوى الدراسات العليا، لا سيما في العلوم الاجتماعية. ويمكن تعلم الكثير من تجربة مجلس البحوث الاقتصادية والاجتماعية - هيئة تمويل العلوم الاجتماعية الرائدة في المملكة المتحدة - التي تعتمد برامج تدريب الماجستير والدكتوراه التي تلبّي معايير التدريب البحثي. كما يمكن أن يسهم الصندوق القطري لرعاية البحث العلمي، بالشراكة مع وزارة التعليم والتعليم العالي في دولة قطر، في ضمان مشاركة الجيل المقبل من الباحثين وصانعي السياسات والممارسين المدربين والحاصلين على الماجستير، في تأسيس مشترك لمفاهيم البحث الأساسية والتطبيقية والأبحاث العابرة الحقل المعرفية التي تربط بين الممارسة والنظرية. كما يمكنهم المشاركة والتعاون من خلال القطاعات بمستوى عالٍ من الدقة المنهجية.

سيكون من المفيد استقطاب الممارسين في مجال العمل الإنساني والخيري ضمن مراكز بحثية أكاديمية كي يطلعوا على بيئة العمل والأولويات البحثية ومناهج الأبحاث والدراسات. كما سيكون مفيداً استصحاب الباحثين الأكاديميين من المراكز البحثية في زيارات ميدانية إلى المنظمات الإنسانية والخيرية كي يطلعوا ويعايشوا بأنفسهم المجتمعات المستفيدة وأساليب تنفيذ المشروعات التنموية ومقارباتها، وطرائق الرصد والتقييم وأساليبها؛ إذ سوف يشكل ذلك كله فرصاً حقيقية لتقريب وجهات النظر بين مجتمع الباحثين والممارسين.

5. التمويل الطويل المدى

يُعدّ توفير التمويل للقيام بالأبحاث والدراسات أحد أكبر التحديات التي تواجه القطاع الخيري والإنساني القطري. فالمنظمات الإنسانية والجمعيات الخيرية تتلقى تمويلات مقيّدة من أجل تنفيذ مشاريع محددة، ولمصلحة فئات متضررة من جراء الكوارث والأزمات. ولا يأتي دعم الأبحاث والدراسات في القطاع الخيري والإنساني في سُلّم أولويات المانحين واهتمامهم بشكل عام. وعلى الرغم من دور صندوق رعاية البحث العلمي القطري وإسهاماته البارزة، فإن هناك ضرورة لتوسيع نطاق أبحاثه ليشمل القطاع الاجتماعي والخيري والإنساني ضمن أولوياته الوطنية البحثية،

وأن يعمد الصندوق أيضاً إلى توفير منح بحثية مصغرة تشكل نواة تأسيسية وحافزاً مهماً لدفع الاهتمام بالأبحاث والدراسات في القطاع الخيري والإنساني لدى الباحثين والمنظمات الإنسانية والجمعيات الخيرية على السواء.

6. شراكات إقليمية وعالمية

توفر الشراكات البحثية على الصعيدين الإقليمي والدولي مزيداً من الفرص لتبادل الخبرات والمعلومات والتعاون في حل العديد من تحديات التنمية والعمل الإنساني؛ ذلك أنّ لدى المراكز البحثية، مثل معهد التنمية الدولية ODI في بريطانيا ومعهد CMI في النرويج، شراكات واسعة مع شركاء محليين في دول جنوب الكرة الأرضية، مثل المؤسسات البحثية والجامعات. ومن خلال التعاون البحثي منذ عدة سنوات، في مناطق وجود المنظمات الإنسانية القطرية نفسها، يمكن إتاحة المزيد من الشراكات والتعاون، بدلاً من البدء من نقطة الصفر. فقد تمكن العديد من المراكز البحثية المتخصصة، ومن خلال الكثير من الشراكات، من جسر هوة الفهم تجاه التحديات في عالم الجنوب؛ مثل الفقر والجوع وأساليب الاستجابة المثلى في مواجهة الأزمات والنزاعات، وكيفية التأثير في السياسات التنموية لكبار المانحين، مثل المملكة المتحدة وعدد من دول الاتحاد الأوروبي، نحو تبني مقاربات جديدة كانت نتيجة لتلك المشاريع البحثية القائمة منذ عدة سنوات. فيعمل معهد التنمية الدولية على نشرها واسعاً لتحقيق أكبر أثر ممكن، وتداول نتائجها في تقارير سياسية، ومن خلال عقد ندوات تجمع الباحثين والممارسين على أعلى المستويات للتباحث بشأن ما يتعلق بسياسات التنمية الدولية. وعلى المنظمات الإنسانية القطرية أن توسع إطار شراكاتها من خلال مركز دراسات النزاع والعمل الإنساني للولوج إلى عالم الأبحاث والدراسات من خلال آخر ما توصلت إليه تلك الأبحاث والنتائج والاستفادة بالاحتكاك المستمر مع الباحثين من خلال ندوات وورش عمل وغيرها من النشاطات العلمية، على نحو يتيح تبادلًا جيدًا لنتائج الأبحاث والدراسات والتأثير في صناع القرار الخيري والإنساني.

7. منصة اتصال وتنسيق

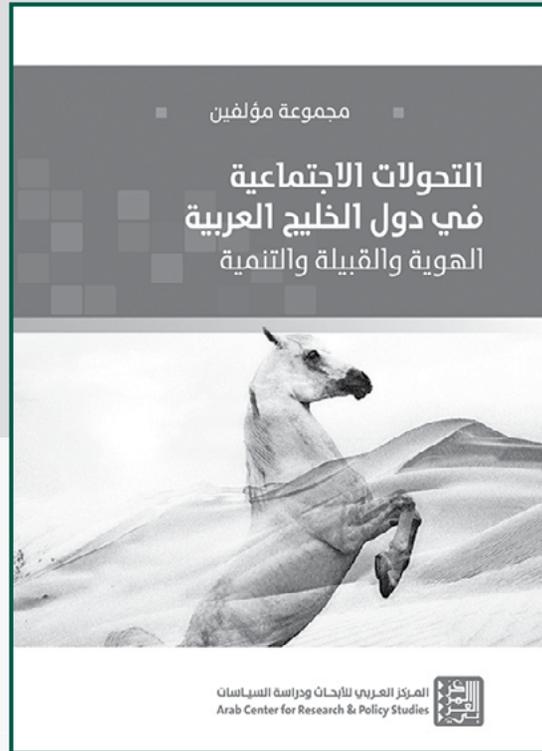
تُعدّ مسألة التواصل والتنسيق المستمر بين الباحثين الأكاديميين والممارسين من المنظمات الإنسانية والخيرية قضية ملحة. وتتطلب توفير منصة تتيح عقد مؤتمرات وندوات وورش عمل بشكل مستمر لتقريب وجهات النظر، وإمكان التفكير خارج الصندوق وتجسير الهوة بين الفئتين. وعلى المؤسسات المانحة ومراكز البحث تشجيع مثل هذه المنصات وهذه النوعية من الملتقيات ودعمها، بهدف تذليل العقبات؛ خصوصاً على مستوى المفاهيم والتصورات، وإتاحة فرص التعاون والشراكات المحلية والإقليمية والدولية، والاطلاع على أحدث ما توصلت إليه تلك الدراسات والأبحاث من نتائج جديدة، أو ما راكمته من معطيات سابقة وممارسات إيجابية. ويمكن أن تنطلق نواة هذه الفكرة من مركز دراسات النزاع والعمل الإنساني، وبرعاية صندوق رعاية البحث العلمي القطري، وبالشراكة مع معاهد علمية إقليمية ودولية.

صدر حديثاً

مجموعة مؤلفين

التحولات الاجتماعية في دول الخليج العربية الهوية والقبيلة والتنمية

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب التحولات الاجتماعية في دول الخليج العربية: الهوية والقبيلة والتنمية، وهو يضم بحثاً منتقاة من الدورة الخامسة لمنتدى دراسات الخليج والجزيرة العربية، الذي عقده المركز في كانون الأول/ ديسمبر 2018، في الدوحة، وتمحورت حول جملة من القضايا المتصلة بموضوع التحولات الاجتماعية في دول الخليج العربية، بدءاً بإشكالات الهوية والقبيلة، مروراً بأسئلة التنمية والتحديث، وصولاً إلى الأزمة الخليجية في عام 2017، التي أثارَت أسئلة مهمة حول موضوعات القيم و"الهوية الخليجية".



دراسة مترجمة Translated Paper

* Anthony Michael Bertelli | أنتوني مايكل بيرتلي

** Mai Hassan | ميّ حسن

*** Dan Honig | دان هونيغ

**** Daniel Rogger | دانييل روجر

***** Martin Jefferson Williams | مارتين جيفرسون ويليامز

أجندة لدراسة الإدارة العامة في البلدان النامية

An Agenda for the Study of Public Administration in Developing Countries

تحتاج الدول النامية نهجًا أكاديميًا مختلفًا في مجال الإدارة العامة. يقدم هذا البحث⁽¹⁾ أجندة بحثية تستند إلى أربع ركائز. أولاً، في ظلّ تعدّد الوصول إلى البيانات بسهولة، يجب على الباحثين في مجال الإدارة العامة في العالم النامي جمعها بأنفسهم. ثانيًا، تؤدي عملية بلورة النظرية واختبارها دورًا جوهريًا نظرًا إلى تعامل الباحثين مع كمّ محدودٍ من المعلومات. ثالثًا، غالبًا ما تكون المنظمات متعدّدة الجنسيات والمنظمات غير الحكومية في البلدان النامية ضرورية، ويجب أخذها في الحسبان عند دراسة الإدارة العامة. رابعًا، بسبب المستجدات وأوجه الالتباس التي يواجهها الباحثون، يجب إدراج المعلومات الكيفية طوال عملية البحث. يشكل مقالنا – والمقالات المنشورة في هذا المجلّد – دعوة للدول النامية إلى المساهمة في دراسة الإدارة العامة على نحو واضح، بغية توفير المعلومات اللازمة التي تُفيد في فهمنا للدول النامية والمتقدمة على حد سواء.

كلمات مفتاحية: دراسة الإدارة العامة، الدول النامية، أهمية النظرية، البيروقراطية، المنظمات غير الحكومية، أهمية البيانات الجديدة.

Developing nations demand a different scholarly approach in the field of public administration. We advance an agenda for research that stands on four pillars. First, in the absence of easily accessible data scholars of developing world public administration must assemble it for themselves. Second, building and testing theory plays a paramount role because researchers face limited information. Third, in developing countries, multi-national and non-governmental organizations are often crucial and must be considered in studying public administration. Fourth, given the novelties and ambiguities researchers face, qualitative information must be integrated throughout the research process. Our article—and the articles in this volume—constitute a call for developing country research to contribute to the study of public administration writ large, informing our understanding of both developing and developed states.

Keywords: The Study of Public Administration, Developing Countries, Emphasizing Theory, Bureaucracy, Non-state Actors, Emphasizing New Data.

* جامعة بوكوني، إيطاليا، وجامعة ولاية بنسلفانيا، الولايات المتحدة الأمريكية.

Bocconi University and Pennsylvania State University. <https://orcid.org/0000-0002-0756-5691>

** جامعة ميشيغان، الولايات المتحدة الأمريكية. <https://orcid.org/0000-0002-0476-8792>

*** كلية الدراسات الدولية المتقدمة، جامعة جونز هوبكنز الأمريكية. <https://orcid.org/0000-0003-3030-6820>

**** البنك الدولي. <https://orcid.org/0000-0003-1016-0801>

***** جامعة أكسفورد. <https://orcid.org/0000-0002-0299-7153>

¹ نُشرت في الأصل بالإنكليزية في:

Anthony M. Bertelli et al., "An Agenda for the Study of Public Administration in Developing Countries," *Governance*, vol. 33, no. 4 (2020), pp. 735-748.

1. مقدمة

وُجدت الإدارة العامة لتنفيذ التزامات الحكومة تجاه المواطنين. وترتبط هذه الالتزامات بأهداف السياسات، مثل التعليم الأساسي للأطفال أو تأمين المياه النظيفة للجميع، ولكنها تشمل قيمًا شاملةً، إذ تتضمن أيضًا حقوق الإنسان الأساسية التي تحدّد كيفية تنظيم المجتمع. وبما أن الزعماء السياسيين يتغيرون بمرور الوقت، يستخدم العاملون في مجال الإدارة العامة سلطتهم التقديرية Discretionary Authority⁽¹⁾ لتنفيذ سياسات عامة معتمدين سلوكًا براغماتيًا سليمًا. ويكمن الهدف من أي برنامج عام، بدءًا من تشييد البنى التحتية وصولًا إلى حماية البيئة وتوفير الرعاية الصحية، في الوفاء بالواجبات التي تراها الحكومة مهمة، كما هو الحال عندما يتم تحديث نُظم النقل؛ أو الوفاء بالواجبات التي تقع ضمن المتطلبات الأساسية لأي دولة مثل الدفاع الوطني. من هذا المنظور، تُعدّ ممارسة الإدارة العامة ممارسةً صحيحةً أمرًا أساسيًا لتطبيق الحكامة الرشيدة Good Governance⁽²⁾.

ولا يختلف الحال في البلدان النامية عنه في العالم المتقدم من ناحية تشابك ممارسة الإدارة العامة على نحو لا ينفصم وتنفيذ الإصلاحات⁽³⁾. إلا أن المؤسسات السياسية والإدارية القائمة تعيق تحقيق أهداف السياسات والبرامج العامة⁽⁴⁾. ويسعى الإصلاحيون إلى تغيير هذه الأنظمة. ومن ثم، فإن دراسة الإدارة العامة هي استقراء متواصل للإصلاحات المؤسسية ونتائجها السلوكية. قد يكون من السهل على السياسيين تغيير سلوك الإدارة العامة ونتائجها، كما حدث في حالة نظام المحسوبية في القرن التاسع عشر في الولايات المتحدة، وما رافقها من "فساد وجهل وخمول وانعدام أهلية ومحاباة وقمع"⁽⁵⁾. وقد يتسم الأمر بصعوبة بالغة مثلما يحدث عندما تكون العمليات راسخة في الثقافة الإدارية القانونية لبلد ما، مثل إيطاليا⁽⁶⁾. وقد نجم عن عمليات إصلاح المؤسسات في البلدان المتقدمة والنضج الذي اكتسبته من جراء ذلك، تحوُّل التركيز من الإدارة التقنية إلى الإدارة المسؤولة؛ أي تنامي الأهمية المعيارية لمفهوم العام في الإدارة العامة⁽⁷⁾.

تبين الدراسات الواردة في هذا المجلد⁽⁸⁾ أن البلدان النامية تواجه بعضًا من هذه التحديات المركزية. وتستعرض مدى أهمية البحث المقارن وضرورته على نطاق عالمي لفهم الإدارة العامة، وذلك على مستويي المؤسسة والممارسة. ففي

1 السلطة التقديرية هي سلطة اتخاذ القرارات بحرية مطلقة. (المترجم)

2 بعض الحالات في الدراسة لم تكن كاملة أو دقيقة ما تطلب ضبطها وتحريها. (هيئة التحرير)

3 Derick W. Brinkerhoff & Jennifer M. Brinkerhoff, "Public Sector Management Reform in Developing Countries: Perspectives Beyond NPM Orthodoxy," *Public Administration and Development*, vol. 35, no. 4 (2015), pp. 222-237; Christopher Pollitt & Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis into the Age of Austerity* (New York: Oxford University Press, 2017).

4 ينظر:

Robert H. Bates, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Bases of Agricultural Policies* (Berkeley, CA: University of California Press, 1981); Francis Fukuyama, "What is governance?" *Governance*, vol. 26, no. 3 (2013), pp. 347-368; Jacob S. Hacker & Paul Pierson, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer, and Turned its Back in the Middle Class* (New York: Simon and Schuster, 2011); Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (New York: Cambridge University Press, 1982); John W. Thomas & Merilee S. Grindle, "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries," *World Development*, vol. 18, no. 8 (1990), pp. 1163-1181.

5 Charles E. Merriam, "Public Administration and Political Theory," *Journal of Social Philosophy*, vol. 5, no. 1 (1940), p. 305.

6 Giliberto Capano, "Administrative Traditions and Policy Change: When policy Paradigms Matter: The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s," *Public Administration*, vol. 81, no. 4 (2003), pp. 781-801; Valentina Mele, "Innovation policy in Italy (1993-2002): Understanding the Invention and Persistence of a Public Management Reform," *Governance*, vol. 23, no. 2 (2010), pp. 251-276

7 Anthony M. Bertelli & Laurence E. Lynn, Jr., *Madison's Managers: Public Administration and the Constitution* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).

8 المقصود هنا الدراسات المنشورة في الدورية التي نُشر بها المقال الأصلي بالإنكليزية، في: <https://bit.ly/3jPhEXe>. (هيئة التحرير)

بعض الحالات، تواجه البلدان النامية هذه التحديات بطرقٍ تتماشى وكيفية مواجهتها مخاوف مماثلة على مرّ التاريخ. وفي الحالات التي تنطبق عليها هذه المواجهة، تُتيح المقدرة على تتبّع مثل هذه التطورات بصورةٍ متزامنة، فرصةً جديدة لإجراء توثيق تفصيلي لعمليات الانتقال التي استغرقت مدة طويلة، والتي جرى وضع النظريات المتعلقة بها. ولكن في حالاتٍ أخرى، تلجأ البلدان النامية إلى استراتيجياتٍ مغايرة، تؤوّل إلى النجاح في بعض الأحيان. وقد كتبت يوين يوين أنغ: "يتبنّى العديد من المراقبين وجهة نظرٍ ثنائية في الإدارة العامة: إذا لم تتطابق منظمة ما والمعايير التقليدية - النموذج الفييري - فلا بُدّ من أنها ناقصة، أكثر منها مختلفة"⁽⁹⁾. ولكن دراسة الإدارة العامة في البلدان النامية تدحض حكماً هذه الفرضية.

ثمّة اختلافات بارزة تظهر لدى دراسة الدول النامية قد تساعد على فهم مؤسسات الإدارة العامة وسلوكها خارج سياقها. وتتطلب دراسة الدول النامية نهجاً علمياً مختلفاً، وتحتاج إلى سبر [أبعاد] هذا النهج واستقراء دروسه لمجتمع البحوث الأوسع في هذه المقالة Wider Research Community. وتجدر الإشارة إلى أنّ العديد من الباحثين العاملين في البلدان النامية أو الذين اكتسبوا خبرة واسعة في دراسات البلدان النامية أجروا أبحاثاً ومدّةً طويلة، في موضوع الإدارة العامة ضمن هذه السياقات. إنّما لسوء الحظ، لا يظهر سوى القليل من تلك الأبحاث في أبرز المجلات المتخصصة في الإدارة العامة. قد يكون مرده ذلك إلى كون أولئك الباحثين يعملون ضمن تقاليد لغوية أو منهجية مختلفة، ويواجهون شحاً في الموارد وضيقاً في الوقت؛ أو لأنّ الحالات التي يدرسونها، وهي جدلاً الأكثر إشكالية، شديدة الاختلاف عن حالات حفنة من البلدان المتقدّمة التي تهيمن سياقاتها على المجلات المرموقة دولياً. إنّما تكن الأسباب، فإننا نرى حاجةً ماسّةً إلى تجاوز هذه المعادلة. ونعتقد أنّ برنامجنا البحثي سيثير اهتمام أولئك الباحثين، ويراكم على مساهماتهم.

تقوم أجندتنا البحثية على أربع ركائز - دراسة البيانات الجديدة، والتأكيد على أهمية النظرية، وإدراج الجهات الفاعلة غير الحكومية ضمن البحث، واستقراء البيانات الكيفية - وتستعرض المساهمات الواردة في هذا العدد الخاص هذه الركائز بصورة فردية وجمّعية. أولاً، ثمّة حاجة إلى بيانات حديثة وطرقٍ جديدة للنظر في تلك البيانات. ولدراسة البلدان النامية، ينبغي للباحثين جمع بيانات حديثة من مصادرٍ قد تكون متاحةً بسهولة في بعض البلدان المتقدّمة، ولكنها بالتأكيد غير متاحة في كلها. فضلاً عن ذلك، ستميط هذه العملية اللثام عن موادٍ إمبريقية مفيدة لا تتوافر غالباً ضمن سياقات البلدان المتقدّمة. وهكذا تُلزم عمليةً تحديد مدى أهمية الدراسة على أساس النظرية، الباحث بالبحث عن البيانات المناسبة، بدلاً من أن يقتصر اهتمامه على تحليل البيانات التي تتيحها الحكومات فحسب. ففي هذا المجلد، يواجه كلّ من مي حسن وتوماس أوميليا⁽¹⁰⁾ المشكلة هذه، لدى تناولهما البيانات البيولوجرافية المطلوبة لدراسة البيروقراطية التمثيلية في كينيا. وفي السياق نفسه، أجرى الباحثون الثلاثة؛ كيرينسا كاي ودانيل روغر وإيمان سن⁽¹¹⁾ مسحاً أولياً لرصد المواقف بشأن موضع التحكم المؤسسي في البيروقراطية الإثيوبية. ويتجاوز كلّ من مارتن

9 Yuen Yuen Ang, "Beyond Weber: Conceptualizing an Alternative Ideal type of Bureaucracy in Developing Contexts," *Regulation and Governance*, vol. 11, no. 3 (2017), pp. 282-298.

10 Mai Hassan & Thomas O'Mealia, "Representative Bureaucracy, Role Congruence, and Kenya's Gender Quota," *Governance*, vol. 33, no. 4 (2020), pp. 809-827.

11 Kerensa Kay, Daniel Rogger & Iman Sen, "Bureaucratic Locus of Control," *Governance*, vol. 33, no. 4 (2020), pp. 871-896.

ويليامز وليا يكالو-تيكلي⁽¹²⁾ التحليل الكمي لمئات الخطط المتعلقة بالابتكار، عبر دراسة نوعية لطرق تسيير الأعمال ضمن جهاز الخدمة المدنية في غانا. وقد يجري استخدام البيانات الجديدة للإجابة عن أسئلة تختلف عما طرحته المساهمات الأكاديمية المتوافرة.

في حال توافرت البيانات الإدارية ضمن أوضاع البلدان النامية، فغالبًا ما تكون مُبهمةً، وناقصة، أو غير دقيقة. وتؤدي عدم القدرة على الوثوق ببساطة بالمعلومات التي تُتيحها القنوات الرسمية، إلى إعادة النظر في دور الدولة ومراجعة الفرضيات المتعلقة بالبيروقراطية. تتميز العديد من البلدان النامية بتاريخها المؤسسي المغاير لأنماط الإدارة العامة الغربية. ويُفسح هذا المجال لبروز تفاوت أكبر في المتغيرات المستقلة المهمة، أكثر مما قد يوجد في البلدان المتقدمة وحدها. ومن ثم، يمكن للبيانات الجديدة المتعلقة بالعالم النامي أن تعارض النظريات [المتاحة] وترفدها بحجج جديدة من شأنها إثراء دراسات الإدارة العامة في العالم المتقدم.

وبناء عليه، فإن الركيزة الثانية لأجندة البحث التي نطرحها تكمن في كون النظرية تؤدي دورًا بارزًا نظرًا إلى اضطرار الباحثين إلى العمل انطلاقًا من كمٍّ محدود من المعلومات. ومفادُ هذا أننا نختبر النظريات الموجودة ونصوغ معالمها في آنٍ معًا. وبهذه الطريقة، توضح الدراسة التي أجراها الباحثون الثلاثة؛ كاميليا أنغولو أمايا، وأنتوني بيرتلي، وإليانور ددهاوس⁽¹³⁾، دينامية معتمدة في كولومبيا، يتعدّل بموجبها السلوك الانتخابي، فيتغير التصويت المبني على المصالح المالية الفردية Pocketbook Voting إلى تصويت مبني على الوضع الاقتصادي والاجتماعي العام Sociotropic Voting، وذلك عندما لا تكون أخبار مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص إيجابية تمامًا في جميع أنحاء البلاد. ويستعرض كن وأبالو⁽¹⁴⁾ أدلة من كينيا تثبت أن الفوارق بين الجنسين في الاستخدام الشخصي لخدمات الصحة العامة لها دورٌ في تقديم معلومات مفيدة للنظريات المتعلقة بالاختلافات في المعرفة السياسية.

تتسم السياقات المؤسسية في البلدان النامية بالتعقيد نظرًا إلى تأثرها بمجموعة مختلفة من الجهات الفاعلة التي تدعم الإدارة العامة المحلية وتؤثر فيها. ولهذا السبب، فإن الركيزة الثالثة لأجندة أبحاثنا تتمثل في الأهمية القصوى للمنظمات متعدّدة الجنسية والمنظمات غير الحكومية Non-Governmental Organizations. تتناول دراسة أنغولو أمايا وآخرين⁽¹⁵⁾ اتحادات الشركات الخاصة التي تشيّد مشاريع البنى التحتية؛ كما يتقصى دان هونينغ⁽¹⁶⁾ السلطة التقديرية لموظفي البنك الدولي لدى تفاعلهم مع حكومات البلدان النامية، وتشكّل كلتا المقاربتين مثالين توضيحيين. فالبلدان النامية لا "تعمل بمفردها" في مسألة إصلاح في الإدارة العامة أو حتى عند تنفيذ بعض مهماتها الأساسية⁽¹⁷⁾.

12 Martin J. Williams & Liah Yecalo-Teale, "Civil Service Reform and Performance Management in Ghana and Zambia Since 1990," *Working Paper*, International Growth Center (August 2019), accessed on 14/8/2021, at: <https://bit.ly/3A9MPCF>

13 Maria Camila Angulo Amaya, Anthony Michael Bertelli & Eleanor Florence Woodhouse, "The Political Cost of Public-Private Partnerships: Theory and Evidence from Colombian Infrastructure Development," *Governance*, vol. 33, no. 4 (2020), pp. 771-788.

14 Ken Ochieng' Opalo, "Citizen Political Knowledge and Accountability: Panel Survey Evidence on Devolved Government in Kenya," *Governance*, vol. 33, no. 4 (2020), pp. 849-869.

15 Amaya, Bertelli & Woodhouse.

16 Daniel Honig, "Information, Power, and Location: World Bank Staff Decentralization and Aid Project Success," *Governance*, vol. 33, no. 4 (2020), pp. 749-769.

17 Ashraf Ghani & Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World* (New York: Oxford University Press, 2009); Brian Levy, *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies* (New York: Oxford University Press, 2014).

إن مقولة إن الأبحاث عالية الجودة ومتعددة المناهج مهمة في مجال الإدارة العامة⁽¹⁸⁾، ومكمّلة للاستراتيجيات الكمية⁽¹⁹⁾، لا تحمل أي جديد في ثناياها. وما يشكّل عاملاً حاسماً لعملية البحث في الإدارة العامة في البلدان النامية هو مدى تقديم التقارير الكيفية فهماً أولياً للسياق المؤسسي بالنسبة إلى المجتمع الأكاديمي. وتكمن الركيزة الرابعة والأخيرة من أجندتنا البحثية في إدراج البيانات الكيفية في كلٍّ من عمليتي بلورة النظرية والاختبار الإمبريقي. صحيح أن ويليامز ويكالو-تيكلي⁽²⁰⁾ يعتمدان هذا النهج في تقاريرهما الكيفية المبتكرة، إلا أن جميع الأوراق في هذا المجلد تلجأ على نحو أساسي إلى استخدام البيانات الكيفية والكمية. تُعدّ عملية جمع البيانات الكيفية الخطوة الأولى الأساسية التي تتيح فهم السياق المؤسسي بدقة نظراً إلى العدد المحدود للأبحاث السابقة التي أجريت في هذا الخصوص، إضافة إلى أن هناك مزيداً من عدم اليقين بشأن التغيّرات التي تطرأ على عملية تشغيل المؤسسات. ويُعدّ الاعتماد على نماذج الدول المتقدّمة لبلورة النظرية غير ملائم في كثير من الأحيان.

في الجزء المتبقّي من هذه المقالة، يجري استعراض هذه الركائز خارج نطاق المساهمات البحثية في هذا المجلد. نبدأ بملاحظة أنه في السنوات الأخيرة، شكّلت الأبحاث الأكاديمية المتخصصة في البلدان النامية أقل من 10 في المئة من المقالات المنشورة في العديد من مجلات الإدارة العامة الرئيسية. وهذا عرّض وسبب في الآن ذاته، للهوة التي نلاحظها في البرامج البحثية التي تدرس العالم المتقدّم مقابل تلك المتخصصة بالعالم النامي.

وخلال مناقشة البيانات الجديدة، نقدّم للقراء مصادرَ معلومات متنوّعة قد تُفيد في تحفيز البحث في سياق الدول النامية. أما من الناحية النظرية، فتتناول المقالات الواردة في هذا المجلد الحجج الكلاسيكية في مجال الإدارة العامة، بدءاً من البيروقراطية التمثيلية وصولاً إلى مركز التحكم، ثم تُعيد صوغها. ويشمل النظر في دور الجهات الفاعلة بما يتجاوز نطاق الإدارة العامة المحلية مجموعة متنوّعة من منظمات التنمية الدولية. ولتوضيح أهمية دراسة الأدلة الكيفية والكمية معاً، فإننا نستعيد بعض الأمثلة الكلاسيكية، إضافة إلى اقتراح اتجاهات جديدة. ونختتم بالتعبير عن رؤيتنا بشأن أهمية هذه الأجندة لفهم الإدارة العامة بوجه عام.

2. الأبحاث عن البلدان النامية ممثلة تمثيلاً ناقصاً في مجال الإدارة العامة

بغية إثبات صحة ما نفترضه بأن أبحاث الإدارة العامة قد أغفلت، بلا مبرر، البلدان النامية، أجرينا تحليلاً إحصائياً بيبليوغرافياً Bibliometric Analysis موجزاً وانتقائياً - إلا أنه يتّسم بأنه توضيحي - ضمّ عددًا من دوريات الإدارة العامة غير المتخصصة والتي تتسم بتصنيف عالٍ. وبالنسبة إلى المقالات المنشورة بين عامي 2015 و2019، طرحنا السؤال التالي: كم تبلغ نسبة المحتوى في مجلات الإدارة العامة المرموقة التي تركز على البلدان النامية بصورة حصرية أو إلى حدّ بعيد؟ واستندنا إلى تصنيفات الدول ومجموعة الإقراض المعتمدة لدى البنك الدولي⁽²¹⁾، ونحن نرى أن

18 Valentina Mele & Paolo Belardinelli, "Mixed Methods in Public Administration Research: Selecting, Sequencing, and Connecting," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 29, no. 2 (2018), pp. 749-769.

19 Daniel Honig, "Case Study Design and Analysis as a Complementary Empirical Strategy to Econometric Analysis in the Study of Public Agencies: Deploying Mutually Supportive Mixed Methods," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 29, no. 2 (2019), pp. 299-317.

20 Williams & Yecalo-Tecla.

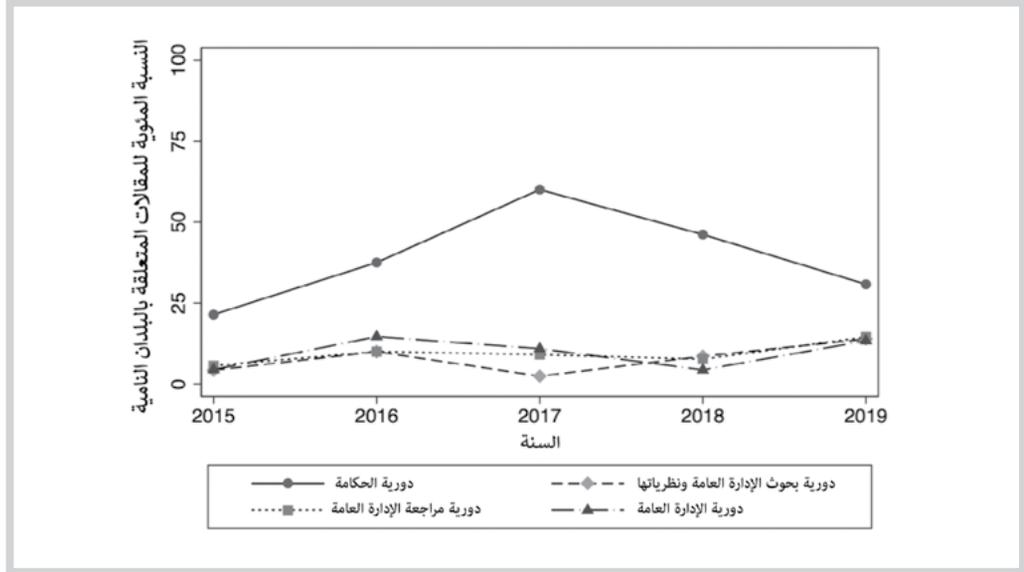
21 The World Bank, "World Bank country and lending groups World Bank," (2020), accessed on 14/9/2021, at: <https://bit.ly/3A2TVZT>

جميع البلدان غير مرتفعة الدخل دول نامية. تضم هذه الفئة دولاً مثل الصين والمكسيك والبرازيل وجنوب أفريقيا، ولكنها تستثني بلداناً مثل سنغافورة وتشيلي وكوريا الجنوبية. ونحتسب، لكل عددٍ صادرٍ من الدورية في الفترة الزمنية المحددة، عدد المقالات البحثية الكاملة، ثم نرّمز عدد المقالات التي ركزت تركيزاً كلياً أو كبيراً على البلدان النامية. وشمّلنا التحليلات المقارنة بين البلدان والتي شكّلت فيها البلدان النامية نسبةً مهمة من البيانات.

يوضّح الشكل (1) أن ثلاث دوريات رئيسة متخصصة في الإدارة العامة وهي دورية بحوث الإدارة العامة ونظرياتها *Journal of Public Administration Research and Theory, JPART* ودورية *Public Administration Review, PAR* ودورية *Public Administration Research and Theory, JPART* قد خصّصت أقل من 10 في المئة من إجمالي ميزانيتها السنوية للدراسات التي تركز على البلدان النامية (7.8 في المئة، و9.4 في المئة، و9.5 في المئة، على التوالي). ومع ذلك، فإن هذه البلدان هي موطن الغالبية العظمى من سكان العالم. وشكّلت دورية *Governance* استثناء في هذا الصدد، إذ تضمّنت 39.2 في المئة من إجمالي المقالات في هذه الفترة، بما في ذلك تركيز شديد على البلدان النامية، وإن كانت تبين تفاوتاً كبيراً في النسب من سنة إلى أخرى. صحيح أنه يوجد العديد من الباحثين في مختلف التخصصات الذين يدرسون مسائل البيروقراطية وعمل الحكومة - وينشر الكثير منهم مقالات في دورية *الحكامة* - إلا أن أغلبية أعمالهم لا تزال على الهامش بالنسبة إلى مجلات نخوية أخرى في مجال الإدارة العامة.

الشكل (1)

سياقات البلدان النامية في دوريات الإدارة العامة



ونعتقد أيضاً أن من المفيد تسليط الضوء على إغفال العديد من المقالات المتكّز تحديد السياق الجغرافي الذي أُجري فيه البحث في العنوان أو الملخص، وفي بعض الحالات خلت المقدمة نفسها من إشارة إليه. وفي حين يقع تركيزنا في هذه المقالة، وفي العدد الخاص إجمالاً، على تمثيل البلدان النامية في أبحاث الإدارة العامة، فإنّ هذا قد يشير إلى حاجة أكثر عمومية ضمن الحقل ذاته تتطلّب اعتماد منظور مقارن لفهم كيف تُشكّل العوامل السياقية المؤسسات البيروقراطية وسلوكها.

3. البيانات: ما الذي يمكن الوثوق به؟

صحيح أنه تتملك المديرين العامين رغبةً شديدةً في ترك سجلات مكتوبةً بالمعاملات، غير أن عملية تحويل تلك السجلات إلى بيانات يمكن تحليلها بصورة فعالة مسألة شاقة في كثير من الأحيان. ولهذا تتسم بيانات الإدارة العامة المتوافرة حاليًا بكونها مُبهمة وناقصة وغير دقيقة. وينطبق ذلك خاصة على سجلات العالم النامي، إذ تظل العديد من السجلات مكتوبة على الورق فحسب، بدلاً من أن تكون متاحةً على الإنترنت. إضافة إلى ذلك، يشوب القصور آليات المساءلة والموارد المتعلقة بها للحفاظ على سجلات كفؤة، كما أن مركزية البيانات القابلة للمقارنة محدودة. نبدأ بالتطرق إلى بعض المشكلات الشائعة المتعلقة بالبيانات، ثم نُسلط الضوء على الطرق التي يجمع بها الباحثون البيانات الأولية وتأثير جهودهم في الدقة النظرية والمنهجية.

في البلدان النامية، يصعب افتراض دقة البيانات الحكومية المتاحة بسبب تدني مستوى قدرة الدولة فيها. فعلى سبيل المثال، اكتشف كلٌّ من عمران رسول ودانييل روغر ومارتن ويليامز⁽²²⁾، خلال جمعهم البيانات عن الموظفين الحكوميين في غانا، التفاوت الشديد بين التسميات الاصطلاحية لتسجيل وحدات الموظفين الحكوميين ضمن البيانات الإدارية، حتى ضمن الوحدة التنظيمية نفسها؛ إذ إن مجرد وضع مخطط دقيق للجهاز الإداري Organogram وإعداد قوائم الموظفين لمنظمات الخدمة المدنية، من شأنه أن يشكل تحديات جمة. وعلى نحو مماثل، وجد الباحثان مي حسن وتوماس أوميليا⁽²³⁾ حالاتٍ إغفالٍ في الملف المُصدّر لتعداد السكان الذي يستخدمه مكتب الإحصاء الوطني الكيني، خلال جمعهما البيانات عن الكيانات دون الوطنية في كينيا للبحث الميداني الأساسي في مساهمتهما في هذا المجلد. وفي بعض الحالات، جرى إما إتلاف البيانات الحكومية عمدًا⁽²⁴⁾ وإما التلاعب بها⁽²⁵⁾، وفي غيرها من الحالات الكثيرة، لم يكن فقدان البيانات سوى دليل واضح على ضعف البيئة المؤسسية، أو ربما أحد مكوناتها.

بدلاً من ذلك، غالبًا ما يعتمد الباحثون في هذه السياقات على جمع البيانات الأولية بأنفسهم أو بالاشتراك مع منظمات دولية. بالفعل، فقد كافأت جائزة نوبل في الاقتصاد لعام 2019 ابتكارات القياس والتحليل في البلدان النامية المنبثقة من جمع البيانات الأولية في تلك البلدان. وذكرت اللجنة المانحة لجائزة نوبل أن جهود البحث الأساسية قد أثرت اقتصاديات التنمية، إذ ساهمت دراسات إستير دوفلو عن القيادات السياسية النسائية في إعادة تشكيل الأبحاث المتعلقة بالنوع الاجتماعي والسياسات بما تجاوز كثيرًا سياق البلدان النامية (يُذكر منها مثلاً الدراسة التي أجرتها ديانا أوبراين وجوانا ريكني)⁽²⁶⁾. وفي بعض الحالات الأخرى، غالبًا ما يتطلب جمع البيانات الأساسية للإدارة العامة تعاونًا وثيقًا مع الجهات الفاعلة في القطاع العام. على سبيل المثال، حاز ديريك بيترسون، وهو مؤرخ متخصص في الشؤون الأوغندية، على جائزة ماك آرثر "للعبقية" لعمله المستمر في تصنيف السجلات الحكومية وتنظيفها،

22 Imran Rasul, Daniel Rogger & Martin J. Williams, "Management, Organizational Performance, and Task clarity: Evidence from Ghana's Civil Service," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 31, no. 2 (2019).

23 Hassan & O'Mealia.

24 Laia Balcells & Christopher M. Sullivan, "New Findings from Conflict Archives: An Introduction and Methodological Framework," *Journal of Peace Research*, vol. 55, no. 2 (2018).

25 Jeremy L. Wallace, "Juking the Stats? Authoritarian Information Problems in China," *British Journal of Political Science*, vol. 46, no. 1 (2016).

26 Dianna Z. O'Brien & Johanna Rickne, "Gender Quotas and Women's Political Leadership," *American Political Science Review*, vol. 110, no. 1 (2016).

وفهرستها انطلاقاً من محفوظات مقاطعات District Archives أوغندية عدّة. وبعد إتمام العمل في كلّ موقع، كان يتمّ تزويد الحكومات المحلية بنسخ رقمية من سجلاتها لتحسين أنظمة الاسترجاع ورفع الكفاءة البيروقراطية⁽²⁷⁾.

أفضت عملية التغلّب على التحديات التي تواجه جمع البيانات هذه إلى عدد من الفوائد للباحثين الأكاديميين. بداية، يتمتع الباحث نفسه بحريّة تحديد مقدار الاهتمام النظري أو العملي، بدلاً من أن يقتصر عمله على تحليل البيانات التي جمعتها الحكومات لأغراض أخرى. فعلى سبيل المثال، وعلى الرغم من أهمية البيانات المقارنة المتعلقة ببنية الإدارة العامة في جميع أنحاء العالم، في اختبار نظريات فاعلية القطاع العام، فإنها لا تزال شبه غائبة عن المسوحات الرسمية، بما في ذلك استطلاع آراء الموظفين الفدراليين الأمريكيين⁽²⁸⁾. ويُعدّ البحثان اللذان أجرى أحدهما عمران رسول مع دانييل روغر⁽²⁹⁾ والثاني رسول وآخرون⁽³⁰⁾، مثالين عن البرامج البحثية التي أُجرت دراساتٍ استقصائيةٍ مستقلةٍ عن المديرين والموظفين لتفحص جودة الإدارة عبر المؤسسات في العالم النامي. والأهم من ذلك، أنهم نفذوا تلك البرامج بطريقة تتماشى مع تدابيرٍ مستقاةٍ من القطاع الخاص والعالم المتقدّم؛ إذ لم يكتفِ الباحثون المتخصّصون في مجال التنمية بمجرد تكييف التدابير المعيارية المستخدمة في سياقات العالم المتقدّم، بل شرعوا في قياس جوانب جديدة ضمن الإدارة العامة⁽³¹⁾.

4. المؤسسات تكشف عن نفسها كما وكيفا

تستحق حجّتنا القائلة إن العمل الكيفي هو جزء لا يتجزأ من عملية البحث في سياقات البلدان النامية، المزيد الشرح. ليس ثمة التزام بشكل موحد بالإجراءات القانونية *de jure* التي تعتمدها الأجهزة الإدارية Bureaucracies في البلدان النامية. وتختلف أسباب هذا التفاوت في المؤسسات الرسمية وفقاً للدولة والمؤسسة، ولكن تبقى النتيجة أن الباحثين الأكاديميين العاملين في البلدان النامية لا يمكنهم ادّعاء فهم "كيف تسير الأمور" بمجرد قراءة نصوص القوانين والقواعد الإدارية⁽³²⁾. ومن غير المرجح أن تقدّم مجرد قراءة سريعة للهيكليّة التنظيمية توضيحاً عن سير العمل والتسلسل الهرمي الفعليين في أي مؤسسة إدارية في أغلبية البلدان النامية. وفضلاً عن ذلك، فإن التباين الشديد الحاصل في الإجراءات التنظيمية الفعلية بين المؤسسات وأحياناً داخلها يزيد من تعقيد المشهد⁽³³⁾. لهذا السبب، يُعدّ

27 Derek Peterson, "Archive Catalogues," (2020), accessed on 14/8/2021, at: <https://bit.ly/3BM5MM8>

28 Anthony M. Bertelli et al., "Measuring Agency Attributes with Attitudes Across Time: A Method and Examples Using Large-Scale Federal Surveys," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, no. 2 (2015), pp. 513-544; Sergio Fernandez et al., "Assessing the Past and Promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for Public Management Research: A research Synthesis," *Public Administration Review*, vol. 75, no. 3 (2015), pp. 382-394.

29 Imran Rasul & Daniel Rogger, "Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service," *The Economic Journal*, vol. 128, no. 608 (2018), pp. 413-446.

30 Rasul, Rogger & Williams.

31 Marianne Bertrand et al., "The Glittering Prizes: Career Incentives and Bureaucrat Performance," *Review of Economic Studies*, vol. 87, no. 2 (2020), pp. 626-655; Frederico Finan, Benjamin A. Olken & Rohini Pande, "The Personnel Economics of the State," in: Abhijit Vinayak Banerjee & Esther Duflo (eds.), *Handbook of Field Experiments* (Amsterdam: Elsevier, 2017).

32 Gretchen Helmke & Steven Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda," *Perspectives on politics*, vol. 2, no. 4 (December 2004), pp. 725-740.

33 Erin Metz McDonnell, "Conciliatory States: Elite Ethno-demographics and the Puzzle of Public Goods Within Diverse African States," *Comparative Political Studies*, vol. 49, no. 11 (2016).

التوصيف الدقيق للأعراف غير الرسمية والقوانين غير المكتوبة، من خلال التقارير الكيفية والملخصات الكمية، خطوةً أولى ضرورية لإجراء بحوث الإدارة العامة في البلدان النامية.

يبشّر هذا الشكل من العمل الكيفي بتحسين نوعية البحث من جوانب عدّة. أولاً، يجب أن يستند التحليل الأوّلي للسياق الذي يسبق التدخّل أو عملية جمع البيانات على نحو منهجي، إلى الأداء الفعلي للمؤسسة. ويساعد ذلك الباحثين في تحديد الأسئلة البحثية الأكثر صلةً وإلحاحاً التي تواجه المؤسسات؛ ويكشف كيفية تفاعل المعايير المحلية مع القواعد الرسمية. وعلى نحوٍ مماثل، يبشّر العمل الوصفي بمساعدة الباحثين في تحديد مصادر البيانات المبتكرة التي تخوّلهم معالجة مجموعة متنوعة من المسائل الأساسية المتعلقة ببرامجهم البحثية. صحيحٌ أن المؤسسات تجمع البيانات التي تقيّم الإجراءات القانونية، إلا أنه ينبغي للباحثين عدم التسليم بأن هذه البيانات تصلحُ دوماً في تقييم الأسئلة النظرية المهمة.

ثانياً، إنّ العملية Process مهمة بقدر أهمية النتائج؛ إذ لا تعني الأفضلية الممنوحة إلى المؤسسات غير الرسمية عدم الامتثال للقواعد الرسمية. فقد تجدُ المؤسسات نفسها، بدلاً من ذلك، مُلزَمة بإجراءاتٍ مكتوبة، ولكن وفقاً لآلياتٍ مغايرة لما كان مقصوداً في الأساس. يُذكر، على سبيل المثال، أنه في أعقاب تخصيص نسبة للنساء رسمياً في كينيا، وجدّت دراسة حسن وأوميليا⁽³⁴⁾ أن المؤسسات الكينية تعمل على الامتثال للقانون الجديد القاضي بتخصيص نسبة للنساء. وعلى الرغم من ذلك، فإن المؤسسات لم ترفع من نسبة تمثيل المرأة على نحوٍ موحدٍ في جميع أنحاء البلاد، إنما راحت تقوِّض روح القانون. وعلى سبيل المثال، وجد دانييل برلينز⁽³⁵⁾ دلائل تُشير إلى التزام المجالس البلدية في جنوب أفريقيا بتطبيق قوانين الشفافية بسبب المنافسة السياسية المحلية فحسب، وليس بفضل جهود المؤسسات الرقابية.

ثالثاً، نظراً إلى المساعدات الدولية الهائلة المخصّصة لتحسين القطاع العام في البلدان النامية، تساعد البحوث الوصفية الباحثين على تحديد سبب فشل جهود التدخّل السابقة، وابتكار حلولٍ سياسيةٍ أنجع. وتنعو تصميمات الأبحاث الحديثة هذا المنحى على نحو واضح، عبر ربط التقويمات الكمية لتجربة عشوائية مقارنة Randomized Control Trial بدراساتٍ حالةٍ كيفية تستخدم منهجية تعقّب العمليات Process Tracing للكشف عن كيفية الوصول إلى النتيجة. على سبيل المثال، يُقوّم كلٌّ من تانو كومار وأليسون بوست وعائشة راي⁽³⁶⁾ التدخّل الهادف إلى تقليص أوقات الانتظار للحصول على المياه. ويوضّح البحث الإثنوغرافي الذي أجراه كريستوفر هيون وبوست وراي⁽³⁷⁾ نتائج التدخّل الحكومي الباهت، ومردّد ذلك جزئياً إلى مقاومة الموظفين البيروقراطيين إدخال التغييرات على الواجبات الأساسية في وظائفهم. ويقدم رسول وآخرون⁽³⁸⁾ نتائج تجربة عشوائية مقارنة شاملة أجروها على جميع موظفي الخدمة المدنية في غانا، مسلّطين الضوء على أهمية الممارسات الإدارية التي تمنح الاستقلالية للموظفين البيروقراطيين. في هذا المجلد،

34 Hassan & O'Mealia.

35 Daniel Berliner, "Sunlight or Window Dressing? Local Government Compliance with South Africa's Promotion of Access to Information Act," *Governance*, vol. 30, no. 4 (2017).

36 Tanu Kumar, Alison E. Post & Isha Ray, "Flows, Leaks and Blockages in Informational Interventions: A Field Experimental Study of Bangalore's Water Sector," *World Development*, vol. 106 (June 2018), pp. 149-160.

37 Christopher Hyun, Alison E. Post & Isha Ray, "Frontline Worker Compliance with Transparency Reforms: Barriers Posed by Family and Financial Responsibilities," *Governance*, vol. 31, no. 1 (2018), pp. 65-83.

38 Rasul, Rogger & Williams.

يقدم ويليامز ويكالو-تيكلي⁽³⁹⁾ أدلة كيفية منهجية عن حدود الاستقلالية عندما لا يرحب المدبرون بالابتكارات التي يقوم بها موظفونهم. إلى جانب ذلك، وكما يُشير كريستيان شوستر ويان هنريك ماير-ساليغ وكيم ساس ميكلين⁽⁴⁰⁾، فإنه لا يجوز تطبيق الحلول التي تناسب سياقاً واحداً على بلدانٍ أخرى من دون فهم كيفية تفاعل القوانين الجديدة مع القواعد والإجراءات غير المكتوبة.

رابعاً، إن تعزيز مجموعة الأبحاث الوصفية في البلدان النامية من شأنه أن يساهم في تجاوز الفرضيات المعيارية التي تتناول ماهية البيروقراطية الجيدة. وتساعدنا الأبحاث الوصفية عن المؤسسات العامة التي لا تتبع النموذج الفيبري على فهم منطقتها، ومن ثم تحفّزنا على إعادة تقويم الافتراضات والإجراءات الكامنة في تفاصيل العمل البحثي الذي يدرس البلدان المتقدمة.

5. النظرية: مفاهيم قديمة، وجهود بحثية لا يكفي تقديمها في قوالب جديدة

تواجه دراسات الإدارة العامة في البلدان النامية تحدياً كبيراً، ألا وهو أن عملية تطوير النظرية في الحقول المعرفية جرت في أغلبيتها في البلدان المرتفعة الدخل، مع أخذ سياقاتها في الحسبان. صحيح أن الأجهزة الإدارية الحكومية تشبه بعضها البعض أينما وجدت وفي بعض الأوجه الشكلية، إلا أن الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تعمل فيها تؤثر تأثيراً كبيراً في سير عملها. وهناك بالطبع احتمالُ المجازفة بالتعميم المفرط للاختلافات النمطية بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة بوصفها قضية تصنيف. وعلى الرغم من ذلك، لا يمكن إنكار أن الديمقراطيات الراسخة المرتفعة الدخل إلى حد بعيد والتي ارتبطت بها الإدارة العامة تاريخياً، تمثل جزءاً صغيراً من تنوع السياقات التي تعمل فيها الأجهزة الإدارية [البيروقراطية] الحكومية في سائر أرجاء العالم. وبناء عليه، يواجه البحث في البلدان النامية صعوبات في تطبيق النظريات المعيارية، إضافة إلى تحديات ترتبط بفرص تطوير هذه النظريات وإثرائها لصالح الميدان البحثي بصفة عامة.

لا شك في أن الأجهزة الإدارية [البيروقراطية] في البلدان النامية قد تعمل في ظروفٍ تتسم بالشح في الموارد المالية والبشرية، وليس ذلك بسبب انخفاض الميزانيات أو أجور القطاع العام فحسب، ولكن في بعض الحالات بسبب الضعف الشديد في القوة العاملة الماهرة وانخفاض الدخل في المجتمع اللذين قلّصا من قدرة هذه الأجهزة الإدارية. في حين قد يكون النقص في الموارد في البلدان المرتفعة الدخل - على سبيل المثال النقص في الموارد المخصصة لمديريات النقل - خياراً سياسياً قد يؤدي إلى عمليات صيانة دون المستوى الأمثل. ومع ذلك، ففي العديد من البلدان المنخفضة الدخل والبلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى، لا توجد ببساطة ثروة كافية لتسديد تكاليف شبكات الطرق الأساسية، حتى لو وضعنا جانباً المشاكل المتعلقة بجباية الضرائب. وفي الوقت ذاته، فإن الحاجة المجتمعية إلى البنى التحتية والخدمات الأساسية أعلى من ذلك، ما يؤدي إلى زيادة المطالب السياسية، ضمن أفق زمني قصير للسياسيين والموظفين الحكوميين لتحقيق النتائج. وعلى الرغم من أن سياسة التوزيع سمة من سمات الإنفاق الحكومي العام

39 Williams & Yecalo-Tecla.

40 Christian Schuster, Jan-Hinrik Meyer-Sahling & Kim Sass Mikkelsen, "(Un)Principled Principals, (un)Principled Agents: The Differential Effects of Managerial Civil Service Reforms on Corruption in Developing and OECD Countries," *Governance*, vol. 33, no. 4 (2020), pp. 829-848.

في جميع أنحاء العالم، فالطبيعة الخاصة للبنى التحتية الأساسية وتنامي الطلب عليها يبرزان مسائل سياسة التوزيع والمحسوبية، وخاصة في البلدان الفقيرة⁽⁴¹⁾، وهذه ملاحظة ارتكزت عليها مقالة أنغولو أمايا وآخرين⁽⁴²⁾ في هذا المجلد، إذ بلورت النظرية التي قدمتها المقالة. وقد ساهمت شدة هذه الاحتياجات في توفير الخدمات بصورة فعّالة، وعزّزت دورها في أدبيات العلوم السياسية المتعلقة بالتنمية البيروقراطية⁽⁴³⁾، على نحو أوسع مما هي عليه في البحث المعاصر في الإدارة العامة.

قد تكون الفروق في المؤسسات السياسية والقانونية والإدارية على درجةٍ عاليةٍ من الأهمية بالنسبة إلى النظرية، أكثر منها بالنسبة إلى التفاوت في توزيع الثروات. وفي أغلب الأحيان، ترى دراسات السلوك البيروقراطي في الإدارة العامة بديهيًا أن تعمل المؤسسات في سياقات المنافسة الديمقراطية الراسخة، ضمن الضوابط والتوازنات السياسية، والمراقبة الحثيثة لوسائل إعلام حرة ومطلّعة ومصالح منظمّة. وعلى الرغم من وجود هذه السمات في العديد من البلدان النامية، بل في أغلبيتها، فإن قلةً تنعم بها كلها، ومن السهل أن نرى كيف يؤثر غيابها في نظريات السيطرة السياسية للبيروقراطية⁽⁴⁴⁾، والمشاركة الشعبية⁽⁴⁵⁾، والاستقلالية البيروقراطية⁽⁴⁶⁾.

وفي السياق نفسه، يمكن أن تُفضي أنظمة القضاء الإداري الضعيفة أو المتقلّبة إلى ضعف الامتثال للقوانين والإجراءات الرسمية، وإلى اعتمادٍ واسعٍ النطاق على الممارسات غير الرسمية. ويولد هذا الوضع فرصًا للسعي وراء الربح ويزيد من صعوبة تغيير العمليات التنظيمية أو تحسينها. وفي واقع الحال، فإن الفجوة بين الممارسات القانونية والممارسات الواقعية هي إحدى أكثر سمات حكومات البلدان النامية التي كثيرًا ما تثير النقاش⁽⁴⁷⁾. لكن لا يمكن اعتبار هذه الفجوة فريدةً من نوعها في البلدان النامية - كما تُوضّح الأدبيات التي تتناول التحديات المتعلقة بالتنفيذ⁽⁴⁸⁾ على

41 Miriam Golden & Brian Min, "Distributive politics Around the World," *Annual Review of Political Science*, vol. 16 (2013), pp. 73-99.

42 Amaya, Bertelli & Woodhouse.

43 Thomas B. Pepinsky, Jan H. Pierskalla & Audrey Sacks, "Bureaucracy and Service Delivery," *Annual Review of Political Science*, vol. 20 (May 2017).

44 John D. Hubert & Nolan McCarty, "Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform," *American Political Science Review*, vol. 98, no. 3 (2004), pp. 481-494; Matthew D. McCubbins, Roger G. Noll & Barry R. Weingast, "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies," *Virginia Law Review*, vol. 75, no. 2 (1989).

45 Christopher Ansell, *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy* (New York: Oxford University Press, 2011); Anthony M. Bertelli, Giulia Leila Travaglini & Pamela J. Clouser McCann, "Delegation, Collaborative Governance, and Nondistributive Policy: The Curious Case of Joint Partnerships in American Federalism," *Journal of Politics*, vol. 8, no. 1 (2019), pp. 377-384; Tina Nabatchi, "Putting the 'Public' Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values," *Public Administration Review*, vol. 72, no. 5 (2012), pp. 699-708; Beryl A. Radin, Terry L. Cooper & Daniel McCool, "From Public Action to Public Administration: Where Does it Lead?" *Public Administration Review*, vol. 49, no. 2 (1989).

46 Daniel P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928* (Princeton: Princeton University Press, 2001); Daniel P. Carpenter & George A. Krause, "Reputation and Public Administration," *Public Administration Review*, vol. 72, no. 1 (2012), pp. 26-32; Gary J. Miller & Andrew B. Whitford, *Above Politics: Bureaucratic Discretion and Credible Commitment* (New York: Cambridge University Press, 2016); Kutsal Yesilkagit & Sandra Van Thiel, "Political Influence and Bureaucratic Autonomy," *Public Organization Review*, vol. 8, no. 2 (2008), pp. 137-153.

47 Matt Andrews, *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

48 Hellen Ingram & Anne Schneider, "Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes," *Journal of Public Policy*, vol. 10, no. 1 (1990), pp. 67-88; Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland* (Berkeley: University of California Press, 1974); Robbie Waters Robichau & Laurence E. Lynn, Jr., "The Implementation of Public Policy: Still The Missing Link," *Policy Studies Journal*, vol. 37, no. 1 (2009), pp. 21-36; Eva Thomann, Nadine van Engen & Lars Tummors, "The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 28, no. 4 (2018).

سبيل المثال - ما يوفر فرصةً لتطوير نظريات أعمق وأكثر تماسكاً عن التفاعل بين الجوانب الرسمية وغير الرسمية لأداء الأجهزة الإدارية [البيروقراطية].

قد تتيح أجزاءً من هذه النظرية الجديدة للباحثين الأكاديميين والممارسين على حدٍ سواء، فهماً أفضل للبلدان المتقدمة التي يدرسونها في أغلب الأحيان⁽⁴⁹⁾. وتوفّر دراسة البلدان النامية تبايناً أكبر في المتغيرات المستقلة التي تُدرّس عادةً. على سبيل المثال، يقدّم العالم النامي تنوعاً أكبر في ترتيبات الرقابة التشريعية، وهو ما يتيح إجراء دراسات مثل الدراسة التي سبّر فيها جدعون أونانغو⁽⁵⁰⁾ الرقابة التشريعية في كينيا. وقد يساعد هذا الاختلاف حقل الإدارة العامة على فهم ما إذا كانت العلاقات بين أبرز المتغيرات المستقلة والمتغيرات التابعة المهمة، مشروطةً بالسياق، وبأي طرق قد تكون كذلك.

وعلى الرغم من وجود مخاطر كبيرة تنجم عن نقل السياسات التي تعتمد عليها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وتطبيقها في البلدان النامية عموماً، فإنها نادراً ما خضعت تلك السياسات للاستقصاء الإمبريقي المنهجي. ويُجري كريستيان شوستر وآخرون⁽⁵¹⁾ تجربةً استطلاعية تشمل موظفين حكوميين في أربع دول، ليصلوا إلى أدلة على أن السياسات الإدارية الرامية إلى رفع مستوى الاستقلالية البيروقراطية معرّضة لسوء الاستخدام في البلدان النامية الثلاثة أكثر من الدولة الرابعة والعضو في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ضمن عيّنتهم قيد الدراسة. ويقودهم هذا إلى الاستنتاج أن "أفضل ممارسة" في سياق معيّن قد تكون "أسوأ ممارسة" في سياق آخر. وفي حين أنّ هذه النتائج تسلط الضوء على الاختلافات المهمة المحتملة في النظرية والممارسة التي يجب أن تراعي دراسات الإدارة العامة في سياق البلدان النامية، فقد وجد باحثون آخرون روابط إيجابية بين الاستقلالية البيروقراطية والأداء في البلدان النامية⁽⁵²⁾. وفي واقع الأمر، لاحظ شوستر وآخرون⁽⁵³⁾ أن العوامل على مستوى الدولة تتمتع بأهمية كبيرة حتى ضمن الدول من مختلف الفئات. ونظراً إلى التباين الشديد في سياقات الدول ضمن تصنيفي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية و"البلدان النامية"، تبرز الحاجة إلى إجراء المزيد من البحث لفهم الأسباب النظرية والسياقية والمنهجية لهذه النتائج المتباينة.

وثمة فرصة أخرى لنظرية الإدارة العامة، وهي وجود عدد كبير ومتنامٍ من الأدبيات المتعلقة بالأجهزة الإدارية [البيروقراطية] في سياق البلدان النامية، والتي تتناول التخصصات المرتبطة بالعلوم الاجتماعية مثل العلوم السياسية⁽⁵⁴⁾، وعلم الاقتصاد⁽⁵⁵⁾، وعلم الاجتماع⁽⁵⁶⁾، ما يُتيح إمكانية الإثراء المتبادل للأفكار. فعلى سبيل المثال، جرت

49 Carl Dahlström & Victor Lapuente, *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government* (New York: Cambridge University Press, 2017); Pollitt & Bouckaert.

50 Gedion Onyango, "Legislative Oversight and Policy-Reforms in 'Unsettled' Political Contexts of Public Administration," *International Journal of Public Administration*, vol. 43, no. 3 (2020), pp. 213-228.

51 Schuster, Meyer-Sahling & Mikkelsen.

52 Rasul & Rogger; Rasul, Rogger & Williams

53 Schuster, Meyer-Sahling & Mikkelsen.

54 Pepinsky, Pierskalla & Sacks.

55 Finan, Olken & Pande.

56 Erin Metz McDonnell, "Patchwork Leviathan: How Pockets of Bureaucratic Governance Flourish within Institutionally Diverse Developing States," *American Sociological Review*, vol. 82, no. 3 (2017).

دراسة ممارسات الإدارة العامة الراسخة بخصوص دوافع الخدمة العامة⁽⁵⁷⁾ من خلال تجارب ميدانية عشوائية طمّوحة أجراها اختصاصيون في مجال اقتصاديات التنمية بالتعاون مع حكومات دول نامية⁽⁵⁸⁾. وعلى نحو مشابه، فإن دراسة الباحثين مي حسن وتوماس أوميليا⁽⁵⁹⁾ عن البيروقراطية التمثيلية في هذا المجلد تستند بالتوازي إلى كلّ من حجج الإدارة العامة المتعلقة بالبيروقراطية التمثيلية⁽⁶⁰⁾، وإلى الدراسات الاقتصادية المنوطة بالتجارب العشوائية في مجال السياسات العامة في ما يتعلّق بنسبة النساء في الهند⁽⁶¹⁾.

ويتطلّب اقتناص هذه الفرص من الباحثين الأكاديميين العاملين ضمن سياقات البلدان النامية أن يجدوا أساليب لتطوير النماذج النظرية القائمة وتكييفها. وسيطلب من الباحثين في سياقات الدول المرتفعة الدخل أن يروا في دراسات البلدان النامية جزءاً من التحليل السائد، لا مجرد أفكار جديدة مثيرة للاهتمام. وانطلاقاً من أن الأغلبية العظمى من البلدان والمواطنين في العالم تعيش خارج البلدان المرتفعة الدخل، يمكن القول إنّ أبحاث الإدارة العامة في هذا السياق هي الأجندة الأكثر ملاءمة.

6. لفهم الإدارة العامة في السياق المحلي، ينبغي النظر إلى ما وراءها وإلى جميع الأطراف الفاعلة

قد تقدّم البلدان النامية نظرة نافذة بالنسبة إلى عمليات تشكّل الدولة، والتي تزوّد بدورها المعلومات للدراسات البحثية المتعلقة بالبلدان المتقدّمة اليوم. وقد يوفّر بحث أوبالو⁽⁶²⁾ المنشور في المجلد الحالي، والذي يتطرّق إلى كيفية تأثير المعلومات المتعلقة بمسؤوليات الدولة في المساواة التشريعية، الحقائق اللازمة في السياقات التي يتمّ فيها فهم هذه المسؤوليات⁽⁶³⁾. ففي كتابها *عصر الصين المذهّب* *China's Gilded Age*، تستخدم يوين يوين أنغ⁽⁶⁴⁾ العصر المذهّب الأمريكي *Gilded Age* بوصفه عرضاً توضيحياً يساعد في فهم التطوّرات الحالية في الصين. غير أنّ الباحثين قد يستخدمونه أيضاً بهدف فهم العملية التاريخية لعملية تشكّل الدولة في الولايات المتحدة على نحو أفضل.

57 James L. Perry, "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, no. 1 (1996), pp. 5-22; James L. Perry & Wouter Vandenabeele, "Public Service Motivation Research: Achievements, Challenges, and Future Directions," *Public Administration Review*, vol. 75, no. 5 (2015), pp. 692-699.

58 Nava Ashraf, Orian Bandiera & Scott S. Lee, "Do-Goorders and Go-Getters: Selection and Performance in Public Service Delivery," *Working Paper*, International Growth Center (March 2016), accessed on 14/8/2021, at: <https://bit.ly/3z8aXUL>; Ernesto Dal Bó, Federico Finan & Martín A. Rossi, "Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, no. 3 (2013).

59 Hassan & O'Mealia.

60 Martin Baekgaard & Bert George, "Equal Access to the Top? Representative Bureaucracy and Politicians' Recruitment Preferences for Top Administrative Staff," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 28, no. 4 (October 2018), pp. 535-550; Norma M. Riccucci & Gregg G. Van Ryzin, "Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy," *Public Administration Review*, vol. 77, no. 1 (January-February 2017), pp. 21-30.

61 Raghavendra Chattopadhyay & Esther Duflo, "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India," *Econometrica*, vol. 72, no. 5 (September 2004), pp. 1409-1443.

62 Opalo.

63 Rachel Augustine Potter & Charles R. Shipan, "Agency Rulemaking in a Separation of Powers System," *Journal of Public Policy*, vol. 39, no. 1 (2019).

64 Ang.

وتقدّم البلدان النامية أيضًا أدلةً تتيح فهم الاختلافات بين الدول والمتعلّقة بالأبعاد التي لم تكن عادةً محطّ اهتمام البحث الإمبريقي؛ إذ توفر هذه السياقات تباينًا أكبر، فتُساهم في التطرّق إلى مسائل لم يسبق تناولها بصورة كافية سابقًا. ويمكن أن يساعدنا هذا الإجراء في مساءلة القناعات الراسخة بخصوص ماهية الممارسات المقبولة في مجال الإدارة العامة. وعلى سبيل المثال، يبحث جيفري ويفر⁽⁶⁵⁾ في ظاهرة المدفوعات غير النظامية للحصول على الوظائف والترقيات في القطاع الصحي في دولة نامية كبرى؛ وهي ممارسة قد يعدّها الكثير من الباحثين فسادًا، ويرونها مناقضة لمعايير كفاءة الاختيار وتأسيس القيمة العامة. وعلى الرغم من ذلك، يشير تحليل ويفر إلى أنه في هذه الحالة قد ينجم عن المدفوعات قيمة عامة. وفي هذه الحالة، فإن أولئك الذين يُبدون استعدادًا أعلى للدفع، هم على الأرجح من سيقومون بعملهم ببراعة إذا مُنحوا فرصة الوصول إلى المركز الوظيفي. وقد تحمل هذه الخلاصة في ثناياها تداعيات تؤثر في فهم الممارسات المختلفة، كالتعيينات بالمحسوبية مثلًا، وينطبق ذلك على البلدان المتقدّمة أيضًا.

في لحظة كتابة هذا المقال، تشهد السياسات والإدارة العامة في العديد من البلدان المتقدّمة - مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة وفرنسا وإيطاليا وغيرها - تحولات بطرق قد تكون غير مسبوقة. وبناء عليه، يطلق الباحثون في هذا المجال، إلى جانب [العاملين في] صناعة الخدمات المالية، إنذارًا مهمًا: "لا يمكن للأداء السابق أن يُفني إلى نتائج مستقبلية مضمونة". ومع سعينا لفهم ما قد يحدث مع التغيير الذي يطراً على سمات الأنظمة السياسية، فأى مصدر أفضل من مصدر المعلومات المستقاة من البلدان التي تنعم بالخبرة الطويلة في العمل في ظل أنظمة حكم متنوّعة؟ علاوة على ذلك، فإن حكومات الدول النامية، أكثر من نظيراتها في العالم المتقدم، تتفاعل على نحو متكرّر ومنتظم مع جهات فاعلة غير حكومية نافذة، والتي لها أهداف مُعلنة تسعى للتأثير في سلوك تلك الحكومات [من خلال العمل على تحقيقها]. وتشمل هذه الجهات الفاعلة المنظمات الدولية، كصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، والوكالات المتخصصة المنضوية ضمن منظومة الأمم المتحدة، إضافةً إلى عدد كبير من المنظمات غير الحكومية الدولية International Non-Governmental Organizations. تناولت دراسة أنغولو أمايا وآخرين⁽⁶⁶⁾ جهات فاعلة خاصة من هذا النوع، وتبيّن أنه قد يكون لها تأثير أكبر في البلدان النامية، حيث يكون الوصول إلى الاستثمار الأجنبي محدودًا. ولا يمكن التوصل إلى فهم كامل للإدارة العامة في العالم النامي من دون مراعاة تلك التأثيرات الخارجية. ويُشير هونيج⁽⁶⁷⁾ في هذا المجلد في ما يتعلق بالبنك الدولي، إلى أن هذه الجهات الفاعلة غير الحكومية قد تمارس تأثيرها في أداء الدولة إما نحو الأفضل أو نحو الأسوأ، بحسب السياق.

ولا بدّ من أن يؤدي توسيع نطاق دراساتنا ليشمل البلدان النامية أيضًا، إلى ارتفاع كبير في عدد الوحدات التي يمكننا دراسة سلوكها، وذلك كما بيّنت الدراسات المنشورة مؤخرًا في مجلة الحكامة⁽⁶⁸⁾. ومن خلال تعزيز القوة الإحصائية

65 Jeffrey Weaver, "Jobs for Sale: Bribery and Misallocation in Hiring," *American Economic Review* (Forthcoming), accessed on 6/9/2021, at: <https://bit.ly/2UMkO4i>

66 Amaya, Bertelli & Woodhouse.

67 Honig, "Information, Power, and Location."

68 Christoph Jindra & Ana Vaz, "Good Governance and Multidimensional Poverty: A Comparative Analysis of 71 Countries," *Governance*, vol. 32, no. 4 (October 2019), pp. 657-675; Bethany Shockley et al., "Exaggerating Good Governance: Regime Type and Score Inflation among Executive Survey Informants," *Governance*, vol. 31, no. 4 (October 2018), pp. 643-664; Daniel Stockemer & Aksel Sundström, "Corruption and Woman in Cabinets: Informal Barriers to Recruitment in The Executive," *Governance*, vol. 32, no. 1 (January 2019), pp. 83-102.

النابعة من توسيع نطاق البحث الذي يغطي الدول، يمكن تحقيق فهم أفضل للأدوار التي تؤديها المنظمات الدولية، أو تصنيفات أداء الدول على سبيل المثال⁽⁶⁹⁾، ومن ثم، التوصل إلى تحديد أدق لتأثيراتها. وبالبناء على جملة كبلينغ (1891)⁽⁷⁰⁾ المعبرة، إذ كتب: "ما الذي ينبغي أن يعرفه عن إنكلترا مَنْ لا يعرف سواها؟"، فإنه من الأفضل أن ينظر المرء إلى ما وراء حدود بلده، وإلى ما وراء دول تتسم بأوجه تشابه عامة لفهم أي بلد؛ أكانت إنكلترا، أم الولايات المتحدة، أم أوغندا.

7. خاتمة

نعتقد أن أي برنامج بحثي يركز على بيانات حديثة، ونظريات متماسكة وغالبًا ما تكون جديدة، ويأخذ في الحسبان الجهات الفاعلة غير الحكومية، ويدرك ضرورة المعلومات الكيفية التي لا غنى عنها، من شأنه أن يثري دراسة الإدارة العامة في البلدان النامية، ويجعلها أيضًا مصدر معلومات أغنى لسياقات البلدان المتقدمة. وتظهر هذه الركائز الأربع في المقالات المنشورة في هذا المجلد، والتي تشارك أيضًا في النقاش العابر للسياقات، وهو ما نأمل أن يصبح سائدًا في مجالنا. وفي حال أثمرت نتائج ذلك النقاش، ستكون هناك الكثير من الفوائد الجمّة. ويُعتبر مقالنا بمنزلة دعوة إلى تبني هذا البرنامج البحثي المهم.

ووفقًا للتعريف ذاته، ليس "العالم النامي" سوى فئة إضافية *a residual category*، إذ تضمّ جميع البلدان غير "المتقدمة". ولكن تناول مجال الإدارة العامة في العالم النامي بهذه الطريقة خطأً يلحق الضرر بمواطني الدول النامية وبأبحاثها فحسب، والذين كان عليهم الاكتفاء بتوصيات ودراسات أكاديمية تستند إلى نماذج وسياقات غير ملائمة؛ ولكنه يلحق الأذى أيضًا بمواطني الدول المتقدمة وبأبحاثها. وفي حين أن البلدان النامية تتطلب نهجًا مختلفًا، فمن غير المستبعد أن تُفيد التصورات النظرية المنبثقة من دراسة البلدان النامية حاليًا، فهمنا للعالم المتقدم نفسه. وسيؤدي تضمين مجموعة واسعة من الدول في عملية التحليل الشامل لعدة بلدان إلى تعميق فهمنا لجميع البلدان عبر زيادة التنوع القيّمة.

سيجد باحثو البلدان المتقدمة قدرةً كبيرةً على حل المشكلات عبر حوار معمّق مع الباحثين الأكاديميين في البلدان النامية والتفاعل مع أبحاثهم. ويجب أن يلي هذا الحوار الجديد كل من الركائز الأربع في الأجندة التي طرحناها في مقالنا هذا. ويمكن أن يؤدي التعاون بين باحثي البلدان النامية وباحثي البلدان المتقدمة إلى تحلي باحثي البلدان المتقدمة بقدر أكبر من الواقعيّة بخصوص ما يمكن تعلّمه من البيانات "الجيدة" والنظريات "المعيارية"؛ ويتّسم هذا التعاون بقدرة كامنة قد تحفّز طائفة متنوّعة من الدراسات. وستحتّ الدروس العابرة للسياقات الباحثين على العودة إلى المشكلات النظرية الجوهرية في مجال الإدارة العامة، مزوّدين بإمكانات بحثية إضافية للتعامل معها، ما قد يُساهم في إثراء عملية بلورة النظرية في هذا الحقل عمومًا. وأخيرًا، يمكن للأهمية التي يكتسبها الفهم الكيفي أن تحفّز باحثي البلدان المتقدمة على العودة إلى خوض ميدان البحث لإجراء بحوث متعددة

69 Judith Kelley & Beth Simmons (eds.), *The Power of Global Performance Indicators* (New York: Cambridge University Press, 2020).

70 Rudyard Kipling, "The English Flag," *Kipling Society*, accessed on 14/9/2021, at: <https://bit.ly/3hdhJSb>

المناهج Mixed Method Inquiries، والتي أصبحت نموذجيةً في أوساط نظرائهم الذين يدرسون ويعملون ضمن سياقات البلدان النامية.

لا تعني الحجج أعلاه أن دراسة الإدارة العامة في البلدان النامية ليست فعلياً مهمة في حد ذاتها، بل إن ما ندعو إليه يناقض هذا الزعم تماماً. فالمكاسب المهمة الناجمة عن "اكتساب الفهم الصحيح للإدارة العامة" في العالم النامي كبيرة جداً. فقد شهد حقل الدراسات الأكاديمية في مجال الإدارة العامة نداءات متكررة للتركيز على المسائل المتصلة بالسياسات التي تؤثر في رفاه المواطنين⁽⁷¹⁾. ومن المرجح أن يجد الباحث المتخصص في الإدارة العامة، والذي يسعى إلى تحقيق مكاسب في السياسات والرفاه من العمل البحثي في دول العالم النامي البيئة الأكثر خصوبة لتحقيق ذلك.

ولهذا نختتم مقالنا بدعوة إلى العمل؛ إذ نحضُّ الباحثين على أخذ مجال دراسات الإدارة العامة في البلدان النامية على محمل الجد، لا بوصفه منتدى لتطبيق النظريات فحسب، بل لإنتاجها أيضاً؛ وليس بوصفه مجرد مصدر لجمع البيانات الإضافية، إنما بوصفه منظومة من البيئات الفريدة، في إمكان كلِّ منها أن يعلمنا الكثير. ومن الممكن أن تستفيد المسارات المهنية العلمية من تسليط الاهتمام على الدراسات في الإدارة العامة في البلدان النامية. بيد أن الأهمية القصوى هي في إمكانية مساهمة هذه الدراسات في تحقيق رفاه الإنسان.

71 Michael Barzelay, *Public Management as a Design-oriented Professional Discipline* (Northampton: Edward Elgar, 2019); Alasdair Roberts, *Strategies for Governing* (Ithaca: Cornell University Press, 2020); James Q. Wilson, "Reinventing Public Administration," *PS: Political Science and Politics*, vol. 27, no. 4 (December 1994), pp. 667-673.

المراجع

- Amaya, Maria Camila Angulo, Anthony Michael Bertelli & Eleanor Florence Woodhouse. "The Political Cost of Public-Private Partnerships: Theory and Evidence from Colombian Infrastructure Development." *Governance*. vol. 33, no. 4 (2020).
- Andrews, Matt. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Ang, Yuen Yuen. "Beyond Weber: Conceptualizing an Alternative Ideal Type of Bureaucracy in Developing Contexts." *Regulation and Governance*. vol. 11, no. 3 (2017).
- Ansell, Christopher. *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. New York: Oxford University Press, 2011.
- Ashraf, Nava, Orián Bandiera & Scott S. Lee. "Do-Gooders and Go-Getters: Selection and Performance in Public Service Delivery." *Working Paper*. International Growth Center (March 2016). at: <https://bit.ly/3z8aXUL>
- Baekgaard, Martin & Bert George. "Equal Access to the Top? Representative Bureaucracy and Politicians' Recruitment Preferences for Top Administrative Staff." *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 28, no. 4 (October 2018).
- Balcells, Laia & Christopher M Sullivan. "New Findings from Conflict Archives: An Introduction and Methodological Framework." *Journal of Peace Research*. vol. 55, no. 2 (2018).
- Banerjee, Abhijit Vinayak & Esther Duflo (eds.). *Handbook of Field Experiments*. Amsterdam: Elsevier, 2017.
- Barzelay, Michael. *Public Management as a Design-oriented Professional Discipline*. Northampton: Edward Elgar, 2019.
- Bates, Robert H. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Bases of Agricultural Policies*. Berkeley, CA: University of California Press, 1981.
- Berliner, Daniel. "Sunlight or Window Dressing? Local Government Compliance with South Africa's Promotion of Access to Information Act." *Governance*. vol. 30, no. 4 (2017).
- Bertelli, Anthony M. & Laurence E. Lynn, Jr. *Madison's Managers: Public Administration and the Constitution*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.
- Bertelli, Anthony et al. "Measuring Agency Attributes with Attitudes Across Time: A Method and Examples Using Large-Scale Federal Surveys." *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 25, no. 2 (2015).

- Bertelli, Anthony, Giulia Leila Travaglini & Pamela J. Clouser McCann. "Delegation, Collaborative Governance, and Nondistributive Policy: The Curious Case of Joint Partnerships in American Federalism." *Journal of Politics*. vol. 8, no. 1 (2019).
- Bertrand, Marianne et al. "The Glittering Prizes: Career Incentives and Bureaucrat Performance." *Review of Economic Studies*. vol. 87, no. 2 (2020).
- Brinkerhoff, Derick W. & Jeniffer M. Brinkerhoff. "Public Sector Management Reform in Developing Countries: Perspectives Beyond NPM Orthodoxy." *Public Administration and Development*. vol. 35, no. 4 (2015).
- Capano, Gilberto. "Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter: The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s." *Public Administration*. vol. 81, no. 4 (2003).
- Carpenter, Daniel P. & George A. Krause. "Reputation and Public Administration." *Public Administration Review*. vol. 72, no. 1 (2012).
- _____. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Chattopadhyay, Raghendra & Esther Duflo. "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India." *Econometrica*. vol. 72, no. 5 (September 2004).
- Dahlström, Carl & Victor Lapuente. *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. New York: Cambridge University Press, 2017.
- Dal Bó, Ernesto, Frederico Finan & Martín A. Rossi. "Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service." *Quarterly Journal of Economics*. vol. 128, no. 3 (2013).
- Fernandez, Sergio et al., "Assessing the Past and Promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for Public Management Research: A research Synthesis." *Public Administration Review*. vol. 75, no. 3 (2015).
- Fukuyama, Francis. "What is governance?" *Governance*. vol. 26, no. 3 (2013).
- Ghani, Ashraf & Clare Lockhart. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. New York: Oxford University Press, 2009.
- Golden, Miriam & Brian Min. "Distributive politics Around the World." *Annual Review of Political Science*. vol. 16 (2013).
- Hacker, Jacob S. & Paul Pierson. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer, and Turned its Back in the Middle Class*. New York: Simon and Schuster, 2011.

- Hassan, Mai & Thomas O'Mealia. "Representative Bureaucracy, Role Congruence, and Kenya's Gender Quota." *Governance*. vol. 33, no. 4 (2020).
- Helmke, Gretchen & Steven Levitsky. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on politics*. vol. 2, no. 4 (December 2004).
- Honig, Daniel. "Case Study Design and Analysis as a Complementary Empirical Strategy to Econometric Analysis in the Study of Public Agencies: Deploying Mutually Supportive Mixed Methods." *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 29, no. 2 (2019).
- _____. "Information, Power, and Location: World Bank Staff Decentralization and Aid Project Success." *Governance*. vol. 33, no. 4 (2020).
- Hubert, John D. & Nolan McCarty. "Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform." *American Political Science Review*. vol. 98, no. 3 (2004).
- Hyun, Christopher, Alison E. Post & Isha Ray. "Frontline Worker Compliance with Transparency Reforms: Barriers Posed by Family and Financial Responsibilities." *Governance*. vol. 31, no. 1 (2018).
- Ingram, Hellen & Anne Schneider. "Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes." *Journal of Public Policy*. vol. 10, no. 1 (1990).
- Jindra, Christoph & Ana Vaz. "Good Governance and Multidimensional Poverty: A Comparative Analysis of 71 Countries." *Governance*. vol. 32, no. 4 (October 2019).
- Kay, Kerenssa, Daniel Rogger & Iman Sen. "Bureaucratic Locus of Control." *Governance*. vol. 33, no. 4 (2020).
- Kelley, Judith & Beth Simmons (eds.). *The Power of Global Performance Indicators*. New York: Cambridge University Press, 2020.
- Kipling, Rudyard. "The English Flag." *Kipling Society*. at: <https://bit.ly/3hdhJSb>
- Kumar, Tanu, Alison E. Post & Isha Ray. "Flows, Leaks and Blockages in Informational Interventions: A Field Experimental Study of Bangalore's Water Sector." *World Development*. vol. 106 (June 2018).
- Levy, Brian. *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*. New York: Oxford University Press, 2014.
- McCubbins, Matthew D., Roger G. Noll & Barry R. Weingast. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review*. vol. 75, no. 2 (1989).
- McDonnell, Erin Metz. "Conciliatory States: Elite Ethno-demographics and the Puzzle of Public Goods Within Diverse African States." *Comparative Political Studies*. vol. 49, no. 11 (2016).

- McDonnell, Erin Metz. "Patchwork Leviathan: How Pockets of Bureaucratic Governance Flourish within Institutionally Diverse Developing States." *American Sociological Review*. vol. 82, no. 3 (2017).
- Mele, Valentina & Paolo Belardinelli. "Mixed Methods in Public Administration Research: Selecting, Sequencing, and Connecting." *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 29, no. 2 (2018).
- _____. "Innovation policy in Italy (1993-2002): Understanding the Invention and Persistence of a Public Management Reform." *Governance*. vol. 23, no. 2 (2010).
- Merriam, Charles E. "Public Administration and Political Theory." *Journal of Social Philosophy*. vol. 5, no. 1 (1940).
- Miller, Gary J. & Andrew B. Whitford. *Above Politics: Bureaucratic Discretion and Credible Commitment*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- Nabatchi, Tina. "Putting the 'Public' Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values." *Public Administration Review*. vol. 72, no. 5 (2012).
- O'Brien, Dianna Z. & Johanna Rickne. "Gender Quotas and Women's Political Leadership." *American Political Science Review*. vol. 110, no. 1 (2016).
- Onyango, Gedion. "Legislative Oversight and Policy-Reforms in 'Unsettled' Political Contexts of Public Administration." *International Journal of Public Administration*. vol. 43, no. 3 (2020).
- Opalo, Ken Ochieng. "Citizen Political Knowledge and Accountability: Panel Survey Evidence on Devolved Government in Kenya." *Governance*. vol. 33, no. 4 (2020).
- Pepinsky, Thomas B. Jan H. Pierskalla & Audrey Sacks. "Bureaucracy and Service Delivery." *Annual Review of Political Science*. vol. 20 (May 2017).
- Perry, James L. "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity." *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 6, no. 1 (1996).
- Perry, James L. & Wouter Vandenabeele. "Public Service Motivation Research: Achievements, Challenges, and Future Directions." *Public Administration Review*. vol. 75, no. 5 (2015).
- Peterson, Derek. "Archive Catalogues." (2020). at: <https://bit.ly/3BM5MM8>
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis-into the Age of Austerity*. New York: Oxford University Press, 2017.
- Potter, Rachel Augustine & Charles R. Shipan. "Agency Rulemaking in a Separation of Powers System." *Journal of Public Policy*. vol. 39, no. 1 (2019).

- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1974.
- Radin, Beryl A., Terry L. Cooper & Daniel McCool. "From Public Action to Public Administration: Where Does It Lead?" *Public Administration Review*. vol. 49, no. 2 (1989).
- Rasul, Imran & Daniel Rogger. "Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian civil Service." *The Economic Journal*. vol. 128, no. 608 (2018).
- Rasul, Imran, Daniel Rogger & Martin J. Williams. "Management, Organizational Performance, and Task clarity: Evidence from Ghana's Civil Service." *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 31, no. 2 (2019).
- Riccucci, Norma M. & Gregg G. Van Ryzin. "Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy." *Public Administration Review*. vol. 77, no. 1 (January-February 2017).
- Roberts, Alasdair. *Strategies for Governing*. Ithaca: Cornell University Press, 2020.
- Robichau, Robbie Waters & Laurence E. Lynn, Jr. "The Implementation of Public Policy: Still the Missing Link." *Policy Studies Journal*. vol. 37, no. 1 (2009).
- Schuster, Christian, Jan-Hinrik Meyer-Sahling & Kim Sass Mikkelsen. "(Un)principled Principals, (un)Principled Agents: The Differential Effects of Managerial Civil Service Reforms on Corruption in Developing and OECD Countries." *Governance*. vol. 33, no. 4 (2020).
- Shockley, Bethany et al. "Exaggerating Good Governance: Regime Type and Score Inflation among Executive Survey Informants." *Governance*. vol. 31, no. 4 (October 2018).
- Skowronek, Stephen. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York: Cambridge University Press, 1982.
- Stockemer, Daniel & Aksel Sundström. "Corruption and Woman in Cabinets: Informal Barriers to Recruitment in The Executive." *Governance*. vol. 32, no. 1 (January 2019).
- The World Bank. "World Bank country and lending groups World Bank." (2020). at: <https://bit.ly/3A2TVZT>
- Thomann, Eva, Nadine van Engen & Lars Tummors, "The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory." *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 28, no. 4 (2018).
- Thomas, John W. & Merilee S. Grindle. "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries." *World Development*. vol. 18, no. 8 (1990).
- Wallace, Jeremy L. "Juking the Stats? Authoritarian Information Problems in China." *British Journal of Political Science*. vol. 46, no. 1 (2016).

Weaver, Jeffrey. "Jobs for Sale: Bribery and Misallocation in Hiring." *American Economic Review* (Forthcoming). at: <https://bit.ly/2UMkO4i>

Williams, Martin J. & Liah Yecaló-Teclé. "Civil Service Reform and Performance Management in Ghana and Zambia Since 1990." *Working Paper*. International Growth Center (August 2019). at: <https://bit.ly/3A9MPCF>

Wilson, James Q. "Reinventing Public Administration." *PS: Political Science and Politics*. vol. 27, no. 4 (December 1994).

Yesilkagit, Kutsal & Sandra Van Thiel. "Political Influence and Bureaucratic Autonomy." *Public Organization Review*. vol. 8, no. 2 (2008).

مراجعات وعروض كتب Book Reviews



Book Review | عرض كتاب

دليل أكسفورد لجودة الحكم

The Oxford Handbook of the Quality of Government

.The Oxford Handbook of the Quality of Government: عنوان الكتاب في لغته:

عنوان الكتاب: دليل أكسفورد لجودة الحكم.

المحررون: أندرياس باجينهولم Andreas Bågenholm ومونيكا بور Monika Bauhr ومارسيا غرايمز Marcia Grimes وBo Rothstein.

الناشر: دار نشر جامعة أكسفورد.

مكان النشر: أكسفورد.

سنة النشر: 2021.

عدد الصفحات: 880 صفحة.

يطرح هذا الكتاب موضوعًا شهد اهتمامًا بالغًا في الدراسات الحديثة، وهو موضوع جودة الحكم *Quality of Government, QoG*، وذلك لما له من نتائج مهمة تنعكس على مجالات سياسية واجتماعية واقتصادية وبيئية. وتكمن أهمية الكتاب في اتساع نطاقه، ليشمل جُلّ المفاهيم والمداخل التي ظهرت في الأدبيات ذات الصلة بقياس جودة الحكم وأدوات تحسينه، إلى جانب تطوّره إلى قضايا محورية، مثل: حيادية ممارسة السلطة العامة، وتدابير مكافحة الفساد، والمهنية في تقديم الخدمات العامة، والتنمية المستدامة، والمعونات الخارجية، والحكم. هذا فضلًا عن حرص المشاركين في كتابته على أن يُختتم كل فصلٍ من فصوله بتقديم جدول أعمال للبحوث المستقبلية في موضوع الفصل.

يتألف الكتاب من ثمانية وثلاثين فصلًا، موزعة على ثمانية أقسام؛ يعالج القسم الأول، في فصول أربعة، الجوانب النظرية والمفاهيمية، فيعرض المفاهيم النظرية لتصور جودة الحكم والمرتكزات التي يقوم عليها، ويشرح ما يمكن مواجهته من صعوبات، وخاصة تحديد المفاهيم المركزية الأخرى، مثل الفساد والديمقراطية والسلطة وغيرها. ويرتكز التعريف المقترح لجودة الحكم على أساس الحياد في ممارسة السلطة العامة. وتشير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2004 وتصديقتها من أكثر من 180 طرفًا، إلى أن ثمة اتفاقًا عالميًا على معايير نوعية الحكم، وعلى الرغم من أن الاتفاقية لم تُعرّف الفساد، فإنها عرّفت الحكم الرشيد. ويهتم هذا القسم أيضًا بتقييم جودة الحكم من منظور فلسفي، وذلك من أجل التمييز بين موضوعات جودة الحكم من الاهتمامات الفلسفية التقليدية، وطرح اتجاهات للبحث المستقبلي. كما يتطرق إلى تقديم تفسير لمفهوم جودة الحكم من منظور الأنثروبولوجيا الاجتماعية، وذلك من خلال نقد نظريات الفساد المؤسسي وتفسيرها، وأنظمة مكافحة الفساد، وتأثير نخب الظل وطريقة تنظيمها وعملها مقارنة بنخب السلطة.

أما القسم الثاني، وفيه أربعة فصول، فيتمحور حول البحث في مفهوم جودة الحكم من خلال المقاربات المنهجية وطرائق جمع المعلومات؛ حيث يتناول بالشرح المؤشرات المتوافرة لقياس جودة الحكم والاختلافات بينها وآثارها في البحث الاجتماعي، كما يقدم إيضاحات حول معايير مؤشر الجودة الجيد. ويهتم هذا القسم أيضًا بالعوامل المحددة لجودة الحكم ضمن السياقات المحلية، مثل الاعتبارات الاقتصادية والمساءلة الانتخابية والمجتمع المدني والمنافسة السياسية، ويوضح أهمية المنهج التاريخي في تقديم فهم أعمق لأسباب وجود الفساد عبر الزمان والمكان، ويشير إلى أن الدراسة الإثنوغرافية للفساد حقلٌ بحثي حديث نسبيًا، ويوضح من وجهة نظر الأنثروبولوجيا الاجتماعية إمكانات الدراسة الإثنوغرافية للفساد وعيوبها.

الديمقراطية والمساءلة الانتخابية والمشاركة هي موضوع القسم الثالث الذي يشتمل على سبعة فصول. وفي إطار الاهتمام بسؤال هل تحدّ الديمقراطية من الفساد وتحسّن نوعية الحكم؟ يشير فصل من فصول القسم إلى أن تأثير الديمقراطية في الحدّ من الفساد قد يبدو بديهيًا، إلا أن عددًا كبيرًا من البحوث يشير إلى أن الديمقراطية ليست دائمًا فعالة كما تتوقع النظريات، ويقمّم الفصل أوجه التقدم الأخيرة في جهود فهم الكيفية التي يمكن أن تساهم بها الديمقراطية في القضاء على الزعماء الفاسدين والفساد الحكومي بوجه عام.

يعرض فصل آخر البحوث التي تناولت الطريقة المثلى التي يُفترض أن تعمل بها آلية المساءلة الانتخابية للسياسيين وأسباب التصويت إزاء مدى فسادهم والصلة بين المساءلة ومستويات الفساد، ويشير إلى أن العقاب الذي تواجهه

الأحزاب الفاسدة والسياسيون من طرف الناخبين لا يكون في الكثير من الأحيان من القسوة ما يكفي لإبعادهم عن مناصبهم. وفي فصل آخر حول لماذا ينتخب الناخبون سياسيين تؤدي سياساتهم الشعبية إلى تدهور نوعية الحكم، يشير كاتبه إلى أن من الممكن أن يُفسَّر تراجع الثقة السياسية والاجتماعية هذه المفارقة، كما تكشف بيانات مسح جديد من سبع دول في أميركا اللاتينية أن المستجيبين الذين يُظهرون ثقة اجتماعية منخفضة هم على الأرجح من يفضلون الشعبية. وعرض هذا القسم أيضاً البحوث النظرية والتجريبية التي تهتم بالترتيبات المؤسسية التي صُممت من أجل تمكين المواطنين لمحاسبة المسؤولين الحكوميين وأثر ذلك في تحسين جودة الحكم، وكذا البحوث المتعلقة بدور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، وبتقييم العلاقة بين القواعد الانتخابية والفساد.

يحتوي **القسم الرابع** على خمسة فصول عالجت موضوعات الاستدامة والتنمية؛ يتناول الفصل الأول منه تأثير الفساد وعدم المساواة في جودة الحكم وكيفية تأثيرهما في المساواة الديمقراطية، وكيف يمكن للنخبة الثرية التأثير في عمليات صنع القرار والعملية الانتخابية. كما يعرض القسم الكتابات المتعلقة بالعلاقة بين نوعية الحكم والنمو الاقتصادي من خلال التركيز على الجوانب ذات الصلة، مثل الديمقراطية والمؤسسات الرسمية والقيم الثقافية، فضلاً عن التحديات المؤسسية في توليد معدلات نمو مرتفعة والحفاظ عليها. ويهتم القسم أيضاً بالبحوث السابقة بشأن العلاقة بين نوعية الحكم والاستدامة البيئية، التي تتناول العلاقة بين مختلف عناصر معايير قياس جودة الحكم، مثل مستويات الفساد والقدرة البيروقراطية وسيادة القانون من جهة، والاستدامة البيئية من جهة أخرى. بينما يطرح الفصل الخامس من هذا القسم موضوعاً مهماً وهو التعليم ومدى تأثيره بالفساد وعدم المساواة وانعكاسات ذلك على جودة الحكم، ويشير إلى أن المجتمعات التي تتمتع بتعليم أكثر مساواة، تمنح مواطنيها مزيداً من الفرص لمعارضة الفساد.

ينصبّ الاهتمام في **القسم الخامس** على الأبعاد الدولية، وذلك في أربعة فصول؛ اهتم أحدها بثلاثة نقاشات رئيسية: ما إذا كانت جودة الحكم تؤثر في فاعلية المساعدات الخارجية؛ وما إذا كان المانحون يقدمون المساعدات على نحو انتقائي اعتماداً على جودة الحكم؛ وما إذا كانت المساعدات الخارجية تُعزِّز جودة الحكم أو تُهدِّها. وفي فصل آخر تم التركيز على دور سياسات المؤسسات المالية الدولية في مكافحة الفساد ونوعية الحكم، حيث عُرضت مختلف المقاربات المُتبعة من أجل تحسين نوعية الحكومات ومكافحة الفساد في الوقت نفسه، مثل الإصلاح الهيكلي للدولة ومبادرات الشفافية والمساءلة والاتفاقات الدولية والهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد. ويخلص إلى محدودية هذه المقاربات بالنظر إلى الطبيعة السياسية للفساد والحوافز القوية التي تقدمها النخب للحفاظ على الوضع الراهن. كما يشير هذا القسم أيضاً إلى أهمية جودة الحكم في الحدّ من الفساد العابر الحدود: التدفّقات المالية غير المشروعة، مثل غسيل الأموال أو الرشاوى في المعاملات التجارية وغيرها. كما اهتم القسم الخامس بالضوابط والاستراتيجيات المؤسسية في مكافحة الفساد، إذ على الرغم من تأسيس وكالات لمكافحة الفساد Anticorruption Agencies, ACAs في نحو مئة دولة، فإن هذه الوكالات لا تكون في الكثير من الأحيان فعالة؛ ذلك أن نجاحها يتوقف - وكذا التشريعات الخاصة بالشفافية - على تلقّيها الدعم من مجموعة من المؤسسات الحاكمة القوية الأخرى.

في حين يهتم **القسم السادس** بدراسة قضايا التنوع والرفاهية والتماكك الاجتماعي في خمسة فصول؛ فيتناول الفصل الأول منه العلاقة بين جودة الحكم والثقة الاجتماعية (الثقة بالغرباء)، ويعرض مختلف الأدوات النظرية في ما يتعلق بالربط بين المفهومين، ويقدم أدلة بشأن وجود علاقة بين الثقة ومختلف ظواهر جودة الحكم على المستويين الجزئي (الفردى) والكلّي (المجتمعي). ويغطي الفصل الثاني البحوث النظرية والتطبيقية التي تتناول العلاقة بين النوع

والمساواة بين الجنسين والفساد، ويعرض أيضًا نظريات أخرى، مثل تلك التي تفترض أن المساواة بين الجنسين تُقلل من الفساد من خلال تمكين المرأة وتعزيز مصالحها، والنظرية التي تفترض أن انخفاض الفساد يزيد من المساواة بين الجنسين. ويهتم الفصل الثالث بسؤال ما الذي يجعل بعض الدول قادرة على توفير المنافع العامة وتعزيز التنمية الواسعة، في حين لا تملك دول أخرى القدرة على القيام بأي من هذه الأمور؟ وذلك مع التركيز على الدور الذي تقوم به الانقسامات الإثنية في هذا المجال. ويستخدم الفصل الرابع بيانات السعادة في استطلاع غالوب العالمي Gallup Poll لتقييم نوعية الحكم، وذلك من ناحية مدى الارتباط بين قدرة الحكومة على القيام بمهامها والسعادة الوطنية، والعلاقة بين الثقة بالحكومة والسعادة. وأخيرًا، ينظر الفصل الخامس إلى الحكم نظرة موسعة، ويسلط الضوء على دور المؤسسات غير الحكومية أو الاجتماعية، وذلك ضمن الجهود الرامية إلى تفسير التباين الذي نلاحظه بين الدول وداخلها في نوعية تقديم الخدمات.

يناقش **القسم السابع** طبيعة هيكل الدولة وسياساتها وذلك في خمسة فصول، فيتناول فصل منه كيف تؤثر طريقة تنظيم البيروقراطية في نوعية السياسات العامة في الدولة، مع التركيز على دور الموارد البشرية في القطاع العام وأثره في الحكم الرشيد. وهنا يجدر الاهتمام بِنُظُم الخدمة المدنية Civil Service Systems، أي كيف يتم توظيف البيروقراطيين وترقيتهم وفصلهم وتحفيزهم؛ فضلًا عن البحث في إيجابيات وسلبيات وجود موظفين عموميين مسؤولين على نحو مباشر أمام السياسيين في مواجهة الموظفين العموميين الذين يتمتعون بالاستقلال السياسي. ويشير عرض الأدلة المتاحة إلى أن استقلال موظفي الخدمة المدنية يؤدي إلى حكومات أقل فسادًا وأكثر فاعلية، مقارنة بالسياسة التي يدين فيها موظفو الخدمة المدنية للسياسيين. في حين يبحث فصل آخر في هذا القسم في التباين في نوعية الحكم داخل الإدارات المركزية للدولة، وهو مجال فرعي حديث تم تحديده باسم "جيوب الفاعلية" Pockets of Effectiveness أو "جزر النزاهة" Islands of Integrity. ويعرض كيف أن بعض الأجهزة في الدولة قد تُدار بقدر عالٍ من الجودة مع وجود أجهزة أخرى ضعيفة أو فاسدة أو سياقات مؤسسية صعبة. وفي فصل آخر يتم البحث في جودة الحكم في ظل وجود ديمقراطية غير كاملة، حيث يظهر التناقض عندما توفر بعض الزعامات في المراحل الانتقالية قدرًا من الجودة في الحكم، بينما يتم تقييد بعض الحريات. لذلك يتساءل الباحث عما إذا كان يجب علينا توسيع مفهوم جودة الحكم، بحيث يستوعب الديمقراطيات غير الكاملة. ويهتم فصل آخر في القسم نفسه بالصلة بين الضرائب ونوعية الحكم؛ إذ تمثل الضرائب نوعًا من التفاعل المهم بين المواطنين والدولة، ومن ثم، تنعكس الطريقة التي تُنظَّم بها السياسات الضريبية على نوعية الحكم. وفي هذا الإطار، يعرض الباحث ثلاث وجهات نظر مختلفة بشأن تصميم السياسات الضريبية ونوعية الحكومة: الأولى تتصل بالحياد الإداري، والثانية بحجم الدولة والنمو الاقتصادي، والثالث بالديمقراطية. أما الفصل الأخير من هذا القسم فيهتم بتأخر الباحثين في تناول الموضوعات المتعلقة بدعم دولة الرفاه في دراسة جودة الحكم وتفسيره، ثم قيامهم في العقد الأول من القرن الحالي بتوسيع نطاق البحث في هذا المجال إلى ما هو أبعد من دول الرفاهية الغربية الغنية التي دُرست كثيرًا.

القسم الثامن، وهو الأخير في هذا الكتاب، ناقش بناء الدولة وانهايارها في أربعة فصول؛ حيث يبحث الفصل الأول منه في كيفية تأثير بناء الدولة في التطور السياسي وجودة الحكم، ويشير إلى أنه طوال عقود طويلة، أدرك الباحثون أن الدول القوية والفعالة تشكل شرطًا أساسيًا مسبقًا لمجموعة واسعة من المخرجات السياسية والاقتصادية، لكن من دون تناول الكيفية التي تتطور بها هذه الدول في الواقع. في حين يتناول الفصل الثاني منه مفهوم قدرة الدولة

State Capacity، والأدبيات التي تناولته من حيث المفهوم، وإيجابيات وسلبيات المداخل المختلفة في دراسته في ما يتصل بالقياس والاستدلال والمؤشرات التجريبية القائمة، ويتطرق إلى الجهود الرامية إلى قياس القدرات المعلوماتية. كما يعرض الفصل الحجج النظرية والأدلة التجريبية للبحوث التي تتناول فكرة "الدولة أولاً" و"الديمقراطية أولاً"، فضلاً عن تقييم البحوث التي تتناول آثار قدرة الدولة في التنمية الاقتصادية وتوفير المنافع العامة. ويتضمن القسم أيضاً فصلاً يهتم بالبحوث التي تركزت على العلاقة بين نوعية الحكومة والصراعات الأهلية، وما إذا كانت نوعية معنية من الحكم قد تُنبئ باندلاع الصراعات أو تكرارها. وأخيراً يسלט القسم الضوء على الاهتمام البحثي الذي ظهر في أعقاب انتهاء الحرب الباردة، والذي ينظر إلى الجريمة المنظمة باعتبارها تهديداً أمنياً وظاهرةً سياسيةً يمكنها أن تؤثر في نوعية الحكم. ويزداد تأثير الجريمة المنظمة إذا تواطأ أفرادها مع مسؤولين فاسدين في الدولة، أو حتى مع الدولة نفسها.

أخيراً، من الجدير الإشارة إلى أن عدد المساهمين في تأليف الكتاب يبلغ ثلاثة وخمسين مؤلفاً. وعمل على تحرير الكتاب أربعة أساتذة في قسم العلوم السياسية في جامعة غوتنبرغ University of Gothenburg، وهم يعملون في الوقت نفسه في معهد جودة الحكم QoG في الجامعة ذاتها، وهم: أندرياس باجينهولم ومونيكا بور ومارسيا غرايمز وبو روثستين. وتركز بحوث باجينهولم على المساءلة الانتخابية والفساد، وهو شغل منصب مدير برنامج في المعهد ومدير مشروع مكافحة الفساد، وهو مشروع بحثي متعدد التخصصات، تُموله المفوضية الأوروبية، ويهتم بدراسة العوامل التي تعزز/تعوّق تطوير سياسات مكافحة الفساد. أما بور، فتهتم في بحوثها بالصلة بين الديمقراطية والشفافية والفساد. وتدور بحوث غرايمز حول المساءلة المجتمعية ودور المجتمع المدني في مكافحة الفساد. أما روثستين، فهو مؤسس المعهد، ويشغل مقعد أستاذ أوغست روس August Röhsس للعلوم السياسية في جامعة غوتنبرغ نفسها، وتدور اهتماماته البحثية حول قضية جودة الحكم وقضايا الفساد والمحسوبية وسياسات الرفاهية والعدالة الاجتماعية.

عرض تقرير | Report Review

مؤشر مدركات الفساد 2020

Corruption Perceptions Index 2020

عنوان التقرير: مؤشر مدركات الفساد 2020.

عنوان التقرير في لغته: *Corruption Perceptions Index 2020*.

الناشر: منظمة الشفافية الدولية.

مكان النشر: برلين.

سنة النشر: 2021.

عدد الصفحات: 30 صفحة.

أطلقت مؤسسة الشفافية الدولية في أواخر كانون الثاني/يناير 2021 تقريرها حول نتائج مؤشر مدركات الفساد لعام 2020⁽¹⁾. ولا غرو أن حظي هذا العام بخصوصية كبيرة؛ إذ مثل لحظة استثنائية بالنسبة إلى وضعية النزاهة والشفافية في العالم، بعدما اجتاحت الطوارئ الطبية الكرة الأرضية، وفُرضت القيود على الحركة من جراء جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في كل شبر منها.

يرسم التقرير "صورة قائمة عن حالة الفساد في جميع أنحاء العالم"⁽²⁾، دق بها جرس الخطر الكامن في استمرار الوضع المتردّي للنزاهة والشفافية على الصعيد العالمي، بعدما هلّل في عام 2019 لتساعد ترتيب أكثر من 26 دولة منها في المؤشر بين عامي 2012 و2019، في مقابل انخفاض مؤشرات 22 دولة في الفترة ذاتها. لقد تراجعت الثقة بحكومات بلدان العالم (أكثر من 180 دولة) المشمولة في الرصد، في عيون مواطنيها، على خلفية ما يدركونه عنها من مستويات للفساد، أضافت إليها ظروف الجائحة تراجعاً مضافاً. والجلي، بحسب التقرير، هو هيمنة التراجع عالمياً؛ إذ عجز أكثر من ثلثي البلدان المدرجة في المؤشر عن الوصول إلى نقطة منتصف المؤشر، البالغ مداه مئة نقطة، تمثل فيه النقطة المئة الحد الأعلى للنزاهة والشفافية. وما زال المتوسط العالمي ثابتاً عند النقطة 43 فقط.

ركز التقرير على الأثر المباشر للجائحة في وضعية العديد من البلدان؛ ففي سياقها برهن الفساد عن قدرته المهولة في تقويض القدرة على تقديم استجابة صحية فاعلة في مواجهة الفيروس القاتل، فضلاً عما يسببه من تعميق لأزمة الديمقراطية في أكثر بلدانها رسوخاً. لقد تقلّصت تدابير مكافحة الفساد خلال الفترات التي فُرضت فيها حالة الطوارئ، ولم تسلم أي من مراحل الاستجابة لجائحة كوفيد-19 من مظاهر الفساد، وبلغت الحال في بعض البلدان مستوى مُفزعاً، اضطر معه المواطنون إلى عرض الرشى للحصول على فحوصات كوفيد-19، ودفعوها من أجل تلقي الخدمات الصحية المجانية وشبه المجانية، بل امتدّت ممارسات الفساد إلى أشدّ القطاعات حساسية، حيث شملت مشتريات الإمدادات الطبية الضرورية للطوارئ.

يلفت التقرير نظرنا إلى علاقة كفاءة السياسات العامة بالديمقراطية؛ إذ أبرزت نتائجها ترافق مؤشرات الإنفاق الجيد على الصحة مع تحقيق مستوى مرتفع من النزاهة، وبدت الدول التي تستثمر أكثر في الرعاية الصحية أقلّ عُرضة للفساد، وأقلّ عُرضة لانتهاك المبادئ الديمقراطية. وهو أمر ملهم، يستأهل من الباحثين التوقف والتفسير.

شكلت بعض الجوانب السياسية لجائحة كورونا بيئة مثالية لممارسات الفساد، وهذا ما بيّنته، بإسهاب، مقالة مهمة لبعض صنّاع التقرير، بيّنوا فيها كيف "يُعزّز الفساد وحالات الطوارئ بعضهما البعض"⁽³⁾؛ فقد شاب ملامح غياب النزاهة والشفافية عمليات إنفاق تلك الموارد المالية الكبيرة التي رُصدت للتعامل مع حالات الطوارئ، في ظل الحاجة الملحة إلى تعجيل صرف المساعدات وتشغيل حزم التحفيز الاقتصادي، وضغوط سببتها الخشية من إضعاف استجابات السياسات؛ إذ خلق هذا المناخ ظروفًا مثالية للفساد مع ضعف الآليات الموجودة لمنعه. لقد قوّض

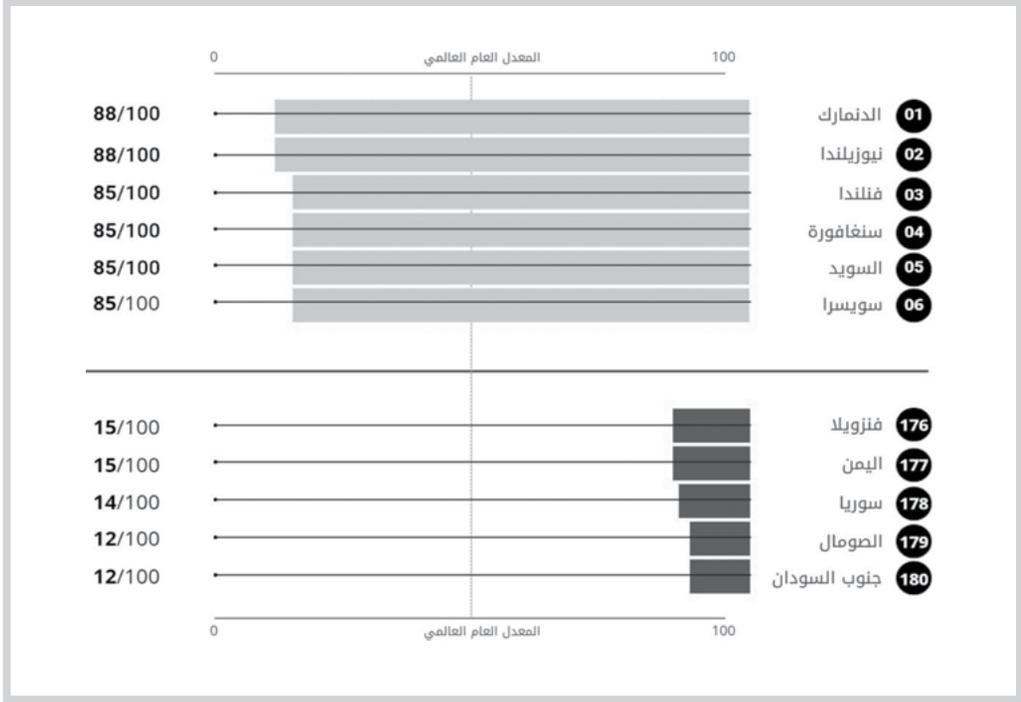
1 Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020* (Berlin: Transparency International, 2021), accessed on 29/8/2021, at: <https://bit.ly/2Y80vzS>

2 ينظر نبذة التقرير الملخصة في: "مؤشر مدركات الفساد 2020: أبرز الملامح العالمية"، منظمة الشفافية الدولية، 2021/1/28، شوهد في 2021/8/29، <https://bit.ly/3mIedDG> في:

3 Jon Vrushi & Roberto Martínez B. Kukutschka, "Why Fighting Corruption Matters in Times of COVID-19: Corruption Perceptions Index 2020," Transparency International, 28/1/2021, accessed on 17/8/2021, at: <https://bit.ly/3sTpX7m>

الشكل (1)

الدول الخمس الأعلى والأدنى على مؤشر مدركات الفساد



المصدر:

Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020* (Berlin: Transparency International, 2021), p. 7, accessed on 29/8/2021, at: <https://bit.ly/2Y80vzS>

الفساد الاستجابات العادلة والفعالة والمنصفة لمواجهة جائحة كوفيد-19؛ بحرفه مسار الأموال المخصصة للخدمات الأساسية، وعلى رأسها الرعاية الصحية، إلى قطاعات أخرى، ما ترك البلدان في جميع أنحاء العالم ضعيفةً وغير مستعدة للتعامل مع أزمات الصحة العامة؛ وظل الافتقار إلى شفافية تخصيص الموارد - وهي ممارسة مرتبطة طردياً بالفساد - عامل إضعافٍ لكفاءة الاستجابة للأزمة؛ وقد مالت البلدان ذات الأداء الضعيف في السيطرة على الفساد إلى انتهاك حقوق الإنسان والمعايير الديمقراطية في إدارتها خطط مواجهة جائحة كوفيد-19، وتشكّل نمط مألوف من الانتهاكات جمع ما بين هذه النظم السلطوية. كذلك قويت الشبكات الكليبتوقراطية المرتبطة بهذه النظم في ظل مضاعفة أوضاع الطوارئ⁽⁴⁾.

العرب على مؤشر مدركات الفساد

تبدو البلدان العربية الأشد فقراً، على مؤشر مدركات الفساد، في الجهة المقابلة لدول الشمال الأوروبي التي ما زالت ترتفع على قمة المؤشر؛ والتي راوحت نتائجها بين 88 نقطة (الدنمارك) و85 نقطة (السويد وسويسرا وفنلندا). في مقابل

4 Ibid.

هذا، مُنحت النقاط الأدي في المؤشر للصومال (12 نقطة) وسورية (14 نقطة) واليمن (15 نقطة)، ولم ينافسها من بين دول العالم إلا جنوب السودان وفنزويلا في هذا الدرك. وقد اصطفت أسماء الدول العربية (ضمنها الدول الثماني عشرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المشمولة بالرصد) حول نقطة متوسطها 39 في المؤشر، ونظر إليها التقرير بوصفها "تعيش حالة من الفساد الشديد"، عجزت عن إحراز تقدم ملموس في السيطرة على مظاهره (ص 18-19).

ألقت جائحة كوفيد-19 بظلالها القاتمة على صورة مدركات الفساد في المنطقة العربية، بافتقار النظم الصحية إلى الموارد والتنظيم الضروريين لتقديم استجابة ذات أثر حقيقي. وهو ملمح عمومي رصده التقرير، واستدل عليه باستنفاد القدرات البشرية للنظم الصحية، وما تم رصده من ضعف حماية الأطقم الطبية بوجه عام. وفي ظل هذا الوضع، كان منطقيًا أن تتراجع الثقة بالمؤسسات الحكومية، والشعور بضعف قدرتها على المواجهة.

وأشار التقرير أيضًا إلى تردّي الوضع السياسي بسبب فرض حالة الطوارئ وشمول إجراءاتها ملامح قمعية واضحة، استهدفت حرية التعبير، وأعاقت الإبلاغ عن الفساد. وفي البلدان التي تعاني صراعات أهلية، أُعيق توزيع الخدمات الصحية والمعونات الإنسانية في ظل اقتصاد الحرب، كما شاب الفساد هذا التوزيع، من خلال تجاهل احتياجات مناطق محلية عدة، في حين غابت الشفافية عن توزيع المعونات المالية على الأسر التي عاشت ضغطًا إنسانيًا مزدوجًا، باجتماع الحرب والجائحة.

في ترتيب الدول، لا يبرز من بين الدول العربية إلا دول الخليج العربية التي أولت أهمية كبيرة لعمليات إصلاح الجهاز الحكومي وفرض قواعد الرقابة والشفافية فيه خلال العقود الثلاثة الماضية؛ وهي الإمارات التي سجلت 71 نقطة في المؤشر، أي ضعف المتوسط العربي، وقطر التي سجلت 63 نقطة. وبخلاف دول الخليج التي قفزت إلى مستوى فوق المتوسط في مدرج المؤشر، تراجعت بشدة مواقع الدول العربية كلها بأربع نقاط عن المتوسط الدولي، وانحدر بعضها إلى قاع التصنيف، وبخاصة تلك التي مرّقتها النزاعات الأهلية خلال العقد الماضي، مثل سورية (14 نقطة)، واليمن (15 نقطة)، وليبيا (17 نقطة).

والجدير ذكره أن بعض مظاهر الإخلال بالنزاهة في التعاقدات العامة في الدول الخليجية قد حدّت من تقدمها في مدرج المؤشر، على الرغم من كونها الأعلى ترتيبًا بين الدول العربية، كذلك حدّ ضعف الشفافية في اتخاذ القرار من فاعلية استجابة الحكومات الخليجية للجائحة. ويكشف التقرير أن تصور أغلبية مواطني الخليج لمكمن الفساد منصبّ على القطاع الخاص، وأنه، على الرغم من حصار العديد من مظاهر الفساد، ظلت ظاهرة إسناد المقاولات والمشروعات العامة إلى القطاع الخاص، وفق معايير تتصل أغلبيتها بالزبونية السياسية بأكثر من كفاءة المنافسة، ملمحًا مُخلًا بالنزاهة، ابتلع أثر التحسينات التي جرت على مستوى نظم الرقابة.

ومن الملامح التي عرقلت تقدّم البلدان العربية في المؤشر ملمح القمع وتوظيف الإجراءات الطارئة لغايات سياسية؛ فقد قُلّصت المكاسب التي أُنجزت في مجال الشفافية ومكافحة الفساد، وفي هذا الصدد، نوّه التقرير بحالة العراق (الذي سجل 21 نقطة في المؤشر)، إذ لا يزال "الفساد المترسخ في النظام يحرم الناس من حقوقهم الأساسية، بما في ذلك الحصول على المياه الصالحة للشرب والرعاية الصحية والكهرباء غير المنقطعة وفرص العمل والبنية التحتية

الملائمة"⁽⁵⁾. وكانت الحال أمدح في لبنان الذي وضعه التقرير تحت المجهر، بخسارته 5 نقاط كاملة، ونزوله إلى النقطة 25 فقط في المؤشر؛ وهو أمر يبرزه الواقع الراهن بتصاعد الاحتجاجات ضد الفساد، وآخرها ما خص انفجار مرفأ بيروت، الحادث الذي أحاطت أمارات الفساد بكل جوانبه. وبحسب التقرير "لا تزال المحاكم تفتقر إلى الاستقلالية، على الرغم من القوانين الجديدة التي سنّها البرلمان لتعزيز القضاء ومعالجة قضايا استرداد الأصول. إضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من اعتماد قانون مؤخرًا لإنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد، فإن هذه الهيئة المتخصصة لم تُنشأ بعد [...] توفر هذه التطورات فرصًا مهمة لتعزيز جهود مكافحة الفساد"⁽⁶⁾.

في الجهة الأخرى من العالم العربي، تراجع المغرب نقطة واحدة، بعدما كان تقدمه لافتًا في أعوام سابقة، حيث شابته مظاهر ضعف الرقابة وتغييب الشفافية العديد من إجراءات الاستجابة لجائحة كورونا. وتجلت مظاهر سوء إدارة الأموال المخصصة للمواجهة بالسماح بإعفاءات خاصة، انتفعت منها جهات متعاقدة مع الحكومة، ولم تُسأل الحكومة عنها، ووصل الأمر إلى عقد تعاقدات لا تتصل أصلًا بالرعاية الصحية وتمتعت بهذه الإعفاءات. وانضم المغرب، مثل عديد البلدان العربية، إلى الدول التي فرضت قيودًا على حرية التعبير وكممت أفواه من ينتقدون مظاهر الفساد خلال الجائحة.

ويبرز التقرير أن 55 في المئة من سكان المنطقة رأوا أن الفساد قد زاد خلال عام الجائحة. وعمومًا، نجد في استطلاعات الرأي العام المتصلة بالفساد ما يشير إلى ارتفاع كبير لمدرّك الفساد الحكومي لدى المواطنين العرب. ومن الممكن فهم هذا الأمر في ضوء ما بيّنه تقرير باروميتر الفساد العالمي الذي أصدرته منظمة الشفافية الدولية في عام 2016، تحت عنوان "الناس والفساد: دراسة مسحية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، من أن أكثر من 50 مليون مواطن عربي قد اضطروا إلى تقديم الرشى للحصول على خدمات عامة في الصحة والتعليم وغيرها⁽⁷⁾. وزادت هذه الظاهرة السلبية؛ إذ قفز تقديم الرشى إلى موظفي الحكومة من 34 في المئة في عام 2016، إلى 36 في المئة في عام 2019، بحسب ما أوضحه التقرير.

وتوافق هذه النتائج كذلك مع ما كشفه البارومتر العربي من "وجود اتجاه عام على مستوى المنطقة يشير إلى تزايد الشكاوى من الفساد على مدى العقد الأخير. فعلى مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ارتفعت نسبة المصححين بوجود فساد كبير أو متوسط المدى بمؤسسات الدولة من 78 في المئة عام 2010 إلى 84 في المئة عام 2019. وظهرت هذه الزيادة بشكل بارز في كل من تونس والأردن"⁽⁸⁾.

ربما ثمة تفسير لهذا الوضع يُبيّنه تقرير المؤشر العربي الذي يُصدره المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات؛ إذ أبرزت نتائج إصداره الأخير لعام 2020، وجود ما يُشبه الإجماع بين المواطنين العرب على أنّ الفساد المالي والإداري

5 "مؤشر مدركات الفساد 2020: الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، منظمة الشفافية الدولية، 2021/1/28، شوهد في 2021/8/17، في: <https://bit.ly/3BgCaWE>

6 المرجع نفسه.

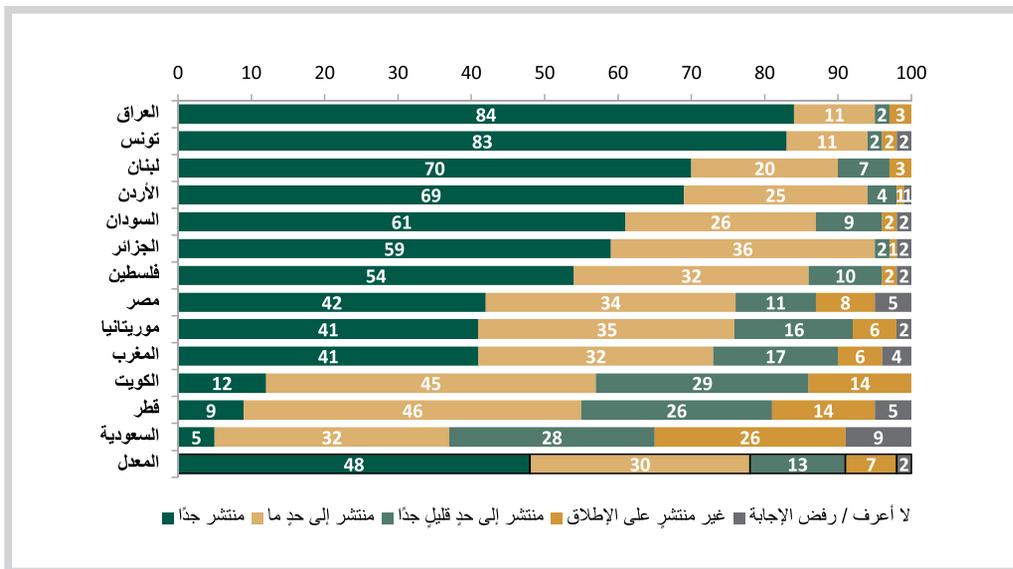
7 كورالي برنج، الناس والفساد: دراسة مسحية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا 2016، باروميتر الفساد العالمي (برلين: منظمة الشفافية الدولية، 2016)، في: <https://bit.ly/3mHhHX3>

8 سلمى الشامي، "تقرير البارومتر العربي: تزايد التصورات بشأن الفساد في البلدان العربية"، مدونات البنك الدولي، 2019/12/12، شوهد في 2021/8/29، في: <https://bit.ly/3gHYfps>

منتشرٌ في بلدانهم؛ فقد أفاد ما نسبته 91 في المئة من المستجيبين العرب أنّه منتشر بدرجات متفاوتة⁽⁹⁾. ونلاحظ من تتبّع الاستطلاعات السبعة التي أجراها المؤشر العربي (منذ عام 2011)، لم تتغير تصورات المواطنين وآراؤهم تجاه مدى انتشار الفساد في بلدانهم على نحوٍ جوهري. وثمة اعتقاد سائد على مستوى الرأي العام بأن الفساد منتشر في القطاعين العام والخاص بنسب متقاربة، مع التشديد على انتشاره بنسب أكبر في القطاع العام. ويرى 43 في المئة من المستجيبين أن فئة السياسيين هي الأكثر مساهمة في انتشار الفساد المالي والإداري، تليها فئة كبار الاقتصاديين بنسبة 23 في المئة، ثم كبار موظفي الدولة بنسبة 16 في المئة⁽¹⁰⁾.

الشكل (2)

مدى اعتقاد المستجيبين العرب بأن الفساد المالي والإداري منتشر في بلدانهم عام 2020



المصدر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، المؤشر العربي 2020 / 2019 في نقاط (تشرين الأول / أكتوبر 2020)، شوهد في 2021/8/8، في:

<https://bit.ly/301pQMH>

تحسين مؤشرات النزاهة والشفافية في ظل استمرار جائحة كوفيد-19 عالميًا

يوصي تقرير مؤشر مدركات الفساد للحكومات جميعًا بالعمل على تجاوز ما رصده من سلبيات في عام الجائحة، وأن تولي انتباهًا خاصًا لآثار هذه الجائحة الناجمة عن اختلالات نظم الرقابة وما كشفته من مظاهر ضعف الشفافية. كما نبّه التقرير إلى أهمية تبني المنظور الحقوقي في وقت كهذا، وتعزيز حماية حق المواطنين في الوصول إلى الموارد الصحية. ونوّه بضرورة التعاون بين القطاعات الحكومية لتعزيز الرقابة والشفافية، وأن تعمل أجهزة الرقابة،

9 ينظر البيانات كلها المتصلة بالفساد في البوابة التفاعلية للمؤشر العربي، في: <https://bit.ly/3DuAmv9>

10 المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، المؤشر العربي 2020 / 2019 في نقاط (تشرين الأول / أكتوبر 2020)، شوهد في 2021/9/8، في:

<https://bit.ly/301pQMH>

خصوصًا، مع القطاعات الصحية من أجل مكافحة الفساد والممارسات التي رصدت في القطاع الصحي، وأعاد في هذا الصعيد توصيته الدائمة بضمان استقلالية هذه الأجهزة الرقابية شرطًا لأداء واجباتها (ص 5).

وشدّد التقرير أيضًا على شفافية التعاقدات العامة، موصيًا بتبني نماذج فاعلة للرقابة، فالعمل إلى "تخفيف" الرقابة، مالت إليه الكثير من الحكومات بدعوى تسريع إجراءات المناقصات، والاستيفاء العاجل للحاجات الطارئة، ومن ثم لم تولِ عناية لتلك الحدود والقواعد المتعلقة بتضارب المصالح وألوية كشفها ومنع التلاعب بالأسعار.

أما على صعيد الديمقراطية، فحذّر التقرير من الممارسات السلطوية لعدد من الحكومات، بما فيها تلك الديمقراطية؛ وحذر من آثار تعليق عمل البرلمان وتعطيل آليات المساءلة العامة في عدد من الدول المشمولة بالرصد. كذلك، عرّج على ممارسات خطابية كانت تُعزّز بيئة الفساد، مثل التحريض ضد المعارضين وملاحقتهم قضائيًا. وشدّد على ضرورة التضامن من أجل حماية المجتمع المدني وفضاء التعبير الحر وإتاحة الفرصة أمام وسائل الإعلام والروابط المجتمعية لمواجهة الفساد في القطاعات الحكومية، ونوّه بألوية كفالة حرية المعلومات وضرورة إفصاح الحكومات عن عدالة التوزيع للموارد المخصصة للطوارئ، مُشدّدًا على أهمية التعامل بشفافية في هذا المضمار.

المراجع

العربية

برنامج قياس الرأي العام العربي. "المؤشر العربي 2019 / 2020 في نقاط". المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
تشرين الأول / أكتوبر 2020. في: <https://bit.ly/3zRqPqk>

برنغ، كورالي. 2016 الناس والفساد: دراسة مسحية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا، باروميتر الفساد العالمي. برلين:
منظمة الشفافية الدولية، 2016. في: <https://bit.ly/3mHhHX3>

الشامي، سلمى. "تقرير البارومتر العربي: تزايد التصورات بشأن الفساد في البلدان العربية". مدونات البنك الدولي.
2019/12/12. في: <https://bit.ly/3gHYfps>

"مؤشر مدركات الفساد 2020: أبرز الملامح العالمية". منظمة الشفافية الدولية. 2021/1/28. في:

<https://bit.ly/3mIedDG>

"مؤشر مدركات الفساد 2020: الشرق الأوسط وشمال أفريقيا". منظمة الشفافية الدولية. 2021/1/28. في:
<https://bit.ly/3BgCaWE>

الأجنبية

Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2020*. Berlin: Transparency International, 2021. at: <https://bit.ly/2Y80vzS>

Vrushi, Jon & Roberto Martínez B. Kukutschka. "Why Fighting Corruption Matters in Times of COVID-19: Corruption Perceptions Index 2020." *Transparency International*. 28/1/2021. at: <https://bit.ly/3sTpX7m>

صدر حديثاً

عبد الفتاح ماضي

الديمقراطية والبنديقية

العلاقات المدنية - العسكرية وسياسات تحديث القوات المسلحة

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب الديمقراطية والبنديقية: العلاقات المدنية - العسكرية وسياسات تحديث القوات المسلحة، لعبد الفتاح ماضي. ويقدم الكتاب (436 صفحة) عرضاً تحليلياً لسبع دول نجح قادتها السياسيون والعسكريون، إلى حدٍ بعيد، في معالجة العقبات التي فرضتها سياقات هيكلية مُعَرِّقَة - لا تقلُّ عن تلك التي تُواجهها حالياً دول عربية عدة - وتمكّنوا، عبر اختيارات وسياسات محددة، من إنجاز هديّ خروج العسكريين من السلطة، وإقامة الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات المسلحة. ويُقدم نتائجه وخلاصاته في "دليل عملي" يصلح لمساعدة السياسيين والعسكريين العرب الراغبين في إقامة الديمقراطية، وتحديث مؤسساتهم العسكرية وحوكمة القطاع الأمني.



حِكَاة

HIKAMA

حِكَاة دورية محكمة 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 حِكَاة، حاليًا، مرتين في السنة لخدمة جمهورها في المجتمع الأكاديمي والبحثي، والدائرة الأوسع من المعنيين بمجال الحِكَاة، 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 حِكَاة 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 المحكمة. كما تستند إلى لائحة داخلية تنظم عمل التحكيم، وإلى لائحة معتمدة بالمحكمين في الاختصاصات كافة.

مجالات النشر

تُعنى حِكَاة ببحوث حقلَي "الإدارة العامة" و"السياسات العامة"، وهي تمثل قوَّة دفعٍ فكري جديدة غايتها توسيع حدود الحقلين عربيًّا، على نحوٍ يستعيد الأركان السياسية والاجتماعية للإدارة والسياسات العامة، إضافةً إلى توفير مساحةٍ للتفكير والنقاش العلمي حول ما ينبغي لنُظم الحكم العربية، بقيمتها ومؤسساتها وأجهزتها وسياساتها، أن تقوم به وتنهض إليه من أجل نقل المجتمعات العربية إلى مجتمعات حديثة سياسيًا وعادلة اجتماعيًا. وهي تقوم على منظور ينطلق من تقييم الأثر الذي تحدثه السياسات العامة في حياة المواطنين Citizen-Centered، وتستهدف إنتاج معرفةٍ موجهة لحل مشكلات الإدارة العامة والسياسات العامة في القطاعات كافة.

تتمثل الأولوية في دورية حِكَاة 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 رؤيةً نظريةً ومنهجيةً لا تحصر نفسها في الأبعاد الفنية لحقلَي الإدارة والسياسات العامة، وتُقدِّم نظرةً عابرةً للحقول المعرفية والتخصصات الفرعية، ومنها:

1. البحوث النظرية التي تعزز تطوير الحقل المعرفي، وتلاحق حركته الراهنة، والتي تطرح المداخل النقدية لفهم قضاياها، وتعزز المعرفة بالمناهج والمداخل الجديدة في دراسة الإدارة والسياسات العامة. وفي هذا السياق، تُمنح الأولوية للبحوث التي تبني رؤىً نظريةً معمقةً انطلاقًا من مشكلات الوطن العربي، وتستهدف التراكم المعرفي، وتُقدِّم إسهامًا إضافيًا 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، والحكومة 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، فضلاً عن طرق الرقابة الداخلية.
4. البحوث المتعلقة بسبل 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 بتشيد الإنفاق العام وضوابطه، وبتعزيز الموارد العامة. ويشمل ذلك البحوث التي تُعنى بتوزيع الأعباء الضريبية، وكفاءة نظم الجباية، وإنهاء موارد الدولة.
7. البحوث المتصلة بقضايا التعاون الدولي، وبخاصة تلك التي تبحث في سبل 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 عربياً منها.

معايير النشر

تنشر دورية حِكامة البحوث وأوراق السياسات والمراجعات النقدية، وهي تعتمد المواصفات الشكلية والموضوعية للدوريات الدولية المحكّمة، وفقاً لما يلي:

1. أن تكون المادة البحثية أصيلةً مُعدّةً للدورية على نحو خاصّ بها، وألاً تكون قد نُشرت جزئياً أو كلياً أو نُشر ما يشبهها في أيّ وسيلة نشرٍ، ورقيةً كانت أو إلكترونيةً، أو قُدمت 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، وبأخر إصداراته باللغتين العربية والإنكليزية.
 - ✦ الملخص التنفيذي باللغتين العربية والإنكليزية (نحو 100-125 كلمة)، والكلمات المفتاحية Keywords (بعد الملخص)، ويُقدّم الملخصُ قصيراً ودقيقةً وواضحةً الإشكالية البحثية الرئيسة، والطرق المستخدمة، والنتائج المتوصل إليها.

✦ تحديد المشكلة البحثية، وأهداف المادة البحثية، وأهميتها، والمراجعة النقدية لما سبق أن كُتب في الموضوع، بما في ذلك أحدث ما صدر في المجال البحثي، وتحديد مواصفات الفرضية البحثية أو أطروحتها، ووضع التصور المفاهيمي وتحديد مؤثراته الرئيسية، ووصف المنهجية البحثية، والتحليل والنتائج، والاستنتاجات. على أن تكون المادة البحثية مذيّلةً بقائمة ببليوغرافية تتضمن أهم المراجع التي استند إليها الباحث، إضافةً إلى المراجع الأساسية التي تمت الاستفادة منها ولم يُشر 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 الببليوغرافية 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 حِكامةً 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 ألا 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" يتم الاتفاق بشأنها مع هيئة تحرير الدورية.

6. في حال وجود مخططات أو أشكال أو معادلات أو رسوم بيانية أو جداول، ينبغي إرسالها بالطريقة التي اشتُغلت بها في الأصل بحسب برنامجي إكسل Excel أو وورد Word، ولا تقبل الأشكال والرسوم والجداول التي ترسل صورًا.

7. التقيّد 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 أُقرّت إلّا على نحو استثنائي، وبعد أن يُعدها الباحث من جديد للنشر في الدورية. وفي هذه الحالة، على الباحث أن يشير إلى ذلك، وأن يقدم بيانات وافية عن عنوان الأطروحة وتاريخ مناقشتها والمؤسسة التي جرت فيها المناقشة.

9. تُرفق 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 - القراء في المركز. وفي حال تباين تقارير المحكّمين، فإن المادة تُحال إلى محكّم مرّجّح 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 ميثاقاً أخلاقياً يشتمل على احترام الخصوصية والسرية والموضوعية وعدم إفصاح المحررين والمراجعين وأعضاء هيئة التحرير عن أي معلومة بخصوص المادة البحثية المُحالَة إليهم إلى أي شخص آخر، ما عدا المؤلف والمحكمين 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 مالية مقابل المواد - من البحوث والدراسات والمقالات - التي تنشرها؛ مثلما هو متبع في الدوريات العلمية في العالم. ولا تفرض الدورية أي رسوم مقابل ما يُنشر فيها.

أسلوب كتابة الهوامش وعرض المراجع

1. الكتب

- اسم المؤلف، عنوان الكتاب، اسم المترجم أو المحرر، الطبعة (مكان النشر: الناشر، تاريخ النشر)، رقم الصفحة، مثلاً:
- ✦ 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.
- أما إن وُجد أكثر من مرجع واحد للمؤلف نفسه، ففي هذه الحالة يجري استخدام العنوان مختصراً:
- ✦ ناش، السوسيولوجيا، ص 117.
- ويُستشهد بالكتاب في الهامش اللاحق الموالي مباشرةً على النحو التالي:
- ✦ المرجع نفسه، ص 118.
- أما 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]"، مثلاً:
- ✦ السيّد ياسين [وآخرون]، تحليل مضمون الفكر القومي العربي، ط 4 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1991)، ص 109.
 - ✦ ويُستشهد به في الهامش اللاحق كما يلي: ياسين [وآخرون]، ص 109.

أما في قائمة المراجع فيكون كالتالي:

ياسين، السيد [وآخرون]. تحليل مضمون الفكر القومي العربي. ط 4. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1991.

2. الدوريات

اسم المؤلف، "عنوان الدراسة أو المقالة"، اسم الدورية، المجلد و/أو رقم العدد (سنة النشر)، رقم الصفحة؛ على سبيل المثال:

✦ محمد حسن، "الأمن القومي العربي"، إستراتيجيات، مج 15، العدد 1 (2009)، ص 129.

أما في قائمة المراجع، فنكتب:

✦ حسن، محمد. "الأمن القومي العربي". إستراتيجيات. مج 15. العدد 1 (2009).

3. مقالات الجرائد

تُكتب بالترتيب التالي (تُذكر في الهوامش فحسب، ومن دون قائمة المراجع)، مثلاً:

✦ إيان بلاك، "الأسد يحث 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)، شوهده في 2016/8/9، في: ... <http://www>

ويتعين دِكْرُ الرابط كاملاً، أو كتابته مختصراً بالاعتماد على مُختصر من مختصرات الروابط، مثل Bitly أو Google Shortner:

✦ "ارتفاع عجز الموازنة المصرية إلى 5.4%"، الجزيرة نت، 2012/12/24، شوهده 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، شوهده 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 معتمدين لديها من ذوي الخبرة والاختصاص الدقيق بموضوع البحث، لتقييمه وفق نقاط محددة. وفي حال تعارض التقييم بين المحكّمين، تُحيل المجلة البحث على قارئ مرّجح آخر.

1. تعتمد مجلات المركز والمعهد محكّمين موثوقين ومجربين 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 للمحررين والمحكمين، باستثناء المسؤول المباشر عن عملية التحرير (رئيس التحرير أو من ينوب عنه) أن يبحث الورقة مع أي شخص آخر، بما في ذلك المؤلف. وينبغي الإبقاء على أي معلومة متميزة أو رأي جرى الحصول عليه من خلال التحكيم قيد السرية، ولا يجوز استعمال أي منهما لاستفادة شخصية.
4. تقدّم المجلة في ضوء تقارير المحكمين خدمة دعم فني 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 والطباعة والإلكترونية التي تقدمها للبحث.
7. احترام قاعدة عدم التمييز: يقيم المحررون والمراجعون المادة 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 أي مؤلف من المؤلفين، أو الشركات، أو المؤسسات ذات الصلة بالبحث.
9. تتقيد المجلات بعدم جواز استخدام أي من أعضاء هيئتها أو المحررين المواد غير المنشورة التي يتضمنها البحث المحال 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 أي تعديلات مهمة أو إضافات على البحث، إلا ما كان من تصحيحات أو تصويبات أو تعديلات طفيفة؛ وذلك ضمن أمد زمني وجيز جداً تُحدده 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 المحكمة، ولا يجوز إعادة نشرها جزئياً أو كلياً، سواءً باللغة العربية أو ترجمتها إلى لغات أجنبية، من دون إذن خطي صريح من المركز العربي.
12. تتقيد مجلات المركز والمعهد في نشرها لمقالات مترجمة تقيداً كاملاً بالحصول على إذن الدورية الأجنبية الناشرة، وباحترام حقوق الملكية الفكرية.
13. المجانية. تلتزم مجلات المركز والمعهد بمجانبة النشر، وتُعفي الباحثين والمؤلفين 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 حكمة الأكاديميين والباحثين وسائر الكتّاب المهتمين بمجال الحكامة، 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، وللحوار الجادّ حول ما ينشر فيها من موضوعات. وتخضع كل المواد التي تصل إلى حكمة للتحكيم من جانب مختصين من الأكاديميين. ولذلك تتوقع هذه الدورية ممن يكتبون إليها الالتزام بمعاييرها، وبما يبيده المحكمون من ملاحظات. فاتباع التقاليد العلمية المؤسسية، على محدوديتها، هو الذي يسمح بتراكم التجربة واحترام المعايير العلمية، وضمان جودة المادة التي تصل إلى القراء. وتهدف هذه الدورية إلى أن تكون طيّعة الفهم بالنسبة إلى المختصين وغير المختصين من القراء، من دون تضحية برصانة المضمون.

تُرسل كل الأوراق الموجهة إلى النشر باسم رئيس التحرير على العنوان الإلكتروني الخاص بالدورية.

hikama@dohainstitute.org



قسمة 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



عنوان الاشتراكات:

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES
جادة الجزائر فؤاد شهاب - بناية الصيفي 174 - مار مارون
ص.ب: 4965-11 رياض الصلح 2180-1107 بيروت - لبنان

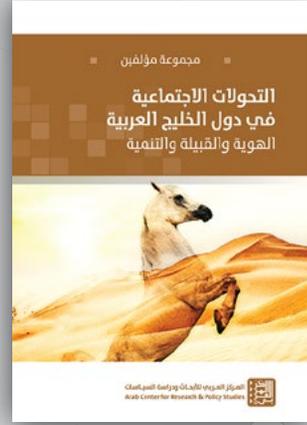
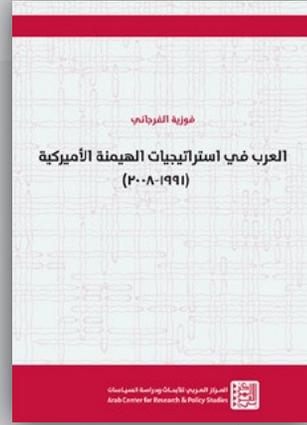
عنوان التحويل البنكي:

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

الاشتراكات السنوية

(عددان في السنة بما في ذلك أجور البريد المسجل)

- 20 دولارًا أمريكيًا للأفراد في لبنان.
- 30 دولارًا أمريكيًا للحكومات والمؤسسات في لبنان.
- 30 دولارًا أمريكيًا للأفراد في الدول العربية وأفريقيا.
- 40 دولارًا أمريكيًا للحكومات والمؤسسات في الدول العربية وأفريقيا.
- 50 دولارًا أمريكيًا للأفراد في أوروبا.
- 60 دولارًا أمريكيًا للحكومات والمؤسسات في أوروبا.
- 60 دولارًا أمريكيًا للأفراد في القارة الأمريكية.
- 80 دولارًا أمريكيًا للحكومات والمؤسسات في القارة الأمريكية.



للحصول على منشورات المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
يرجى الاطلاع على قائمة موزعي الكتب والدوريات على موقعنا الإلكتروني

www.dohainstitute.org

بالنسبة إلى البلاد 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

دراسات

عبد الكريم داود

خمسون سنة من سياسات إدارة الموارد المائية في البلاد التونسية: من إدارة العرض إلى الإنصاف الترابي

محمد أحمد بنيس

مأزق الدولة المغربية بين المركزية والجهوية

تامر قرموط

حذيفة العزو

حسين حندولي

صالح الغزال

ياسمين بشير

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية: الواقع والتحديات

منقذ عثمان آغا

عودة "الدولة" إلى الجنوب السوري باعتباره نموذجًا للتفاعل بين الدولة والفاعلين من غير الدولة

أحمد محسن

تصميم السياسات الصحية لمواجهة أزمة جائحة كورونا في مصر وتركيا

تقارير وأوراق سياسات

نزار جويني

توفيق الراجحي

التحديات المؤسسية في قيادة الإصلاحات الاقتصادية: حالة تونس في أثناء الانتقال الديمقراطي

عبد الفتاح محمد

حول علاقة البحث العلمي بالممارسة في القطاع الخيري والإنساني في دولة قطر

دراسة مترجمة

أنتوني مايكل بيرتلي

ميّ حسن

دان هونيغ

دانييل روجر

مارتين جيفرسون ويليامز

أجندة لدراسة الإدارة العامة في البلدان النامية

مراجعات وعروض كتب

عرض كتاب

دليل أكسفورد لجودة الحكم

عرض تقرير

مؤشر مدركات الفساد 2020

سعر النسخة

قطر	30 ريالاً
السعودية	30 ريالاً
الإمارات	30 درهماً
البحرين	3 دنانير
الكويت	3 دنانير
عمان	3 ريالات
مصر	10 جنيهات
العراق	5000 دينار
تونس	5 دنانير
سورية	200 ليرة
لبنان	10000 ليرة
الأردن	ديناران
اليمن	400 ريال
السودان	20 جنيهاً
الجزائر	250 ديناراً
المغرب	30 درهماً
موريتانيا	700 أوقية
ليبيا	5 دنانير
فلسطين	3 دولارات
الصومال	3500 شلن

DOHA INSTITUTE
FOR GRADUATE STUDIES



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



ISSN 2708-5805



9 772708 580009